



**FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA  
SOPORTE TÉCNICO DE PROYECTO DE ACTO ADMINISTRATIVO**

<b>Fecha (DD/MM/AA)</b>	02/09/2024 <sup>1</sup>
<b>Dependencia que desarrolla el proyecto de norma</b>	Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI).
<b>Proyecto de resolución</b>	<i>“Por medio de la cual se establecen los supuestos de hecho y los criterios para la aplicación de tratamientos diferenciales para el acceso a los recursos disponibles por núcleo familiar del Plan de Atención Integral, del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito”</i>

## 1. INTRODUCCIÓN

El artículo 4 de la Constitución Política consagra: *“La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales (...)”*. Esta disposición consagra la supremacía constitucional y es la base para que cualquier instrumento normativo sea puesto bajo la auscultación constitucional, de esta forma, el control constitucional puede ser concentrado o difuso. En ese sentido, como fundamento la Corte Constitucional ha afirmado que nuestro sistema de control de constitucionalidad es *“(...) calificado por la doctrina como un sistema mixto ya que combina un control concentrado en cabeza de la Corte Constitucional y un control difuso de constitucionalidad en donde cualquier autoridad puede dejar de aplicar la ley u otra norma jurídica por ser contraria a la Constitución (...)”*.

En ese contexto, ha sostenido la Corte Constitucional que el control por vía de excepción (mecanismos connatural al control difuso) lo puede realizar cualquier juez, una autoridad administrativa e incluso particulares que tengan que aplicar una norma jurídica en un caso concreto, y ha admitido la posibilidad de que este tipo de control se pueda realizar *ex officio* por parte de la autoridad al momento de aplicar una norma jurídica que encuentre contraria a la Constitución (Corte Constitucional, Sentencia C-122 de 2011 M.P. Juan Carlos Henao Pérez).

Así, la propia Corte Constitucional ha diseñado una sólida línea jurisprudencial<sup>2</sup> que ataña a los denominados *“Sujetos de Especial Protección Constitucional”*, quienes devienen su caracterización del alcance material del artículo 13 de la Constitución Política, en el sentido de que ese mandato reconoce las diferencias estructurales de la nación colombiana en su devenir y, por lo tanto, establece la obligación en cabeza del Estado de proteger especialmente a aquellas personas que, por su

<sup>1</sup> Una vez finalizado el término de publicación en la página web de la entidad, el 14 de agosto de 2024, se actualizó este documento, cuya fecha anterior era del 1 de agosto de 2024. Además, el pasado 30 de agosto de 2024 se reunió la Junta de Direccionamiento Estratégico (JDE), establecida conforme al artículo 2.2.5.1.1. y siguientes del Decreto 1081 de 2015, adicionado por el Decreto 362 de 2018 y en este escenario, en el marco de sus funciones y dada su naturaleza, se sometieron a su consideración los elementos sustantivos de los tratamientos diferenciales previstos en el proyecto en comento, siendo aceptados por los miembros de esta instancia.

<sup>2</sup> Como ejemplo del desarrollo conceptual de *“Sujeto de Especial Protección Constitucional”* pueden citarse las Sentencias SU-225 de 1998, MP. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-143 de 1999 MP. Carlos Gaviria Díaz; T-907 de 2004, MP. Manuel José Cepeda Espinosa; T-754 de 2005, MP. Jaime Araújo Rentaría; T-307 de 2006, MP. Humberto Antonio Sierra Porto y T-282 de 2008 M.P. Mauricio González Cuervo, entre otras.

condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta, prescribiendo además la posibilidad de sancionar los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

La Corte Constitucional además previó que, para los sujetos de especial protección constitucional dada su situación de debilidad manifiesta e indefensión, en el marco del Estado Social de Derecho surge la necesidad de adoptar acciones afirmativas que permitan corregir los efectos nocivos de la desigualdad, avanzar de forma consistente hacia su erradicación total y garantizar el pleno ejercicio de sus derechos y libertades.

