

Bogotá D.C., 28 de febrero de 2020

Honorables Magistrados

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BOGOTÁ (Reparto)**

E. S. D.

**Referencia:** Acción de tutela.

**Accionantes:** Familias Cocaleras.

**Accionados:** Presidencia de la República, Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, Agencia para la Renovación del Territorio y Dirección Nacional para la Sustitución de Cultivos Ilícitos.

**Asunto constitucional en discusión:** Vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, el mínimo vital y la igualdad material de familias cocaleras vinculadas al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.

Pablo Teodoro Cuarán Rosero, identificado [REDACTED]; Yordi Manuel Rivera Obando, identificado con [REDACTED]; Eduar de Jesús Velásquez Soto, identificado con [REDACTED]; Silvio Nemecio Jurado Marroquín, identificado con [REDACTED]; Edelmiro Madroñero, identificado con la [REDACTED]; Gloria Estela Rodríguez Vallejo, identificada con [REDACTED]; Jairo Miguel Flórez Guerrón, identificado con [REDACTED]; Manuel Eduardo Rivera Rodríguez, identificado con [REDACTED]; Edy Jesús López, identificado con [REDACTED]; Angelmiro Cuellar, identificado con [REDACTED]; Vidal Montenegro Burgos, identificado con [REDACTED]; Silvia Yolima Mora Estrada, identificada con [REDACTED], representadas(os) judicialmente por Maryluz Barragán González, identificada con [REDACTED] y [REDACTED], abogada del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), acuden a su despacho para presentar **ACCIÓN DE TUTELA**, con base en el artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991 que la reglamenta, contra la Presidencia de la República, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (en adelante Consejería Presidencial), la Agencia para la Renovación del Territorio (en adelante ART) y la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos (en adelante DSCI).

Mediante esta acción de tutela se solicita la protección de los derechos fundamentales al debido proceso<sup>1</sup>, el mínimo vital<sup>2</sup> y la igualdad material<sup>3</sup>, vulnerados y continuamente amenazados por la decisión de la Consejería Presidencial de suspender y posteriormente excluir del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (en adelante PNIS) a los y las poderdantes.

Con respecto al derecho fundamental al debido proceso administrativo, se argumenta que fue vulnerado pues las decisiones y actuaciones tomadas no atendieron las garantías propias de esta garantía constitucional. Por ejemplo, en varios casos las actuaciones fueron indebidamente notificadas, no realizaron una sana crítica de las pruebas aportadas y excedieron un término razonable en su trámite. Igualmente, se argumenta la vulneración de este derecho por cuanto los y las accionantes no pudieron conocer ni participar de las actuaciones administrativas y documentos que dieron origen a tales decisiones. Por ende, las entidades administrativas debieron respetar el derecho al debido proceso en todas sus dimensiones, lo cual incluía valorar la prevalencia del derecho sustantivo sobre el procedimental para evitar exigencias desproporcionadas sobre una población en circunstancias de vulnerabilidad. De esta manera, podría decirse que existen ilegalidades en los procedimientos por ausencia de regulación del PNIS, además de, presentarse arbitrariedades en la aplicación de los protocolos existentes.

Con respecto al derecho fundamental a la igualdad material, se argumenta que fue vulnerado pues la decisión de suspensión o exclusión se tomó sin tener en cuenta las condiciones de desigualdad estructural de la población campesina cocalera. Aún más, estas omitieron en su análisis el *corpus iuris* con base en la cual se entiende al campesinado como sujeto especial protección constitucional. Por lo cual, la Consejería Presidencial debió tomar medidas especiales y diferenciadas a favor de los y las accionantes en el análisis del cumplimiento de los acuerdos de sustitución, en especial, no podían aplicar una noción estricta de caso fortuito o fuerza mayor, como única causal que podía excusar el incumplimiento incluso parcial de la erradicación por el peticionario, sin tomar en cuenta su situación de vulnerabilidad y desconfianza extrema frente al Estado.

Con respecto al derecho al mínimo vital, se argumenta que fue vulnerado pues las decisiones de suspensión o exclusión condujeron a la restricción de las condiciones materiales mínimas requeridas por las familias cocaleras para garantizar su subsistencia y una vida digna. En este sentido, vale resaltar que, a pesar de no ser la decisión de suspensión o exclusión del PNIS formalmente una sanción administrativa, por tratarse de un programa social vital para los y las accionantes dicha decisión tiene consecuencias tan gravosas como esta.

---

<sup>1</sup> Artículo 29 de la Constitución Política.

<sup>2</sup> Artículo 1 de la Constitución Política.

<sup>3</sup> Artículo 13 de la Constitución Política.

El análisis de las violaciones a estos tres derechos permite visibilizar el efecto combinado que tiene para los y las peticionarias, las actuaciones administrativas de las entidades accionadas. No sólo se trata de malas notificaciones y violaciones al debido proceso en sí, además, estas actuaciones administrativas terminaron por imponerles un estándar de prueba casi imposible de cumplir como si se tratara de una controversia contractual de dos ciudadanos pudientes en Bogotá, o el reclamo de un ciudadano de clase media frente a una autoridad nacional. La consecuencia desafortunada del hecho que la DSCI no haya sido sensible a las condiciones en las que viven las familias que se vincularon al PNIS, es la imposición de la fuerza mayor o el caso fortuito como la única forma de justificar el incumplimiento. No podía ni la regulación contenida en el protocolo, ni la actuación concreta de la Consejería Presidencial o la DSCI, dejar de tomar en consideración la situación de vulnerabilidad en que viven estos campesinos, que precisamente los ha llevado a cultivar coca, así como tampoco su desconfianza a que el Estado cumpla los compromisos adquiridos en el Acuerdo regional de sustitución o los formularios de vinculación de los núcleos familiares, pues en el pasado ha habido muchos incumplimientos. De allí que resulte desproporcionado y violatorio del debido proceso, de la igualdad material y del mínimo vital, la exclusión del PNIS de los peticionarios (que implica privarlos de ingresos necesarios para no quedar en la pobreza) porque en la única verificación se constató que no habían erradicado todo el cultivo y los peticionarios no lograron probar caso fortuito o fuerza mayor, a pesar de que señalaron argumentos razonables sobre su incumplimiento. aunque no fuera prueba de caso fortuito ni fuerza mayor, y además expresaron su compromiso de proceder a la erradicación total en un tiempo razonable. Según este criterio, en las condiciones particulares de los peticionarios, no debería proceder su exclusión si estos justifican razonablemente su incumplimiento y muestran compromiso para continuar en la erradicación voluntaria.

Finalmente, las decisiones tomadas por la Consejería Presidencial obviaron el deber de actuar de buena fe<sup>4</sup> en el cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante AFP), pues con ellas se agravó la desconfianza de la población campesina cocalera en los programas de reconversión productiva a cargo del Estado. Además, estas decisiones son incompatibles con una clara voluntad política de consolidar la paz territorial y el desarrollo alternativo de las regiones afectadas por el conflicto armado y la presencia de cultivos ilícitos.

En razón a lo anterior, la presente acción de tutela busca que el juez constitucional se manifieste sobre tres puntos en particular. En primer lugar, sobre la vulneración de los derechos fundamentales en el marco del procedimiento administrativo adelantado por la Consejería Presidencial, que llevó a la suspensión y posterior expulsión de esos núcleos familiares del PNIS. En segundo lugar, sobre las condiciones mínimas que, en el marco de la implementación y cumplimiento de buena fe del AFP, debe satisfacer el procedimiento administrativo a través del cual se evalúa el cumplimiento de los compromisos adquiridos

---

<sup>4</sup> Artículo 83 de la Constitución Política.

por las familias cocaleras en los *formularios de vinculación de núcleos familiares y establecimiento de compromisos para los procesos de erradicación y sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito*. En tercer lugar, sobre la obligación del Estado de garantizar mediante medidas positivas y especiales los derechos de las familias campesinas cocaleras, las cuales por su identidad campesina son sujetos de especial protección constitucional y dependen del Estado para satisfacer su mínimo vital.

Con el fin de exponer de manera más detallada las razones fácticas y jurídicas que dan pie a la presente acción de tutela, este documento consta de nueve secciones y se resume de la siguiente manera. En primer lugar, como cuestión preliminar, presentamos un análisis general del funcionamiento del PNIS, que para el momento de los hechos se encontraba a cargo de la Consejería Presidencial; posteriormente, dicho programa pasaría a cargo de la ART, que, como la Consejería, hace parte también de la Presidencia de la República. En la primera parte se exponen asimismo las razones por las cuales en la actualidad el PNIS no satisface la confianza y amplia expectativa de quienes, de manera voluntaria y concertada, se comprometieron a erradicar y sustituir los cultivos de uso ilícito que sustentaban a sus familias.

En segundo lugar, se presentan los fundamentos de hecho. Esta sección describe los casos de quienes aquí actúan como accionantes y que, como campesinos cocaleros, fueron suspendidos o excluidos del PNIS sin las debidas garantías procesales y sin tener en cuenta el deber de actuar de buena fe dentro del AFP. Es de precisar que las y los accionantes son campesinos cocaleros en circunstancia de pobreza, en su mayoría con bajo nivel de escolaridad, habitantes de municipios afectados por la presencia de actores armados, y cuyas viviendas no cuentan con acceso a servicios básicos y se encuentran ubicadas en zonas rurales alejadas de los cascos urbanos. En algunos casos los accionantes son sujetos étnicos, mujeres cabezas de hogar, adultos mayores, personas con alguna discapacidad médica o que no cuentan con habilidades para leer ni escribir. Además, quienes presentan esta acción hacen parte del Acuerdo Regional para la Implementación del PNIS del AFP en el departamento del Putumayo, el municipio de Piamonte (Cauca) y Cofanía Jardines de Sucumbíos, del municipio de Ipiales (Nariño). En tercer lugar, se aborda la competencia que le asiste a este Tribunal para conocer el caso y el cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela: subsidiariedad, inmediatez, y legitimación en la causa por activa y pasiva. En particular, con respecto al requisito de subsidiariedad, se afirma que es la acción de tutela, y no un medio de control judicial a las actuaciones de la administración, el mecanismo judicial idóneo y eficaz para reclamar la protección de los derechos fundamentales de los y las accionantes.

En cuarto lugar, se presentan los fundamentos de derecho con base en los cuales son alegadas las vulneraciones a las garantías constitucionales de los núcleos familiares. Por un lado, se establece el contenido y alcance del derecho al debido proceso administrativo, y el deber, con base en este derecho, de respetar un conjunto de garantías en el procedimiento de

suspensión o exclusión de las familias beneficiarias del PNIS. Asimismo, se establece el contenido y alcance del derecho a la igualdad material del campesinado (especialmente del cocalero), que obliga al Estado a ejecutar medidas a favor de su reconocimiento y la restitución de sus derechos como sujeto de especial protección constitucional. Por otro lado, se expone el contenido y alcance del derecho al mínimo vital, conforme con el cual el Estado, al tener una posición de garante de los derechos de las personas a su cargo o que dependen temporalmente de sus programas de asistencia, tiene el deber de garantizarle a estas condiciones materiales mínimas de subsistencia y de vida digna. Esta parte también delimita la obligación constitucional de cumplir e implementar de buena fe el AFP, lo cual implica, para lo que tiene que ver con el Punto 4 (“Solución al Problema de las Drogas Ilícitas”), la satisfacción de los acuerdos colectivos de sustitución firmados por el Gobierno Nacional y las organizaciones y comunidades cultivadoras de plantas declaradas como ilícitas, desde un enfoque de género, territorial y de derechos humanos.

De acuerdo con lo anterior, y atendiendo a las circunstancias de vulnerabilidad que enfrentan las familias campesinas cocaleras, señalamos que las entidades concernidas en el cumplimiento del PNIS deben garantizar la debida satisfacción del derecho al debido proceso administrativo en las actuaciones que se desarrollen en el marco de dicho programa. Esto quiere decir, a partir de reglas procedimentales que permitan aportar y refutar las pruebas presentadas; que garanticen la debida notificación de los actos administrativos; que permitan demostrar la fuerza mayor o caso fortuito, que debe ser entendida en una forma flexible, como la posibilidad de los peticionarios de ofrecer una justificación razonable de su incumplimiento; que sean sensibles al contexto social y territorial de las familias cocaleras que se comprometieron a erradicar sus cultivos de uso ilícito; que sean acordes a los principios de igualdad, dignidad humana y a la calidad de los accionantes como sujetos de especial protección constitucional; y que, en todo momento, apunten al cumplimiento de buena fe del AFP para consolidar la paz y el desarrollo en las regiones cocaleras. Asimismo, estas reglas deben reconocer el papel que juegan las Juntas de Acción Comunal (en adelante JAC) y las organizaciones campesinas como veedoras del cumplimiento de los formularios de vinculación al PNIS.

En quinto lugar, se realiza un análisis concreto de la violación de los derechos fundamentales por cada accionante, resaltando las circunstancias de vulnerabilidad que cada núcleo familiar enfrenta en razón a sus condiciones socioeconómicas, el género, la edad, la identidad cultural y étnica, la ausencia de habilidades para leer y escribir de algunos de sus integrantes, entre otras.

En sexto lugar, se presentan al juez constitucional las pretensiones de esta acción de tutela. Con ellas buscamos tres cosas. En primer lugar, que se garantice la protección de los derechos fundamentales de las familias que presentan la acción y se ordene su reintegro temporal al PNIS. Con ello se procura, además, que la DSCI realice una segunda verificación sobre el levantamiento de los cultivos de uso ilícito en los predios de las familias accionantes y, con

base en la información recogida, decida sobre su inclusión o exclusión en el programa, y aplicando un estándar flexible de caso fortuito y fuerza mayor, entendida como la posibilidad de justificar razonablemente el incumplimiento. En segundo lugar, se busca que se ajuste conforme a derecho la forma en la que la Consejería Presidencial ha venido evaluando los compromisos familiares para la sustitución de cultivos de uso ilícito. De esta forma, se solicita que la DSCI, que ahora se encuentra adscrita al ART, actualice, reforme y adecue los protocolos y procedimientos con base en los cuales se vigila el cumplimiento de los formularios de vinculación de las familias campesinas cocaleras al PNIS; especialmente, frente a las familias en condiciones de desigualdad socioeconómica que hayan efectivamente erradicado sus cultivos. En tercer lugar, se busca subrayar la necesidad de evaluar la política pública de sustitución de cultivos ilícitos. De esta forma, se solicita que las entidades encargadas de la ejecución del PNIS corrijan las fallas institucionales y de procedimientos que no han permitido consolidar el buen desarrollo de este programa en las regiones afectadas por los cultivos de uso ilícito.

En sétimo lugar, se presenta el juramento requerido en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 para la presentación de las acciones de tutela, mientras que en la octava parte se indican las direcciones físicas y electrónicas donde se recibirán las notificaciones. En la última parte, se encuentra el listado de anexos.

## CONTENIDO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. SOBRE EL PNIS Y LAS EXPECTATIVAS DEL CAMPESINADO COCALERO DE UNA RECONVERSIÓN PRODUCTIVA.....</b>                                | <b>9</b>  |
| <b>2. FUNDAMENTOS DE HECHO .....</b>   | <b>21</b> |
| <b>2.1. Primer caso: Pablo Teodoro Cuarán Rosero.....</b>  | <b>21</b> |
| <b>2.2. Segundo caso: Yordy Manuel Rivera Obando .....</b>   | <b>23</b> |
| <b>2.3. Tercer caso: Eduar de Jesús Velásquez Soto.....</b>  | <b>24</b> |
| <b>2.4. Cuarto caso: Silvio Nemecio Jurado Marroquín.....</b>  | <b>26</b> |
| <b>2.5. Quinto caso: Edelmiro Madroñero.....</b>   | <b>27</b> |
| <b>2.6. Sexto caso: Gloria Estela Rodríguez Vallejos .....</b>   | <b>28</b> |
| <b>2.7. Séptimo caso: Jairo Miguel Flórez Guerrón.....</b>   | <b>30</b> |
| <b>2.8. Octavo caso: Manuel Eduardo Rivera Rodríguez.....</b>  | <b>32</b> |
| <b>2.9. Noveno caso: Edy Jesús López Martínez .....</b>  | <b>33</b> |
| <b>2.10. Décimo caso: Angelmiro Cuellar .....</b>  | <b>34</b> |
| <b>2.11. Onceavo caso: Vidal Montenegro Burgos .....</b>   | <b>35</b> |
| <b>2.12. Doceavo caso: Silvia Yolima Mora Estrada.....</b>   | <b>36</b> |
| <b>3. REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA Y COMPETENCIA .....</b>  | <b>38</b> |
| <b>3.2. Inmediatez.....</b>  | <b>41</b> |
| <b>3.3. Legitimación en la causa.....</b>  | <b>42</b> |
| <b>3.3.1. Legitimación por activa .....</b>  | <b>42</b> |
| <b>3.3.2. Legitimación por pasiva.....</b>   | <b>43</b> |
| <b>3.4. Competencia .....</b>  | <b>43</b> |
| <b>4. FUNDAMENTOS DE DERECHO.....</b>  | <b>44</b> |
| <b>4.1. Sobre el derecho al debido proceso administrativo en los procesos y actuaciones que se adelanten en el marco del PNIS.....</b> | <b>44</b> |
| <b>4.2. Sobre el derecho a la igualdad material del campesinado cocalero como sujeto de especial protección constitucional.....</b>    | <b>52</b> |
| <b>4.2.1. El campesinado como sujeto de especial protección constitucional.....</b>  | <b>54</b> |
| <b>4.2.2. El campesinado cocalero: una población campesina singular que merece un tratamiento diferencial .....</b>                    | <b>58</b> |
| <b>4.3. Sobre el derecho al mínimo vital del campesinado cocalero beneficiario del programa PNIS.....</b>                              | <b>61</b> |

|        |   |    |
|--------|---|----|
| 4.4.   | <b>Sobre el deber del Gobierno Nacional de cumplir de buena fe el AFP y los acuerdos derivados del Punto 4 (<i>Solución al Problema de las Drogas Ilícitas</i>)</b> ..... | 65 |
| 4.5.   | <b>Conclusión</b> .....   | 67 |
| 5.     | <b>ANÁLISIS CONCRETO DE LOS CASOS</b> .....   | 68 |
| 5.1.   | <b>Primer caso: Pablo Teodoro Cuarán Rosero</b> .....   | 71 |
| 5.2.   | <b>Segundo caso: Yordy Manuel Rivera Obando</b> .....   | 72 |
| 5.3.   | <b>Tercer caso: Eduar de Jesús Velásquez Soto</b> .....   | 72 |
| 5.4.   | <b>Cuarto caso: Silvio Nemecio Jurado Marroquín</b> .....   | 72 |
| 5.5.   | <b>Quinto caso: Edelmiro Madroñero</b> .....  | 72 |
| 5.6.   | <b>Sexto caso: Gloria Estela Rodríguez Vallejos</b> .....   | 73 |
| 5.7.   | <b>Séptimo caso: Jairo Miguel Flórez Guerrón</b> .....  | 73 |
| 5.8.   | <b>Octavo caso: Manuel Eduardo Rivera Rodríguez</b> .....   | 73 |
| 5.9.   | <b>Noveno caso: Edy Jesús López Martínez</b> .....  | 74 |
| 5.10.  | <b>Décimo caso: Angelmiro Cuellar</b> .....   | 74 |
| 5.11.  | <b>Onceavo caso: Vidal Montenegro Burgos</b> .....  | 74 |
| 5.12.  | <b>Doceavo caso: Silvia Yolima Mora Estrada</b> .....   | 74 |
| 6.     | <b>PETICIONES</b> .....   | 75 |
| 6.1.   | <b>Pruebas</b> .....  | 75 |
| 6.1.1. | <b>Informes de las entidades accionadas sobre suspensiones y exclusiones de familias en el PNIS</b> .....   | 75 |
| 6.1.2. | <b>Informes de las entidades accionadas sobre ejecución de los PISDA y los PDET</b> . 75  |    |
| 6.1.3. | <b>Pruebas documentales</b> .....   | 76 |
| 6.2.   | <b>Peticiones particulares</b> .....  | 80 |
| 6.3.   | <b>Peticiones generales</b> .....   | 81 |
| 7.     | <b>JURAMENTO</b> .....  | 82 |
| 8.     | <b>NOTIFICACIONES</b> .....   | 83 |
| 9.     | <b>LISTA DE ANEXOS</b> .....  | 84 |

## **1. SOBRE EL PNIS Y LAS EXPECTATIVAS DEL CAMPESINADO COCALERO DE UNA RECONVERSIÓN PRODUCTIVA**

El objetivo de esta sección es aclarar cuáles son los principales propósitos del PNIS, la normatividad que le es aplicable, su estructura de funcionamiento, los elementos para su desarrollo y dar algunos datos relevantes sobre su implementación en el país y en la región Andinoamazónica.

Para comenzar, el PNIS fue resultado de la concertación entre el Gobierno Nacional y las FARC en el punto 4 del AFP, a partir 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”*, para lo cual se declaró la necesidad de *“poner en marcha un nuevo programa que, como parte de la transformación estructural del campo que busca la Reforma Rural Integral, contribuya a generar condiciones de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por esos cultivos”*.

En el AFP se consideró al PNIS no sólo como una estrategia de sustitución de cultivos declarados ilícitos, sino como un esfuerzo institucional por reducir las condiciones de desigualdad de acceso a derechos económicos y sociales por parte de las poblaciones campesinas, indígenas y afrodescendientes, que encontraron en las economías ilícitas una forma de obtener recursos económicos en un contexto de fuerte marginación socioeconómica. Esto quiere decir que el programa de sustitución derivado del AFP es una estrategia para reducir la dependencia de miles de familias del país de economía ilegales, con procedimientos democráticos, respetuosos de los derechos humanos y del desarrollo de poblaciones rurales que también han sido víctimas del conflicto armado. Ello significó un cambio en la manera como el Gobierno colombiano ha implementado estrategias de reducción de cultivos de uso ilícito basadas en un enfoque represivo, que han implicado distintos daños en términos de salud pública, confianza en las instituciones y medio ambiente.

El apartado 4.1.3.6. del AFP estableció como componentes generales del PNIS el Plan de Atención Inmediata (PAI) y desarrollo de proyectos productivos, las obras de infraestructura social de ejecución rápida, el componente de sostenibilidad y de recuperación ambiental y el plan de formalización de la propiedad. Estos deben complementarse con los programas acordados en el marco de la Reforma Rural Integral del punto 1, los cuales tiene que ver con el acceso y formalización de la propiedad, la adecuación de tierras, vivienda, asistencia técnica, estímulos a la economía solidaria y cooperativa, subsidios, generación de ingresos y crédito, mercadeo y comercialización, programas de compras estatales, al igual que la provisión de bienes y servicios públicos. El 27 de enero de 2017 la DSCI y la FARC emitieron un comunicado anunciando el inicio de la implementación del PNIS a partir de la definición del plan de atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos.

Con esto, el Gobierno se comprometió a entregar \$ 1'000.000 mensuales a cada familia hasta por 12 meses en 6 pagos de \$2.000.000; \$ 1.800.000 para la implementación de proyectos de autosostenimiento y seguridad alimentaria por una sola vez; y \$ 9'000.000 para “*adecuación y ejecución de proyectos de ciclo corto e ingreso rápido como piscicultura, avicultura, entre otros*”<sup>5</sup>. A partir del segundo año, el compromiso anunciado fue el de asegurar a las familias hasta \$ 10'000.000 en proyectos productivos de largo plazo, con asistencia técnica y una inversión aproximada de \$ 3'200.000 por familia. La meta que acogió el Gobierno Nacional fue la de “*sustituir aproximadamente 50.000 hectáreas de cultivos de uso ilícito durante el primer año de su implementación en más de 40 municipios de los departamentos más afectados*”<sup>6</sup>, sin hacer una mención suficiente a la forma de articulación del programa con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (en adelante, PDET) y a la manera de construir los denominados Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (en adelante, PISDA).

Con base en lo anterior, se puede afirmar que el PNIS se enfocó desde su inicio en la atención de las familias que en las tareas necesarias para la transformación de la estructura económica territorial. En la práctica, este enfoque genera preguntas acerca de la inversión necesaria para construir las redes de bienes y servicios públicos, y mantiene en pie las condiciones objetivas de dependencia económica a los cultivos declarados como ilícitos.

A pesar de haberse anunciado el inicio del PNIS en enero de 2017<sup>7</sup>, este programa nació jurídicamente mediante el Decreto-Ley 896 de 29 de mayo de 2017, en el que estableció que la entidad encargada de su implementación es la DSCI, adscrita a la Consejería Presidencial (al momento de creación del programa esta dependencia se llamaba Alta Consejería Presidencial para el Postconflicto). Esta norma hizo parte del paquete legislativo emitido por el Presidente de la República en uso de las “*facultades presidenciales para la paz*”, autorizadas mediante el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016, por lo que fue sometida a control automático de constitucionalidad.

El Decreto-Ley 896 de 2017 fijó las instancias de ejecución del programa a nivel nacional y territorial, integró la participación de las entidades del orden nacional con competencias en su ejecución y definió a sus beneficiarios como aquellas familias campesinas en situación de desigualdad socioeconómica 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*”<sup>8</sup>. Además, estableció como elementos para el

---

<sup>5</sup> Presidencia de la República. (27 de enero 2017). *Listo plan para sustitución voluntaria de cultivos ilícitos* [en internet]. Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/170127-Listo-plan-para-sustitucion-voluntaria-de-cultivos-ilicitos>

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Artículo 6.

desarrollo del programa<sup>9</sup> las condiciones de seguridad para las comunidades y los territorios afectados, así como la planeación y ejecución de los PISDA, los acuerdos de sustitución celebrados con las comunidades, la priorización de territorios y el Tratamiento Penal Diferencial. Finalmente, en el artículo 9, se establece que el PNIS tendrá una vigencia de 10 años, en “*armonía con la señalada para los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial*”.

El programa tiene dos niveles de coordinación y direccionamiento. A nivel nacional, las instancias responsables del PNIS son la Junta de Direccionamiento Estratégico, la Dirección General (a cargo de la DSCI), y el Consejo Permanente de Dirección<sup>10</sup>. Mientras que a nivel territorial se encuentran los consejos asesores territoriales, las comisiones municipales de planeación participativa y los consejos municipales de evaluación y seguimiento<sup>11</sup>. La función de la DSCI es promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, a través del desarrollo de programas y proyectos que contribuyan a la superación de las condiciones de pobreza y marginalidad social de las familias que subsisten gracias a los cultivos de uso ilícito<sup>12</sup>.

De acuerdo con el Decreto 362 del 22 de febrero de 2018, a través del cual el Gobierno Nacional reglamentó el Decreto-Ley 896 de 2017, son funciones de la Junta de Direccionamiento Estratégico<sup>13</sup> orientar estratégicamente la implementación del programa, impartiendo instrucciones a la DSCI para coordinar con las entidades competentes la aplicación de los planes de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por cultivos de uso ilícito, incluyendo los Parques Nacionales Naturales. Además, esta instancia aprueba la guía metodológica y protocolos de planeación participativa para el diseño de los PISDA, hace seguimiento de la ejecución administrativa y operativa del programa, presenta informes a la CSIVI<sup>14</sup>, da lineamientos de priorización de territorios e imparte directrices para incorporar los enfoques diferenciales, territoriales, étnicos y de género en el desarrollo del PNIS.

De un lado, la DSCI<sup>15</sup> es la encargada de dirigir y coordinar el funcionamiento del PNIS, a través de la coordinación de diferentes entidades del Gobierno Nacional, la articulación “*con las autoridades de seguridad competentes, la provisión de garantías y condiciones de seguridad para las comunidades y territorios afectados por los cultivos de uso ilícito, según la concepción de seguridad contemplada en el Acuerdo Final*”, implementar acciones afirmativas para garantizar la “*efectividad de los enfoques territorial, étnico, diferencial y de género en el PNIS*” y la definición del esquema general de seguimiento y evaluación a la ejecución de los planes y proyectos que se adelanten dentro del PNIS y de los PISDA. Se

---

<sup>9</sup> Artículo 7.

<sup>10</sup> Artículo 3.

<sup>11</sup> Artículo 4.

<sup>12</sup> Artículo 2.

<sup>13</sup> Artículo 2.2.5.1.1.

<sup>14</sup> Comisión para el Seguimiento, Impulso, Verificación e Implementación del Acuerdo Final.

<sup>15</sup> Artículo 2.2.5.1.3.

resalta la facultad que tiene la DSCI para “*coordinar la estructuración y ejecución de los proyectos del PNIS en articulación con las comunidades rurales, agencias nacionales y entidades territoriales*”, así como la función de firmar acuerdos con las comunidades y autoridades territoriales “*para la puesta en marcha del PNIS en los territorios, modificarlos o darlos por terminados cuando se incumpla alguno de estos acuerdos en alguna de sus partes por quienes los suscriban o cuando su ejecución contradiga lo dispuesto en el Acuerdo Final*”. Por el otro, el Consejo Permanente de Dirección<sup>16</sup> tiene como funciones apoyar y asesorar al DSCI en el cumplimiento de sus competencias legales y reglamentarias. Por ejemplo, propone los territorios a ser priorizados para la implementación del PNIS, coadyuva en el diseño y desarrollo de los PISDA y entrega recomendaciones para el diseño de la guía metodológica y protocolos de planeación participativa para el diseño de los PISDA.

