La Sentencia SU-545/23: la protección constitucional de las comunidades cultivadoras de coca frente a las políticas de erradicación forzosa

Imprimir

El pasado 6 de diciembre la Corte Constitucional de la República de Colombia resolvió amparar los derechos fundamentales[1] de comunidades campesinas, indígenas y afrocolombianas cultivadoras de coca de los departamentos del Cauca, Nariño, Norte de Santander y el Putumayo. Se recuerda que con base en el informe de monitoreo de los territorios con presencia de cultivos de coca 2022[2] producido por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés) estos cuatro departamentos concentrarían alrededor de dos terceras partes de la coca y el potencial productivo de clorhidrato de cocaína del país (UNODC, 2023, 13).
Con esta sentencia la Corte Constitucional llama la atención sobre la necesidad de recordar que el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (OACP, 2016) es bloque constitucional y que los principios recogidos en el punto cuarto relacionados con la sustitución y erradicación de cultivos de uso ilícito son de obligada observación. Esta ha sido una carrera de largo aliento protagonizada por un amplio sector de comunidades rurales de la Colombia rural que, aún hoy, siguen siendo objeto de estigmatización por su condición de cocaleras. Pareciera que los hombres y mujeres que residen en las zonas remotas del país, donde confluyen los mayores índices de pobreza multidimensional y los más consolidados esquemas de gobernanza criminal no tengan sino el derecho más elemental a la supervivencia.

Desde que la Corte Constitucional dictó el Auto 387/19[3] se ha venido configurando el compendio de protección de las comunidades cocaleras que deriva del Acuerdo Final y culmina con la sentencia sobre la que versa este artículo. Sin embargo, no es posible comprender el fallo proferido en días anteriores sino se escruta el Acuerdo Final y el conjunto de sentencias que han amparado las tutelas interpuestas por las comunidades cocaleras y que han configurado la protección jurisprudencial y exhortativa que de ellos deriva. El Auto 387/19 deviene fundamental porque recuerda la necesidad de reorientar las políticas de drogas prohibicionistas hacia un enfoque de derechos y de salud pública de acuerdo con las conclusiones de las Sesiones Extraordinarias de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS por sus siglas en inglés) de 2016. Además, exhorta al gobierno nacional a recordar que el Acuerdo de Paz, como documento de política pública de obligado cumplimiento

incorpora el conjunto de principios contenidos en los puntos 4.1.2 y 4.1.3.2, esto es, la subordinación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos (PNIS) a la Reforma Rural Integral y el principio de jerarquía de medios de erradicación de cultivos, respectivamente.

Bajo este paraguas político normativo, las decisiones, segunda a quinta de la Sentencia SU-545/23 confirman las ya tomadas por los Tribunales Contenciosos Administrativos del Cauca (18 de agosto de 2020), de Nariño (14 de septiembre de 2020) y de Cundinamarca (18 de febrero de 2021). Todas ellas, sentencias que reconocen tanto el principio de jerarquía de medios en sede de erradicación, donde, la forma forzosa es el último de los vehículos para la reducción de la oferta y el carácter vinculante de los acuerdos colectivos de sustitución concluidos con base en el Decreto Ley 896 de 2017[4]. En la misma dirección la decisión quinta revoca el fallo del Tribunal Administrativo de Norte de Santander (10 de septiembre de 2020) para, ahora sí, amparar los derechos de las comunidades campesinas de Tibú y Sardinata que se vincularon al PNIS.

Las decisiones séptima a vigésimo cuarta de la sentencia analizada, integran el conjunto de órdenes y exhortos que el guardián de la constitución hace al entramado institucional corresponsable del PNIS, al poder legislativo y a los órganos de control. En este sentido, con el fin que las diferentes instituciones parte de la política de sustitución y erradicación ajusten sus actuaciones a derecho y tomen medidas encaminadas a proteger los derechos de las comunidades cocaleras prescribe:

1. Ordenar a las instancias responsables del PNIS que cumplan con el contenido de los acuerdos colectivos suscritos con base en el Decreto Ley 896 de 2017.
2. Ordenar al Ministerio de la Defensa observar la jerarquía de medios en los procesos de erradicación, pudiendo emplear la forma forzosa sólo cuando la erradicación por medios sustitutivos no haya sido posible.
3. Ordenar a la Agencia de Renovación del Territorio (ART) la adopción de medidas concretas que permitan cumplir de forma integral el contenido de los acuerdos de sustitución, acelerar la implementación de los PISDA y PDET así como corregir las deficiencias en la

implementación del PNIS.