Ahora bien, el artículo 8 del Decreto-ley 896 de 2017 señala que el PNIS promoverá la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito mediante el impulso de Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), los cuales tendrán en cuenta, entre otros componentes los Planes de Atención Inmediata y desarrollo de proyectos productivos (PAI) que desarrollan los acuerdos celebrados con las comunidades. Es así como el Plan de Atención Inmediata y la entrega de insumos, herramientas y asistencia técnica para el desarrollo de proyectos productivos, se previeron como unos beneficios encaminados a promover en las familias vinculadas al PNIS, el abandono de los cultivos de uso ilícito y a garantizar la sostenibilidad del proceso de sustitución.

No obstante, en la implementación del PNIS la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícitos, de la Agencia de Renovación del Territorio, ha detectado que exigir el desarrollo de los proyectos productivos previstos en el artículo 8 del Decreto-ley 896 de 2017 a ciertos grupos poblacionales beneficiarios del Programa, como personas en situación de discapacidad, adultos mayores o con insuficiencia de recursos, resulta ser una carga desproporcionada dado que dichas situaciones constituyen una barrera que dificulta la obtención de los beneficios del Programa en idénticas condiciones a las de los otros núcleos familiares que no afrontan ninguna de ellas, generando de ese modo una discriminación negativa, prohibida por el artículo 13 de la Constitución Política.

Teniendo en cuenta esto y que para la Honorable Corte Constitucional es deber del Estado adoptar acciones positivas que permitan alcanzar la igualdad material, especialmente en grupos marginados y en situación de debilidad manifiesta (Sentencia C-084 de 2020 M.P. Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado), se hace necesario establecer en la implementación del PNIS un tratamiento diferencial acorde con la Constitución Política, que permita materializar el derecho a la igualdad de sus beneficiarios en situación de discapacidad, adultos mayores o con insuficiencia de recursos y en consecuencia, inaplicar el artículo 8 del Decreto-ley 896 de 2017, en el sentido de exceptuarlos del desarrollo de proyectos productivos.

Así, la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – DSCI, de la Agencia de Renovación del Territorio – ART, es competente para establecer un tratamiento diferencial a favor de beneficiarios específicos, en línea con lo dispuesto no solo en el numeral artículo 23 del Decreto 1223 de 2020 que la faculta para *“Diseñar los lineamientos de funcionamiento y puesta en marcha de los procesos para la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - PNIS, en los territorios intervenidos bajo las directrices establecidas por la Presidencia de la República y la normativa vigente aplicable en la materia”*, sino también en el numeral 3 del artículo 2.2.5.1.3. del Decreto 1081 de 2015, adicionado por el Decreto 362 de 2018, en el que se dispuso como funciones

de la DSCI “Diseñar los lineamientos de funcionamiento y puesta en marcha de los procesos necesarios para la adecuada implementación del PNIS en los territorios afectados por cultivos de uso ilícito bajo las directrices de la Junta de Direccionamiento Estratégico”.

Además, según el numeral 21 del artículo 2.2.5.1.3 de la norma señalada, la DSCI tiene competencias operativas y ejecutivas claras para dirigir, planificar y coordinar el PNIS, lo que incluye la capacidad de expedir actos administrativos necesarios para la implementación del programa e “*Implementar las acciones afirmativas necesarias para garantizar la efectividad de los enfoques territorial, étnico, diferencial y de género en el PNIS*” (Núm. 21). [Énfasis fuera del texto original].

Finalmente, el tratamiento diferencial que en el marco de sus competencias se establece mediante el proyecto de resolución que nos ocupa no constituye una renegociación de los proyectos productivos de ciclo corto y ciclo largo, en la forma que lo estipula el artículo 10 de la Ley 2294 de 2023 y la Resolución 00212 de 2024, expedida por la DSCI, pues la medida adoptada para ese fin, esto es, la entrega de los recursos disponibles del Plan de Atención Integral, se toma precisamente en consideración a la inviabilidad de ejecutar dichos proyectos. En adición a ello, los recursos que se entregarán corresponden a aquellos que quedan disponibles de todos los componentes del Plan de Atención Integral, no solamente de los proyectos productivos de ciclo corto y ciclo largo.