Según el capítulo 2 del Decreto 362 de 2018, el nivel territorial del programa está ligado al funcionamiento de los Consejos Asesores Territoriales y las Comisiones Municipales de Planeación Participativa. Los Consejos Asesores Territoriales tienen la función de articular las apuestas territoriales del PNIS y recoger las iniciativas municipales, así como apoyar la identificación de las necesidades y oportunidades de las comunidades que han suscrito los acuerdos de sustitución<sup>17</sup>. A su vez, las Comisiones Municipales de Planeación Participativa<sup>18</sup> tienen las funciones de transmitir las diferentes propuestas de las Asambleas Comunitarias para construir los PISDA; promover la participación de organizaciones sociales y los grupos poblacionales de los territorios afectados por cultivos de uso ilícito, con enfoque territorial, étnico y de género, en la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación; e integrar la visión municipal a la formulación de las estrategias del programa.

**Desde el inicio de la implementación del PNIS, la dinámica del proceso ha consistido en la suscripción de acuerdos colectivos de sustitución, seguidos de la vinculación de las familias a través de la firma de un formulario específico<sup>19</sup>, la entrega del primer pago referido como atención inmediata, la erradicación por parte de la familia, la verificación por parte de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (en adelante, UNODC)<sup>20</sup> y la entrega de la asistencia técnica y los dineros de los proyectos productivos, de corto y largo ciclo.** Paralelo a este proceso de entrega del PAI la y proyectos productivos, el PNIS debe haber construido los PISDA en articulación con los PDET. Así es que se reafirma la secuencia entre las acciones e inversiones focalizadas en las familias y aquellas que se dirigen a la materialización de la Reforma Rural Integral en los territorios con mayor presencia de cultivos de uso ilícito. Las entidades accionadas tienen la

---

<sup>16</sup> Artículo 2.2.5.1.5.

<sup>17</sup> Artículo 2.2.5.2.2.

<sup>18</sup> Artículo 2.2.5.2.4.

<sup>19</sup> Esto se realiza a través de la firma de un documento denominado como “*formulario de vinculación de núcleos familiares y establecimiento de compromisos para los procesos de sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito para el desarrollo territorial en el marco de la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera*”.

<sup>20</sup> Esta agencia fue designada como parte verificadora en el punto 6 del AFP.

obligación en los términos de los Decretos-Ley 893 y 896 de 2017 de generar una transformación estructural del ámbito rural asegurando “*el bienestar y el buen vivir, la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural, el desarrollo de la economía campesina y familiar y las formas propias de producción de las [pueblos, comunidades y grupos étnicos], el desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto y el reconocimiento y la promoción a las organizaciones de mujeres rurales, y hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación*”<sup>21</sup>. Esta articulación entre estrategias derivadas del AFP, lleva a reconocer que el PAI es sólo un componente del PNIS, que debe ser puesto en marcha de manera paralela a la implementación de los PDET y los PISDA. Sin embargo, en Piamonte (Cauca) y Jardines de Sucumbíos (Ipiales, Nariño)<sup>22</sup>, donde viven algunos accionantes, no se ha precisado como se van a llevar a cabo los programas de adjudicación y formalización de tierra, obras de infraestructura rápida, por fuera de los PDET<sup>23</sup>.

Los acuerdos colectivos fueron discutidos dentro de cada territorio a partir de un “modelo” generado por la DSCI<sup>24</sup>, en el que se establecen como compromisos adquiridos por las comunidades la erradicación del total de los “*cultivos de uso ilícito, incluida la raíz, en un plazo máximo de sesenta (60) días calendario, contados a partir del primer desembolso por concepto de la asistencia alimentaria inmediata*”. Con la firma de los acuerdos, las comunidades se comprometen a no “*resembrar, ni cultivar, ni involucrarse en labores asociadas a los cultivos de uso ilícito, ni participar en la comercialización ilegal de las materias primas derivadas de éstas*”, participar en el diseño, implementación y evaluación de los proyectos y acciones del programa, así como suministrar información veraz en los procesos de vinculación al PNIS, caracterización del núcleo familiar y permitir que se realice la verificación del cumplimiento del compromiso de realizar el levantamiento total de los cultivos de uso ilícito.

Todo lo anterior se supeditó a la firma de acuerdos individuales de vinculación con las familias, en los que el Gobierno se comprometió a entregar en el primer año a partir de la suscripción del acuerdo, 12 millones de pesos en seis pagos, invertir por núcleo familiar \$1.800.000 para proyecto de auto sostenimiento y \$9.000.000 para un proyecto de ciclo corto e ingreso rápido. Durante el segundo año, se debía entregar una suma de \$10.000.000 para proyectos productivos de ciclo largo, con la correspondiente implementación de programas

---

<sup>21</sup> Artículo 2 del Decreto-Ley 893 de 2017.

<sup>22</sup> Ambos municipios no fueron priorizados como zonas PDET en el Decreto-ley 893 de 2017, pero sí deben contar con PISDA. De acuerdo con información obtenida a través de las organizaciones sociales del Putumayo, aún no se ha iniciado la construcción del PISDA.

<sup>23</sup> Mediante Ordenanza 783 de 17 de julio de 2019, la Asamblea departamental de Putumayo adoptó el Plan de Acción para la Transformación Regional – subregión Putumayo, del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial.

<sup>24</sup> Anexo en respuesta a derecho de petición enviado a la Consejería para la Estabilización y Consolidación con No. OFI19-00148668 / IDM 1207004 del 20 de diciembre de 2019.

de asistencia técnica integral por un periodo de 24 meses con un costo de \$3.200.000 por hogar. Los plazos y las condiciones varían de acuerdo con cada pacto regional de sustitución.

Según los formularios de vinculación firmados por las familias accionantes en esta tutela, el incumplimiento de los compromisos adquiridos por los núcleos familiares implica el *“retiro inmediato del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito y en consecuencia, no acceder a los beneficios pactados con el Gobierno Nacional, excepto en casos fortuitos o de fuerza mayor debidamente probados o el incumplimiento por parte del Gobierno”*. Esto quiere decir que la suspensión y expulsión de las familias del PNIS conlleva al no pago del PAI, la no prestación de la asistencia técnica, el no desembolso del dinero para proyecto de auto sostenimiento, ni los 19 millones de pesos para los proyectos productivos de corto y largo plazo. Además, los campesinos podrían verse inmersos en investigaciones penales por la aceptación de la comisión de la conducta referida en el artículo 375 del Código Penal y la consecuente exclusión del tratamiento penal diferenciado (en caso de que algún día se reglamente en el Congreso de la República). Consecuencias que se consideran muy severas dadas las condiciones de vulnerabilidad en la que quedan las familias, que dependían económicamente de la coca y que resultan ahora dependientes de los ingresos del PNIS a través de los subsidios o los proyectos. Dicho en otras palabras: *las familias que han sido excluidas indebidamente del PNIS pasaron de aliviar la pobreza a punta de hoja de coca, a padecer la inequidad económica sin un ingreso estable*.

Frente a la pregunta de si las decisiones relativas a la suspensión o exclusión era una forma de sanción, la DSCI contestó que tales decisiones *“no son una forma de sanción por el incumplimiento de compromisos (...) Se deben al cumplimiento o no de los requisitos de permanencia en el programa a través del cual se ejecuta una de las alternativas de la política pública integral para enfrentar el problema de las drogas”*<sup>25</sup>.

El 26 de julio de 2017 se firmó el Acuerdo Regional para la implementación del PNIS del Acuerdo final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en el departamento del Putumayo, el municipio de Piamonte (Cauca) y Cofanía Jardines de Sucumbíos (Ipiales, Nariño), que corresponde a las zonas que habitan los accionantes de esta tutela. De esta manera los compromisos que se consignaron en los acuerdos familiares exigían un levantamiento total de los cultivos de uso ilícito en un plazo máximo de 45 días calendario, contados a partir del primer desembolso por concepto del PAI, mientras que el segundo desembolso por concepto de PAI estaba sujeto al levantamiento de la totalidad de los cultivos de uso ilícito por parte de las familias. El Gobierno a su vez se comprometió a poner en marcha las estrategias incluidas en el punto uno del AFP, específicamente el Plan de Acceso y Formalización de la Tierra, estipulado en el Decreto-Ley 902 de 2017, para *“garantizar a las familias el derecho al acceso y uso de la tierra”*.

---

<sup>25</sup> Respuesta a derecho de petición enviado a la Consejería para la Estabilización y Consolidación con No. OFI19-00148668 / IDM 1207004 del 20 de diciembre de 2019.

El PNIS como política de reducción de cultivos de uso ilícito tiene fundamento de derecho internacional, de acuerdo con las Directrices Internacionales sobre Política de Drogas y Derechos Humanos<sup>26</sup>, en la obligación de los Estados de “*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*”<sup>27</sup>. Esto como un desarrollo del deber de garantizar un nivel de vida adecuado a la población rural, del que no pueden ser privadas las personas que dependen de las economías de las drogas ilícitas, en sintonía con el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Justamente, en la más reciente evaluación del país, que realizó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, se recomendó continuar los esfuerzos por integrar el enfoque de derechos humanos en la implementación del programa de sustitución derivado del AFP para ofrecer “*proyectos productivos alternativos que aseguren un nivel de vida adecuado para los campesinos concernidos y sus familias, asegurando su debida participación, tanto en el diseño como en la implementación de dichos proyectos, así como oportunidades reales de comercialización de sus productos*”<sup>28</sup>.

A pesar de los esfuerzos del Gobierno Nacional, el PNIS ha tenido múltiples dificultades institucionales y administrativas en su implementación. En **primer lugar**, es necesario aclarar que desde el punto de vista institucional ha habido cambio en la dirección y competencias del programa. Desde su creación, hasta la expedición del reciente Plan Nacional de Desarrollo, la entidad encargada de la implementación del PNIS había sido la DSCI. De acuerdo con el artículo 5 del Decreto 672 de 2017, esta dirección se encontraba adscrita a la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto. Con el Decreto 179 de 2019, se modificó la estructura del Departamento Administrativo de Presidencia y se reorganizó la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto bajo la nueva Consejería Presidencial para

---

<sup>26</sup> Las Directrices Internacionales sobre Políticas de Drogas fueron citadas por la Corte Constitucional en la Sentencia C-253 de 2019, M. P. Diana Fajardo Rivera, para afirmar la importancia de la dignidad humana en el análisis constitucional de las políticas de drogas. En palabras de la Corte, “*el sentido último de los sistemas de protección puede verse como un conjunto de garantías institucionales y judiciales, orientadas a asegurar a las personas el poder vivir en dignidad. Las guías internacionales sobre derechos humanos y política de drogas también reconocen la dignidad humana como el principal principio fundacional de derechos humanos, a partir del cual construir ese terreno común. Por eso sostienen que ‘ninguna ley, política o práctica sobre drogas puede tener el efecto de socavar o violar la dignidad de cualquier persona o grupo de personas’*” (subrayas fuera del texto).

<sup>27</sup> PNUD, OMS, ONUSIDA y ICHRD (2019). *Directrices internacionales sobre política de drogas y derechos Humanos*. p. 10. Recuperado de: [https://www.humanrights-drugpolicy.org/site/assets/files/1/hrdp\\_guidelines\\_spanish\\_2020\\_v1final.pdf](https://www.humanrights-drugpolicy.org/site/assets/files/1/hrdp_guidelines_spanish_2020_v1final.pdf),

<sup>28</sup> Comité DESC (2017). *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Colombia*. p. 9. Recuperado de [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=5](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=5),

la Estabilización y la Consolidación<sup>29</sup>, que mantuvo la DSCI en virtud de la referencia realizada en el artículo 3 del Decreto-Ley 896 de 2017.

Sin embargo, el párrafo 4 del artículo 281 de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, estableció que:

*“para el cumplimiento e implementación de la política de estabilización, en especial lo contemplado en el presente artículo, con la expedición de la presente ley, la Agencia de Renovación del Territorio cambiará su adscripción del Sector Agricultura y Desarrollo Rural al sector Presidencia de la República. En desarrollo de lo anterior, el desarrollo y ejecución del **Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos, se efectuará por parte de la Agencia de Renovación del Territorio.** Con base en las facultades permanentes que se asisten al Gobierno nacional, dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la presente ley, se procederán a efectuar los arreglos institucionales a que haya lugar”* (subrayas fuera del texto).

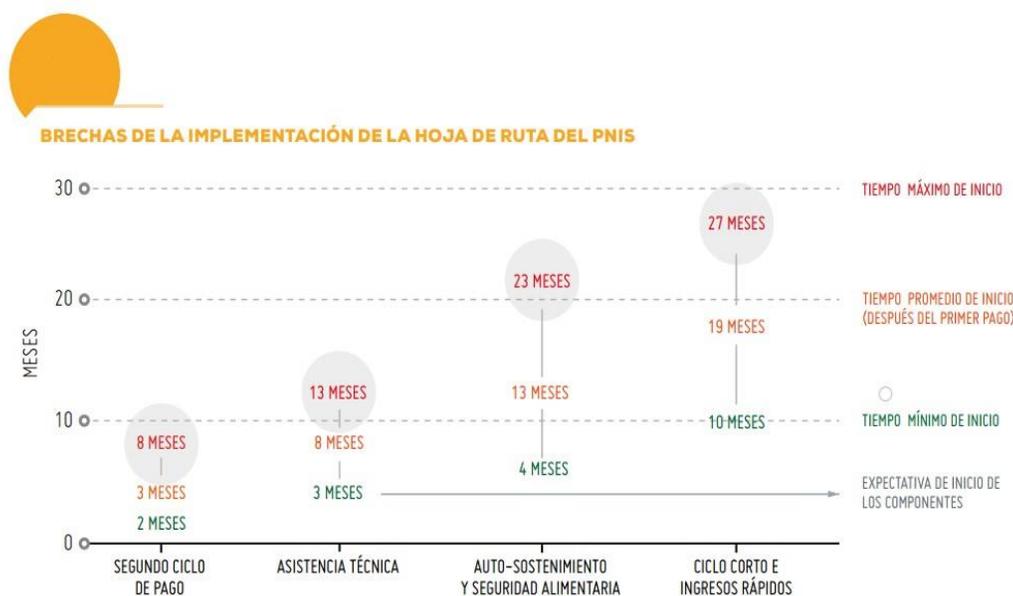
Debido a ello, el Gobierno Nacional emitió el Decreto 1784 de 2019, en el que se cambió la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) al Sector Presidencia de la República, con el propósito de mejorar la articulación de las acciones gubernamentales en el cumplimiento de las obligaciones derivadas del AFP. Posteriormente, la Presidencia emitió el Decreto 2107 de 2019, por medio del cual creó la DSCI adentro de la ART asignándole las funciones en el artículo 26<sup>a</sup>. Además, Presidencia emitió el Decreto 2108 de 2019, por medio de la cual se modificó la planta de personal de la ART, en donde se indicó que la DSCI es una dependencia de dicha entidad “*que cuenta con autonomía administrativa y financiera, en los términos del literal j) del artículo 54 de la Ley 489 de 1998*”. Por ende, en la actualidad el PNIS es competencia de la DSCI, la cual se encuentra adscrita a la ART, que a su vez hace parte del marco administrativo de la Presidencia en los términos del artículo 5 del Decreto 1784 de 2019.

**En segundo lugar**, las dificultades administrativas, documentadas por organizaciones de la sociedad civil, constituyen brechas de implementación en la hoja de ruta del PNIS a nivel nacional. De acuerdo con la Fundación Ideas para la Paz (FIP) (ver imagen No. 1), si se toma como referencia de inicio del programa en cada territorio el primer pago, se puede concluir que, en el caso de las familias que han obtenido acceso a los componentes del PNIS, en promedio la asistencia técnica llegó ocho meses después del primer pago, el componente de autosostenimiento 13 meses después, y el proyecto de ciclo corto 19 meses después. Lo que significa un retraso considerable en la ejecución del programa por parte del Gobierno Nacional.

---

<sup>29</sup> Artículo 19.

Imagen No. 1: Brechas de la implementación de la hoja de ruta del PNIS



**Fuente:** FIP (2019). ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Desafíos, dilemas actuales y la urgencia de un consenso, p. 18.

Si bien la UNODC reportó que a septiembre de 2019 se habían realizado la totalidad de los pagos a 38.525 familias y se habían verificado 82.237<sup>30</sup>, la gestión de un programa nacional que implica la articulación de una oferta estatal ha tomado más tiempo del que se esperaba y mientras se intentaron nuevas vías para la resolución de los problemas, el cambio de gobierno y una cierta interinidad en la DSCI, generaron desajustes institucionales que terminaron afectando el cumplimiento de las obligaciones con las familias. Para facilitar la planeación de los PDET (a cargo de la ART), y el PNIS (a cargo de la DSCI) se firmó en noviembre de 2017 la circular 0017<sup>31</sup>, en la que se articularon los procesos de construcción e implementación participativa de PDET y PNIS en 118 de los 170 municipios priorizados por el artículo 3 del Decreto-Ley 893 de 2017. Sin embargo, la decisión de juntar en Presidencia de la República las dos entidades puede indicar que la medida no ha resultado eficiente o que la carga de trabajo está siendo elevada para los equipos. Al inicio, la operación de la DSCI funcionaba bajo una dependencia que no superaba los diez profesionales; para el final del Gobierno de Juan Manuel Santos el 90% de las 130 personas que trabajaban en esta dependencia eran contratistas incorporados a través de la UNODC en Colombia<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> UNODC (2019). Informe No. 19, Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos PNIS.

<sup>31</sup> Anexo en respuesta a derecho de petición enviado a la Consejería para la Estabilización y Consolidación con No. OFI19-00148668 / IDM 1207004 del 20 de diciembre de 2019.

<sup>32</sup> FIP (2019). ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Desafíos, dilemas actuales y la urgencia de un consenso, p. 18.

Además, de acuerdo con la FIP, los regionales del PNIS:

*“están desbordados y no cuentan con las capacidades para desarrollar los distintos componentes del Programa. El acompañamiento y apoyo por parte de UNODC ha sido objeto de críticas (especialmente a sus costos), y no ha avanzado con la celeridad necesaria para respaldar el proceso de sustitución”<sup>33</sup>.*

Esta situación impactó la firma de la vinculación familiar al programa, tal como lo muestra el Primer Informe al Congreso sobre el Estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz 2016 – 2019 de la Procuraduría General de la Nación. Según este informe, 130.000 familias se vincularon a Acuerdos Colectivos firmados por la DSCI durante el 2017 y 2018, pero con fecha de corte de agosto de 2019, solo el 76% habían firmado el acuerdo individual<sup>34</sup>, que fue la condición necesaria para la vinculación efectiva al PNIS. Hay que resaltar que, para abril de 2019, el 67% de las familias que hacían parte del Programa ya habían recibido el primer pago de asistencia alimentaria, que estaba condicionado a la erradicación de sus plantíos, y el 40% contaba con asistencia técnica para el desarrollo de los proyectos productivos<sup>35</sup>. Para septiembre de 2019, el Centro de Recursos para el Análisis del Conflicto (CERAC) reportó que 57.186 familias habían recibido al menos el primer pago de asistencia alimentaria, mientras que 9.301 ya habían finalizado el ciclo de pagos de este componente<sup>36</sup>, y 33.106 familias que firmaron acuerdos colectivos aún no habían firmado acuerdos individuales<sup>37</sup>.

Una de las consecuencias más notables del cambio de Gobierno con respecto al PNIS fue la decisión de no firmar más acuerdos colectivos e iniciar una verificación más exhaustiva de las familias que ya pertenecían al PNIS. El resultado fue la suspensión de agosto a octubre de 2019 de 12.399 familias<sup>38</sup>. Este contexto, que es el mismo en el que se produjeron los hechos que fundamentan la presente acción de tutela, da cuenta de dos cosas: por un lado, de una práctica institucional de aplicar filtros excesivos a las familias a través de requerimientos administrativos; por otro lado, de errores en los procedimientos de verificación del cumplimiento de los compromisos derivados de los formularios de vinculación de cada núcleo familiar. De hecho, varias familias que hacen parte de los procesos organizativos se han *quejado* de la falta de rigurosidad con que la UNODC ha realizado el levantamiento de

---

<sup>33</sup> Ibid. p. 16.

<sup>34</sup> Procuraduría General de la Nación (2019). Primer informe al Congreso Sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz 2016 – 2019, p. 181.

<sup>35</sup> FIP (2019). ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Desafíos, dilemas actuales y la urgencia de un consenso, p. 18.

<sup>36</sup> CERAC (2019). Documento de balance de los primeros 30 meses de la implementación del Acuerdo Final, p. 70.

<sup>37</sup> Ibid. p. 72.

<sup>38</sup> Ibid. p. 70.

la información sobre el cumplimiento, lo que redundó en suspensiones y expulsiones del programa<sup>39</sup>.

En este sentido, la Tabla No. 1 muestra que a diciembre de 2019 6.634 familias estaban suspendidas por el PNIS debido a informaciones entregadas por el ente verificador que desde el año 2017 es la UNODC. De otro lado, hay 4.609 suspendidas directamente por la DSCI por las causales de “SISBEN Multiafiliado” y “No entrego documentos requeridos por el PNIS”. En la región Andinoamazónica se han suspendido a 2.693 por las causales mencionadas en la tabla No. 1, mientras que en los municipios de Ipiales y Puerto Asís la cifra es de 886 familias. A diciembre de 2019, se habían excluido definitivamente del PNIS a 6.325 familias, de las que 2.592 son de Putumayo, 58 son de Ipiales (Nariño) y 18 de Piamonte (Cauca)<sup>40</sup>. Los casos de esta tutela hacen parte de los registrados en la Tabla No. 1.

De acuerdo con la UNODC<sup>41</sup>, en general las familias inscritas al PNIS han cumplido sus compromisos. Esto se puede afirmar ya que la tasa de resiembra de coca en los 56 municipios donde se ha implementado el programa es de 0.4 %. Sin embargo, a menos de 3 años del inicio de PNIS aún hay 12% de familias que no han recibido el primer pago del componente de asistencia alimentaria, que se pensó articulado a la implementación de los proyectos productivos de corto/mediano plazo, y la asistencia técnica integral se ha llevado a 60.842 familias. Entre los casos de suspensiones, exclusiones y la falta de asistencia técnica, el programa ha desatendido a 38.255 familias, cifra equivalente al número de familias que finalizaron el ciclo de pagos de \$2'000.000 bimensual.

*Tabla No. 1. Número de familias suspendidas a diciembre de 2019, según las causales de aplicación frecuente por la DSCI a nivel nacional, regional y por municipio de procedencia de los accionantes.*

|  |  | Suspensiones |                                      |                       |
|--|--|--------------|--------------------------------------|-----------------------|
|  |  | Nacional     | Región Andinoamazónica <sup>42</sup> | Puerto Asís - Ipiales |
|  |  |              |                                      |                       |

<sup>39</sup> Desde diversas organizaciones sociales, se ha cuestionado el papel de la UNODC como ente verificador y como administrador de recursos y personal del programa. La función de verificación del cumplimiento del Punto 4 del AFP, fue encargada a la UNODC y a la Comisión Global de Política de Drogas, en calidad de garantes externos. Mientras que la UNODC suscribió un convenio con Gobierno Nacional (denominado como “Proyecto para monitorear la política nacional de reducción de cultivos ilícitos y fortalecer el desarrollo rural integral como puntos cruciales en la construcción”) bajo el cual tiene las funciones de vigilancia del cumplimiento de erradicación por parte de las familias que firman acuerdos de sustitución. Si bien no se accionad a la UNODC, es necesario advertir la inconveniencia de esta dualidad de funciones, pues es el único ente externo con capacidad para estar en terreno al cual se pudiera acudir con una queja sobre el programa, al tiempo que es la entidad que verifica el cumplimiento y sienta las bases para excluir a la gente del programa.

<sup>40</sup> Respuesta a derecho de petición enviado a la Consejería para la Estabilización y Consolidación con No. OFI19-00148668 / IDM 1207004 del 20 de diciembre de 2019

<sup>41</sup> UNODC (2019). Informe No. 19, Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos PNIS.

<sup>42</sup> Incluye Putumayo, Piamonte (Cauca) e Ipiales (Nariño).

|                                     |   |      |     |     |
|-------------------------------------|---|------|-----|-----|
| Entidad que realizó la verificación | Ente verificador no pudo ingresar/Sujeto a nueva verificación/Pendiente informe de verificación                                   | 644  | 303 | 202 |
|                                     | Ejercicios de monitoreo (cartografía, seguimientos) /no acompañamiento a la visita de verificación                                | 2040 | 218 | 213 |
|                                     | Inscrito como cultivador. Inexistencia de cultivos, falsedad en la información reportada / El tipo de actividad no es el correcto | 505  | 53  | 11  |
|                                     | Levantamiento parcial de ilícitos - No Levantamiento  | 1770 | 596 | 224 |
|                                     | Incumplimiento de requisitos y/o compromisos  | 1448 | 489 | 18  |
|                                     | No registra información - No registra en el informe   | 227  | 148 | 3   |
| DSCI                                | No entregó documentos requeridos por el PNIS (4 meses)  | 2004 | 133 | 13  |
|                                     | SISBEN Multi afiliado, otra ubicación, por puntaje / Actualización de ficha.  | 1598 | 429 | 427 |
|                                     | RENEC registra fallecido, Suspendo derechos políticos, duplicidad de documento, datos no corresponden.                            | 516  | 99  | 36  |
|                                     | Multiafiliación   | 491  | 225 | 34  |

**Fuente:** Elaborado a partir de anexo en respuesta a derecho de petición enviado a la Consejería para la Estabilización y Consolidación con No. OFI19-00148668 / IDM 1207004 del 20 de diciembre de 2019.

Si bien es cierto que el PNIS ha hecho avances importantes en la vinculación al desarrollo alternativo de familias que sin las oportunidades generadas por el AFP no se hubieran podido involucrar, es evidente que el programa ha tenido una desarticulación territorial. Se puede atribuir esta desarticulación en los territorios, por un lado, a la inestabilidad institucional a la que se ha enfrentado el PNIS desde que se creó en mayo de 2017; y, por otro lado, a las acciones enfocadas en familias que han dejado de lado el trabajo conjunto con otras

autoridades nacionales y locales para la transformación de la estructura económica de las zonas cocaleras. El llamado que se hace mediante esta acción de tutela es, entonces, al reconocimiento de las complejidades de los territorios al momento de implementar el programa, por lo que el enfoque territorial adquiere más vigencia que nunca al momento de analizar en cada caso los incumplimientos de los núcleos familiares. Muchas familias no entienden por qué, a partir del inicio del Gobierno de Iván Duque, se inició un proceso de depuración de los beneficiarios del PNIS, lo que se ve reflejado en las cifras aportadas por el CERAC. El AFP y su programa de sustitución es quizá la oportunidad más grande que tiene la institucionalidad colombiana para hacer una presencia constructiva y no represiva en estos territorios, y restablecer relaciones de confianza con las comunidades que ahí habitan. Por esa razón es importante que exista una articulación entre la oferta estatal y el cumplimiento de los compromisos generados por los acuerdos de sustitución y los formularios de vinculación del núcleo familiar.

Para concluir esta sección es necesario recordar que el PNIS no sólo es la entrega de unos dineros a las familias que firmaron el formulario de vinculación al programa, por el contrario, este programa implica una transformación territorial que le permita a todas las poblaciones que habitan estos territorios salir de la dependencia estructural del cultivo de hoja de coca. Razón por la cual se previeron mecanismos como los PISDA, que articulados con los PDET, constituyen un esfuerzo por hacer realidad la Reforma Rural Integral en los territorios cocaleros. A la fecha persisten las dudas alrededor de la implementación de estos planes de desarrollo surgidos del AFP, por lo que al final, se realizará una solicitud a este despacho para que ordene a las entidades accionadas a emitir un informe sobre la implementación de los demás componentes del PNIS (entiéndase la construcción y ejecución de los PISDA y los PDET).

## **2. FUNDAMENTOS DE HECHO**

### **2.1. Primer caso: Pablo Teodoro Cuarán Rosero**

Pablo Teodoro Cuarán Rosero vive en la vereda Playa Rica, ubicada en el municipio de Puerto Asís (Putumayo), se autorreconoce como campesino y, debido a distintas circunstancias de desigualdad estructural, ha sido cultivador de coca. Esta labor le ha permitido garantizar la provisión de recursos a su hogar, integrado por su esposa y dos menores de edad, así como los gastos relacionados con el transporte, la salud y la educación. Su casa no cuenta con agua potable ni acueducto, apenas con electricidad, y le toma cerca de dos horas en bote llegar a la cabecera municipal. El señor Cuarán Rosero, por tener más de 60 años, es, además, adulto mayor<sup>43</sup>.