4. Ordenar a las entidades del orden nacional y territorial competentes en la implementación del Acuerdo Final que aceleren los procesos de implementación de los PDET y los Planes Nacionales Sectoriales de la Reforma Rural Integral.
5. Ordenar al Gobierno Nacional que con carácter inmediato inicie los trámites para asignar presupuesto suficiente a las instituciones exhortadas con el fin de que se pueda dar cumplimiento integral al contenido de los acuerdos colectivos celebrados en Cauca, Nariño y Norte de Santander.
6. Ordenar a la ART que se incorpore en el plazo de seis meses el enfoque diferencial étnico basado en un diálogo intercultural participativo que, de acuerdo con éste, permita la adecuación de los proyectos productivos de estas comunidades vinculadas al PNIS.
7. Ordenar a la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) de la ART que garantice el funcionamiento efectivo de las instancias territoriales de ejecución del PNIS.
8. Ordenar al Ministerio de la Defensa el respeto de los derechos humanos y el ambiente en los procesos de erradicación forzosa cuando estos apliquen. De igual forma, la obligación de consultar previamente a la DSCI-ART si los objetivos de erradicación están o no excluidos en virtud de los acuerdos colectivos celebrados a la fecha.
9. Ordenar al Ministerio de la Defensa que diseñe e implemente un programa de formación sobre el punto cuarto del Acuerdo Final de Paz de 2016.
10. Que el Ministerio del Interior, la Unidad Nacional de Protección y la ART diseñen e implementen una estrategia de protección que ofrezca garantías de seguridad individuales y colectivas a los líderes y lideresas que promovieron el PNIS.
11. Exhortar al Congreso de la República que adelante los ajustes normativos que se requieran para dar cumplimiento al tratamiento penal diferencial contenido en el punto 4.1.3.4 del Acuerdo Final de Paz.
12. Por último, se ordena a los organismos de control que hagan seguimiento y acompañamiento al conjunto de órdenes que se han sintetizado en este artículo y se recogen en la providencia analizada.

    En suma, esta providencia establece un anclaje para el Gobierno en lo que hoy son ya plazos perentorios para dar cumplimiento al PNIS. Este es tamaño reto en la medida que tras siete años desde la firma del Acuerdo no se había implementado una política de sustitución sólida

ni en los términos de transformación de los territorios que en éste se plantea. Tanto así que incluso el actual director de sustitución en numerosas ocasiones ha indicado el fracaso del PNIS y la necesidad de reformularlo. Es claro que el desarrollo alternativo tal y como se ha venido implementando en Colombia desde la década de los noventa no es una solución ni para la reducción de la oferta ni para el desarrollo territorial. También es claro que el gobierno anterior no contribuyó con su férrea voluntad de volver los acuerdos trizas. Mayor fue su resistencia en relación con dar cumplimiento al punto cuatro del Acuerdo. Por esta razón, hoy más que nunca, esta sentencia se torna una oportunidad para que el gobierno del cambio pueda reivindicar, en la lógica de la paz total, la implementación efectiva del acuerdo de La Habana, cumplirle a las comunidades rurales e iniciar un proceso de transformación de los territorios. De paso, incorporar al PNIS el principio rector 9[5] de las Naciones Unidas para el Desarrollo Alternativo: el principio de secuenciación correcta y coordinada de las intervenciones de desarrollo que garantice la transformación de la realidad rural (Asamblea General, 2014, 6). Un PNIS que represente, empleando la dialéctica de la recientemente aprobada Política Nacional de Drogas, un balón de oxígeno para las comunidades cocaleras. El inicio de la implementación, sin marcha atrás, del pendiente proceso de reforma rural integral que sirva para amparar derechos históricamente reclamados por el campesinado, los pueblos indígenas y afrodescendientes de la República de Colombia.

---

[1] En concreto y como indica el comunicado de prensa 52 de la alta corte (Corte Constitucional, 2023, 1) los derechos a la vida, la integridad, la intimidad, a la familia, a la salud, al mínimo vital, al debido proceso y la consultar previa, la salvaguarda de la autonomía territorial, el consentimiento libre, previo e informado, la paz y el principio de distinción. Se puede leer el comunicado completo en el siguiente enlace: https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado%2052%20-%20Diciembre%206%20de%202023.pdf

[2] Se puede consultar el reporte completo en el siguiente enlace: https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_2022.pdf

[3] Se pude consultar el texto completo en el siguiente enlace: https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/autos/2019/A387-19.htm

[4] Decreto 896 de 2017 por el cual se crea el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de uso ilícito (PNIS) se puede consultar en el siguiente enlace: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81878

[5] Se puede ahondar en los principios rectores del Desarrollo Alternativo de las Naciones Unidas en el siguiente enlace: https://visomutop.org/principios-rectores-del-desarrollo-alternativo-onu/

Santiago Garre

Foto tomada de: Verdad Abierta