## **2. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.**

El Punto N.º 4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera dispuso a cargo del Gobierno Nacional la creación y puesta en marcha del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS, con el objetivo de generar condiciones materiales e inmateriales de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por cultivos de uso ilícito, en particular para las comunidades campesinas y étnicas en situación de pobreza que derivan su subsistencia de esos cultivos y de esa manera, encontrar también una solución sostenible y definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito y a todos los problemas asociados a ellos en el territorio.

Por su parte, en el numeral 4.1.1. del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, se previó que el PNIS se regirá, entre otros, por el principio de *Enfoque diferencial*, lo cual se traduce en reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades rurales focalizadas por el Programa.

Mediante el Decreto-ley 896 de 2017 se estableció el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), como parte de los esfuerzos del gobierno nacional para implementar el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Constitución de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final de Paz); particularmente, en lo que respecta a la solución del problema de las drogas ilícitas.

Este programa se funda en la voluntariedad y se enfoca principalmente en el desarrollo e implementación de proyectos productivos, los cuales constituyen uno de los componentes del Plan de Atención Inmediato que ofrece el Programa a los núcleos familiares vinculados, como incentivo por abandonar todas las actividades relacionadas con los cultivos de uso ilícito y además, como una alternativa que les permita transitar a economías lícitas y sostenibles.

En desarrollo del punto 4 del Acuerdo Final de Paz y en línea con lo dispuesto en el Decreto-ley 896 de 2017, durante los años 2017 y parte del 2018 la entonces Alta Consejería para el Postconflicto dio inicio un proceso de socialización del PNIS en el territorio nacional obteniendo como resultado final la vinculación de 99.097 familias mediante acuerdos individuales las cuales están localizadas en 14 departamentos y 56 municipios del país.

El Decreto-ley 2366 de 2015 creó la Agencia de Renovación del Territorio (ART), como una Agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera; adscrita al Sector Administrativo de la Presidencia de la República por disposición del artículo 14 de la Ley 2294 de 2013, la cual tiene por objeto coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales afectadas por el conflicto priorizadas por el Gobierno nacional, a través de la ejecución de planes y proyectos para la renovación territorial de estas zonas, que permitan su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional, para que se integren de manera sostenible al desarrollo del país.

Por su parte, mediante el Decreto 1223 de 2020 se modificó la estructura de la ART, y en su artículo 23 se estableció que la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI) es una dependencia con autonomía administrativa y financiera, que tiene entre sus principales funciones las siguientes:

*“1. Diseñar los lineamientos de funcionamiento y puesta en marcha de los procesos para la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - PNIS, en los territorios intervenidos bajo las directrices establecidas por la Presidencia de la República y la normativa vigente aplicable en la materia.*

*(...) 3. Hacer seguimiento y evaluar la ejecución de los planes y proyectos que adelante PNIS, según los lineamientos de Dirección General y del Consejo Directivo (...)*

*(...) 5. Coordinar la estructuración y ejecución de los proyectos que se adelanten en el desarrollo del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito del PNIS con las comunidades rurales, agencias nacionales y entidades territoriales. (...). [Énfasis fuera del texto original].*

Tomando en consideración que la población sujeta del PNIS corresponde a familias rurales en situación de extrema pobreza, es necesario mencionar que el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2023, que modificó el artículo 64 de la Constitución Política con el fin de reconocer al campesino como sujeto de especial protección constitucional, señala que es deber del Estado velar “(...) por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, con el objetivo de lograr la igualdad material desde Un enfoque de género, etario y territorial, el acceso a bienes y derechos como a la educación de calidad con pertinencia, la vivienda, la salud, los servicios públicos domiciliarios (...)”, entre otros; de igual modo, el Acto Legislativo afirma que “(...) Los campesinos y las campesinas

*son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular las fundadas en su situación económica, social, cultural y política (...).*

En este orden de ideas, dentro de la población sujeto del Programa se han identificado algunos núcleos familiares con recursos disponibles del Plan de Atención Inmediato inferiores a los dos millones de pesos (\$ 2.000.000,00), situación que los pone en desventaja frente a beneficiario con recursos superiores, pues un presupuesto insuficiente dificulta la formulación y ejecución de una actividad productiva eficiente y sostenible, en ese contexto, resulta necesario que la DSCI establezca una diferenciación positiva a favor de estas familias.