Mediante formulario CUB 801252, suscrito el 20 de marzo de 2018, su núcleo familiar fue vinculado al PNIS. En tal documento adquirió el compromiso de levantar 3 has de coca

---

<sup>43</sup> De conformidad con el artículo 3 de la Ley 1251 de 2008, modificada por la Ley 1850 de 2017, adulto o adulta mayor “[e]s aquella persona que cuenta con sesenta (60) años de edad o más”.

cultivadas en el predio denominado “Villa Marcela”, que se encuentra ubicado en la vereda Playa Rica, de Puerto Asís (Putumayo).

El 7 de junio de 2018 el señor Cuarán Rosero recibió el pago de dos millones de pesos (\$2.000.000) por concepto de *asistencia alimentaria inmediata*, en virtud del PNIS.

El 19 de agosto de 2018 fue visitado por la UNODC), con el fin de verificar el cumplimiento del formulario de vinculación al PNIS. En tal visita, la UNODC señaló que, de las 3 has de cultivos de uso ilícito, habían sido intervenidas 2,08 has, dejando sin intervenir 0,92 has, por lo cual se trataba de un levantamiento parcial.

Con base en lo anterior, el 29 de diciembre de 2018 la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos suscribió el documento OFI 18-00172570 / JMSC 111760, por medio de la cual se le comunicó su situación de incumplimiento parcial frente al PNIS.

El 17 de enero de 2019 el señor Cuarán Rosero presentó un derecho petición ante la Dirección del PNIS con el fin de solicitar una nueva visita ocular y la no desvinculación del programa, pues, a dicha fecha, había satisfecho los compromisos adquiridos en el formulario de vinculación. Además, señaló que, para el día de la visita realizada por la UNODC, no había levantado el total de los cultivos de uso ilícito que se encontraban en su predio pues, debido a quebrantos de salud, estaba incapacitado para realizar dicha labor. Para sustentar ello, adjuntó un documento de su historia clínica que demostraba el trauma que padece en su rodilla izquierda. Igualmente, adjuntó un acta de la asamblea comunitaria de la vereda Playa Rica, de 16 de enero de 2016, en la que se alega la ausencia de una debida actuación por parte de algunas personas de la UNODC, y la necesidad de que las asambleas comunitarias respalden las actas que levanta tal entidad al momento de verificar el cumplimiento de los acuerdos voluntarios de sustitución.

EL 27 de junio de 2019 el señor Cuarán Rosero fue comunicado del oficio OFI 19-00072732 / IDM 1207000, fechado el 25 de junio de 2019, mediante el cual la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación decidió su exclusión del PNIS. Según la entidad, la decisión se sustentó en varias razones. En primer lugar, porque la mera invocación de quebrantos de salud no puede considerarse motivo válido para justificar el no levantamiento de los cultivos de uso ilícito. En segundo lugar, porque otra persona del núcleo familiar pudo lograr los compromisos de erradicación. Y, finalmente, porque los certificados de cumplimiento de los acuerdos de sustitución emitidos por las Juntas de Acción Comunal no pueden ser tenidos en cuenta por cuanto no están facultadas para tal actividad, de acuerdo con la Ley 743 de 2002. Con respecto a este último punto, la Consejería señaló que, en virtud del proyecto de cooperación firmado entre la UNODC y el Gobierno de Colombia para “*monitorear la política nacional de reducción de cultivos ilícitos y fortalecer el desarrollo rural integral como puntos cruciales en la construcción*”, y el punto 3.2 del *Protocolo de Procedimiento en caso de inconsistencia o incumplimiento de los núcleos familiares con el PNIS*, es la UNODC el organismo facultado para realizar la verificación.

El 3 de julio de 2019 el señor Cuarán presentó recurso de reposición contra el oficio OFI 19-00072732 / IDM 1207000, pues en ningún momento se le dio a conocer al acta de verificación levantada por la UNODC; por lo cual él no pudo controvertir la decisión, violándose así el derecho al debido proceso, particularmente el derecho a controvertir pruebas. Asimismo, el señor Cuarán resaltó que en su predio ya no existían cultivos de uso ilícito, dando así cumplimiento a los compromisos adquiridos en el formulario de vinculación. En dicho recurso señaló nuevamente que, debido a quebrantos de salud, a la fecha de la verificación realizada por la UNODC no había podido levantar el resto de los cultivos de uso ilícito que se encontraba en su predio, y que esta entidad no le presentó ni le dio a conocer el acta de la visita realizada. Asimismo, sostuvo que el Estado colombiano había incumplido con los compromisos adquiridos con las poblaciones campesinas cocaleras con voluntad de sustituir sus cultivos de uso ilícito, por cuanto no se han realizado los pagos de la asistencia alimentaria inmediata en las fechas estipuladas, ni se han adelantado los proyectos productivos. Por último, resaltó que el derecho de petición dirigido a la Dirección del PNIS el 17 de enero de 2019, en el que solicitó una nueva visita ocular a su predio con el fin de verificar el cumplimiento del compromiso de erradicación., nunca fue respondido.

A la fecha, luego de siete meses, no ha recibido respuesta al recurso de reposición interpuesto.

## **2.2. Segundo caso: Yordy Manuel Rivera Obando**

Yordy Manuel Rivera Obando vive en el consejo comunitario Nuevo Renacer, ubicado en la en el corregimiento Cofanía Jardines de Sucumbíos, de Ipiales (Nariño). Se autorreconoce como afrodescendiente y campesino, y, debido a distintas circunstancias de desigualdad estructural, ha sido cultivador de coca. Esta labor le ha permitido garantizar los gastos del hogar, compuesto por él y su esposa, también afrodescendiente.

El señor Rivera Obando se encuentra inscrito en el Registro Único de Víctimas (en adelante RUV), ya que ha sido víctima del conflicto armado, particularmente de amenazas y desplazamiento forzado. El predio en el que habita es arrendado y está ubicado a dos horas aproximadamente del centro poblado del corregimiento y a un día de la cabecera municipal. Su vivienda no cuenta con servicios básicos, a excepción de luz eléctrica.

Mediante formulario CUB 758635, suscrito el 23 de febrero de 2018, su núcleo familiar fue vinculado al programa PNIS. En tal documento adquirió el compromiso de levantar 2 has de cultivos de uso ilícito en el predio que se encuentra ubicado en el consejo comunitario Nuevo Renacer, de la vereda Ranchería, del municipio de Ipiales (Nariño).

El 27 de marzo de 2018 recibió el pago de dos millones de pesos (\$2.000.000) por concepto de *asistencia alimentaria inmediata*, en virtud del PNIS.

El 14 de mayo de 2018 fue visitado por la UNODC con el fin de verificar el cumplimiento del formulario de vinculación al programa PNIS. En tal visita, la UNODC señaló que, de las

2 has de cultivos de uso ilícito, habían sido intervenidas 0,6 has, dejando sin intervenir 1,4 has, por lo cual se trataba de un levantamiento parcial.

En virtud de la visita realizada por la UNODC, la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos suscribió el documento OFI 18-00098548 / IDM 111760, mediante el cual se le comunicaba la situación de incumplimiento frente al PNIS.

El 28 de agosto de 2018 Rivera Obando presentó descargo contra el oficio OFI 18-00098548 / IDM 111760. Allí argumentó que, para la fecha de la visita de la UNODC, no pudo realizar el levantamiento total de las plantas de uso ilícito pues había recibido amenazas contra su integridad física en caso de erradicarlas. Sin embargo, resaltó que, al comprobar que se trataba de una *falsa alarma*, procedió a erradicar los cultivos de uso ilícito que se encontraba en su predio, por lo cual había cumplido los compromisos adquiridos en el formulario de vinculación al PNIS. Junto a los descargos presentó declaración juramentada donde señaló las razones de su incumplimiento.

El 7 de junio de 2019 fue emitido el oficio OFI 19-00065788 / IDM 1207000, mediante el cual la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación decidió excluir a su núcleo familiar del PNIS por no demostrar la ocurrencia de un evento de fuerza mayor o caso fortuito que haya impedido el cumplimiento del acuerdo de erradicación. Según este documento, la decisión se basó en la ausencia de elementos probatorios mediante los cuales se permitiera determinar que fue amenazado y en la falta de copia de denuncia ante la autoridad judicial y administrativa competente que permitiera certificar los hechos de la amenaza.

En la respuesta al derecho de petición del 10 de diciembre<sup>44</sup>, esa entidad contestó que “*con ocasión a los descargos, notificación de cumplimiento, contestación del mismo y la eventual actuación Administrativa, se procede a informar que, en este momento se encuentran en estudio por parte de la Oficina Jurídica de la Consejería para la Estabilización y Consolidación las respectivas respuestas a las comunicaciones de los acuerdos suscritos con el PNIS*”. Lo que supone una información ambigua por parte de la entidad accionada, pues justamente, Yordy cuenta con una decisión que no obra en el expediente que la DSCI tiene a su nombre.

### **2.3. Tercer caso: Eduar de Jesús Velásquez Soto**

Eduar de Jesús Velásquez Soto vive en la vereda Alto Amarradero, perteneciente al corregimiento de Cofanía Jardines de Sucumbíos, de Ipiales (Nariño). Se autorreconoce como campesino y, debido a distintas circunstancias de desigualdad estructural, ha sido cultivador de plantas declaradas como ilícitas. Esta labor ha sido su principal motor

---

<sup>44</sup> Respuesta a derecho de petición enviado a la Consejería para la Estabilización y Consolidación con No. OFI19-00142193 / IDM 1207004 del 10 de diciembre de 2019.

económico y le ha permitido sufragar los distintos gastos del hogar, compuesto por 5 personas, entre ellas dos menores de edad.

Velásquez Soto se encuentra inscrito en el RUV, ya que ha sido víctima del conflicto armado, particularmente de amenazas, desaparición forzada, desplazamiento, homicidio y lesiones. Asimismo, ha debido de cambiar de residencia en múltiples ocasiones debido a las fumigaciones con glifosato. Actualmente, habita una vivienda que no posee servicios básicos y que se encuentra a dos horas, aproximadamente, del centro poblado del corregimiento y a un día de la cabecera municipal.

Mediante formulario CUB 759003, suscrito el 23 de febrero de 2018, su núcleo familiar fue vinculado al programa PNIS. En tal documentó adquirió el compromiso de levantar 3 has de cultivos de uso ilícito en el predio que se encuentra ubicado en la vereda Alto Amarradero, del corregimiento de Cofanía Jardines de Sucumbíos, de Ipiales (Nariño).

El 26 de marzo de 2018 recibió el pago de dos millones de pesos (\$2.000.000) por concepto de *asistencia alimentaria inmediata*, en virtud del PNIS.

El 12 de mayo de 2018 fue visitado por la UNODC con el fin de verificar el cumplimiento del formulario de vinculación al programa PNIS. En tal visita, la UNODC señaló que, de las 3 has de cultivos de uso ilícito, habían sido intervenidas 2,25 has, dejando sin intervenir 0,75 has, por lo cual se trataba de un levantamiento parcial. La UNODC no dejó constancia de la diligencia en un acta que se haya puesto a consideración de Soto Velásquez.

En virtud de la visita realizada por la UNODC, el 18 de agosto de 2019 la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos suscribió el oficio OFI 18-00098537 / IDM 111760, mediante el cual se comunicaba la situación de incumplimiento frente al PNIS.

El 28 de agosto de 2018 Soto Velásquez presentó descargos contra el oficio OFI 18-00098537 / IDM 111760. Sostuvo que, para la fecha de la visita de la UNODC, no pudo realizar el levantamiento total de las plantas de uso ilícito pues había recibido amenazas contra su integridad física en caso de erradicarlas. Sin embargo, resaltó que, al comprobar que se trataba de una *falsa alarma*, procedió a erradicar los cultivos de uso ilícito que se encontraba en su predio, por lo cual había cumplido los compromisos adquiridos en el formulario de vinculación al PNIS. Junto a los descargos presentó declaración juramentada donde señalaba las razones de su incumplimiento. En el expediente que posee la DSCI, que fue solicitado mediante derecho de petición, no se registra el documento de descargos del este accionante.

El 7 de junio de 2019 fue emitido el oficio OFI 19-00065874 / IDM 1207000, mediante el cual la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación decidió excluir a su núcleo familiar del PNIS por no demostrar la ocurrencia de un evento de fuerza mayor o caso fortuito que haya impedido el cumplimiento del acuerdo de erradicación. De acuerdo con la Consejería, la decisión se basó en la ausencia de elementos probatorios mediante los cuales

se permitiera determinar que fue amenazado, como de alguna copia de denuncia ante la autoridad judicial y administrativa competente que permitiera certificar los hechos de la amenaza.

#### **2.4. Cuarto caso: Silvio Nemecio Jurado Marroquín**

Silvio Nemecio Jurado Marroquín vive en la vereda Alto Santamaría del municipio de Puerto Asís (Putumayo). Se autorreconoce como campesino y, debido a distintas circunstancias de desigualdad estructural, ha sido cultivador de coca. Esta labor ha sido su principal motor económico y le ha permitido sufragar los gastos del hogar, compuesto por 5 personas, entre ellas una menor de edad.

Jurado Marroquín y su familia habitan una vivienda rural que no cuenta con servicios básicos y que se encuentra aproximadamente a hora y media del casco urbano del municipio, siendo, en su caso, la moto el principal medio de transporte.

Mediante formulario CUB 766611, suscrito el 20 de marzo de 2018, su núcleo familiar fue vinculado al programa PNIS. En tal documento adquirió el compromiso de levantar 2,5 has de cultivos de uso ilícito en el predio que se encuentra ubicado en la vereda Alto Santamaría de municipio de Puerto Asís (Putumayo).

El 7 de junio de 2018 recibió el pago de dos millones de pesos (\$2.000.000) por concepto de *asistencia alimentaria inmediata*, en virtud del PNIS.

El 30 de julio de 2018 fue visitado por la UNODC con el fin de verificar el cumplimiento del formulario de vinculación al programa PNIS. En tal visita, la UNODC señaló que, de las 2 has comprometidas a erradicar (y no 2 has como se encontraba en el formulario de vinculación CUB 766611), habían sido intervenidas 0,7 has, dejando sin intervenir 1,30 has, por lo cual se trataba de un levantamiento parcial.

En virtud de la visita realizada por la UNODC, la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos suscribió el oficio OFI 18-00172490 / IDM 111760, mediante el cual se le comunicaba su situación de incumplimiento frente al PNIS.

El 16 de enero de 2019 Jurado Marroquín presentó descargos contra el oficio OFI 18-00172490 / IDM 111760, por el presunto incumplimiento del formulario de vinculación al PNIS. Allí sostuvo que, para la fecha de la visita de la UNODC, no pudo realizar el levantamiento total de las plantas de uso ilícito pues sostenía una deuda con un tercero, razón por la cual se demoró en la erradicación. Sin embargo, resaltó, una semana después ya no contaba con estos cultivos, por lo cual había cumplido con los compromisos adquiridos con el PNIS.

En los descargos Jurado Marroquín adjuntó dos constancias de verificación, una suscrita por el delegado de la vereda Alto Santamaría ante el PNIS y otra del delegado del Consejo Municipal de Planeación Participativa (CMPP) del PNIS en el corregimiento de Puerto Vega

(Puerto Asís, Putumayo), en donde constataban la erradicación de los cultivos de uso ilícito que se encontraban en su predio. Asimismo, adjuntó un acta firmada por los mencionados delegados en donde se manifiesta la falta de diligencia de algunas personas de la UNODC encargadas de realizar la verificación del levantamiento de los cultivos de uso ilícito; razón por la cual, sostienen, este tipo de documentos deben contar con el visto bueno de las asambleas comunitarias que acompañan la implementación del PNIS en el territorio.

A pesar de haber presentado descargos el 16 de enero de 2019, más de un año y un mes después, no ha recibido respuesta a sus descargos.

## **2.5. Quinto caso: Edelmiro Madroñero**

Edelmiro Madroñero vive en la vereda Comuna II del corregimiento de Puerto Vega, en el municipio de Puerto Asís (Putumayo), se autorreconoce como campesino y su núcleo familiar está compuesto por dos personas. Debido a circunstancias de desigualdad estructural, ha recurrido al cultivo de hoja de coca, siendo este el principal ingreso económico de su hogar.

El señor Madroñero se encuentra inscrito en el RUV por el hecho victimizante de amenaza. Sin embargo, no ha recibido atención de ningún tipo. Sumado a lo anterior, padece una discapacidad relativa en la movilidad de su brazo izquierdo. La esposa del señor Madroñero, quien junto a él vive, es adulta mayor y reporta las discapacidades relativas de una persona de esta edad.

El principal modo de transporte de la familia es la moto, y tardan cerca de una hora para llegar a la cabecera municipal de Puerto Asís desde la vivienda en la que habitan, que no cuenta con servicios básicos.

Mediante formulario CUB 766637, suscrito el 20 de marzo de 2018, su núcleo familiar fue vinculado al programa PNIS. En tal documento adquirió el compromiso de levantar 1 ha de cultivos de uso ilícito en el predio denominado “Las Misiones”, que se encuentra ubicado, asimismo, en la vereda Comuna II del municipio de Puerto Asís (Putumayo).

El 7 de junio de 2018 recibió el pago de dos millones de pesos (\$2.000.000) por concepto de *asistencia alimentaria inmediata*, en virtud del PNIS.

Durante la visita realizada por la UNODC con el fin de verificar el cumplimiento de los compromisos adquiridos con el PNIS, realizada entre el 27 de julio y el 25 de agosto de 2018, se señaló que había realizado un levantamiento parcial de los cultivos de uso ilícito, dejando sin intervenir 0.75 ha.

En virtud de la visita realizada por la UNODC, la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos suscribió el 29 de diciembre de 2018 el oficio OFI 18-00172506 / IDM 111760, mediante el cual se comunicaba su situación de incumplimiento frente al PNIS.

En un escrito de descargos contra el oficio anterior, el señor Madroñero señaló que no pudo erradicar en su momento el total de los cultivos, pues su esposa, de avanzada edad, se

encontraba incapacitada por problemas de salud. Por ello, adjuntó una certificación suscrita por un delegado cocalero y la presidenta de la Junta de Acción Comunal (en adelante JAC) de la vereda Comuna II, en la que indicaban el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el PNIS. En dicha certificación, además, se afirmaba que la razón por la cual el señor Madroñero no había cumplido con sus compromisos se debía a la incapacidad médica de su esposa, de avanzada edad.

El 7 de junio de 2019 la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación emitió el oficio OFI 19-00065971 / IDM 1207000, mediante el cual se decidió la exclusión de su núcleo familiar del PNIS por no demostrar la ocurrencia de un evento de fuerza mayor o caso fortuito que haya impedido el cumplimiento de acuerdo de erradicación. Según la Consejería, la decisión se basó en la ausencia de material probatorio que permitiera dar por acreditada el problema de salud de su esposa. Igualmente, resaltó que los certificados de cumplimiento de los acuerdos de sustitución emitidos por las Juntas de Acción Comunal no pueden ser tenidos en cuenta por cuanto no están facultadas para tal actividad.

En el anterior oficio la Consejería hizo referencia también a la notificación del acto administrativo mediante el cual se le comunicaba su situación de incumplimiento frente al PNIS (OFI 18-00172506 / IDM 111760). Indicó que, si bien no obra constancia de la notificación personal de esta al señor Madroñero, por allegar escrito de descargos se entendía la notificación surtida mediante la figura de conducta concluyente.

Mediante un escrito de 4 de julio de 2019, el señor Madroñero interpuso recurso de reposición contra la decisión anterior, pues en ningún momento se le dio a conocer al acta de verificación levantada por la UNODC; por lo cual él no pudo controvertir la decisión, violándose así el derecho al debido proceso, particularmente el derecho a controvertir pruebas. Asimismo, reiteró que no pudo realizar en su momento el levantamiento del total de plantas debido a la situación médica de su esposa, pero que a la fecha no contaba con cultivos de uso ilícito, cumpliendo con el compromiso de erradicación voluntaria en el marco del PNIS. Finalmente, señaló que la Junta de Acción Comunal de su vereda podía dar que de que en su predio no existen cultivos de coca.

El 27 de diciembre de 2019, casi cinco meses después de la presentación del recurso, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación emitió el oficio OFI 19-00150916 / IDM 1207000, mediante el cual negó el recurso de reposición interpuesto contra la decisión tomada en el oficio OFI 19-00065971 / IDM 1207000. De acuerdo con la Consejería, su decisión se basó en la ausencia de prueba alguna que pudiese demostrar la situación de fuerza mayor o caso fortuito que impidió el cumplimiento del compromiso de erradicación. Particularmente, sostiene la Consejería, el señor Madroñero no logró justificar alguna causal de justificación debido a los problemas de salud de su esposa.

## **2.6. Sexto caso: Gloria Estela Rodríguez Vallejos**

Gloria Estela Rodríguez Vallejos vive en la Comuna II, corregimiento de Puerto Vega, en el municipio de Puerto Asís (Putumayo); se autorreconoce como campesina y su núcleo familiar está compuesto por tres personas. Debido a circunstancias de desigualdad estructural, ha recurrido al cultivo de hoja de coca, siendo ese el principal motor económico de su hogar. La señora Rodríguez Vallejo ha sido víctima del conflicto armado por el hecho victimizante de homicidio, con el que fue inscrita al RUV.

El hogar en el que habita no cuenta con servicios básicos, y, para llegar a la cabecera municipal, debe tomar moto o bote durante una hora.

Mediante formulario CUB 801130, suscrito el 20 de marzo de 2018, su núcleo familiar fue vinculado al programa PNIS. En tal documento adquirió el compromiso de levantar 2 has de cultivos de uso ilícito en el predio denominado “La Cocha”, que se encuentra ubicado, asimismo, en la vereda Comuna II del municipio de Puerto Asís (Putumayo)

El 7 de junio de 2018 recibió el pago de dos millones de pesos (\$2.000.000) por concepto de *asistencia alimentaria inmediata*, en virtud del programa PNIS.

El 1° de agosto de 2018 fue visitado por la UNODC con el fin de verificar el cumplimiento de la formulación de vinculación al programa PNIS. En tal visita, se indicó que había realizado un levantamiento parcial de los cultivos de uso ilícito, pues había intervenido 0,41 has, dejando sin intervenir 1,59 has.

En virtud de lo anterior, el 29 de diciembre de 2018 la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos suscribió el oficio OFI 18-00172492 / IDM 111760, mediante el cual comunicó la situación de incumplimiento frente al PNIS.

El 15 de enero de 2019, la señora Rodríguez Vallejos presentó escrito de descargos contra el oficio anterior. Allí argumentó que, para la fecha de la visita realizada por la UNODC, no había podido erradicar el total de las plantas pues debió cuidar de sus nietas, ya que su hija debía atender a su hijo recién nacido, quien, por problemas de salud y su nacimiento prematuro, debió ser remitido en varias ocasiones a Pasto (Nariño). Junto con los descargos, adjuntó un certificado de la Junta de Acción Comunal sobre la erradicación total de los cultivos de uso ilícito que se encontraban en su predio y distintos documentos que demostraban la urgencia médica de su nieto recién nacido.

El 25 de junio de 2019, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación emitió el oficio OFI 19-00072516 / IDM 1207000, mediante el cual se decidió la exclusión de su núcleo familiar del PNIS. De acuerdo con la Consejería, no se aportó material probatorio que permitiese acreditar la imposibilidad de realizar la erradicación de los cultivos, teniendo en cuenta que en el formulario de vinculación se afilió en calidad de beneficiaria a otra persona (distinta a la titular, la señora Rodríguez Vallejos), como tampoco se aportaron elementos que pudiesen demostrar la fuerza mayor o caso fortuito que impidió el cumplimiento del compromiso de erradicación. Sumado a esto, la Consejería señaló que

la labor de verificación de los acuerdos de sustitución no hace parte de las facultades de las Juntas de Acción Comunal, por lo cual las actas que levantan en dicho sentido no son tenidas en cuenta

El 4 de julio de 2019, la señora Rodríguez Vallejos presentó recurso de reposición contra el oficio OFI 19-00072516 / IDM 1207000. En él argumentó que se le violó el derecho al debido proceso, pues no conoció ni pudo controvertir el acta de verificación elaborada por la UNODC durante la visita a su predio. De igual forma, reiteró que ya no contaba con cultivos de uso ilícito, por lo que había cumplido con el acuerdo de erradicación; que de este hecho puede dar fe la Junta de Acción Comunal; y que el incumplimiento se había debido al estado de salud de su nieto, que en su momento la obligó a cuidar las otras hijas de su hija.

El 18 de diciembre de 2019, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación emitió el oficio OFI 19-00146900 / IDM 1207000, mediante el cual negó el recurso de reposición interpuesto contra la decisión tomada en el oficio OFI 19-00072516 / IDM 1207000. De acuerdo con la Consejería, su decisión se basó en la ausencia de prueba alguna que pudiese demostrar la situación de fuerza mayor o caso fortuito que impidió el cumplimiento del compromiso de erradicación. Particularmente, la Consejería sostuvo que no se aportó material probatorio que permitiera acreditar la imposibilidad simultánea de la titular y la beneficiara para erradicar los cultivos ilícitos.

En el anterior oficio la Consejería hizo referencia también a la notificación del acto administrativo mediante el cual se le excluía del PNIS (OFI 19-00072516 / IDM 1207000). Señaló que, si bien no obra constancia de la notificación personal de esta decisión, por allegar escrito de reposición, se entendía la notificación surtida mediante la figura de conducta concluyente.

### **2.7. Séptimo caso: Jairo Miguel Flórez Guerrón**

Jairo Miguel Flórez Guerrón vive en la vereda de Playa Rica ubicada en Puerto Asís (Putumayo), se autorreconoce como campesino y su núcleo familiar está compuesto por 5 personas, entre ellas 3 menores de edad. Debido a circunstancias de desigualdad estructural, ha recurrido al cultivo de hoja de coca, siendo esa actividad el principal medio económico de su hogar y permitiéndole sufragar los gastos que este conlleva.

La vivienda que habitan, que está ubicada a dos horas del casco municipal en bote, no cuenta con servicios básicos.

Mediante el formulario CUB 766483, suscrito el 20 de marzo de 2018, su núcleo familiar fue vinculado al programa PNIS. En tal documento adquirió el compromiso de levantar 2 has de cultivos de uso ilícito en el predio denominado “La Carmelita”, que se encuentra ubicado en la vereda Playa Rica del municipio de Puerto Asís (Putumayo).

El 7 de junio de 2018 recibió el pago de dos millones de pesos (\$2.000.000) por concepto de *asistencia alimentaria inmediata*, en virtud del programa PNIS.

El 1° de agosto de 2018 fue visitado por la UNODC con el fin de verificar el cumplimiento del formulario de vinculación al programa PNIS. En tal visita, se indicó que, del total del área comprometida a erradicar, se había dejado sin intervenir 1 ha, por lo que se trataba de un levantamiento parcial.

En virtud de lo anterior, el 29 de diciembre de 2018 la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos suscribió el documento OFI 18-00172560 / IDM 111760, mediante el cual se le comunicaba la situación de incumplimiento frente al PNIS.

El 15 de enero de 2019, el señor Flórez Guerrón presentó escrito de descargos contra el oficio anterior. Allí señaló que, debido a que el trabajador de la finca presentó un accidente de tránsito, tuvo que hacerse cargo de todas las labores del predio hasta su recuperación, por lo cual tuvo que suspender la erradicación de las plantas de coca que poseía. Sin embargo, una vez recuperado el trabajador, procedió a erradicar el total del cultivo, por lo cual dio cumplimiento al formulario de vinculación al PNIS.

El 20 de junio de 2019 fue emitido el oficio OFI 19-00070126 / IDM 1207000, mediante el cual la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación decidió la exclusión de su núcleo familiar del PNIS. Según la Consejería, no se aportaron medios de prueba suficientes que permitieran establecer un caso fortuito o fuerza mayor que justificara el incumplimiento del acuerdo de sustitución. Resaltó, asimismo, que la mera invocación de motivos personales, como los relacionados con la incapacidad del trabajador de la finca, no pueden considerarse razones válidas para justificar la no erradicación. Igualmente, señaló que, de acuerdo con el formulario de vinculación, la obligación de erradicar recaía en él como titular y en la persona que figuraba como beneficiaria. Sumado a esto, la Consejería señaló que la labor de verificación de los acuerdos de sustitución no hace parte de las facultades de las Juntas de Acción Comunal, por lo cual las actas que levantan en dicho sentido no son tenidas en cuenta. Finalmente, señaló dicha autoridad que, si bien no se observaba constancia de la notificación personal al señor Flórez Guerrón, dado que él había presentado escritos de descargos, se entendía operada la notificación por conducta concluyente.