Tomando como referencia al numeral 4.1.3.6. del Acuerdo Final de Paz para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Una Paz Estable y Duradera, se extrae que dentro del Plan de Atención Inmediata se previó incluir un componente de asistencia alimentaria inmediata, encaminado a garantizar el sustento inmediato y la seguridad alimentaria de los núcleos familiares que cumplieran con el compromiso de levantar los cultivos de uso ilícito. Dicho componente se materializó posteriormente en la entrega de dos millones de pesos (2.000.000,00) bimestrales durante seis meses; en ese orden de ideas, se estima procedente establecer como medida de atención diferencial la devolución de montos iguales o inferiores a dos millones de pesos (2.000.000,00) a los núcleos familiares que registran estos valores y que en razón a los mismos, no pueden desarrollar un proyecto productivo viable y eficaz, de manera que, a través de la devolución de estos montos, estas familias puedan por lo menos, solventar en el corto plazo sus necesidades básicas más apremiantes.

De otra parte, la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR, en relación con los efectos del envejecimiento señaló que<sup>3</sup>:

*“(...) el envejecimiento tiene efectos sobre la totalidad del sujeto en sus condiciones biológico – funcionales, algunos ejemplos de ello son: disminución de la visión, de la audición, fragilidad de la piel, adaptación lenta a la oscuridad, a los movimientos, disminución en la capacidad receptora de los sentidos del gusto y el olfato, disminución en la capacidad de respuesta intelectual, a la percepción, de memoria y aprendizaje, lentitud en la movilidad, pérdida de volumen muscular, degeneración articular, transformación de la funcionalidad gastrointestinal en términos de absorción de nutrientes, cambios en la percepción del dolor y de la temperatura.”*

Del mismo modo, existen titulares de núcleos familiares vinculados al PNIS que ostentan alguna condición de discapacidad que inhabilita la implementación de una iniciativa productiva dada la eventual disminución de sus capacidades físicas, fisiológicas, sensoriales, motoras y, en algunos casos psicológicas, dificulta la debida ejecución de los proyectos productivos, imponiendo a esta población una carga que resulta discriminatoria.

La discapacidad, cualquiera que sea su tipo, debe ser acreditada de acuerdo con lo señalado en el artículo 3 de la Resolución 1239 del 21 de julio de 2022, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, que estableció el procedimiento de certificación de discapacidad y añadió que este *“(...) corresponde a la valoración clínica multidisciplinaria simultánea, fundamentado en la*

<sup>3</sup> Directriz de enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de las personas mayores en situación de desplazamiento forzado en Colombia, primera edición enero de 2011, ISBN 978-958-8361-97-0.

*Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud - CIF-, que permite establecer la existencia de discapacidad, a partir de la identificación de las deficiencias en funciones y estructuras corporales, incluyendo las psicológicas, las limitaciones en la actividad y las restricciones en la participación que presenta una persona”.*

Por lo expuesto, el proyecto de resolución que nos ocupa reconoce el deber constitucional de la DSCI, como entidad de la rama ejecutiva del orden nacional, de propender por materializar el derecho a la igualdad (artículo 13 C.P.), a la dignidad humana (artículo 1 C.P.) y a la protección especial de las personas de la tercera edad (artículo 46 C.P.), así como los objetivos y principios del Punto 4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, antes citados, en esa medida, pretende crear un tratamiento especial y diferencial para un sector de la población sujeto del PNIS que presenta unas características y condiciones que acentúan su vulnerabilidad. Este proyecto busca entonces establecer la forma en que se otorgará el trato diferente, a sus destinatarios, así como los requisitos para beneficiarse de este.

No está demás mencionar que, para que la sustitución de cultivos ilícitos pueda seguir siendo una herramienta de importancia capital para la transformación social y económica de las comunidades rurales afectadas por el narcotráfico, es preciso disponer de todas las herramientas materializar los derechos fundamentales y las especiales circunstancias de protección constitucional de los beneficiarios, en ese sentido, se requiere valorar y garantizar la diversidad, mediante la adaptación de la atención a la realidad de la población.