El 4 de julio de 2019 el señor Flórez Guerrón presentó recurso de reposición contra el oficio OFI 19-00070126 / IDM 1207000. En él sostuvo que se le violó el derecho al debido proceso, particularmente el derecho a controvertir pruebas, pues ni él ni su esposa, quien se encontraba en el predio al momento de la visita, conocieron o pudieron controvertir el acta de verificación elaborada por la UNODC. De igual forma, reiteró que, si bien para la fecha de la visita realizada por la anterior entidad no había erradicado el total de los cultivos de uso ilícito (pues tuvo que acompañar al trabajador de su finca en su recuperación), ya no contaba con estos, hecho del que podía dar fe la Junta de Acción Comunal. Por ende, sostuvo, había cumplido con los compromisos adquiridos en el marco del PNIS. Finalmente, señaló que, a causa de la ola invernal, la falta de oportunidades laborales y el incumplimiento de los pagos de la asistencia alimentaria inmediata por parte del Gobierno, su situación económica se ha agravado, lo que ha dificultado el sostenimiento económico de su familia.

EL 27 de diciembre de 2019, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación emitió el oficio “borrador” OFI 19-00150888 / IDM 1207000, mediante el cual negó el recurso de reposición interpuesto contra la decisión tomada en el oficio OFI 19-00070126 / IDM 1207000. De acuerdo con la Consejería, su decisión se basó en la ausencia de prueba alguna que pudiese demostrar la situación de fuerza mayor o caso fortuito que impidió el cumplimiento del compromiso de erradicación. Particularmente, la Consejería sostuvo que no se aportaron pruebas acerca del vínculo laboral con el trabajador de su finca ni sobre la necesidad de que este requiriera un acompañamiento permanente.

Asimismo, la Consejería hizo referencia a la notificación del acto administrativo mediante el cual se le excluía del PNIS (OFI 19-00070126 / IDM 1207000). Señaló que, si bien no obra constancia de la notificación personal de esta decisión, por allegar escrito de reposición se entendía la notificación surtida mediante la figura de conducta concluyente.

### **2.8. Octavo caso: Manuel Eduardo Rivera Rodríguez**

Manuel Eduardo Rivera Rodríguez vive en el consejo comunitario Nuevo Renacer, en el corregimiento Cofanía Jardines de Sucumbíos, de Ipiales (Nariño). Se autorreconoce como afrodescendiente y campesino y, debido a distintas circunstancias de desigualdad estructural, ha sido cultivador de plantas declaradas como ilícitas. Esta labor le ha permitido garantizar los gastos del hogar, compuesto por dos personas.

El señor Rivera Obando se encuentra inscrito en el RUV, ya que ha sido víctima del conflicto armado, particularmente de hechos victimizantes de amenaza, desplazamiento y lesiones. La vivienda que habita cuenta únicamente con el servicio básico de electricidad y se encuentra a dos horas del centro poblado del corregimiento y a un día de la cabecera municipal.

Mediante formulario CUB 758851, suscrito el 23 de febrero de 2018, su núcleo familiar fue vinculado al programa PNIS. En tal documento adquirió el compromiso de levantar 2 has de cultivos de uso ilícito en el predio que se encuentra ubicado en el consejo comunitario Nuevo Renacer, de la vereda Ranchería, en el corregimiento Cofanía Jardines de Sucumbíos, de Ipiales (Nariño).

El 27 de marzo de 2018 recibió el pago de dos millones de pesos (\$2.000.000) por concepto de *asistencia alimentaria inmediata*, en virtud del programa PNIS.

El 14 de mayo de 2018 fue visitado por la UNODC con el fin de verificar el cumplimiento del formulario de vinculación al programa PNIS. En tal visita se indicó que no se habían intervenido los cultivos de uso ilícito que se encontraban en su posesión.

En virtud de la visita realizada por la UNODC, la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos suscribió el 18 de agosto de 2018 el documento OFI 18-00098549 / IDMA 111760, mediante el cual se comunicaba su situación de incumplimiento frente al PNIS.

El 28 de agosto de 2018 el señor Rivera Rodríguez presentó escrito de descargos contra el oficio OFI 18-00098549 / IDMA 111760. En él señaló que, debido a amenazas contra su integridad, no pudo realizar el levantamiento de las plantas de uso ilícito que estaban en su predio. Sin embargo, en vista de que dicha amenaza se trataba de una falsa alarma, procedió posteriormente a erradicar el total de los cultivos, por lo que dio cumplimiento al formulario de vinculación al PNIS. Para sustentar sus descargos, el señor Rivera Rodríguez adjuntó declaración juramentada donde señala las justificaciones de su incumplimiento.

El 7 de junio de 2019, fue emitido el oficio OFI 19-00065794 / IDM 1207000, mediante el cual la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación decidió excluir a su núcleo familiar del PNIS por no demostrar la ocurrencia de un evento de fuerza mayor o caso fortuito que haya impedido el cumplimiento del acuerdo de erradicación. Según este documento, la decisión se basó en la ausencia de elementos probatorios mediante los cuales se permitiera determinar que fue amenazado y en la falta de copia de denuncia ante la autoridad judicial y administrativa competente que permitiera certificar los hechos de la amenaza.

### **2.9. Noveno caso: Edy Jesús López Martínez**

Edy Jesús López Martínez vive en la vereda Alto Amarradero, perteneciente al corregimiento de Cofanía Jardines de Sucumbíos, de Ipiales (Nariño); se autorreconoce como campesino; y su núcleo familiar está compuesto por 4 personas, dos de ellas menores de edad. Debido a circunstancias de desigualdad estructural, ha recurrido al cultivo de hoja de coca, lo cual le ha permitido sufragar los gastos del hogar.

El señor López Martínez es víctima del conflicto armado y se encuentra inscrito en el RUV por los hechos victimizantes de amenaza, desaparición forzada, lesiones y reclutamiento de menores. Asimismo, ha debido cambiar de residencia por dificultades económicas, situaciones familiares y fumigaciones con glifosato. Actualmente su vivienda no cuenta con servicios básicos y le toma cerca de un día para llegar a la cabecera de su municipio.

Mediante formulario CUB 758992, fue vinculado al programa PNIS. En tal documento adquirió el compromiso de levantar 2 has de cultivos de uso ilícito en el predio que se encuentra ubicado en la vereda Alto Amarradero del corregimiento de Cofanía Jardines de Sucumbíos, de Ipiales (Nariño).

El 26 de marzo de 2018 recibió el pago de dos millones de pesos (\$2.000.000) por concepto de *asistencia alimentaria inmediata*, en virtud del programa PNIS.

El 12 de mayo de 2018 fue visitado por la UNODC con el fin de verificar el cumplimiento del formulario de vinculación al programa PNIS. En dicha visita se indicó que, del total de has a erradicar, se había intervenido 0,93 has, dejando sin intervenir 1,08, por lo cual se trataba de un levantamiento parcial.

En razón de lo anterior, la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos suscribió la comunicación OFI 18-00098532 / IDM 111760, mediante la cual se comunicaba su situación de incumplimiento frente al PNIS.

El 28 de agosto de 2018, el señor López Martínez presentó escrito de descargos contra el oficio OFI 18-00098532 / IDM 111760. En este señaló que, debido a amenazas contra su integridad no pudo realizar el levantamiento de las plantas de uso ilícito que estaban en su predio. Sin embargo, en vista de que dicha amenaza se trataba de una falsa alarma, procedió posteriormente a erradicar el total de los cultivos, por lo que dio cumplimiento al formulario de vinculación al PNIS. Para sustentar lo anterior, adjuntó declaración juramentada donde relata las justificaciones de su incumplimiento.

El 7 de junio de 2019 fue emitido el oficio OFI 19-00065864 / IDM 1207000, mediante el cual la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación decidió su exclusión de PNIS por no demostrar la ocurrencia de un evento de fuerza mayor o caso fortuito que haya impedido el cumplimiento del acuerdo de erradicación. Según este documento, la decisión se basó en la ausencia de elementos probatorios mediante los cuales se permitiera determinar que fue amenazado y en la falta de copia de denuncia ante la autoridad judicial y administrativa competente que permitiera certificar los hechos de la amenaza.

#### **2.10. Décimo caso: Angelmiro Cuellar**

Angelmiro Cuellar vive en la vereda Playa Rica, en el municipio de Puerto Asís (Putumayo) y se autorreconoce como campesino. Debido a circunstancias de desigualdad estructural, ha recurrido al cultivo de hoja de coca, lo cual le ha permitido sostener sus gastos personales y los propios del hogar. Su vivienda no cuenta con servicios básicos y se encuentra a 20 minutos en bote o a 2 horas a pie del casco municipal. El señor Cuellar afirma no saber leer ni escribir.

Mediante formulario CUB 801254, fue vinculado al programa PNIS. En tal documento adquirió el compromiso de levantar una ha de cultivos de uso ilícito en el predio “La Nueva Esperanza, que se encuentra en la vereda Playa Rica, en el municipio de Puerto Asís (Putumayo).

El 1° de junio de 2018 recibió el pago de dos millones de pesos (\$2.000.000) por concepto de *asistencia alimentaria inmediata*, en virtud del programa PNIS.

El 19 de agosto de 2018 fue visitado por la UNODC con el fin de verificar el cumplimiento del formulario de vinculación al programa PNIS. En dicha visita se indicó que, del total de has a erradicar, se había intervenido 0,52 has, dejando sin intervenir 0,48, por lo cual se trataba de un levantamiento parcial.

En razón de lo anterior, la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos suscribió un oficio mediante el cual le dio a conocer su situación de incumplimiento frente al PNIS. El señor Cuellar presentó un escrito de descargos contra el oficio anterior, en el que sostuvo

que, por quebrantos de salud, no pudo erradicar la totalidad de sus cultivos de uso ilícito para la fecha de la visita realizada por la UNODC. Para sustentar ello, presentó declaración en donde detallaba las razones de su incumplimiento.

El 25 de junio de 2019 la Consejería Presidencial para la Consolidación y para la Estabilización suscribió el oficio OFI 19-00072760 / IDM 1207000, mediante el cual se decidió su exclusión del PNIS. De acuerdo con la Consejería, su decisión se basó en la falta de pruebas que dieran cuenta de los quebrantos de salud, especialmente del periodo de su enfermedad y su “magnitud”. Por lo cual, no hubo constancia de algún caso fortuito o fuerza mayor que permitiera justificar su incumplimiento.

Mediante recurso de reposición contra el oficio OFI 19-00072760 / IDM 1207000, fechado el 4 de julio de 2019, el señor Cuellar argumentó que se le violó el derecho al debido proceso, pues no conoció ni pudo controvertir el acta de verificación elaborada por la UNODC durante la visita a su predio. Además, señaló que, si bien para la fecha de la visita realizada por la UNODC no había erradicado el total de sus cultivos de uso ilícito, ya no contaba con estos, hecho del cual podía dar fe la Junta de Acción Comunal. Por lo cual, indicó, había cumplido los compromisos adquiridos frente al PNIS. Finalmente, sostuvo que, a causa de la ola invernal, la falta de oportunidades laborales y el incumplimiento de los pagos de la asistencia alimentaria inmediata por parte del Gobierno, su situación económica ha empeorado, lo que ha puesto en riesgo su sostenimiento económico. Junto con el recurso, el señor Cuellar adjuntó certificado de la Junta de Acción Comunal que señala la ausencia de cultivos ilícitos en su predio.

Al momento, el señor Cuellar no ha recibido respuesta al recurso interpuesto, a pesar de que han pasado más de siete meses sin tener respuesta por parte del programa.

### **2.11. Onceavo caso: Vidal Montenegro Burgos**

Vidal Montenegro Burgos vive en la vereda Argentina, del corregimiento Cofanía Jardines de Sucumbíos, en el municipio de Ipiales (Nariño). Se autorreconoce como campesino y, por circunstancias asociadas a la desigualdad estructural, ha recurrido al cultivo de hoja de coca, lo cual le ha permitido sufragar sus gastos personales y los propios de su hogar. Es víctima del conflicto armado y se encuentra inscrito en el RUV por haber recibido amenazas. Actualmente, el señor Montenegro Burgos habita una vivienda que no cuenta con servicios básicos de ningún tipo.

Mediante formulario CUB 759220, suscrito el 24 de febrero de 2018, fue vinculado al programa PNIS. En tal documento adquirió el compromiso de levantar 1 ha de cultivos de uso ilícito en el predio ubicado en la vereda Argentina, del corregimiento Cofanía Jardines de Sucumbíos, en Ipiales (Nariño).

El 26 de marzo de 2018 recibió el pago de dos millones de pesos (\$2.000.000) por concepto de *asistencia alimentaria inmediata*, en virtud del programa PNIS.

El 16 de mayo de 2018 fue visitado por la UNODC con el fin de verificar el cumplimiento del formulario de vinculación al programa PNIS. En dicha visita se indicó que, del total de has a erradicar, se había intervenido 0,6 has, dejando sin intervenir 0,4, por lo cual se trataba de un levantamiento parcial.

En virtud de la visita realizada por la UNODC, la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos suscribió el documento OFI 18-00098536 / IDM 111760, en donde se comunicaba el presunto incumplimiento del formulario de vinculación individual al PNIS.

El 28 de agosto de 2018 presentó descargos contra el oficio OFI 18-00098536 / IDM 111760. En este señaló que, debido a amenazas contra su integridad no pudo realizar el levantamiento de las plantas de uso ilícito que estaban en su predio. Sin embargo, en vista de que dicha amenaza se trataba de una falsa alarma, procedió posteriormente a erradicar el total de los cultivos, por lo que dio cumplimiento al formulario de vinculación al PNIS. Para sustentar lo anterior, adjuntó declaración juramentada donde relata las justificaciones de su incumplimiento.

El 7 de junio de 2019, la Consejería Presidencial para la Consolidación y para la Estabilización suscribió el oficio OFI 19-00065883 / IDM 1207000, mediante el cual se decidió su exclusión del PNIS por no demostrar la ocurrencia de un evento de fuerza mayor o caso fortuito que haya impedido el cumplimiento del acuerdo de erradicación. Según este documento, la decisión se basó en la ausencia de elementos probatorios mediante los cuales se permitiera determinar que fue amenazado y en la falta de copia de denuncia ante la autoridad judicial y administrativa competente que permitiera certificar los hechos de la amenaza.

## **2.12. Doceavo caso: Silvia Yolima Mora Estrada**

Silvia Yolima Mora Estrada vive en la vereda Comuna II, del municipio de Puerto Asís (Putumayo). Se autorreconoce como campesina y, por circunstancias asociadas a la desigualdad estructural, ha recurrido al cultivo de hoja de coca, lo cual le ha permitido sufragar sus gastos personales y los propios de su hogar.

El día 20 de marzo de 2018, mediante formulario CUB 801258, fue vinculada al programa PNIS. En virtud de lo anterior, adquirió el compromiso de levantar 1 ha de cultivos de uso ilícito en el predio ubicado en la vereda Comuna II, del municipio de Puerto Asís (Putumayo).

El 7 de junio de 2018 recibió el pago de dos millones de pesos (\$2.000.000) por concepto de *asistencia alimentaria inmediata*, en virtud del programa PNIS.

Durante la visita realizada por la UNODC con el fin de verificar el cumplimiento del formulario de vinculación al programa PNIS, realizada entre el 27 de julio y el 25 de agosto de 2018, se indicó que, del total de has a erradicar, se habían intervenido 0,45 has, dejando sin intervenir 0,55 has, por lo cual se trataba de un levantamiento parcial.

En virtud de la visita realizada por la UNODC, la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos suscribió el documento OFI 18-00172461 / IDM 111760, mediante el cual comunicaba el presunto incumplimiento del formulario de vinculación individual al PNIS.

El 18 de enero de 2019 la señora Mora Estrada presentó escrito de descargos contra el oficio OFI 18-00172461 / IDM 111760. En este señaló que, contrario a lo sostenido por la UNODC, había eliminado los cultivos de uso ilícito que se encontraban en su predio bajo el término acordado y no había recibido observación alguna durante la visita; por lo cual, había cumplido los compromisos adquiridos en el marco del PNIS. Junto a los descargos, adjuntó además una certificación de la Junta de Acción Comunal de la vereda Comuna II en el que se señala que sí erradicó las plantas de uso ilícito que se encontraban en su predio.

El 20 de junio de 2019, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación suscribió el oficio OFI 19-00070700 / IDM 1207000, mediante el cual decidió se decidió su exclusión del PNIS. De acuerdo con la Consejería, la señora Mora Estrada no logró desvirtuar el contenido del acto administrativo en donde se indicaba su incumplimiento en el marco del PNIS. Paralelamente, señaló que los certificados de cumplimiento de los compromisos de erradicación emitidos por las Juntas de Acción Comunal no se tendrían en cuenta, pues tal labor no cabe dentro de sus facultades legales.

El 5 de julio de 2019, la señora Mora Estrada presentó recurso de reposición contra el acto administrativo OFI 19-00070700 / IDM 1207000. Allí argumentó que la decisión de excluirla del PNIS vulneraba varios principios y derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política y el CPACA, entre ellos el derecho al debido proceso; no atendía a los argumentos expuestos en el escrito de descargos presentado el 18 de enero de 2019, en el que argumentaba su cumplimiento al acuerdo de erradicación; contrariaba las consideraciones generales del Decreto 896 de 2017, conforme con el cual se crea el PNIS; y desatendía los derechos especiales de los que son titulares las mujeres como población vulnerable en virtud del AFP.

El 27 de diciembre de 2019, mediante acto administrativo OFI 19-00150890 / IDM 1207000, la Consejería Presidencial para la Consolidación y la Estabilización negó el recurso de reposición presentando y confirmó la decisión tomada en el oficio OFI 19-00070700 / IDM 1207000. De acuerdo con la Consejería, no se presentaron razones que constituyan fuerza mayor o caso fortuito. Paralelamente, la Consejería señaló que la labor de verificación de los acuerdos de sustitución no hace parte de las facultades de las Juntas de Acción Comunal, por lo cual las actas que levantan en dicho sentido no se tendrían en cuenta.

Asimismo, la Consejería hizo referencia a la notificación de los actos administrativos proferidos en el trámite contra la señora Mora Estrada. Al respecto, señaló que, si bien no obra constancia de la notificación personal, por allegar escrito sobre *“las razones que sustentan su incumplimiento”*, se entiende notificada mediante la figura de conducta concluyente.

### **3. REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA Y COMPETENCIA**

La presente acción de tutela satisface los requisitos de procedibilidad establecidos en el artículo 86 de la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia desarrollada por la Corte Constitucional al respecto. Por esta razón, resulta viable el estudio de fondo del caso y el pronunciamiento sobre las pretensiones al final expuestas. A continuación, se señalan las razones por las cuales se consideran los requisitos de subsidiariedad, inmediatez y legitimación en la causa (tanto por activa como por pasiva) como cumplidos.

#### **3.1. Subsidiariedad**

Con respecto al requisito de subsidiariedad, establecido en el inciso 4° del artículo 86 de la Constitución, la Corte Constitucional ha señalado que, por regla general, la tutela no constituye un medio alternativo o facultativo que permita complementar los mecanismos judiciales ordinarios establecidos por la ley<sup>45</sup>. Por lo cual, cuando no se usa como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, se deben exponer las razones por las cuales no se dispone de otro medio de defensa judicial o el mecanismo ordinario no resulta idóneo ni eficaz. En ambos casos, la Corte ha resaltado que el estudio de la acción de tutela debe ser sensible a la condición de los accionantes, especialmente, cuando quien reclama el amparo es un sujeto de especial protección constitucional<sup>46</sup>.

Con respecto a la procedibilidad de la acción de tutela contra actos administrativos, la Corte ha señalado, además, que el análisis acerca de la falta de idoneidad y eficacia de los mecanismos judiciales ordinarios debe abordar, dependiendo de cada circunstancia, aspectos como: los hechos del caso; si el uso del medio o recurso de defensa judicial ordinario ofrece la misma protección que la acción de tutela; el tiempo de decisión de la controversia ante la jurisdicción ordinaria; el agotamiento de la posibilidad de ejercicio del derecho fundamental durante el trámite; la existencia de medios procesales a través de los cuales puedan exponerse los argumentos relacionados con la protección de derechos fundamentales; las circunstancias que justifican la decisión de no promover o no esperar a promover los mecanismos de defensa judicial ordinarios; la condición de sujeto de especial protección del peticionario, etcétera<sup>47</sup>.

Además, la Corte ha precisado que, en los eventos en los que se evidencia que la actuación administrativa ha desconocido derechos fundamentales, especialmente aquellos que integran

---

<sup>45</sup> Corte Constitucional, sentencia T-1008 de 2012, M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>46</sup> Corte Constitucional, sentencia T-622 de 2016, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>47</sup> Corte Constitucional, sentencia T-161 de 2017, M. P. José Antonio Cepeda Amarís.

el derecho al debido proceso, y los mecanismos ordinarios llamados a corregir tales yerros no resulten idóneos, la acción de tutela procede de manera definitiva<sup>48</sup>.

En el presente caso, la acción de tutela cumple el requisito de subsidiariedad, y procede de manera definitiva, ya que el mecanismo judicial ordinario para atacar los actos administrativos emitidos por la Consejería Presidencial, que es el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, no resulta idóneo ni eficaz para garantizar las garantías fundamentales de quienes aquí actúan como accionantes. A continuación, detallamos cada una de las razones.

En primer lugar, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no permite resolver en toda su dimensión el conflicto que obstaculiza la satisfacción de los derechos fundamentales al mínimo vital, la igualdad material y al debido proceso. En este sentido, vale resaltar que la tutela no solo busca poner en tela de juicio la constitucionalidad de los actos administrativos mediante los cuales fueron suspendidas o excluidas las familias campesinas cocaleras del PNIS. Pretende, a su vez, poner de presente asuntos como: el conjunto de derechos y deberes constitucionales que se derivan de la relación establecida con el Estado cuando, como campesinos cocaleros, decidieron transitar a una economía lícita en el marco del AFP; los derechos especiales y diferenciales de la población campesina como sujeto de especial protección constitucional; las afectaciones desproporcionadas que sufren a causa de las decisiones de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación de suspendernos o excluarnos del PNIS; la necesidad de una respuesta pronta, oportuna y adecuada para evitar un perjuicio irremediable sobre sus derechos y los de sus familias; entre otras. En suma, se trata de un complejo debate *iusfundamental* que excede la órbita de análisis de la jurisdicción contencioso-administrativa, y que hace al mecanismo de control de nulidad y restablecimiento del derecho inidóneo.

En suma, lo que se discute en los casos bajo examen no sólo es la ilegalidad del procedimiento que llevó a la suspensión o exclusión de las familias que hacen parte del PNIS. Con esta acción se plantea abrir un debate constitucional acerca de las arbitrariedades e ilegalidades cometidas por las autoridades administrativas encargadas de este programa. Estas razones justifican aún más la procedencia de la tutela, pues el mecanismo de control de nulidad y restablecimiento del derecho no tiene el alcance de evitar que, en el corto plazo se sigan vulnerando los derechos de las familias accionantes.

En segundo lugar, la tutela es el mecanismo idóneo y eficaz para los y las accionantes por cuanto la afectación de sus derechos fundamentales se derivan de su condición de campesinos, quienes a su vez son sujetos de especial protección constitucional, lo que implica una especial atención por parte del Estado. Si bien este tema se abordará con mayor detalle más adelante, por lo pronto vale resaltar que, con base en el artículo 13 de la Constitución, los grupos discriminados, marginados o en situación de debilidad manifiesta son titulares de

---

<sup>48</sup> Corte Constitucional, sentencia T-932 de 2012, M. P. María Victoria Calle Correa.

derechos diferenciales con el fin de materializar condiciones de igualdad reales y efectivas. Frente al acceso a la justicia, esto implica un tratamiento preferencial en términos de mecanismos judiciales de protección de derechos (como la extensión de las garantías susceptibles de amparo por vía de la tutela); un enfoque diferencial positivo; y un análisis más amplio del tipo de repercusiones que puede generar una amenaza o daño sobre los derechos fundamentales<sup>49</sup>. Particularmente si tenemos en cuenta que las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica de estas familias no les permitiría asumir los costos y la espera de un proceso ordinario que podría poner en peligro la subsistencia del núcleo familiar en sí.

A través de esta tutela se expone la situación de doce familias campesinas cocaleras, habitantes de distintas veredas de Puerto Asís (Putumayo) e Ipiales (Nariño), que fueron expulsadas o suspendidas en el PNIS sin las debidas garantías jurídicas. Algunas de las personas que lideran estas familias se reconocen a su vez como afrodescendientes<sup>50</sup> y, en otros casos, algunos núcleos familiares están compuestos por adultos mayores<sup>51</sup> o por menores de edad<sup>52</sup>. En otros casos, los núcleos familiares son encabezados por mujeres<sup>53</sup> o por personas que manifiestan no saber leer o escribir<sup>54</sup>. Todos estos sujetos (campesinos y campesinas, afrodescendientes, adultos mayores, niños y niñas, y mujeres cabeza de familia) han sido reconocidos por la Corte Constitucional como sujetos de especial protección constitucional, por lo cual el Estado tiene la obligación de adoptar medidas especiales y diferenciales en su atención. El análisis de las barreras que se oponen a la satisfacción de sus derechos fundamentales y las causas que las generan hacen de la tutela un mecanismo judicial idóneo para la garantía de sus derechos fundamentales.

En tercer lugar, a diferencia de la nulidad y restablecimiento del derecho, la tutela resulta un mecanismo de defensa judicial eficaz pues, mediante un procedimiento preferente y sumario que debe resolverse en un término perentorio, es posible evitar la ocurrencia de un perjuicio que puede tornarse irremediable. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que el juez constitucional debe observar criterios como, por ejemplo: i) la edad de la persona; ii) el estado de salud del solicitante y su familia; y iii) las condiciones económicas del peticionario<sup>55</sup>. En este caso, como se ha resaltado, varias de las familias están encabezadas o integradas por adultas(os) mayores y niños y niñas; algunos han enfrentado problemas de salud o requerido algún tipo de atención médica; y, en todos los casos, se trata de familias en condiciones de

---

<sup>49</sup> Corte Constitucional, sentencia T-177 de 2015, M. P. Jorge Iván Palacio.

<sup>50</sup> Tal tal es el caso de Yordi Manuel Rivera Obando y Manuel Eduardo Rivera Rodríguez.

<sup>51</sup> Como en el caso de la familia de Edelmiro Madroñero y de Pablo Teodoro Cuarán Rosero.

<sup>52</sup> Como en el caso de las familias de Pablo Teodoro Cuarán Rosero, Eduar de Jesús Velásquez Soto, Silvio Nemecio Jurado Marroquín, Jairo Miguel Flórez Guerrón y Edy Jesús López Martínez.

<sup>53</sup> Como es el caso de la familia de Gloria Estela Rodríguez Vallejo y Silvia Yolima Mora Estrada.

<sup>54</sup> Como el caso de Angelmiro Cuellar.

<sup>55</sup> Al respecto, las sentencias de la Corte Constitucional T-229 de 2006, M. P. Jaime Córdoba Triviño; T-935 de 2006, M. P. Clara Inés Vargas Hernández; T-376 de 2007, M. P. Jaime Araujo Rentería; T-529 de 2007, M. P. Álvaro Tafur Galvis; T-607 de 2007, M.P. Nilson Pinilla Pinilla; T-652 de 2007, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-762 de 2008, M. P. Jaime Araujo Rentería; y T-881 de 2010, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

pobreza y víctimas de la desigualdad estructural. Justamente, en razón a estas circunstancias, la acción de tutela se torna un mecanismo de defensa judicial eficaz para garantizar las condiciones mínimas de subsistencia y evitar consecuencias desafortunadas sobre la integridad física y emocional de sus núcleos familiares.

En cuarto lugar, el mecanismo de control de nulidad y restablecimiento del derecho no resulta eficaz pues, como familias campesinas en situación de debilidad manifiesta, se les impone el deber de superar las barreras y contingencias propias de la jurisdicción contencioso administrativa. Por ejemplo, los costos monetarios asociados a un litigio de esta clase y el tiempo que se toma el juez administrativo para tomar una decisión al respecto. De allí que, en razón del procedimiento expedito y su objeto, que no es otro que el de salvaguardar las garantías fundamentales de las personas, la acción de tutela, y no la acción contencioso administrativa, sea el mecanismo judicial idóneo para la garantía de sus derechos fundamentales.

Así pues, se recurre a la acción de tutela, y no al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por: i) permitir un análisis complejo e integral de los derechos fundamentales que nos han sido violados; ii) estar dirigida a surtir un efecto protector sobre nuestras garantías constitucionales; iii) ofrecer una solución pronta y expedita a nuestro reclamo; iv) atender, por su flexibilidad procesal e informalidad, nuestra condición de sujeto de especial protección constitucional; y v) estar diseñada para evitar la ocurrencia de un perjuicio, que, en este caso, puede tornarse irremediable.

En todo caso, si el juez de tutela considera que la acción de tutela no resulta procedente de manera definitiva, solicitamos que, de manera subsidiaria, se entienda que esta tutela es presentada como mecanismo transitorio. Esto pues, a raíz de la decisión de la Consejería Presidencial de suspender o excluir a las familias del PNIS, no cuentan con recursos para sufragar los gastos de sus hogares, lo cual puede generar consecuencias graves e irremediables sobre sus familias. Valga recordar que las familias suspendidas o excluidas del PNIS, al involucrarse en el programa abandonaron los cultivos que garantizaban sus ingresos mensuales, los recursos que debía girar la DSCI y la Consejería Presidencial constituían la única fuente de ingreso que las familias usaron en su momento.

### **3.2. Inmediatez**

Son dos las razones con base en las cuales se cumple el requisito de inmediatez. Por un lado, porque los accionantes pudieron conocer los documentos que hacen parte de sus expedientes en la DSCI a través de derecho de petición presentado el 22 de noviembre de 2019. Por otro lado, porque quienes actúan como accionantes, a pesar de encontrarse en situación de vulnerabilidad, acuden a la jurisdicción constitucional en un término razonable.

Con respecto al primer motivo, vale señalar que ante la falta de publicidad de los documentos que regulan los procedimientos en caso de incumplimiento de las familias, no era posible para los accionantes precisar las razones por las que la actuación de la DSCI fue arbitraria e

inconstitucional. De manera que fue necesario que Dejusticia y los accionantes presentaran solicitudes de información a finales del mes de noviembre para obtener acceso a la información pública que permitía conocer con detalle cuál fue la hoja de ruta metodológica de intervención del PNIS, el protocolo de novedades aplicado por la DSCI para decidir casos de incumplimiento y suspensiones/exclusiones y el protocolo de vinculación. Documentos que se recibieron el 20 de diciembre de 2019 y el 30 de enero de 2020.

Con respecto al segundo motivo, tal como se señaló en el punto anterior y se analizará con más detalle adelante, las personas accionantes de esta tutela, somos familias campesinas en condiciones de vulnerabilidad y, en consecuencia, sujetos de especial protección jurídica. Ante hechos como este, la Corte Constitucional ha señalado que la regla según la cual la interposición de la tutela *“debe ser oportuna y razonable con relación a la ocurrencia de los hechos que originaron la afectación o amenaza de los derechos fundamentales invocados”*<sup>56</sup>, debe ser flexible y sensible a las circunstancias de los peticionarios. Así, resulta admisible estudiar una tutela, independientemente del tiempo que transcurra entre el hecho que generó la vulneración y la interposición del amparo, cuando se puede establecer, entre otras cosas, *“la ‘especial situación de aquella persona a quien se le han vulnerado sus derechos fundamentales, [lo que] convierte en desproporcionado el hecho de adjudicarle la carga de acudir a un juez; por ejemplo el estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros”*<sup>57</sup>. Sin embargo, a pesar de esta situación, se acude al juez constitucional en un término razonable que no excede el tiempo desde que se ha tenido acceso a la información que el PNIS tiene de cada familia. Valga decir, además, que, por tratarse de un asunto relacionado con la protección del derecho al mínimo vital, la atención judicial de nuestros casos *no da espera*.

Las condiciones materiales de vida de las familias que hacen parte del PNIS, representada en la mayoría de las ocasiones en una vivienda que no cuentan con acceso a servicios públicos básicos, implican una grave desprotección de sus derechos fundamentales. Desprotección que, hasta tanto no se remedie, se mantiene en el tiempo y le pone a merced de los grupos que controlan la industria ilegal de producción de hoja de coca, que se aprovecha de las necesidades insatisfechas de campesinos y campesinas para sobrevivir.

### **3.3. Legitimación en la causa**

#### **3.3.1. Legitimación por activa**

Los accionantes, que habitan en distintas veredas del municipio de Puerto Asís (Putumayo) y del corregimiento de Cofanía Jardines de Sucumbíos, de Ipiales (Nariño), son personas naturales, mayores de edad, que actúan a través de apoderada y como titulares de los derechos fundamentales al debido proceso, la igualdad material y el mínimo vital. Como campesinos

---

<sup>56</sup> Corte Constitucional, sentencia T-332 de 2015. M. P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>57</sup> Corte Constitucional, sentencia T-622 de 2016. MP. Jorge Iván Palacio Palacio. Véase también sentencia T-172 de 2013, Jorge Iván Palacio Palacio, y T-158 de 2006, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

y campesinas cultivadoras de cultivos de uso ilícitos hacen parte del PNIS, ya que adhirieron al Acuerdo Regional para la Implementación del PNIS del AFP en el departamento del Putumayo, el municipio de Piamonte (Cauca) y Cofanía Jardines de Sucumbíos, del municipio de Ipiales (Nariño).

### **3.3.2. Legitimación por pasiva**

De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991, la tutela procede contra cualquier autoridad pública, cuando los derechos constitucionales fundamentales resulten vulnerados o amenazados por su acción u omisión. Esta acción se dirige, entonces, contra la Presidencia de la República, la Consejería Presidencial, la ART y la DSCI de la ART, por ser las autoridades responsables de la implementación del PNIS y, en consecuencia, de la garantía de nuestros derechos como familias cocaleras comprometidas con la sustitución de cultivos de uso ilícito.

De un lado, accionamos contra la Presidencia de la República, por encabezar el Gobierno Nacional y ser la encargada, de conformidad con el Acto Legislativo 02 de 2017, de cumplir de buena fe con el AFP. Igualmente, en el punto 4.1 del AFP, se indica que el Gobierno Nacional tiene el deber de crear, encabezar y poner en marcha el PNIS, que fue creado mediante el Decreto 896 de 2017.

De otro lado, accionamos contra la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación porque era, de acuerdo con el Decreto 1784 de 2019, la autoridad administrativa encargada de articular, coordinar y asesorar a la Presidencia de la República en todo lo relacionado con el AFP, incluyendo el PNIS. Con base en el artículo 1° del Decreto 896 de 2017, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (anteriormente Consejería Presidencial para el Posconflicto<sup>58</sup>) era quien tenía a su cargo la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, que a su vez se encarga, junto con las autoridades del orden nacional y territorial y las comunidades, de las funciones relacionadas con el PNIS<sup>59</sup>.

Finalmente, accionamos a Agencia de Renovación del Territorio por haber reemplazado a la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación en la vigilancia de la DSCI de conformidad con el Decreto 362 de 2018 y los Decretos 1784, 2107 y 2108 de 2019. Todas las entidades accionadas se encuentran adscritas a Presidencia de la República.

### **3.4. Competencia**

---

<sup>58</sup> De acuerdo con el párrafo del artículo 29 del Decreto 1784 de 2019, “[l]as referencias que se hagan en las normas a la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad a la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto se entenderán realizada a la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación”.

<sup>59</sup> De conformidad con el artículo 3 del Decreto 869 de 2017, la Dirección para la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito es, junto con la Junta de Direccionamiento Estratégico y el Consejo Permanente de Dirección, una de las instancias para la ejecución del PNIS.

De acuerdo con el Decreto 1983 de 2017, que modificó las reglas de reparto de la acción de tutela, estas serán conocidas, a prevención, por los jueces con jurisdicción en el lugar donde ocurrió la vulneración o amenaza de los derechos o donde se produjeron sus efectos. En el caso que la acción se dirija contra la Presidencia de la República, esta será repartida para su conocimiento, en primera instancia, a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial o a los Tribunales Administrativos.

Así, al ser accionadas la Presidencia de la República, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, la Agencia de Renovación del Territorio y la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos por la violación de nuestros derechos como campesinos cocaleros que habitan el municipio de Puerto Asís (Putumayo) y el corregimiento de Cofanía Jardines de Sucumbíos (Ipiales, Nariño), resulta competente el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá para conocer de estos casos.

#### **4. FUNDAMENTOS DE DERECHO**

##### **4.1. Sobre el derecho al debido proceso administrativo en los procesos y actuaciones que se adelanten en el marco del PNIS**

Esta sección se dedica a clarificar los estándares en materia de debido proceso que deben garantizarse en el procedimiento de verificación y toma de decisiones alrededor de incumplimiento de las familias de las obligaciones derivadas de los procesos de sustitución voluntaria y del PNIS, por parte de la DSCI, la Consejería Presidencial y la ART. En primer lugar, se hace una síntesis del “*Protocolo de procedimiento en caso de inconsistencias o incumplimientos de los núcleos familiares con el PNIS (V.1)*”<sup>60</sup>, instrumento generado por la DSCI, y en segundo lugar establecemos el marco normativo aplicable y damos algunas consideraciones específicas sobre el debido proceso administrativo para las familias que han suscrito actas de sustitución familiar con el PNIS.

El Protocolo de procedimiento en caso de inconsistencias o incumplimientos de los núcleos familiares con el PNIS (V.1), es un documento de trabajo interno de la DSCI de fecha de junio de 2018. Su objeto es “*definir y establecer el procedimiento cuando se presentan inconsistencia [sic] en la información de los núcleos familiares vinculados al PNIS con base en los criterios y herramientas con las que cuenta la DSCI para tal fin*”. Además, “*cuando se presente un posible incumplimiento en los demás compromisos asumidos por la familia*”. A continuación, el documento estipula que una vez suscrito el acuerdo colectivo como “*manifestación de la voluntad política de los involucrados en el territorio, se procede a la vinculación individual de cada núcleo familiar representado por un titular y un beneficiario quienes asumen los compromisos señalados en el formato de acuerdo individual, así como*

---

<sup>60</sup> Anexo en respuesta a derecho de petición enviado a la Consejería para la Estabilización y Consolidación con No. OFI19-00148668 / IDM 1207004 del 20 de diciembre de 2019.

*los que asume el Gobierno Nacional en el marco de la sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito”.*

Luego de la firma de cada titular del núcleo familiar del formulario de vinculación del programa la DSCI realizaba un proceso de verificación de la identidad de los firmantes y un cotejo con las bases de datos del SISBEN, de la UARIV y el Sistema Nacional de Identificación de la Registraduría Nacional del Estado Civil, para corregir inconsistencias y subsanar errores de identidad o prevenir la multi afiliación. Con toda la información recolectada y verificada se construye la *“tabla única de personas del programa”*, la cual se utiliza para realizar un control frente a los pagos, la vinculación a las demás estrategias del programa, y novedades que se generen en el núcleo familiar. Con la información de la tabla única de personas, los coordinadores regionales del PNIS hacen análisis para identificar posibles fraccionamientos de los núcleos familiares y multi afiliaciones que el PNIS considera fraudulentas.

En caso de encontrar alguna situación anómala, los coordinadores regionales del PNIS deben proceder a *“solicitar la suspensión del primer pago por concepto de asistencia alimentaria inmediata y mediante reunión con la comunidad busca esclarecer las reales condiciones de estas familias”*. Aquí el protocolo pone en cabeza de los titulares del núcleo familiar ante el PNIS la obligación de aportar la información para esclarecer el lugar de residencia o desvirtuar un posible fraccionamiento de su núcleo familiar, con la advertencia de que si no se subsana esta situación se procede a suspender los beneficios del PNIS, y si dentro de *“plazo no mayor un (1) mes, contado a partir de la fecha de notificación no realiza la gestión correspondiente, se entenderá su falta de interés por pertenecer al programa y se le comunicará la exclusión definitiva”*.

Luego del desembolso del primer pago por concepto de PAI, la familia cuenta con un plazo máximo de 60 días, o menos dependiendo del acuerdo regional, para erradicar sus cultivos de coca, contando desde el pago mencionado. Cumplido este plazo, la UNODC realiza la verificación del compromiso adquirido por la familia, que queda reseñada en un informe dirigido a la DSCI y con base en él, se debe autorizar el registro de la familia en la base de datos de la asistencia técnica y el desembolso de los 5 pagos adicionales. El texto no aclara si los titulares de las familias deben firmar o dejar constancia de la diligencia de verificación o de lectura del informe que presenta la UNODC a la DSCI. Lo que sí se aclara es el proceso que se debe seguir en el caso de que la familia no haya cumplido con levantar las plantas, incluyendo la raíz. El DSCI debe firmar una comunicación a la familia donde se le informa la suspensión por levantamiento parcial y el llamado a presentar pruebas documentales y descargos dentro de los cinco días hábiles.

No se establece el plazo con el que cuenta la DSCI para estudiar y analizar las pruebas aportadas por el titular del núcleo familiar<sup>61</sup>. Sin embargo, se aclara que el procedimiento “*buscará determinar las razones del incumplimiento obedecen a un evento de fuerza mayor o caso fortuito, debidamente probado y que no permita lograr la finalidad del acuerdo suscrito, esto es, lograr territorios libres de cultivos ilícitos*” (subrayas fuera del texto). El documento tampoco especifica cómo se comunicará la respuesta del programa a cada familia, sólo se asegura que la decisión es informada “*a cada una de las personas que presentaron descargos por el medio que se considere idóneo*”. Queda la duda de si a las personas que no presentaron descargos se les comunicó la exclusión del PNIS.

Adicionalmente, el protocolo establece que la exclusión definitiva de la familia del PNIS procede en los siguientes casos: (i) “*cuando las razones de su incumplimiento no obedezcan a un evento de fuerza mayor o caso fortuito debidamente probado que afecte la finalidad de los acuerdos de tener territorios libres de cultivos ilícitos*”; (ii) “*cuando el titular del núcleo familiar no presenta sus descargos dentro del plazo señalado*”; (iii) cuando el titular o beneficiario del núcleo familiar no haga parte de la población objetivo del PNIS, es decir, “*que no se encuentra en una situación de pobreza y marginalidad, por lo tanto, no derivan su subsistencia de los cultivos ilícitos*”; (iv) “*cuando el núcleo familiar presenta un lote con cultivos ilícitos diferente al declarado en el formulario de vinculación*”; y (v) “*cuando el titular del núcleo familiar, una vez hecho el requerimiento, no aporte el documento de relación con el predio para la implementación productiva o subsane cualquier otra inconsistencia en su información que le haya sido informada*”.

Luego de realizar una síntesis sobre el protocolo, se mencionan los estándares que establece el marco normativo al que se circunscribe el PNIS sobre el debido proceso.

En palabras de la Corte Constitucional, el debido proceso administrativo es “*la garantía a todas las personas de acceder a un proceso justo y adecuado, de tal manera que la afectación o la privación de ciertos bienes jurídicos por parte del Estado, no pueda hacerse con detrimento de sus derechos fundamentales*”<sup>62</sup>. De esta manera, el debido proceso es un conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, que se materializa en una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, que guardan relación entre sí y cuyo fin está previamente fijado en la ley, para asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, la validez de sus actuaciones y la seguridad jurídica de los ciudadanos<sup>63</sup>. A partir de allí la jurisprudencia constitucional ha desarrollado unos elementos específicos que “*constituyen el debido proceso administrativo*”. Estos son “*(i) el acceso a procesos justos y adecuados; (ii) el principio de legalidad y las formas administrativas previamente*

---

<sup>61</sup> Aunque en varios documentos donde se informó a los titulares de los núcleos la suspensión por levantamiento parcial que la DSCI “*en un plazo no mayor a 10 días hábiles*” estudiaría los descargos y determinaría “*si las razones de su incumplimiento obedecen a un evento de fuerza mayor o caso fortuito*”.

<sup>62</sup> Corte Constitucional, sentencia T-696 de 2013, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>63</sup> Corte Constitucional, sentencia T-167 de 2013, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

*establecidas; (iii) los principios de contradicción e imparcialidad; y (iv) los derechos fundamentales de los asociados*<sup>64</sup>. La finalidad del debido proceso en materia administrativa es, en general, servir de contrapeso al poder del Estado en las actuaciones que desarrolla frente a los particulares. La Corte Constitucional declaró que *“entre los elementos más importantes del debido proceso, [se] ha destacado: (i) la garantía de acceso libre y en igualdad de condiciones a la justicia, con el fin de lograr una pronta resolución judicial; (ii) la garantía de juez natural; (iii) las garantías inherentes a la legítima defensa; (iv) la determinación y aplicación de trámites y plazos razonables; (v) la garantía de imparcialidad; entre otras garantías*<sup>65</sup> y que estos principios también se aplican a todas las actuaciones administrativas<sup>66</sup>.

La imposición de obstáculos a la efectividad del derecho sustancial anteponiendo las formas, vulnera el derecho fundamental al debido proceso, pues *“la imposición de trámites administrativos excesivos constituye (...) una traba injustificada e inaceptable para el goce efectivo de ciertos derechos fundamentales como la vida, la seguridad social, el mínimo vital y el derecho al pago oportuno de las prestaciones sociales, carga que no debe recaer ni ser soportada por el interesado*<sup>67</sup>. El debido proceso administrativo debe responder no sólo a las garantías estrictamente procesales, *“sino también a la efectividad de los principios que informan el ejercicio de la función pública, como lo son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad*<sup>68</sup>.

Si se tiene en cuenta que el PNIS es un programa surgido del AFP, los procedimientos que adelanten las instituciones que ejercen competencias relacionadas con la sustitución de cultivos declarados ilícitos deben observar los principios y desarrollos de la jurisprudencia constitucional alrededor del cumplimiento de buena fe de las disposiciones del AFP como una política pública de Estado, fundamentados en el artículo 83 de la Constitución Política. Lo que significa que los objetivos de *“superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito”* que el artículo 2 del Decreto 896 de 2017 estableció para el PNIS constituyen pautas de interpretación que deberían tenerse en cuenta en el procedimiento adelantado para analizar los incumplimientos de las familias campesinas que han confiado y puesto la estabilidad económica de su familia en el programa. De manera que no puede hablarse de un debido proceso sin hacer referencia a los objetivos<sup>69</sup> del programa de sustitución de cultivos y su

---

<sup>64</sup> Corte Constitucional, sentencia T-696 de 2013, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, y C-983 de 2010, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>65</sup> Corte Constitucional, sentencia C-983 de 2010, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>66</sup> Ibid. En otras palabras de la Corte Constitucional, el debido proceso se manifiesta en la posibilidad *“de (i) conocer las actuaciones de la administración; (ii) pedir y controvertir las pruebas; (iii) ejercer con plenitud su derecho de defensa; (iv) impugnar los actos administrativos, y (v) gozar de las demás garantías establecidas en su beneficio”*.

<sup>67</sup> Corte Constitucional, sentencia T-104 de 2019, M. P. José Fernando Reyes Cuartas.

<sup>68</sup> Corte Constitucional, sentencia T-559 de 2015, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>69</sup> De acuerdo con los considerandos del Decreto 896 de 2017, el PNIS debe cumplir con trece objetivos, *“como son: superar las condiciones de pobreza de las comunidades campesinas; promover la sustitución voluntaria*

conexión con la construcción de una paz estable y duradera en los términos del AFP. Lo que implica que la evaluación del incumplimiento de las familias, que de acuerdo con la DSCI sólo pueden justificarse en razones de fuerza mayor o caso fortuito, debe tener elementos adicionales como la reducción efectiva de los cultivos de coca y la salvaguarda de los derechos del campesinado incluido en el PNIS.

La Consejería Presidencial estableció que las normas que regulan el procedimiento de suspensión y exclusión de las familias suscritas al PNIS mediante la firma de los formularios de vinculación de núcleos familiares y establecimiento de compromisos para los procesos de sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito, son las previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), específicamente las contenidas en los artículos 34 y siguientes<sup>70</sup>. El artículo 34 declara que todas las actuaciones administrativas, dentro de las que se encuentran aquellas que realizan las entidades accionadas, se sujetan al procedimiento administrativo común y principal que se establece ese código. El artículo 35 del CPACA expresa que los procedimientos administrativos sólo podrán iniciarse de oficio mediante escrito “*debiendo informar de la iniciación de la actuación al interesado para el ejercicio del derecho de defensa*”. De acuerdo con los casos que presentan los accionantes, se puede determinar que el procedimiento de suspensión operaba sin notificación previa a las familias del informe de verificación remitido por la UNODC con concepto negativo. Inclusive, se conoce por relatos informales de campesinos que hacen parte del PNIS, que en algunos casos, el titular de la familia se notificaba de la decisión de suspensión por parte del PNIS sólo cuando se acercaba al banco y le negaban la entrega del segundo pago porque que se encontraba “suspendido”. Varios casos de los que componen esta tutela presentan lapsos de tres o cuatro meses entre la visita de verificación por parte de la UNODC. Tiempo en el que las familias tuvieron la expectativa razonable de recibir los recursos, y que son tiempos que demuestran la demora del Gobierno Nacional en realizar pagos en las regiones.

El artículo 40 del CPACA habla de la práctica de pruebas dentro del procedimiento administrativo, menciona que “*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*”. Es decir, las familias no sólo tienen el derecho de aportar lo que dio en llamar la DSCI como los “descargos”, sino que además tienen derecho a que los documentos y medios

---

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

<sup>70</sup> Respuesta a derecho de petición enviado a la Consejería para la Estabilización y Consolidación con No. OFI19-00148668 / IDM 1207004 del 20 de diciembre de 2019.

probatorios que aporten dentro del procedimiento de verificación sean sometidos a un análisis con estándar de sana crítica de todo el acervo probatorio en cada caso.

En varios de los casos que hacen parte de esta acción los titulares del núcleo familiar presentaron documentos y certificados provenientes de las JAC en los que decía que las plantas de coca fueron erradicadas posteriormente a la visita de la UNODC y que la demora en el cumplimiento de este compromiso se basó en condiciones familiares o amenazas de seguridad, que podrían ser como caso fortuito, o de fuerza mayor. Sin embargo, la DSCI desestimó de plano la competencia de estas autoridades comunitarias reglamentadas por la Ley 743 de 2002, para expedir este tipo de certificaciones. Lo que contraviene el rol dentro de la implementación del PNIS de las instancias comunitarias y que de hecho reconoce la DSCI en el Protocolo presentado anteriormente, cuando delega en el presidente de la JAC la suscripción de un acta, para que los inscritos como “no cultivadores” ratifiquen “*la tenencia de cultivos ilícitos y hagan levantamiento de ellos parte*”.

Lo anterior genera confusión en los ciudadanos, pues en este caso el PNIS sí tiene en cuenta los documentos emitidos por la JAC, pero no cuando se trata de verificar si una persona que ha sido suspendida por levantamiento parcial efectivamente ya erradicó a pesar de la extemporaneidad reportada por la UNODC, lo que permitiría que el PNIS cumpliera efectivamente con sus propósitos de reducir las hectáreas sembradas con coca y promover la superación de las condiciones de marginación de las familias y el desarrollo rural con enfoque territorial. La sana crítica, como desarrollo del derecho de contradicción en el debido proceso administrativo, implica que las autoridades deben realizar un ejercicio de argumentación suficiente y adecuada para afirmar que los medios de prueba que allegan los ciudadanos al procedimiento no son conducentes para decidir en uno u otro sentido. Incluso la administración debería practicar pruebas de oficio para mejorar el entendimiento de los descargos que realizaron las familias que fueron suspendidas. No basta con decir que una prueba no tiene la facultad para probar algo, la especial consideración del contexto en el que se encuentran estas familias, debe llevar a esas acciones afirmativas adicionales en el que el PNIS constate que efectivamente erradicaron.

Para la Corte Constitucional, la publicidad de las actuaciones de las autoridades administrativas y de los actos administrativos están ligadas al respeto al debido proceso en un doble sentido. En la sentencia C-136 de 2016, se dijo que:

*“De un lado, a través de la notificación a las personas involucradas en una actuación judicial o administrativa de las decisiones que allí se adopten. **Según lo ha señalado esta Corporación, la notificación es el acto material de comunicación por medio del cual se pone en conocimiento de las partes o terceros interesados, las decisiones proferidas por una autoridad pública.** El acto de notificación tiene entonces como finalidad, garantizar el conocimiento de la existencia de un proceso o actuación administrativa y de su desarrollo, de manera que se asegure a los involucrados los derechos de defensa, contradicción e impugnación. De otro lado, el principio de*

*publicidad se realiza también mediante el reconocimiento del derecho que le asiste a la comunidad en general, de conocer las actuaciones de las autoridades y, a través de ese conocimiento, de exigir que las mismas se surtan con total apego a la ley*<sup>71</sup> (subrayas fuera del texto).

De acuerdo con el artículo 67, en toda notificación personal de decisiones que pongan término a una actuación administrativa se debe entregar “*copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo, con anotación de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo*”. La gran mayoría de familias cocaleras que han suscrito el formulario de vinculación al PNIS no tienen una copia del documento, porque la DSCI que efectuó firmas masivas en los territorios no entregó, y en algunos casos negó cuando fue requerida, copia a sus respectivos signatarios o las organizaciones garantes. Esa es la razón por la que muchos ciudadanos al momento de ejercer acciones judiciales contra el PNIS deben enfrentarse al derecho de petición para solicitar su expediente y la información personal que reposa en las bases de datos de la DSCI. Las 12 familias que presentan esta acción de tutela sólo contaban con el acto administrativo que los suspendía o excluía del PNIS al momento de iniciar el estudio jurídico del caso, mas no con el formulario de vinculación inicial o una copia del informe de la verificación de la UNODC.

En el artículo del 79 del CPACA se establece que los recursos dentro de los procedimientos administrativos “*deberán resolverse de plano, a no ser que al interponerlos se haya solicitado la práctica de pruebas, o que el funcionario que ha de decidir el recurso considere necesario decretarlas de oficio*”. En caso de que la autoridad administrativa requiera la práctica de pruebas, se señalará para ello un término no mayor a 30 días. De acuerdo con el artículo 80 del CPACA “*vencido el período probatorio, si a ello hubiere lugar, y sin necesidad de acto que así lo declare, deberá proferirse la decisión motivada que resuelva el recurso*”. El protocolo de procedimiento en caso de inconsistencias o incumplimientos de los núcleos familiares con el PNIS no establece términos especiales para resolver el recurso de reposición, además, la DSCI tampoco ha informado a las familias los términos para decidir los recursos presentados por las familias. De una interpretación literal de estos dos artículos, se puede desprender que, si la DSCI no ordenó la práctica de pruebas en algunos de los casos, debería haber resuelto tales recursos de plano. Al no hacerlo así, el procedimiento mencionado padece entonces de irregularidades que afectan no sólo el derecho al debido proceso sino los demás derechos fundamentales que buscan la salvaguarda en esta acción. No obstante, los términos que deben cumplir las familias accionantes que son sujetos de especial protección son perentorios bajo graves consecuencias, de las que sólo se pueden librar en caso fortuito o fuerza mayor.

---

<sup>71</sup> Corte Constitucional, sentencia C-136 de 2016, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

En todo el procedimiento implementado por la DSCI, ha habido grandes fallas por parte de la administración, que inician en la misma publicidad de la normatividad que rige el programa y el conocimiento de los detalles por parte de los ciudadanos que suscribieron las actas familiares de vinculación. De hecho, a la fecha no ha sido publicado el protocolo al que hemos hecho referencia en las páginas web de ninguna de las entidades accionadas en esta tutela. La falta de publicidad de esta información en el sitio web de las entidades accionadas, junto con demás los actos administrativos (decretos, resoluciones, circulares o directivas), así como de los documentos de trabajo interno, que regulan el funcionamiento de la Consejería Presidencial, la ART y la DSCI en lo relacionado con el diseño, ejecución y evaluación del PNIS, incluyendo la normatividad interna, constituye una violación al artículo 7 y al literal d) del artículo 9 de la Ley 1712 denominada como la Ley Estatutaria de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública.

Las graves fallas en la administración se traducen en una desconexión entre las familias y el PNIS, que se acentúan ya que la ciudadanía inscrita no cuenta con canales de comunicación, más allá de las autoridades/instancias comunitarias o de las organizaciones sociales que han impulsado la implementación del punto 4 del AFP. EL PNIS o la DSCI no tienen oficinas donde sus beneficiarios puedan acercarse a reclamar documentos, solicitar asesoría o acompañamiento en los trámites propios del programa. Son los CMPP y los CAT quienes se han encargado de diseminar la información que llega al conocimiento de los campesinos por redes informales de comunicación entre organizaciones, cuando sería obligación de la entidad garantizar un acceso a toda la información relacionada con el programa de manera diferencial a la población campesina. Esto cobra especial relevancia si tenemos en cuenta que los territorios donde se asienta el PNIS han sido históricamente los que tienen una baja articulación, en términos de medios de transporte y medios de comunicación. Dentro de los accionantes hay personas que tardan al menos 24 horas a la cabecera municipal, y resulta injusto, desde un punto de vista constitucional, no notificar previamente al viaje que no se le dará el dinero prometido porque el resultado de la verificación de la UNODC sobre sus predios, de la que no tienen conocimiento porque no existió una comunicación o validación de la información que los funcionarios de ese organismo consignaron allí. Estas personas no tienen copia del acta de la UNODC o del informe que enviaron a la DSCI sobre su caso particular. Es más no hay certeza de que estos documentos se hagan en el lugar de las diligencias.