Por su parte, se destaca que el tratamiento diferencial que se establece en el proyecto de resolución fue adoptado después de un cuidadoso estudio del marco normativo vigente y de los objetivos del PNIS, de la revisión de varias decisiones de la Corte Constitucional alrededor del derecho a la igualdad, del tratamiento preferente que debe otorgarse desde la institucionalidad a las personas al grupo de adulto mayor o, a aquellas que afrontan una disminución en sus capacidad físicas, sensoriales, motoras o mentales, así como de la necesidad de dar un cumplimiento eficiente a los compromisos adquiridos por el gobierno nacional.

De igual modo, el tratamiento diferencial que se pretende establecer no es producto de una imposición gubernamental, sino resultado de un diálogo con las comunidades afectadas, de la valoración de sus opiniones, garantizando así el principio de construcción conjunta, participativa y concertada en la definición de los lineamientos de ejecución del Programa en el territorio, tal como se previó en el numeral 4.1.1. del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

A continuación, se presenta una síntesis general de la estructura del proyecto de resolución para mejor comprensión de la necesidad y conveniencia de su expedición:

Artículo/ Sección	Descripción
Parte considerativa	Establece los fundamentos constitucionales, legales y contextuales que justifican la necesidad de un tratamiento diferencial en el acceso a los recursos del PNIS, incluyendo

	la protección especial a adultos mayores y personas con discapacidad, así como el cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.
<b>Artículo 1</b>	Establece las condiciones y requisitos para un tratamiento diferencial y preferencial a los grupos familiares beneficiarios del PNIS que cumplan con ciertos criterios (edad, discapacidad, o recursos inferiores a \$2.000.000).
<b>Artículo 2</b>	Detalla los requisitos para solicitar la entrega excepcional de los recursos disponibles, incluyendo la edad mínima de 70 años o una condición de discapacidad debidamente comprobada.
<b>Artículo 3</b>	Estipula que los titulares del núcleo familiar no deben haber sido rotados en los dos años anteriores para solicitar el tratamiento diferenciado, con excepciones específicas.
<b>Artículo 4</b>	Permite a los beneficiarios del programa con recursos disponibles inferiores a \$2.000.000 solicitar la entrega excepcional de estos.
<b>Artículo 5</b>	Establece el procedimiento para la revisión y aprobación o denegación de las solicitudes de entrega excepcional de recursos, y menciona el recurso de reposición en caso de denegación.
<b>Artículo 6</b>	Establece que los recursos asignados a actividades de asistencia técnica no se entregarán como parte de la medida diferencial y se utilizarán para fortalecer el seguimiento y la asistencia técnica general del PNIS.
<b>Artículo 7</b>	Estipula que la aprobación de cualquier medida diferencial implicará la conclusión de la vinculación de los núcleos familiares beneficiarios al PNIS.
<b>Artículo 8</b>	Señala que la presentación de información falsa para acceder al tratamiento diferencial resultará en la desvinculación inmediata del núcleo familiar del PNIS y posibles responsabilidades penales.
<b>Artículo 9</b>	Establece que la resolución entra en vigor a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

### 3. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El ámbito de aplicación de este proyecto de resolución, conforme lo establecido en el Decreto-ley 896 de 2017, se enfoca específicamente en las regiones colombianas afectadas por la presencia de cultivos ilícitos y específicamente está dirigido a los titulares de los núcleos familiares del PNIS que tengan 70 años cumplidos o más, o se encuentren en condición de discapacidad, o registren recursos disponibles del Plan de Atención Integral – PAI, inferiores a los DOS MILLONES DE PESOS (\$2.000.000,00). Es importante destacar que se dirige concretamente a los titulares que acrediten cualquiera de las tres situaciones antes descritas y que, además, hagan una solicitud explícita para la aplicación del criterio diferencial.

### 4. VIABILIDAD JURÍDICA

#### 4.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

La competencia para expedir la resolución en cuestión deriva principalmente del Decreto-ley 896 de 2017 (reglamentación PNIS) y particularmente de las atribuciones conferidas por el numeral 1 del

artículo 23 del Decreto 1223 de 2020 referidas a “Diseñar los lineamientos de funcionamiento y puesta en marcha de los procesos para la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - PNIS, en los territorios intervenidos bajo las directrices establecidas por la Presidencia de la República y la normativa vigente aplicable en la materia.”