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.

El acceso a procesos justos y adecuados hace referencia también a la adecuación de las actividades de los funcionarios de ese programa con las condiciones de marginalidad y exclusión que enfrentan las familias cocaleras, que les impiden ejercer sus derechos en igualdad de condiciones frente a ciudadanos que viven en otros espacios más articulados a la república. Justamente, uno de los llamados históricos de los movimientos cocaleros a lo largo de la historia reciente del país, constituye una exigencia a ser considerados ciudadanos y que las autoridades públicas actúen de conformidad. Con respecto a los términos y tiempos del programa, se puede asegurar que para muchas comunidades la implementación del PNIS es un proceso asimétrico donde el Estado tiene muchas garantías y mecanismos para lograr el cumplimiento de las obligaciones del campesinado cocalero, pero donde las comunidades como las de la región Andinoamazónica, pueden hacer poco para lograr las transformaciones que se requieren para salir de la dependencia de la coca.

#### **4.2. Sobre el derecho a la igualdad material del campesinado cocalero como sujeto de especial protección constitucional**

Actualmente, la discusión en torno al *campesinado colombiano* ha adquirido una notoriedad e importancia sin precedentes. El análisis tanto jurídico como social de este sujeto rural, diverso como la geografía misma de nuestro país, se ha sedimentado a lo largo de los años prácticas culturales, sociales y productivas particulares, y que tiene una historia organizativa y política propia alrededor de la tierra, el trabajo y la lucha por condiciones de vida justa, ha profundizado la necesidad del reconocimiento de la identidad campesina y sus condiciones especiales de vida<sup>72</sup>. Estas últimas atravesadas históricamente por situaciones de desigualdad estructural<sup>73</sup>.

La reivindicación en torno a la subjetividad campesina, que irradia la identidad individual y colectiva de sujetos rurales que escapan a las categorías étnico-raciales, sumada al reclamo por la igualdad material de una población históricamente desfavorecida, enmarca así la cuestión del campesinado colombiano como un asunto de dignidad y justicia social<sup>74</sup>. Como resultado de la movilización social, las dinámicas contemporáneas del mundo rural y de la

---

<sup>72</sup> Camacho, J. y Duarte, C. (2016). Editorial. *Revista Colombiana de Antropología*, 52(1), p. 7-13. Recuperado de: <https://revistas.icanh.gov.co/index.php/rca/article/view/46/37>

<sup>73</sup> Mendoza, D. (2017). *Reivindicación al campesinado en Colombia: Análisis de las fallas de redistribución y reconocimiento en la implementación de las Políticas Agrarias del Siglo XX-XXI, y en la Política Pública de Víctimas y Restitución de Tierras* (tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia. Recuperado de:

<http://bdigital.unal.edu.co/64749/3/Trabajo%20de%20grado%20Diana%20Mendoza%20Ospina%202018.pdf>

<sup>74</sup> Como fue resaltado por la Corte Constitucional en la sentencia C-1064 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño), la igualdad material en el Estado Social de Derecho es un principio fundamental que guía las tareas del Estado con miras “*corregir las desigualdades existentes, promover la inclusión y la participación y garantizar a las personas o grupos en situación de desventaja el goce efectivo de sus derechos fundamentales. De esta forma, el Estado Social de Derecho busca realizar la justicia social y la dignidad humana mediante la sujeción de las autoridades públicas a los principios, derechos y deberes sociales de orden constitucional*”. Esta perspectiva irradiará luego las sentencias de la Corte relacionadas con la población campesina. Por ejemplo, la sentencias C-006 de 2002, M. P. Clara Inés Vargas, C-644 de 2012, M. P. Adriana María Guillén Arango, y C-731 de 2014, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

ampliación de derechos tanto en el plano local como internacional<sup>75</sup>, se ha reconocido que la población campesina es titular de unas garantías jurídicas especiales, las cuales implican el correlativo deber del Estado de ejecutar políticas públicas a su favor.

En lo que respecta al contexto jurídico nacional, son varias las normas y pronunciamientos judiciales que reconocen al campesinado como un sujeto con identidad cultural diferenciada y objeto de atención estatal. Sin embargo, a pesar de los avances jurídicos la población campesina colombiana sigue enfrentando serias dificultades para el ejercicio de sus derechos fundamentales. Entre ellas se destacan: los efectos del despojo asociado al conflicto armado interno, que ha tenido como escenario principal el campo; la ausencia histórica de políticas integrales que atiendan las necesidades básicas y diferenciadas del mundo rural; la falta de reconocimiento de *una* identidad campesina fuertemente asociada a territorios rurales; el déficit de participación en los escenarios democráticos de decisión y en las políticas que les afectan, entre otras<sup>76</sup>. Aún más, existen sectores dentro del campesinado que enfrentan situaciones de desventaja y desprotección todavía mayores, como el campesinado cocalero, estigmatizado por recurrir al cultivo de hoja de coca, señalado de ser “auxiliador” o “colaborador” de los grupos armados al margen de la ley y sometido a estrategias de erradicación que implican graves violaciones a sus derechos humanos, dentro de las que se encuentran la fumigación aérea con glifosato.

En esta sección partimos de la siguiente premisa: la población campesina, por diversas circunstancias de desigualdad estructural, requiere políticas especiales, pues se trata de un sujeto de especial protección constitucional. Sin embargo, esta población es diversa y heterogénea, por lo cual la garantía de sus derechos debe resolver los obstáculos que, en razón a sus condiciones de vida particulares, han impedido el ejercicio de una ciudadanía digna y plena. En el caso del campesinado cocalero ello implica que tanto el análisis fáctico como jurídico de su situación debe ser sensible a factores como: los niveles de desigualdad socioeconómica que limitan el goce de sus derechos, la falta de acceso a servicios básicos en sus comunidades, los efectos generados por el conflicto armado y/o la presencia de actores armados en sus territorios, las prácticas productivas propias y la composición de sus familias, la posición de vulnerabilidad que ocupan dentro de la cadena del narcotráfico, la especial relación con el Estado en virtud de los programas de reconversión productiva (como el PNIS), entre otros.

Con el fin de profundizar en la idea anteriormente expuesta, esta parte está dividida en dos. En primer lugar, exponemos de manera general los argumentos por las cuales se ha

---

<sup>75</sup> Montenegro, H. (2016). Ampliaciones y quiebres del reconocimiento político del campesinado colombiano: un análisis a la luz de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular (CACEP). *Revista Colombiana de Antropología*, 52(1), p. 169-1695. Recuperado de: <https://revistas.icanh.gov.co/index.php/rca/article/view/53/126>

<sup>76</sup> Giraldo, F., Medina, J. y Bustillo, J. (2015). *Campesinado y reparación colectiva en Colombia*. Bogotá: CINEP/PPP. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/cinep/20161026013238/20150903.campesinadoyreparacion.pdf>

considerado al campesinado como un sujeto de especial protección constitucional. Luego, con base en estas precisiones, pasamos a dar las razones por las cuales el campesinado cocalero, además de ser sujeto de especial protección constitucional, precisa de medidas reforzadas de garantía de derechos que atiendan sus circunstancias especiales de vida y contextos territoriales. De esta forma, las actuaciones y procedimientos llevados a cabo en programas como el PNIS deben responder a la necesidad de remover las barreras que hacen al campesinado cocalero un sujeto en condiciones de desigualdad.

#### **4.2.1. El campesinado como sujeto de especial protección constitucional**

Con el fin de que pueda alcanzar una vida en condiciones dignas, adecuadas y de igualdad, el ordenamiento jurídico colombiano establece una serie de derechos a favor del campesinado, entendido como grupo y considerado individualmente. Este catálogo incluye el goce igualitario de derechos económicos, sociales y culturales; la obligación estatal de implementar políticas diferenciales dirigidas a remover la desigualdad estructural que enfrentan las poblaciones campesinas; y el reconocimiento de una identidad cultural asociada a un proyecto de vida campesino.

De acuerdo con lo desarrollado por la Corte Constitucional en su jurisprudencia, el derecho a la igualdad (art. 13, CP) conlleva dos dimensiones: una forma y otra material. Lo que implica la prohibición de discriminación, es decir, el derecho a la igualdad de trato. La dimensión formal del derecho a la igualdad significa que todas las personas nacen iguales ante el ordenamiento jurídico y puedan gozar de sus derechos sin distinción alguna. Entretanto, la igualdad material hace referencia a la obligación positiva del Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva entre todos los sectores de la sociedad; de allí que sea necesario adoptar medidas o acciones positivas a favor de grupos discriminados, marginados o especialmente vulnerables.

En respuesta al deber jurídico de *materializar* el derecho a la igualdad, la jurisprudencia constitucional ha construido la categoría de *sujeto de especial protección*. Para la Corte, esta categoría responde a los principios fundantes del Estado Social de Derechos, en donde “*la comunidad política debe un trato preferencial a quienes se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta y están impedidos para participar, en igualdad de condiciones, en la adopción de las políticas públicas que les resultan aplicables*”<sup>77</sup>.

La categoría de sujeto de especial protección, desarrollada por la Corte Constitucional en su jurisprudencia, responde a la necesidad de materializar el derecho a la igualdad establecido en el artículo 13 de la Constitución Política. A lo largo de distintos pronunciamientos, la Corte ha señalado que esta categoría responde a las razones estructurales o coyunturales que colocan a ciertos grupos poblacionales en situaciones desfavorables para el ejercicio de sus

---

<sup>77</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-225 de 1998, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

derechos. Esta situación desfavorable se ha catalogado a su vez como *condiciones de debilidad manifiesta o indefensión*. En palabras de la Corte Constitucional:

*“La categoría de sujeto de especial protección constitucional, según ha definido esta Corporación, se constituye por aquellas personas que debido a su condición física, psicológica o social particular merecen una acción positiva estatal para efectos de lograr una igualdad real y efectiva. Así, ha considerado que entre los grupos de especial protección constitucional se encuentran: los niños, los adolescentes, los ancianos, los disminuidos físicos, síquicos y sensoriales, las mujeres cabeza de familia, las personas desplazadas por la violencia y aquellas que se encuentran en extrema pobreza”<sup>78</sup>.*

Dentro de la categoría de sujeto de especial protección se ha incluido a las comunidades étnicas, bien se trate de pueblos afrodescendientes o poblaciones indígenas; las mujeres; los niños, niñas y adolescentes; las personas de la tercera edad; las personas en circunstancia de discapacidad; las personas con orientación o identidad de género diversas; los habitantes de calle; las personas privadas de la libertad; las víctimas del conflicto armado, y, en lo que a esta acción de tutela respecta, las personas y grupos campesinos.

La jurisprudencia constitucional en múltiples ocasiones ha reconocido al campesinado como sujeto de especial protección constitucional pues, históricamente, ha enfrentado condiciones de desigualdad económica, política y cultural sin justificación alguna<sup>79</sup>. Según la Corte, el derecho a la igualdad material de estas comunidades se deriva de un conjunto de normas que abarcan tanto aquellas relativas a una estrategia global de desarrollo rural a favor de la población campesina (por ejemplo, los derechos sobre la tierra o la seguridad alimentaria<sup>80</sup>), como los derechos que protegen la realización del proyecto de vida campesina (que incluyen la identidad campesina, las libertades de asociación para escoger oficio o profesión, para el desarrollo de la personalidad y el derecho a la participación en los asuntos que les afectan<sup>81</sup>).

Al respecto, vale recordar, por ejemplo, que en la sentencia C-006 de 2002<sup>82</sup>, la Corte Constitucional señaló que la Unidad Agrícola Familiar es un mecanismo adoptado por el legislador en desarrollo del trato especial que la Constitución le concede a los trabajadores del campo con el fin de *“mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y a la marginación social”*. Igualmente, en dicha sentencia la Corte sostuvo explícitamente que su jurisprudencia ha reconocido que *“la Constitución Política de 1991, otorga al trabajador del campo y en general al sector agropecuario, un tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad y de la producción que*

---

<sup>78</sup> Corte Constitucional, sentencia T-167 de 2011, M. P. Juan Carlos Henao Pérez.

<sup>79</sup> Corte Constitucional, sentencia C-077 de 2017, M. P. Luis Ernesto Vargas.

<sup>80</sup> Corte Constitucional, sentencia C-021 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>81</sup> Corte Constitucional, sentencia C-077 de 2017, MP. Luis Ernesto Vargas.

<sup>82</sup> M. P. Clara Inés Vargas.

*encuentra justificación en la necesidad de establecer una igualdad no sólo jurídica sino económica, social y cultural para los protagonistas del agro”.*

Asimismo, en la sentencia C-644 de 2012<sup>83</sup>, en la que se estudiaron los proyectos agroforestales y la posibilidad de creación de las Zonas de Desarrollo Empresarial del Plan de Desarrollo 2010-2014 (Ley 1450 de 2011), la Corte indicó explícitamente que el campesinado es sujeto de especial protección a causa de las condiciones sociales y económicas de desigualdad que ha enfrentado, por lo cual requiere un tratamiento jurídico especial. En su decisión, la Corte declaró que las figuras demandadas resultaban inexecutable dado que, por sí solas, dejaban “al campesino enajenante o desposeído en manifiesta situación de debilidad”<sup>84</sup>. En particular, porque resultaban regresivas a la hora de garantizar el acceso a la propiedad rural, la vivienda y la productividad campesina.

Igualmente, en la sentencia C-731 de 2014<sup>85</sup>, en la que se estudió la constitucionalidad de las Zonas de Reserva Campesina (Ley 160 de 1994) por no haberse surtido el proceso de consulta previa<sup>86</sup>, la Corte enfatizó que esta figura de ordenamiento territorial está dirigida a realizar el mandato constitucional de mejorar la vida del campesinado para superar las causas de los conflictos sociales que los afectan, crear las condiciones para el logro de la paz y de la justicia social.

En la sentencia SU-426 de 2016<sup>87</sup>, la Corte Constitucional sostuvo que los accionantes, campesinos de Puerto Gaitán (Meta), eran sujetos en situación de vulnerabilidad, ya que eran víctimas de desplazamiento forzado y campesinos. Estas circunstancias de desigualdad, señaló la Corte, derivaron en la “*pérdida de la tierra y la vivienda, desempleo, marginación, problemas de salud física y mental y descomposición del tejido social, e inseguridad alimenticia*”. En esta sentencia, la Corte también señaló que las mujeres campesinas están expuestas a condiciones aún más vulnerables, pues, además de ser víctimas del conflicto armado, enfrentan la marginalidad histórica de las mujeres dentro de la población rural.

En la sentencia C-077 de 2017<sup>88</sup>, en la que se analizó la constitucionalidad de la Ley 1776 de 2016, que creó las Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social, conocidas como ZIDRES, la Corte Constitucional reiteró que la población campesina es sujeto de especial protección constitucional y, por lo tanto, objeto de un trato diferenciado. La Corte encontró que, a raíz de la situación de vulnerabilidad de esta población, que ha imposibilitado que alcancen niveles más alto de bienestar y que encuentren dificultades para procurarse su propia subsistencia, resultaba necesario condicionar la constitucionalidad de algunos de los artículos

---

<sup>83</sup> M. P. Adriana María Guillén Arango.

<sup>84</sup> Corte Constitucional, sentencia C-644 de 2012, Adriana María Guillén Arango.

<sup>85</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>86</sup> En la sentencia C-731 de 2014, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, la Corte condicionó la constitucionalidad de la Ley 160 de 1994 al hecho de que la consulta previa debe realizarse en aquellos casos donde los derechos de comunidades étnicas estén comprometidos con la creación de una Zona de Reserva Campesina.

<sup>87</sup> M. P. María Victoria Calle Correa.

<sup>88</sup> M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

de mencionada ley. Por ejemplo, la Corte aclaró que los baldíos destinados para las ZIDRES no podrán tener aptitud para desarrollar programas de reforma agraria<sup>89</sup>.

La importancia de la sentencia C-077 de 2017 consiste en que la Corte recoge distintos argumentos jurídicos con base en los cuales se evidencia una estrecha relación entre la identidad campesina, el trabajo, la protección de sus prácticas tradicionales de producción de alimentos y el desarrollo sostenible. En palabras de la Corte, para las comunidades campesina “*el trabajo no es (...) una simple profesión u oficio que se ejerce, entre otras actividades, en determinados momentos y circunstancias; sino que se trata, por el contrario, de uno de los rasgos distintivos de su forma de vida*”<sup>90</sup>. Por lo cual, el trabajo de la tierra termina siendo producto de su libre determinación y reflejo mismo de su identidad cultural.

Recientemente, en el estudio de constitucionalidad del artículo 2° de la Ley 1941 de 2018, conforme con el cual se crearon las Zonas Estratégicas de Intervención Integral<sup>91</sup>, denominadas como Zonas Futuro, la Corte Constitucional señaló que las políticas que correspondan a estas zonas y que a su vez coincidan con los municipios PDET deberán ceñirse al AFP y contar con la participación de las entidades territoriales y la comunidad local. Por ello, el Gobierno no puede imponer un modelo de seguridad o programas sociales sin tener en cuenta el derecho a la participación de los distintos actores locales y regionales<sup>92</sup>.

Sumado a los pronunciamientos de la Corte, se encuentran también varias normas y pronunciamientos que reconocen los derechos diferenciales y especiales de la población campesina. En la Constitución, por ejemplo, se consagran en los artículos 64, 65 y 66, respectivamente, el principio de democratización de la propiedad rural a favor de trabajadores agrarios y campesinos<sup>93</sup>, la seguridad alimentaria y las condiciones especiales para el crédito agropecuario. Asimismo, en los artículos 7, 14, 16 y 70 se reconocen, respectivamente, el principio de diversidad étnica y cultural, la personalidad jurídica, la libre personalidad y el acceso a la cultura de las personas y las poblaciones campesinas.

En el plano internacional, se encuentra la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en Zonas Rurales, aprobada el 19 de noviembre de 2018 por la Asamblea General de la ONU. Esta Declaración reconoce la situación de

---

<sup>89</sup> Corte Constitucional, sentencia C-077 de 2017, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>90</sup> Ibid.

<sup>91</sup> De conformidad con el artículo 2° de la Ley 1941 de 2018, las Zonas Estratégicas de Intervención Integral son aquellas “regiones afectadas por la criminalidad que afecte la seguridad nacional, con el fin de proteger a la población y garantizar una acción unificada, coordinada, interagencial, sostenida e integral del Estado (...)”.

<sup>92</sup> El Espectador. (6 de febrero de 2020). Zonas Futuro no podrán desconocer mandato del Acuerdo de Paz: Corte Constitucional. *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elspectador.com/noticias/judicial/zonas-futuro-no-podran-desconocer-mandato-del-acuerdo-de-paz-corte-constitucional-articulo-903394>

<sup>93</sup> Así lo subrayó la Corte Constitucional en las sentencias C-180 de 2005, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto y C-1006 de 2005, M. P. Álvaro Tafur Galvis. Asimismo, en la sentencia SU-426 de 2016, M. P. María Victoria Calle Correa, la Corte indicó que el artículo 64 constitucional contiene la obligación estatal de generar condiciones materiales que permitan mejorar la calidad de vida del campesino, su vínculo con la tierra y permanencia en ella, al igual que el derecho a la territorialidad campesina.

vulnerabilidad de las comunidades campesina frente a factores ecológicos (como el cambio climático), económicos, productivos, ambientales y de calidad de vida, razón por lo cual establece un marco normativo que permita desarrollar y fortalecer políticas especial que atiendan y satisfagan sus derechos y particularidades. Este documento representa un gran avance para los derechos específicos de las mujeres, los niños y las niñas rurales; el reconocimiento de las territorialidades rurales; el respeto por las tradiciones del campo; el reconocimiento de una identidad cultural campesina; y el derecho a la dignidad, que está atado a la satisfacción de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

En conclusión, son varias las fuentes de derecho, que reconocen las particularidades de las personas y poblaciones campesinas; particularidades que, no obstante, han estado ligados a altos niveles de desigualdad social y a la desatención estatal. Teniendo en cuenta esta situación, pasamos a exponer las razones por las cuales el campesinado cocalero, además, debe ser abordado bajo una lente especial.

#### **4.2.2. El campesinado cocalero: una población campesina singular que merece un tratamiento diferencial**

Como se señaló anteriormente, las personas y comunidades campesinas son objeto de especial protección constitucional en razón a las condiciones de desigualdad estructural que han debido enfrentar históricamente. Por ello, 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; la posición que ocupan dentro de la estructura de producción de narcóticos; y la relación de dependencia que se traza una vez aceptar programas de reconversión productiva a cargo del Estado, como el PNIS. Estas situaciones, analizadas en conjunto y de manera integral, hacen del campesinado cocalero un sujeto de especial protección constitucional que requiere unas medidas de atención particulares que, además de atender la problemática que afecta al campesinado en general, pueda dar solución a los obstáculos de esta población que ha garantizado su mínimo vital a las márgenes del Estado.

De acuerdo con la FIP, el 57% de las familias que viven en zonas de cultivos de coca se encuentran en situación de pobreza monetaria (mientras que la pobreza monetaria rural se encuentra en 36%), y el 35% en pobreza extrema<sup>94</sup>. El ingreso promedio mensual neto por hectárea de un cultivador de coca es de \$410.541, que equivalía al 56% de un salario mínimo

---

<sup>94</sup> FIP – UNODC (2018). ¿Quiénes son las familias que viven en las zonas con cultivos de coca? Caracterización de las familias beneficiarias del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), p. 10.

en 2018<sup>95</sup>. Valga decir que el promedio de extensión de los cultivos de coca es de 0.5 hectáreas. Además, el 29% de las familias cocaleras tienen jefatura única femenina, mientras que el 59% de las familias afirma ser la propietaria de la tierra, lo que no quiere decir que tengan un título que respalde la afirmación, y el 13% son arrendatarias.

Los territorios cocaleros son regiones aisladas, tal como las zonas y veredas donde viven los accionantes de esta tutela. En la encuesta que aplicaron la FIP y la UNODC a familias del PNIS, el 48% de las personas afirmó que sus veredas no cuentan con acceso a vías terrestres, “del 52% que respondió sí tener acceso, el 49% señala que están en regular estado y el 35% en mal estado”<sup>96</sup>. Algunas investigaciones concluyen el tiempo promedio del trayecto entre una finca y la cabecera municipal en Colombia es de 5,4 horas<sup>97</sup>. En el caso de las zonas con presencia de cultivos de coca esta distancia puede ser mayor. También, en departamentos con una alta presencia de cultivos de coca, como Putumayo, se registra un Índice de Pobreza Multidimensional de 76,3%. La población urbana de este mismo departamento alcanza un NBI de 26,54% de necesidades básicas insatisfechas (NBI), mientras que la población rural exhibe un 46,22%. La caracterización del Putumayo llevada a cabo por la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas estima que tan solo un 4,5% de la población total del Putumayo tiene educación preescolar, un 50,8% educación básica primaria, un 25,8% educación secundaria, un 2,0% educación técnica, un 0,1% es normalista, y un 5,4% tiene educación superior, mientras que un 11,4% no tiene ningún nivel educativo<sup>98</sup>.

En los territorios donde hay una amplia presencia de cultivos de coca confluyen bajos índices de desempeño de la justicia local (Tabla No. 2), de tributación o Gini de propietarios. Mientras que en aquellos municipios donde hay alta y muy alta presencia de coca tiende a haber mayores tasas de homicidios (Tabla No. 3), de mortalidad infantil y mayores porcentajes de población privada de agua<sup>99</sup>.

*Tabla No. 2. Promedio índice de desempeño justicia local por índice de ruralidad y presencia de coca a 2016.*

---

<sup>95</sup> Ibid. p. 10.

<sup>96</sup> Ibid. p. 14.

<sup>97</sup> Lozano, I. & Restrepo, J.C. (2015). *El papel de la infraestructura rural en el desarrollo agrícola en Colombia*. Bogotá: Banco de la República, p. 125.

<sup>98</sup> APC (2019). *La experiencia de Colombia en materia de política de drogas en la última década; Informe sobre de la Coalición Acciones por el Cambio*. p. 23. Recuperado de: [http://fileservier.idpc.net/library/Informe\\_CND\\_Acciones\\_Cambio.pdf](http://fileservier.idpc.net/library/Informe_CND_Acciones_Cambio.pdf)

<sup>99</sup> Chaparro, S., & Cruz, L. (2017). *Coca, instituciones y desarrollo: Los retos de los municipios productores en el posacuerdo*. Bogotá: Dejusticia. p. 126. Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/10/Coca-Instituciones-y-desarrollo-Versi%C3%B3n-final-PDF-para-WEB.pdf>

| Promedio de Índice de desempeño de la justicia local |                |       |            |          |
|--|----------------|-------|------------|----------|
| Densidad cultivos                                    | Rural disperso | Rural | Intermedio | Ciudades |
| 01 - Muy alta  | 0,87           | 1,52  | 1,44       | 1,25     |
| 02 - Alta  | 2,36           | 1,92  | 1,13       |          |
| 03 - Media   | 2,11           | 2,12  | 1,49       | 4,89     |
| 04 - Baja  | 3,46           | 4,32  | 4,21       | 3,39     |
| 05 - Muy baja  | 4,37           | 4,92  | 5,89       | 3,40     |
| 06 - Sin coca  | 7,64           | 7,45  | 7,48       | 5,89     |
| Total general  | 5,92           | 6,29  | 7,19       | 5,52     |

Fuente: Chaparro, S., & Cruz, L. (2017). *Coca, instituciones y desarrollo: Los retos de los municipios productores en el posacuerdo*, p. 126.

Tabla No. 3. Promedio tasa de homicidios para el 2013 por índice de ruralidad y presencia de coca a 2016.

| Promedio de tasa de homicidios 2013 |                |       |            |          |
|-------------------------------------|----------------|-------|------------|----------|
| Densidad cultivos                   | Rural disperso | Rural | Intermedio | Ciudades |
| 01 - Muy alta                       | 52,14          | 62,29 | 76,24      | 116,83   |
| 02 - Alta                           | 53,05          | 58,94 | 45,88      |          |
| 03 - Media                          | 44,33          | 48,68 | 98,86      | 22,65    |
| 04 - Baja                           | 53,50          | 54,05 | 54,24      | 41,36    |
| 05 - Muy baja                       | 22,90          | 35,20 | 26,12      | 47,71    |
| 06 - Sin coca                       | 19,99          | 21,33 | 25,06      | 27,56    |
| Total general                       | 25,42          | 28,62 | 26,72      | 31,23    |

Fuente: Chaparro, S., & Cruz, L. (2017). *Coca, instituciones y desarrollo: Los retos de los municipios productores en el posacuerdo*, p. 126.

Aunado a lo anterior, la presencia de los cultivos de coca propicia la presencia de actores armados que buscan el control territorial y de las rutas del narcotráfico, generan inseguridad, riesgos de corrupción y la falta de legalidad. De acuerdo con la UNODC, el 80% de las víctimas de homicidios en el marco del conflicto armado en 2018 habitaban municipios que registraban presencia o afectación por la presencia de cultivos de coca, y el 76% vivía en municipios en los cuales se ha venido adelantado los PDET<sup>100</sup>, como Puerto Asís. Para el departamento del Putumayo esta situación se traduce en que, dentro del ranking de los diez

<sup>100</sup> UNODC. (2019). Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2018. Bogotá: UNODC-SIMCI. P. 17. Recuperado de: [https://www.unodc.org/documents/colombia/2019/Agosto/Informe\\_de\\_Monitoreo\\_de\\_Territorios\\_Afectador\\_por\\_Cultivos\\_Illicitos\\_en\\_Colombia\\_2018\\_.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2019/Agosto/Informe_de_Monitoreo_de_Territorios_Afectador_por_Cultivos_Illicitos_en_Colombia_2018_.pdf)

municipios con mayores niveles de amenaza municipal en 2018, tres de ellos sean de dicho departamento. A saber: Puerto Asís, Puerto Guzmán y Orito<sup>101</sup>.

Con base en lo anteriormente expuesto, se considera que el análisis fáctico y jurídico que rodea esta acción, en donde están involucradas familias campesinas cocaleras, debe efectuarse bajo una lente especial, en donde se tengan en cuenta factores como: los niveles de desigualdad económica reflejados en el ingreso económico de las familias; la falta de acceso a servicios básicos en sus comunidades y de vías de comunicación; la composición de los núcleos familiares y la presencia de mujeres como cabeza de hogar; los niveles de escolaridad; el nivel de amenaza municipal; la presencia de actores armados en los territorios; entre otros.

Un análisis adecuado conlleva, a su vez, al estudio de cómo el Estado atiende este tipo de circunstancias. Es decir, si programas como el PNIS, además de estar dirigidos a la población cocalera, atienden las particularidades de estas familias y los contextos regionales en donde habitan, y si este programa está priorizando sus objetivos en la población focalizada, y no profundizando sus condiciones de pobreza. Por ejemplo, si los procedimientos administrativos son sensibles a las condiciones económicas, sociales, culturales y de escolaridad de las familias cocaleras; si existen entidades encargadas de este programa a nivel municipal y veredal; si estas son capaces de acompañar y tener un diálogo continuo con quienes suscribieron los formularios de vinculación; si la información del programa es pública y de fácil acceso para las comunidades cocaleras; si se han establecido planes para comunicar las decisiones del programa a las familias que habitan zonas rurales dispersas; si el programa cuenta con mecanismos para garantizar la permanencia de las familias cocaleras en el programa de sustitución; si las actuaciones corresponden a la misión de consolidar la transformación de los territorios afectados por el conflicto armado y la presencia de cultivos ilícitos; etc. Resolver este tipo de cuestionamientos no es un asunto menor en la labor del juez de tutela: A partir de su respuesta puede establecer si se cumple o no la garantía reforzada de derechos que manda la categoría de sujeto de especial protección constitucional.

Por último, el análisis acerca de la afectación de derechos debe atender un elemento de especial importancia: la relación establecida con el Estado una vez se ha aceptado el programa de erradicación y sustitución de cultivos de uso ilícito. Esto pues las familias pasan de depender de la economía asociada al cultivo de plantas declaradas como ilícitas (que, como se indicó, generaba por hectárea un poco más del 50% del salario mínimo en 2018), a los programas de asistencia del Estado. Enseguida, ahondaremos en este punto.

#### **4.3. Sobre el derecho al mínimo vital del campesinado cocalero beneficiario del programa PNIS**

---

<sup>101</sup> Ibid. P. 109.

Algunas doctrinas jurídicas han definido el derecho fundamental al mínimo vital como los recursos mínimos para poder gozar del resto de los derechos y libertades, como la propia base de la dignidad, el punto de partida del desarrollo de la personalidad<sup>102</sup>. La idea de un *mínimo vital* ha sido reconocida como una medida de justicia social que, además de garantizarle al individuo percibir ciertos recursos, “*le permite desarrollar un proyecto de vida igual que al común de la sociedad*”<sup>103</sup>.

Desde la teoría política, autores como John Rawls sostienen que existen unos *mínimos constitucionales y elementos de justicia básica* que deben permanecer inamovibles y que reflejan el respeto mutuo y la reciprocidad que descansa sobre toda concepción política<sup>104</sup>. Algunos de esos mínimos tienen que ver con los aspectos estructurales de las instituciones políticas básicas, unos con las garantías fundamentales o bienes primarios<sup>105</sup>, y otros con la esfera económica. Estos últimos garantizan las necesidades básicas de todos los ciudadanos<sup>106</sup> y se convierten en el piso sobre el cual una sociedad equitativa, eficiente y productiva se mantendría.

Por su parte, la filósofa Martha Nussbaum ha señalado que la garantía de derechos (como la libertad) debe ser pensada a partir de las capacidades<sup>107</sup>, es decir, a la luz de:

*“las bases materiales que posibilitan efectivamente los funcionamientos elegidos según el plan de vida de cada agente moral, e identificar y propiciar la obtención de los bienes que nos permiten realizarnos como seres humanos, como animales políticos, racionales, vulnerables, finitos, necesitados de otros”*<sup>108</sup>.

Para Nussbaum, las capacidades son el conjunto de titulaciones básicas sin las cuales ninguna sociedad puede demandar justicia<sup>109</sup>. Por lo cual, ante la pregunta de qué significa ser tratado con dignidad y como realmente humano por el Estado o la comunidad de la que se forma parte, la respuesta es: La garantía básica y fundamental de las capacidades humanas que

---

<sup>102</sup> Rosales, C. (2019). Reconociendo y comprendiendo la naturaleza de mínimo vital. *Criterio Jurídico*, 16(2), p. 115. Recuperado de: <https://revistas.javerianacali.edu.co/index.php/criteriojuridico/article/view/2125>

<sup>103</sup> Ibid.

<sup>104</sup> Nussbaum, M. (2014). Una revisión del Liberalismo político de Rawls. *Derecho del Estado*, 32, p. 5-33. Recuperado de: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/3812/4050>

<sup>105</sup> De acuerdo con la teoría rawlsiana de la justicia, los bienes primarios son aquellos “límites de la realidad” que son impuestos a la concepción como a la realización de los principios de justicia. Por ejemplo, los derechos a la libertad política, la libertad de movimiento, la libertad de escoger ocupación, de poder acceso a oficios y posiciones de responsabilidad dentro de las institución políticas y económicas de la sociedad, entre otros, Sobre ello, ver: Mejía Quintana, O. (1995). Teoría de la justicia y programa mínimo de derechos humanos: elementos para el caso colombiano. *Colombia Internacional*, 30, p. 30-38. Recuperado de: <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint30.1995.03>

<sup>106</sup> Ob. Cit. Nussbaum, M (2014).

<sup>107</sup> Nussbaum, M. (2005). *Capacidades como titulaciones fundamentales: Sen y la justicia social*. Bogotá: Universidad del Externado de Colombia.

<sup>108</sup> Arjona Pachón, G. (2013). Democracia y liberalismo político: la perspectiva de Martha Nussbaum. *Colombia Internacional*, 78, pp. 145-180. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n78/n78a06.pdf>

<sup>109</sup> Ibid. P. 159.

permiten elegir los funcionamientos<sup>110</sup> acordes con el plan de vida individual<sup>111</sup>. De las tres ideas expuestas se colige, entonces, que el ejercicio de los derechos y las libertades depende de la garantía de unos mínimos de justicia social, que permitan la supervivencia económica y la existencia libre y digna. Estos mínimos les anteceden en el tiempo y permiten el desarrollo de la agencia de los individuos y la consolidación de un aparato social (o Estado) digno, justo y equitativo.

Ahora bien, en el ámbito jurídico nacional, la Corte Constitucional ha señalado que las condiciones mínimas que garantizan la subsistencia y el desarrollo de una vida digna, o *mínimo vital*, se caracterizan por ser fundamentales, cualitativas y depender de las circunstancias y el estatus adquirido por cada persona durante su vida<sup>112</sup>. Asimismo, la Corte ha señalado que, por estar basado en las necesidades mínimas de los individuos, el mínimo vital está ligado a la dignidad humana y, por ello mismo, a los principios del Estado Social de Derecho<sup>113</sup>.

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, el derecho al mínimo vital tiene las siguientes características: i) es fundamental; ii) tiene carácter cualitativo; y iii) depende de las circunstancias y el estatus adquirido por cada persona durante su vida. Por esta razón, existe una carga soportable para cada sujeto, que es directamente proporcional a su situación económica. Esto quiere decir, según la Corte Constitucional, que “*entre mayor sea el estatus socioeconómico, es más difícil que variaciones económicas afecten el mínimo vital y, por ende, la vida digna*”<sup>114</sup>.

Si bien la jurisprudencia constitucional se ha referido al mínimo vital en la órbita de derechos pensionales y salariales<sup>115</sup>, también ha abordado el mínimo vital como un derecho que debe ser garantizado por el Estado cuando algunas personas están bajo su cargo o se encuentran en circunstancias de indefensión o debilidad manifiesta. Estos son los casos, por ejemplo, de las personas privadas de la libertad<sup>116</sup> y los adultos mayores<sup>117</sup>. Sin embargo, las relaciones de dependencia frente al Estado son más amplias y abarcan otros tipos de situaciones. Por

---

<sup>110</sup> Nussbaum en su teoría de la justicia distingue entre capacidad y funcionamiento. Para ella, la primera debe ser un objetivo político apropiado y no el segundo, pues los ciudadanos y las ciudadanas deben ser quienes, de formar libre, y al tener asegurada la capacidad, determinen el funcionamiento. Resulta ilustrativo el siguiente ejemplo para distinguir entre capacidad y funcionamiento en la teoría de Nussbaum: “La persona que tiene abundancia de comida podrá elegir siempre ayunar, pero existe una gran diferencia entre ayunar y pasar hambre, y esta es la diferencia que quiero captar”. Sobre ello, ver: Di Tullio Arias, A. (2013). ¿Hacia una justicia sin fronteras? El enfoque de las capacidades de Martha Nussbaum y los límites de la justicia. *Revista Internacional de Filosofía*, 58, p. 56.

<sup>111</sup> Ob. Cit. Arjona Pachón. P. 160

<sup>112</sup> Corte Constitucional, sentencias T-199 de 2016, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio y T-184 de 2009, M. P., Juan Carlos Henao Pérez.

<sup>113</sup> Corte Constitucional, sentencia T-406 de 1992, M. P. Ciro Angarita Barón.

<sup>114</sup> Ibid.

<sup>115</sup> Corte Constitucional, sentencia T-199 de 2016, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>116</sup> Corte Constitucional, sentencias T-193 de 2017, M. P. Iván Humberto Escruce Mayolo y T-711 de 2016, M. P. María Victoria Calle Correa.

<sup>117</sup> Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2015, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

ejemplo, aquellas en donde las personas pasan a depender del Estado pues en él radica el deber de garantizar las condiciones materiales mínimas de subsistencia mientras se logran condiciones de estabilidad económica que garanticen una vida digna.

Este es el caso, por ejemplo, de las familias cocaleras que, de manera voluntaria y concertada, suscribieron el acuerdo de erradicación y sustitución de cultivos de uso ilícito. En este sentido, no se debe dejar de lado que, cuando estas familias aceptaron dicho acuerdo, depositaron sus expectativas en los mecanismos conforme con los cuales el Estado iba garantizar unos recursos mínimos mientras se lograba una transición productiva en sus regiones. Estos recursos, como se mencionó en la sección 1 de esta tutela, hacen parte del plan de atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos.

No resulta exagerado concluir, entonces, que las familias que erradicaron sus cultivos de uso ilícitos, como las que aquí fungen como accionantes, están en una posición de dependencia frente al Estado, ya que, a corto y mediano plazo, este es el garante de las condiciones materiales mínimas de subsistencia de sus hogares. El incumplimiento de dichos planes de atención inmediata, así como las decisiones administrativas que, sin enfoque diferencial alguno, expulsan o suspenden a las familias del programa de sustitución, implica, de un modo u otro, que las familias no tendrán “*con qué vivir*”. Sin lugar a duda, una falta grave al principio de dignidad humana que pone en riesgo la satisfacción del derecho a la vida y el ejercicio de otros derechos fundamentales (como la salud, la educación, la alimentación, etc.).

Sin los recursos materiales mínimos para subsistir en condiciones de dignidad, nuestras familias (campesinas, cocaleras y graves niveles de desigualdad frente al resto de la población nacional) no tendrían siquiera formar de desarrollar un proyecto de vida individual o grupal. Como diría Nussbaum, sin la debida satisfacción de nuestras necesidades básicas, no tendríamos capacidades para ser ciudadanos y ciudadanas y poder participar en la vida común que implica la sociedad. Aún más, reforzaría el olvido histórico que hemos sufrido como población campesina que habita territorios afectados por los cultivos de uso ilícito: Un olvido que hace del aparato social del Estado en no pocas ocasiones algo indigno, injusto e inequitativo, y que según las directrices internacionales sobre política de drogas y derechos Humanos, debería garantizar que los

*esfuerzos para prevenir o erradicar los cultivos ilícitos para la producción de drogas no tengan el efecto de privar a las personas de sus derechos a un medio de vida o a no padecer hambre; asegurar que las intervenciones estén debidamente secuenciadas para que la erradicación de los cultivos no se lleve a cabo hasta que los hogares de pequeños agricultores que dependen de las economías de los cultivos ilícitos para la producción de drogas hayan adoptado medios de vida alternativos viables y sostenibles; y emprender acciones conexas para*

*promover la tenencia de la tierra a través de los procedimientos de titulación de la propiedad de la tierra reconocidos por el Estado*<sup>118</sup>.

#### **4.4. Sobre el deber del Gobierno Nacional de cumplir de buena fe el AFP y los acuerdos derivados del Punto 4 (*Solución al Problema de las Drogas Ilícitas*)**

El artículo 1° del Acto Legislativo 2 de 2017 dispuso que “*las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final*”, por lo tanto, los desarrollos normativos (sean legislativos o administrativos) deben estar acordes al espíritu de éste. La Corte Constitucional, en sentencia C-630 de 2017<sup>119</sup>, indicó que este principio conllevaba el compromiso de las autoridades de contribuir al cumplimiento del AFP; esto quiere decir, que deben primar los mecanismos de desarrollo normativo e implementación del AFP, antes de incluir nuevas medidas que tengan los mismos objetivos.

De hecho, la decisión C-630 de 2017<sup>120</sup> estableció que el AFP era una política pública de Estado que debía ser implementada de buena fe por las autoridades. Lo anterior, con el objetivo de lograr la satisfacción de los derechos humanos de víctimas del conflicto armado (que incluye, desde luego, a las personas que habitan territorios afectados por la presencia de cultivos ilícitos) y brindar estabilidad jurídica al AFP. Además, esta decisión asumió un rol importante por brindar certeza sobre valor jurídico del acuerdo y, de este modo, responder a ese marco de certezas que se había generado en las víctimas y en la población en general.

El cumplimiento del principio de buena fe persigue el objetivo de lograr coherencia e integralidad entre lo acordado y la manera como se implementa. En consecuencia, toda reglamentación que controvierta, riña o desconozca los objetivos trazados por el AFP, y los derechos que allí se contiene, es violatoria del principio de buena fe por no preservar los contenidos, compromisos y principios pactados. Ello no quiere decir que las autoridades no puedan implementar otros mecanismos, pues el cumplimiento del principio de buena fe implica una obligación de medio. Sin embargo, los órganos políticos antes de decretar instrumentos diferentes, “*deberán llevar a cabo, como mandato constitucional, los mejores esfuerzos para cumplir con lo pactado, en el marco de los principios de integralidad y no regresividad*”<sup>121</sup> (subrayas fuera del texto).

Por otro lado, el Acto Legislativo 2 de 2017 estableció que los contenidos del AFP se consideran parámetros de interpretación obligatorios de las normas que lo implementen y

---

<sup>118</sup> PNUD, OMS, ONUSIDA y ICHRD (2019). *Directrices internacionales sobre política de drogas y derechos Humanos*. Recuperado de:

[https://www.humanrights-drugpolicy.org/site/assets/files/1/hrdp\\_guidelines\\_spanish\\_2020\\_v1final.pdf](https://www.humanrights-drugpolicy.org/site/assets/files/1/hrdp_guidelines_spanish_2020_v1final.pdf), p. 10.

<sup>119</sup> M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo.

<sup>120</sup> Ibid.

<sup>121</sup> Corte Constitucional, sentencia C-630 de 2017, M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo.

desarrollen, en aquellas disposiciones que correspondan con derechos fundamentales y conexos definidos en la Constitución. Además, el segundo inciso del artículo 1° de ese Acto Legislativo estableció explícitamente que “*las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando **los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final***” (subrayado fuera del texto).

Ahora bien, el formulario de vinculación de núcleos familiares y establecimiento de compromisos para los procesos de sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito, además de ser un acto administrativo de carácter particular y concreto en los términos de la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>122</sup>, es un instrumento que protocoliza la manifestación de la voluntad de las familias de acogerse al PNIS para sustituir los cultivos de coca. Su marco jurídico incluye el Decreto 896 de 2017 y el Decreto 362 de 2018, que a su vez son desarrollo de lo dispuesto en el punto 4 del AFP. Esto quiere decir que, dichos decretos como los formularios de vinculación, son desarrollos normativos, algunos generales y otros particulares, del AFP, razón por la cual deben ser implementados y ejecutados de buena fe.

Concretamente, los contenidos del punto 4 del AFP están relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales de las comunidades campesinas que cultivan hoja de coca, particularmente con los derechos, que se han considerado conexos a los derechos fundamentales. Esto lleva a considerar que el marco normativo de análisis del cumplimiento de los compromisos adquiridos por las familias no se puede separar de la consideración del cumplimiento de buena fe por parte del Estado. Cumplimiento este que debe estar acorde con la satisfacción de los derechos mencionados.

En orden al deber de cumplir de buena fe el AFP, las entidades administrativas encargadas de evaluar el cumplimiento o no de los formularios de vinculación deben tener en cuenta los factores internos y externos que posibilitan la satisfacción de los acuerdos por parte de los grupos familiares. Es decir, la evaluación y toma de decisiones en los casos de las familias que pudieran haber incumplido un compromiso adquirido ante el PNIS no puede ser objetivo ni inmediato. Por el contrario, en dicha evaluación y toma de decisiones debe mediar un análisis teleológico de la implementación del programa y de las medidas incorporadas para incentivar el cumplimiento por parte de los campesinos y el Estado. Además, el procedimiento administrativo debe ser sensible a las condiciones de las familias, la

---

<sup>122</sup> “El acto administrativo, como expresión de la voluntad administrativa unilateral encaminada a producir efectos jurídicos a nivel general y/o particular y concreto, se forma por la concurrencia de elementos de tipo subjetivo (órgano competente), objetivo (presupuestos de hecho a partir de un contenido en el que se identifique objeto, causa, motivo y finalidad, y elementos esenciales referidos a la efectiva expresión de una voluntad unilateral emitida en ejercicio de la función administrativa) y formal (procedimiento de expedición)”. Sobre este concepto ver: Consejo de Estado, sentencia 11001-03-27-000-2013-00007-00 (19950), C. P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

dependencia de ellas a los recursos que provee el Estado y, por supuesto, a su calidad como sujeto de especial protección constitucional. Esto es, **actuar de buena fe dentro del procedimiento administrativo contemplado en el PNIS para los campesinos cultivadores de plantas declaradas como ilícitas.**

En suma, el procedimiento mediante el cual la Consejería Presidencial decidió suspender o excluir a una familiar del PNIS debe estar basado en el principio de buena fe. Con el fin de que la población afectada por el conflicto, y particularmente con la producción de plantas declaradas como ilícitas, encuentren una salida a sus problemáticas y pueda ser agente de paz en sus territorios. Actuar de buena fe significa, en muchos casos, asumir una posición que garantice el derecho sustantivo por encima de los requerimientos procedimentales; que considere, bajo un enfoque adecuado (territorial, de género y derechos humanos), las razones bajo las cuales se incumple un compromiso de sustitución; que considere las expectativas que generan los programas de reconversión productiva del Estado en poblaciones que enfrentan contextos de desigualdad estructural; que garantice la participación de las comunidades locales (por ejemplo, las Juntas de Acción Comunal) como garantes del cumplimiento de los acuerdos; que propicie espacios de discusión e interlocución entre los actores con el fin de mejorar la implementación del programa; y que, a toda costa, busque consolidar la paz territorial y garantizar la dignidad y el mínimo vital de los habitantes de los territorios cocaleros.

#### **4.5. Conclusión**

En virtud de la obligación estatal de cumplir de buena fe el AFP y de las circunstancias de vulnerabilidad que enfrentan las familias campesinas cocaleras, las cuales las hacen sujetos de especial protección constitucional, las entidades encargadas del cumplimiento del PNIS, entre ellas la Consejería Presidencial y la DSCI, deben garantizar, en las actuaciones y procedimientos en el marco del PNIS, el derecho al debido proceso administrativo desde una considerando las condiciones concreta de las familias cocaleras. Esto es, desde una perspectiva que reconozca los derechos a la igualdad material y al mínimo vital de las familias que se comprometieron a erradicar y sustituir sus cultivos de uso ilícito. Dicha perspectiva, además, debe contar con un enfoque de género, territorial y de derechos humanos que pueda atender las particularidades de las personas que, dentro de la población cocalera, enfrentan aún mayores circunstancias de desigualdad. Todo ello allanará el camino hacia la transformación de las regiones afectadas por el conflicto armado y la presencia de cultivos de uso ilícito.

Asimismo, dentro de las actuaciones que se adelanten en el marco del PNIS, la Consejería Presidencial y la DSCI deben tener en cuenta que dicho programa se inscribe en un Acuerdo que tiene como fin primordial afianzar la paz territorial. Luego, el diagnóstico, evaluación y seguimiento de los compromisos deben acompañarse con mencionado fin y, aún más, ser sensibles a las circunstancias que afectan los contextos territoriales de las familias cocaleras.

Como se señaló, la garantía efectiva de los derechos de las familias cocaleras comprometidas con el PNIS debe generar que, en los procedimientos en donde se evalúe el cumplimiento de los formularios de vinculación, prime su adecuación a los medios de vida de las familias. Esta perspectiva debe corresponder al derecho a la igualdad material de las familias campesinas cocaleras; reforzar la garantía de sus derechos como sujetos de especial protección constitucional; tener en cuenta la dependencia económica de los núcleos familiares a los planes de atención inmediata; y valorar, en conjunto y de manera integral, las condiciones con base en las cuales se ejecuta el PNIS en las regiones.

Sobre este último punto, vale señalar que los territorios cocaleros donde se ha priorizado la ejecución del PNIS, como por ejemplo las zonas rurales de Puertos Asís y el corregimiento de Cofanía Jardines de Sucumbíos, son habitadas por poblaciones con bajos niveles de escolaridad, no tienen acceso a la totalidad de los servicios básicos, no tienen vías de transporte óptimas, ni medios de comunicación con las oficinas encargadas de dicho programa. Además, en no pocas ocasiones las familias se encuentran dispersas en el territorio y están compuestas por niños, niñas y adolescentes, adultos mayores y encabezadas por mujeres.

Todos los factores mencionados en este punto no pueden ser omitidos por las entidades a cargo del PNIS. Por el contrario, deben hacer de los procedimientos y actuaciones a su cargo el reflejo de la buena fe del Estado por la construcción de una vida rural digna, justa y con oportunidades para el libre desenvolvimiento de las personas y comunidades campesinas.

## **5. ANÁLISIS CONCRETO DE LOS CASOS**

Los accionantes en esta tutela fueron familias incluidas dentro de la firma del Acuerdo Regional para la Implementación del PNIS del AFP en el departamento del Putumayo, el municipio de Piamonte (Cauca) y Cofanía Jardines de Sucumbíos, del municipio de Ipiales (Nariño), firmado el 26 de julio de 2017. La firma de los formularios de vinculación de los núcleos familiares se realizó entre el 23 de febrero y el 28 de marzo de 2018, es decir, entre siete y ocho meses después de la firma del Acuerdo Regional.

Al momento de la preparación de esta tutela, ninguna de las familias contaba con copia del formulario de vinculación o de los documentos donde se notificaron las suspensiones. Esta información fue parcialmente entregada por la DSCI a través de derechos de petición que envió cada accionantes. Tampoco se tiene registro de la participación, aceptación y firma por parte de los accionantes, y las demás familias vinculadas al programa, de la diligencia de verificación por parte de la UNODC o del acta levantada en dicha diligencia. Por lo cual, las familias desconocen lo que quedó consignado en este documento. Además, en los casos expuestos se evidencia un lapso de entre tres a cinco meses desde la jornada de verificación a la fecha del documento que notifica la suspensión de los grupos familiares. Por lo cual, mediante su conducta el PNIS está demostrando un incumplimiento generalizado de las obligaciones contraídas con las familias, toda vez que los pagos se deberían haber realizado

cada dos meses, algo que, atendiendo a los casos expuestos, y en la implementación general del programa, no ha sucedido.

Los procesos de notificación de las familias, han tenido sendas fallas. Por ejemplo, las familias no tuvieron comunicación que les permitiera impugnar el resultado de la jornada de verificación, donde pudieron haber entregado explicaciones que el PNIS pudo haber tenido en cuenta antes de proceder a la suspensión del programa, y como tal la no consignación del segundo pago del componente del PAI. En al menos cuatro casos, los accionantes presentaron descargos alegando “falsas alarmas” sobre amenazas que grupos armados al margen de la ley habían emitido sobre las familias que decidieran erradicar las plantas de coca y cumplir con el PNIS. La DSCI y la Consejería Presidencial desestimaron estos argumentos, con base en reportes de inteligencia, además, mencionaron que no existían denuncias presentadas por las familias que habían alegado tales circunstancias. Aquí se presenta una omisión en el reconocimiento de las condiciones de seguridad que ha enfrentado el PNIS en su implementación en regiones como la andinoamazónica. En medio de las condiciones de seguridad que padecen los accionantes en esta tutela, por habitar territorios donde se disputan las rutas del narcotráfico y la presencia de los cultivos de coca, el PNIS debe tomar con mayor consideración las denuncias que presentan las familias que se encuentran ejecutando la sustitución de cultivos. De hecho, es necesario poner en conocimiento del juez de tutela que durante el más reciente paro armado decretado en todo el territorio nacional por el ELN se registraron graves amenazas a la vida y seguridad de las poblaciones de esta región, de acuerdo con reportes de la Fundación Pares<sup>123</sup>.

De acuerdo con lo anterior, la suspensión o exclusión de los accionantes fue una clara violación del debido proceso y a controvertir y presentar pruebas por tres razones. Primero, el PNIS no realizó acciones para notificar de manera adecuada a los accionantes, tanto de los documentos de vinculación al programa, como de los actos administrativos que se tomaron dentro del proceso de verificación del cumplimiento de los formularios firmados por los núcleos familiares. Segundo, en el análisis de los descargos por parte de la DSCI, no se realizó una adecuada valoración de los documentos y razones por las cuales las familias no habían cumplido el formulario de vinculación. A las actas de las juntas de acción comunal que certificaban la erradicación de las plantas por parte de las familias, las historias clínicas sobre condiciones de salud que habían retrasado el levantamiento de los cultivos y los reportes sobre condiciones de seguridad que aportaron las familias, no se les dio una relevancia dentro del análisis probatorio llevado a cabo por la DSCI. Esto implica un desconocimiento del rol que la normatividad legal y reglamentaria otorgó a las instancias comunitarias dentro del diseño, ejecución y evaluación del programa.

En los casos expuestos esta ausencia de valoración contextual de los documentos que presentaron las familias en los descargos se liga con una violación al derecho de igualdad

---

<sup>123</sup> Fundación PARES (2020). *Alerta por graves anuncios del paro armado en Putumayo*. Disponible en: <https://pares.com.co/2020/02/13/alerta-por-graves-anuncios-del-paro-armado-en-putumayo/>

material que protege a las familias en razón de las condiciones estructurales de desigualdad, y que deberían tenerse en cuenta por ser los accionantes sujetos de especial protección constitucional. Y tercero, la demora por parte del PNIS en la respuesta a los descargos y a los recursos de reposición. Lo que se dice es que debe haber un término razonable para tomar una decisión, atada al hecho que las familias obtienen su mínimo vital de los recursos que provienen del PNIS, por lo que cinco meses no puede entenderse como razonables con familias que no están teniendo ingresos ya de los cultivos. En la mayoría de los casos, el tiempo que se tomó la DSCI para contestar los descargos de las familias oscilan entre 3 y 5 meses. Incluso, hay familias donde el periodo de tiempo transcurrido entre la comunicación del incumplimiento y la respuesta a los recursos de reposición supera el año.

Contrario a las actuaciones que llevaron a cabo las entidades accionadas, procedía un esfuerzo adicional de la administración para valorar en su debida dimensión las pruebas presentadas, incluso, la DSCI podía haber decretado pruebas adicionales como la segunda verificación que solicitaron varios de los accionantes, o la toma de testimonio de los presidentes de las juntas de acción comunal o miembros de los CMPP y CAT. Esta doble oportunidad se fundamenta en que el hecho de suspender a las familias es tan gravoso que pone en riesgo no sólo la permanencia de la familia en el PNIS, sino que además su existencia misma como núcleo familiar. El PNIS pudo haber tomado medidas menos gravosas antes de suspender a las familias, como hacer la práctica de pruebas “*a favor de la familia*”, establecer contacto con ellas para verificar las razones del incumplimiento y solicitar ampliación o corrección de los descargos. En todos los casos, antes de suspender a las personas o excluirlas por levantamiento parcial, el PNIS debió haber hecho una segunda verificación que permitiera corroborar el levantamiento, o creerles a las actas de las JAC o del consejo comunitario. Y en todo caso, por las razones que se explicaron, la Consejería debió analizar flexiblemente la noción de caso fortuito o fuerza mayor aplicada a los peticionarios.

Lo anterior además conlleva a la vulneración de los derechos fundamentales de las familias accionantes a la igualdad material y al mínimo vital. Por un lado, el juez constitucional debe tener en cuenta que, en todos los casos expuestos, se vulneró a la igualdad material, pues las entidades concernidas en la evaluación de los formularios de vinculación al PNIS no tuvieron en cuenta los distintos factores que hacen a las familias campesinas cocaleras sujetos de especial protección constitucional y que llevan a la aplicación diferencial de garantías constitucionales. En este sentido, es de resaltar que la satisfacción del derecho al debido proceso debe analizarse teniendo en cuenta los niveles de desigualdad que enfrentan las familias cocaleras, la dependencia temporal a los recursos del Estado mientras se pone en marcha los programas de reconversión productiva, y los obstáculos que dificultan la debida satisfacción de los derechos sociales y económicos en las zonas donde habitan.

Por otro lado, el juez constitucional debe tener en cuenta la vulneración al derecho fundamental al mínimo vital de los accionantes y sus familias, pues, a raíz de la decisión de exclusión o suspensión del PNIS, estas no cuentan con medios ni recursos para satisfacer sus

necesidades. En este sentido, la ausencia de un debido proceso administrativo por parte de las entidades a cargo del PNIS llevó, como consecuencia, a la ausencia de las condiciones económicas mínimas para tener una vida digna.

Paralelamente, se considera existe una vulneración al deber del Gobierno Nacional de cumplir de buena fe el AFP y los acuerdos derivados del Punto 4 (*Solución al Problema de las Drogas Ilícitas*), pues sus actuaciones no reflejan el compromiso constitucional de atender a las personas afectadas por el conflicto armado y la presencia de plantas declaradas como ilícitas en sus territorios. La decisión de suspender y/o excluir a nuestras familias del PNIS, en lugar de servir de salida a los problemas estructurales que han afectado nuestras zonas rurales, es un reflejo de que el Estado no está realizando sus *mejores esfuerzos* para cumplir lo pactado en el AFP, en el marco de principios como la integralidad y no regresividad. En lugar de suspender los beneficios económicos del PNIS, el Gobierno debió establecer mecanismos para que las familias del programa cumplieran sus acuerdos y logaran consolidar proyectos productivos ajenos al cultivo de plantas declaradas como ilícitas.

A continuación, pasamos a exponer en concreto las razones por las cuales consideramos que la Consejería Presidencial y la DSCI vulneraron los derechos fundamentales de los y las accionantes.

### **5.1. Primer caso: Pablo Teodoro Cuarán Rosero**

Le fue vulnerado el derecho fundamental al debido proceso por tres razones. En primer lugar, porque en ningún momento tuvo oportunidad de controvertir del acta de verificación levantada por las personas contratadas por la UNODC para verificar el cumplimiento de los acuerdos. En segundo lugar, porque a la fecha de radicación de esta acción de tutela no ha recibido respuesta al recurso de reposición interpuesto contra el acto administrativo que decidió su exclusión del PNIS. No obstante haber sido presentado hace más de siete meses. Finalmente, porque en el análisis probatorio la administración falló en decretar nuevas pruebas o exigir documentación adicional para desestimar el dolor de rodilla reportado por el accionante. Como se sabe, un campesino depende de su trabajo físico, que lleva a cabo en zonas lejanas a centros de salud. De tal forma que para recibir tratamiento a dolores y padecimientos físicos requiere hacer trámites que resultan onerosos y muchas veces ineficientes. Al omitir esta solicitud, la historia clínica aportada por el accionante fue indebidamente desestimada. Esto quiere decir que la administración debió requerir una segunda prueba donde se corroboraran los padecimientos y se tuvieran en cuenta las condiciones relacionadas con la falta de acceso a servicios de salud para tratar su dolor de rodilla. Se hubiera podido ampliar el testimonio de Pablo o podría habersele mencionado la necesidad de un nuevo diagnóstico que diera cuenta de su estado actual de salud. Con lo que se vio privado arbitrariamente de la posibilidad de aportar pruebas.

Además, al señor Cuarán Rosero le fue vulnerado el derecho al mínimo vital pues, a pesar de haber cumplido con el compromiso de erradicación, fue excluido del programa PNIS, por lo

cual no cuenta con recursos ni medios para satisfacer sus necesidades personales y familiares. Esta decisión, además, obvió su condición de sujeto de especial protección constitucional por tratarse de un adulto mayor en condiciones de vulnerabilidad.

### **5.2. Segundo caso: Yordy Manuel Rivera Obando**

Le fue vulnerado el derecho fundamental al debido proceso pues la DSCI y la Consejería Presidencial no valoraron debidamente las razones por las cuales no había dado cumplimiento al acuerdo de sustitución (amenazas contra su vida e integridad). Sumado a esta situación, dichas entidades estatales no consideraron las circunstancias de desigualdad estructural que enfrenta por ser campesino y afrodescendientes, por lo cual le fueron vulnerados sus derechos a la igualdad material como sujeto étnico. Finalmente, le fue vulnerado el derecho al mínimo vital pues, a pesar de haber dado cumplimiento al compromiso de erradicación, fue excluido del programa PNIS, por lo cual no cuenta con recursos ni medios para satisfacer sus necesidades personales y familiares.

### **5.3. Tercer caso: Eduar de Jesús Velásquez Soto**

Le fue vulnerado el derecho el derecho fundamental al debido proceso pues la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos y la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación no valoraron debidamente las razones por las cuales no había dado cumplimiento al acuerdo de sustitución (amenazas contra su vida e integridad). Asimismo, le fue vulnerado el derecho al mínimo vital pues, a pesar de haber dado cumplimiento al compromiso de erradicación, fue excluido del programa PNIS, por lo cual no cuenta con recursos ni medios para satisfacer sus necesidades personales y familiares.

### **5.4. Cuarto caso: Silvio Nemecio Jurado Marroquín**

Le fue vulnerado el derecho al mínimo vital pues, a pesar de haber dado cumplimiento al compromiso de erradicación, fue excluido del programa PNIS, por lo cual no cuenta con recursos ni medios para satisfacer sus necesidades personales y familiares. Han tardado un año en responderle. Y no era necesario suspenderlo para verificar que ya había cumplido.

### **5.5. Quinto caso: Edelmiro Madroño**

Le fue vulnerado el derecho fundamental al debido proceso por dos razones. En primer lugar, porque en ningún momento tuvo oportunidad de controvertir del acta de verificación levantada por las personas contratadas por la UNODC para verificar el cumplimiento de los acuerdos. En segundo lugar, porque en el análisis probatorio la administración falló en decretar nuevas pruebas o exigir documentación adicional para verificar el estado de salud de la compañera del accionante. El PNIS desconoció la situación de salud de esta adulta mayor y su cónyuge, quien requería de cuidados especiales que dificultaron la erradicación de las plantas de coca. Al omitir la práctica de pruebas adicionales el PNIS desestimó indebidamente los descargos dados por el peticionario. Esto quiere decir que la administración debió requerir una segunda prueba donde se corroboraran los padecimientos

y la situación del núcleo familiar, así como que se tuvieran en cuenta las condiciones relacionadas con la falta de acceso a servicios de salud para tratar su dolor de rodilla. Se hubiera podido ampliar el testimonio de Pablo o podría haberse mencionado la necesidad de un nuevo diagnóstico que diera cuenta de su estado actual de salud. Con lo que se vio privado arbitrariamente de la posibilidad de aportar pruebas.

Por último, le fue vulnerado el derecho al mínimo vital pues, a pesar de haber dado cumplimiento al compromiso de erradicación, fue excluido del programa PNIS, por lo cual no cuenta con recursos ni medios para satisfacer sus necesidades personales y familiares.

#### **5.6. Sexto caso: Gloria Estela Rodríguez Vallejos**

Le fue vulnerado el derecho al debido proceso pues la DSCI y la Consejería Presidencial no valoraron debidamente las razones por las cuales no había dado cumplimiento al acuerdo de sustitución (atención del hogar, especialmente de sus nietos). Asimismo, no se le garantizó el derecho al debido proceso pues no conoció el acta que fue levantada por la UNODC al visitar su predio, por lo cual no pudo controvertir lo que allí exponía dicha entidad. Como tampoco se le garantizó el derecho al debido proceso por cuanto no fue notificada debidamente de la decisión que lo excluida del PNIS. Por último, le fue vulnerado el derecho al mínimo vital pues, a pesar de haber dado cumplimiento al compromiso de erradicación, fue excluido del programa PNIS, por lo cual no cuenta con recursos ni medios para satisfacer sus necesidades personales y familiares.

#### **5.7. Séptimo caso: Jairo Miguel Flórez Guerrón**

Le fue vulnerado el derecho al debido proceso pues la DSCI y la Consejería Presidencial no valoraron debidamente las razones por las cuales no había dado cumplimiento al acuerdo de sustitución (atención de una persona que se encontraba a su cargo y estaba enferma). Asimismo, le fue vulnerado el derecho al debido proceso porque no pudo controvertir al acta levantada por la UNODC al momento de visitar su predio, y porque fue notificado indebidamente acerca de su exclusión del PNIS. Por último, le fue vulnerado el derecho al mínimo vital pues, a pesar de haber dado cumplimiento al compromiso de erradicación, fue excluido del programa PNIS, por lo cual no cuenta con recursos ni medios para satisfacer sus necesidades personales y familiares.

#### **5.8. Octavo caso: Manuel Eduardo Rivera Rodríguez**

Le fue vulnerado el derecho fundamental al debido proceso pues la DSCI y la Consejería Presidencial no valoraron debidamente las razones por las cuales no había dado cumplimiento al acuerdo de sustitución (amenazas contra su vida e integridad). Sumado a esta situación, dichas entidades estatales no consideraron las circunstancias de desigualdad estructural que enfrenta por ser campesino y afrodescendientes, por lo cual le fueron vulnerados sus derechos a la igualdad material como sujeto étnico. Finalmente, le fue

vulnerado el derecho al mínimo vital pues, a pesar de haber dado cumplimiento al compromiso de erradicación, fue excluido del programa PNIS, por lo cual no cuenta con recursos ni medios para satisfacer sus necesidades personales y familiares.

#### **5.9. Noveno caso: Edy Jesús López Martínez**

Le fue vulnerado el derecho fundamental al debido proceso pues la DSCI y la Consejería Presidencial no valoraron debidamente las razones por las cuales no había dado cumplimiento al acuerdo de sustitución (amenazas contra su vida e integridad). Asimismo, le fue vulnerado el derecho al mínimo vital pues, a pesar de haber dado cumplimiento al compromiso de erradicación, fue excluido del programa PNIS, por lo cual no cuenta con recursos ni medios para satisfacer sus necesidades personales y familiares.

#### **5.10. Décimo caso: Angelmiro Cuellar**

Le fue vulnerado el derecho fundamental al debido proceso pues la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos y la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación no valoraron debidamente las razones por las cuales no había dado cumplimiento al acuerdo de sustitución (problemas de salud). Asimismo, no se le garantizó el derecho al debido proceso pues no conoció el acta que fue levantada por la UNODC al visitar su predio, por lo cual no pudo controvertir lo que allí exponía dicha entidad. Sumado a esta situación, dichas entidades estatales no consideración las circunstancias de vulnerabilidad a las que enfrenta por ser una persona que no saber leer ni escribir, por lo cual le fueron vulnerados sus derechos como sujeto de especial protección constitucional. Por último, le fue vulnerado el derecho al mínimo vital pues, a pesar de haber dado cumplimiento al compromiso de erradicación, fue excluido del programa PNIS, por lo cual no cuenta con recursos ni medios para satisfacer sus necesidades personales y familiares.

#### **5.11. Onceavo caso: Vidal Montenegro Burgos**

Le fue vulnerado el derecho fundamental al debido proceso pues la DSCI y la Consejería Presidencial no valoraron debidamente las razones por las cuales no había dado cumplimiento al acuerdo de sustitución (amenazas contra su vida e integridad). Asimismo, le fue vulnerado el derecho al mínimo vital pues, a pesar de haber dado cumplimiento al compromiso de erradicación, fue excluido del programa PNIS, por lo cual no cuenta con recursos ni medios para satisfacer sus necesidades personales y familiares.

#### **5.12. Doceavo caso: Silvia Yolima Mora Estrada**

Le fue vulnerado el derecho fundamental al debido proceso pues la DSCI y la Consejería Presidencial no tuvo en cuenta el hecho de que había cumplido el compromiso de erradicación en el tiempo acordado. Asimismo, porque tales entidades no tuvieron en cuenta los descargos que había presentado, en donde se señalaba el cumplimiento del programa.

También le fue vulnerado el derecho al debido proceso pues no le fue notificado en debida forma el acto administrativo mediante el cual se le excluía del PNIS. La decisión de exclusión del PNIS, además, no tuvo en cuenta su condición de mujer campesina cabeza de hogar, por lo cual se le vulneraron sus derechos especiales y diferenciales como sujeta de especial protección constitucional. Por último, le fue vulnerado el derecho al mínimo vital pues, a pesar de haber dado cumplimiento al compromiso de erradicación, fue excluido del programa PNIS, por lo cual no cuenta con recursos ni medios para satisfacer sus necesidades personales y familiares.

## **6. PETICIONES**

### **6.1. Pruebas**

Solicitamos al despacho decretar y practicar las pruebas que presentamos a continuación:

#### **6.1.1. Informes de las entidades accionadas sobre suspensiones y exclusiones de familias en el PNIS**

De acuerdo con las facultades establecidas en el artículo 19 del Decreto 2591 de 1991, se solicita a este despacho pedir a las entidades accionantes, con el propósito de identificar un patrón de violaciones a los derechos de las familias que hacen parte del PNIS por parte de la DSCI, la Consejería Presidencial y la ART, informes relacionados con los descargos presentados por todas las familias que han sido suspendidas o excluidas a nivel nacional, debidamente anonimizados. Específicamente dando respuesta a las siguientes preguntas: ¿Cuántas familias suspendidas han realizado descargos? ¿En cuántos casos, luego de analizar los descargos realizados por la familia, el PNIS ha admitido la existencia de caso fortuito o fuerza mayor? ¿Cuáles han sido las razones presentadas por las familias al momento de hacer sus descargos? ¿Cuál ha sido la estimación de la documentación entregadas por las familias en los descargos? ¿Hay ajustes realizados por la DSCI, o las entidades accionadas, a los protocolos de novedades y demás documentación interna para la adecuación del programa a las condiciones de desigualdad socioeconómica del campesinado?

#### **6.1.2. Informes de las entidades accionadas sobre ejecución de los PISDA y los PDET**

De acuerdo con las facultades establecidas en el artículo 19 del Decreto 2591 de 1991, se solicita a este despacho pedir a las entidades accionantes, con el propósito de medir el avance de implementación de las obligaciones relativas al diseño, ejecución y evaluación de los PISDA y los PDET por parte de la DSCI, la Consejería Presidencial y la ART, relacionadas con

### **6.1.3. Pruebas documentales**

**a)** Respuesta a derecho de petición enviado a la Consejería para la Estabilización y Consolidación con No. OFI19-00142193 / IDM 1207004 del 10 de diciembre de 2019:

1. OFI 19-00148668 / IDM 1207004 – Respuesta derecho de petición.
2. Petición de información presentada el 15 de noviembre de 2019.
3. Circular Interna 000017 de 22 de noviembre de 2017.
4. OFI 18-00122931 / IDM 111760 – Circular No. 9 de 28 de septiembre de 2018.
5. OFI 18-00123025/ IDM 111760 – Circular No. 10 de 28 de septiembre de 2018.
6. Formato Acuerdo Colectivo – VF 31.07.2017 – Formulario de Vinculación No cultivadores y Recolectores.
7. Descripción hoja de ruta metodológica de intervención del PNIS.
8. Protocolo de procedimiento en caso de inconsistencias o incumplimientos de los núcleos familiares con el PNIS (V.1).
9. Protocolo para el manejo y verificación de la información recopilada en los eventos colectivos de vinculación de núcleos familiares al Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícitos – PNIS (V.1).

**b)** Expediente de Pablo Teodoro Cuarán Rosero:

1. OFI 19-00143197 / IDM 1207004 – Respuesta derecho de petición.
2. Petición de información presentada el 25 de noviembre de 2019.
3. Formulario de vinculación de núcleos familiares y establecimiento de compromisos para la sustitución voluntaria.
4. OFI 18-00172570 / IDM 111760 – Aviso incumplimiento Acuerdos suscritos con el PNIS.
5. Informe de Monitoreo y verificación de compromiso de Sustitución Voluntaria – Línea Base y Verificación de Cultivos Ilícitos. Misión 5. Municipio de Puerto Asís, Putumayo.
6. OFI 19-00072732 / IDM 1207000 – Respuesta a descargos por presunto incumplimiento (PNIS).
7. Recurso de reposición y en subsidio apelación de fecha 03 de julio de 2019.

**c)** Expediente de Yordy Manuel Rivera Obando:

1. OFI 19-00142193 / IDM 1207004 – Respuesta derecho de petición.

2. Petición de información presentada el 20 de noviembre de 2019.
3. Formulario de vinculación de núcleos familiares y establecimiento de compromisos para la sustitución voluntaria.
4. Informe de Monitoreo y verificación de compromiso de Sustitución Voluntaria – Línea Base y Verificación de Cultivos Ilícitos. Misión 2. Municipio de Ipiales – Nariño.
5. OFI 19-00065788 / IDM 1207000 – Respuesta a descargos por presunto incumplimiento (PNIS).

**d) Expediente de Eduar de Jesús Velásquez Soto:**

1. OFI 19-00143157 / IDM 1207004 – Respuesta derecho de petición.
2. Petición de información presentada el 20 de noviembre de 2019.
3. Informe apoyo a la dirección para la sustitución de cultivos ilícitos en el marco del PNIS – Monitoreo y verificación de compromisos – Verificación de Cultivos Ilícitos Ipiales (Nariño) Misión 2.
4. Formulario de vinculación de núcleos familiares y establecimiento de compromisos para la sustitución voluntaria.
5. OFI 18-00098537 / IDM 111760 – Aviso incumplimiento Acuerdos suscritos con el PNIS.
6. OFI 19-00065874 / IDM 1207000 – Respuesta a descargos por presunto incumplimiento (PNIS).

**e) Expediente de Silvio Nemecio Jurado Marroquín:**

1. OFI 19-00143184 / IDM 1207004 – Respuesta derecho de petición.
2. Petición de información presentada el 25 de noviembre de 2019.
3. Informe de Monitoreo y verificación de compromiso de Sustitución Voluntaria – Línea Base y Verificación de Cultivos Ilícitos. Misión 5. Municipio de Puerto Asís, Putumayo.
4. Formulario de vinculación de núcleos familiares y establecimiento de compromisos para la sustitución voluntaria.
5. Descargos por aviso incumplimiento Acuerdos suscritos con el PNIS.
6. OFI 18-00172490 / IDM 111760 – Aviso incumplimiento Acuerdos suscritos con el PNIS.

**f) Expediente de Edelmiro Madroño**

1. OFI 19-00143178 / IDM 1207004 – Respuesta derecho de petición.
2. Petición de información presentada el 20 de noviembre de 2019.

3. Informe de Monitoreo y verificación de compromiso de Sustitución Voluntaria – Línea Base y Verificación de Cultivos Ilícitos. Misión 5. Municipio de Puerto Asís – Putumayo.
4. Formulario de vinculación de núcleos familiares y establecimiento de compromisos para la sustitución voluntaria.
5. OFI 19-00065971 / IDM 1207000 – Respuesta a descargos por presunto incumplimiento (PNIS).
6. Recurso de reposición y en subsidio apelación de fecha 04 de julio de 2019.
7. OFI 19-00150916 / IDM 1207000 – Respuesta a Recurso de Reposición por presunto incumplimiento (PNIS).

**g) Expediente de Gloria Estela Rodríguez Vallejos:**

1. OFI 19-00148254 / IDM 1207004 – Respuesta derecho de petición.
2. Formulario de vinculación de núcleos familiares y establecimiento de compromisos para la sustitución voluntaria.
3. Informe de Monitoreo y verificación de compromiso de Sustitución Voluntaria – Línea Base y Verificación de Cultivos Ilícitos. Misión 5. Municipio de Puerto Asís, Putumayo.
4. OFI 18-00172492 / IDM 111760 – Aviso incumplimiento Acuerdos suscritos con el PNIS.
5. OFI 19-00072516 / IDM 1207000 – Respuesta a descargos por presunto incumplimiento (PNIS).
6. Recurso de reposición y en subsidio apelación de fecha 04 de julio de 2019.
7. OFI 19-00146900 / IDM 1207000 – Respuesta a Recurso de Reposición por presunto incumplimiento (PNIS).

**h) Expediente de Jairo Miguel Flórez Guerrón:**

1. OFI 19-00143309 / IDM 1207004 – Respuesta derecho de petición.
2. Petición de información presentada el 20 de noviembre de 2019.
3. Formulario de vinculación de núcleos familiares y establecimiento de compromisos para la sustitución voluntaria.
4. Informe de Monitoreo y verificación de compromiso de Sustitución Voluntaria – Línea Base y Verificación de Cultivos Ilícitos. Misión 2. Municipio de Puerto Asís- Putumayo.
5. OFI 18-00172560 / IDM 111760 – Aviso incumplimiento Acuerdos suscritos con el PNIS.
6. OFI 19-00070126 / IDM 1207000 – Respuesta a descargos por presunto incumplimiento (PNIS).
7. Recurso de reposición y en subsidio apelación de fecha 04 de julio de 2019.

8. OFI 19-00150888 / IDM 1207000 – Respuesta a Recurso de Reposición por presunto incumplimiento (PNIS).

**i) Expediente de Manuel Eduardo Rivera Rodríguez:**

1. OFI 19-00143123 / IDM 1207004 – Respuesta derecho de petición.
2. Petición de información presentada el 25 de noviembre de 2019.
3. Formulario de vinculación de núcleos familiares y establecimiento de compromisos para la sustitución voluntaria.
4. Informe de Monitoreo y verificación de compromiso de Sustitución Voluntaria – Línea Base y Verificación de Cultivos Ilícitos. Misión 2. Municipio de Ipiales Nariño.
5. OFI 18-00098549 / IDM 111760 – Aviso incumplimiento Acuerdos suscritos con el PNIS.
6. OFI 19-00065794 / IDM 1207000 – Respuesta a sus descargos por presunto incumplimiento (PNIS).

**j) Expediente de Edy Jesús López Martínez:**

1. OFI 19-00143168 / IDM 1207004 – Respuesta derecho de petición.
2. Petición de información presentada el 25 de noviembre de 2019.
3. Informe de Monitoreo y verificación de compromiso de Sustitución Voluntaria – Línea Base y Verificación de Cultivos Ilícitos. Misión 2. Municipio de Ipiales Nariño.
4. Formulario de vinculación de núcleos familiares y establecimiento de compromisos para la sustitución voluntaria.
5. OFI 19-00065864 / IDM 1207000 – Respuesta a descargos por presunto incumplimiento (PNIS).

**k) Expediente de Angelmiro Cuellar:**

1. OFI 19-00143115 / IDM 1207004 – Respuesta derecho de petición.
2. Petición de información presentada el 22 de noviembre de 2019.
3. Formulario de vinculación de núcleos familiares y establecimiento de compromisos para la sustitución voluntaria.
4. Informe de Monitoreo y verificación de compromiso de Sustitución Voluntaria – Línea Base y Verificación de Cultivos Ilícitos. Misión 5. Municipio de Puerto Asís - Putumayo.
5. OFI 19-00143115 / IDM 12077000 – Respuesta a descargos por presunto incumplimiento (PNIS).
6. Recurso de reposición y en subsidio apelación de fecha 04 de julio de 2019.

**l) Expediente de Vidal Montenegro Burgos:**

1. OFI 19-00143189 / IDM 1207004 – Respuesta derecho de petición.
2. Petición de información presentada el 20 de noviembre de 2019.
3. Formulario de vinculación de núcleos familiares y establecimiento de compromisos para la sustitución voluntaria.
4. Informe de Monitoreo y verificación de compromiso de Sustitución Voluntaria – Línea Base y Verificación de Cultivos Ilícitos. Misión 2. Municipio de Ipiales Nariño.
5. OFI 19-00065883 / IDM 1207000 – Respuesta a descargos por presunto incumplimiento (PNIS).

**m) Expediente de Silvia Yolima Mora Estrada:**

1. OFI 19-00143196 / IDM 1207004 – Respuesta derecho de petición.
2. Petición de información presentada el 20 de noviembre de 2019.
3. Formulario de vinculación de núcleos familiares y establecimiento de compromisos para la sustitución voluntaria.
4. Informe de Monitoreo y verificación de compromiso de Sustitución Voluntaria – Línea Base y Verificación de Cultivos Ilícitos. Misión 5. Municipio de Puerto Asís, Putumayo.
5. Descargos por aviso incumplimiento Acuerdos suscritos con el PNIS.
6. OFI 19-00070700 / IDM 1207000 – Respuesta a descargos por presunto incumplimiento (PNIS).
7. Recurso de reposición y en subsidio apelación de fecha 26 de julio de 2019.
8. OFI 19-00150890 / IDM 1207000 – Respuesta a Recurso de Reposición por presunto incumplimiento (PNIS).

**6.2. Peticiones particulares**

- a)** Solicitamos **TUTELAR** los derechos fundamentales al debido proceso, el mínimo vital y la igualdad material de Pablo Teodoro Cuarán Rosero, Yordi Manuel Rivera Obando, Eduar de Jesús Velásquez Soto, Silvio Nemecio Jurado Marroquín, Edelmiro Madroñero, Gloria Estela Rodríguez Vallejo, Jairo Miguel Flórez Guerrón, Manuel Eduardo Rivera Rodríguez, Edy Jesús López, Angelmiro Cuellar, Vidal Montenegro Burgos y Silvia Yolima Mora Estrada.
- b)** En razón a lo anterior, solicitamos **ORDENAR** a la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, o a quien corresponda, **REINTEGRAR TEMPORALMENTE** a la totalidad de los accionantes al programa PNIS, hasta tanto no se realice una nueva verificación a sus predios.

- c) **ORDENAR** a la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, o a quien corresponda, **REALIZAR**, en el menor tiempo posible, una segunda verificación de levantamiento de los cultivos ilícitos en los predios de los accionantes. Y con base en la información actualizada, **DECIDIR** sobre la situación jurídica de las acciones respecto al programa PNIS.
- d) Por último, **ORDENAR** a la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, o a quien corresponda, **DISEÑAR** e **IMPLEMENTAR** un mecanismo conforme con el cual los tutelantes puedan acceder al dinero que dejaron de percibir en razón a su suspensión o exclusión indebida. Este programa debe incluir, a su vez, un mecanismo conforme con el cual los tutelantes puedan acceder a los demás componentes y beneficios propios del PNIS.

### 6.3. Peticiones generales

- a) **ORDENAR** a las entidades accionadas, específicamente a la Dirección para la Sustitución de Cultivos de la Agencia de Renovación del Territorio adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, **ACTUALIZAR**, **REFORMAR** y **ADECUAR** los protocolos y procedimientos orientados a la evaluación del cumplimiento o incumplimiento de las familias de los compromisos generados por la firma del “formulario de vinculación de núcleos familiares y establecimiento de compromisos para los procesos de sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito para el desarrollo territorial en el marco de la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera”, con criterios de razonabilidad, enfoque diferencial para poblaciones rurales en desigualdad socioeconómica y debido proceso administrativo.
- b) En virtud de la revisión propuesta, **ORDENAR** a la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Agencia de Renovación del Territorio adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, **IMPLEMENTAR** un procedimiento de revisión de las decisiones de suspensión y exclusión para las familias que se encuentran en condiciones de desigualdad socioeconómica y que hayan efectivamente erradicado sus cultivos.
- c) Adicionalmente, **ORDENAR** a la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Agencia de Renovación del Territorio adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, **DISEÑAR** y **EJECUTAR** una metodología que permita verificar con enfoque de desigualdad de acceso a derechos el cumplimiento de las obligaciones en cabeza de las entidades accionadas con las familias vinculadas al

PNIS. Incluyendo los componentes de transformación de la estructura económica como los PISDA y los PDET.

- d) **EXHORTAR** a la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Agencia de Renovación del Territorio adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, **EJECUTAR** acciones que permitan **CORREGIR** las fallas institucionales y de procedimiento alrededor de la gestión del PNIS y del involucramiento de las familias que han suscrito los “formulario de vinculación de núcleos familiares y establecimiento de compromisos para los procesos de sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito para el desarrollo territorial en el marco de la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera”.
  
- e) **ORDENAR** a la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos y a la Agencia de Renovación del Territorio **AVANZAR** en la articulación entre el PDET adoptado por la Asamblea departamental de Putumayo y los PISDA que hacen parte del Acuerdo Regional para la implementación del PNIS del Acuerdo final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en el departamento del Putumayo, el municipio de Piamonte (Cauca) y Cofanía Jardines de Sucumbíos (Ipiales, Nariño), incluyendo al municipio de Piamonte y al corregimiento de Cofanía Jardines de Sucumbíos.

## 7. JURAMENTO

Como apoderada de las personas arriba mencionadas, manifiesto bajo la gravedad del juramento que no he presentado acción de tutela en representación de las mismas personas, con las mismas pretensiones y enmarcada en los mismos hechos y vulneraciones a derechos fundamentales. Mis poderdantes se manifiestan en el mismo sentido.

## **8. NOTIFICACIONES**

Recibo notificaciones en la Calle 35 # 24 – 31, y a los correos electrónicos [mbarragan@dejusticia.org](mailto:mbarragan@dejusticia.org) y [jmedina@dejusticia.org](mailto:jmedina@dejusticia.org).

Cordialmente,

**Maryluz Barragán González**  
Subdirectora (e) de Dejusticia  
Apoderada principal

## **9. LISTA DE ANEXOS**