Adicionalmente, el numeral 21 del artículo 2.2.5.1.3 del Decreto 1081 de 2015, adicionado por el Decreto 362 de 2018, establece en cabeza de la Dirección General del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – que adelanta esta dependencia- “...la atribución de Implementar las acciones afirmativas necesarias para garantizar la efectividad de los enfoques territorial, étnico, diferencial y de género en el PNIS (...), lo que faculta a la DSCI a la expedición del proyecto de resolución que nos ocupa, en atención a los fundamentos expuestos en el capítulo I de este documento.

#### **4.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada**

El Decreto-ley 896 de 2017, “Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito-PNIS”, los Decretos 1081 de 2015 (adiccionado por el Decreto 362 de 2018) y el Decreto 1223 de 2020 se encuentran vigentes y despliegan sus efectos con normalidad.

#### **4.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas**

El proyecto de resolución desarrolla al Decreto-ley 896 de 2017, en virtud de la habilitación dada por el artículo 23 del Decreto 1223 de 2020, el artículo 11 de la Ley 2294 de 2023 y el numeral 4.1.1. del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en lo que respecta a aplicar un enfoque diferencial en la ejecución del PNIS y dar cumplimiento y cierre de los compromisos adquiridos en el marco de dicho programa.

Ahora bien, el proyecto de resolución que nos ocupa únicamente deroga toda aquella disposición que le sea contraria, sin hacer referencia a ninguna regulación concreta que deba perder vigencia, pues no existe hasta el momento reglamentación sobre tratamiento diferencial en razón a la edad, la condición de discapacidad o la baja disponibilidad de recursos que registren los núcleos familiares dentro del PNIS.

#### **4.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción).**

En este caso se analizó la sentencia C-084 de 2020 de la Corte Constitucional, en la que se indica que la igualdad cumple un papel triple en nuestro ordenamiento jurídico, pues es un valor, un principio y un derecho fundamental. Allí la Corte afirma que, para hacer efectiva su materialización, es posible dar un trato desigual a situaciones de hecho que son disimiles.

Por su parte, la sentencia SU-508 de 2020, de la Honorable Corte Constitucional de Colombia, estudió el derecho a la salud frente a los sujetos de especial protección como las personas de la tercera edad y las personas en situación de discapacidad. Allí la Corte precisa que, los adultos mayores son sujetos

de especial protección, debido a que se encuentran en una situación de desventaja por la pérdida de sus capacidades causada por el paso de los años. De igual forma señala que, estas personas sufren del desgaste natural de su organismo y, con ello, del deterioro progresivo e irreversible de su salud, lo cual implica el padecimiento de diversas enfermedades propias de la vejez. Respecto a las personas en situación de discapacidad, la Corte Constitucional refiere que su protección especial deriva principalmente del inciso 3 del artículo 13 de la Constitución Política que ordena conceder un tratamiento especial a las personas que “(...) por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta (...)”.

Asimismo, en la sentencia C-395 de 2021, la Corte Constitucional revisa la constitucional de la Ley 2055 de 2020, por medio de la cual se aprueba la ‘Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores’, allí la Corte estudia tanto el marco jurídico internacional de protección a la vejez como el nacional y afirma que, la protección del artículo 13 no solo supone la prohibición de discriminación de los adultos mayores en razón de la edad, sino la protección reforzada de los mismos, habida cuenta de la disminución de sus capacidades físicas, la reducción de las expectativas de vida y la mayor afectación en sus condiciones de salud.

Ahora bien, en el Auto 173/14 la Honorable Corte Constitucional hace referencia la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, (CDPD) adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 2006 y ratificada por Colombia mediante la Ley 1346 de 2009 en la que se define el concepto de persona con discapacidad y cuando existe discriminación, precisando que ésta se configura cuando se imponen cargas o restricciones injustificadas para el goce efectivo de sus derechos.

Los anteriores argumentos de la Corte fueron útiles para deducir que no está acorde con el ordenamiento jurídico, particularmente con el derecho a la igualdad y a la dignidad humana, exigir a todos los beneficiarios del PNIS la ejecución de un proyecto productivo sin hacer ninguna distinción en relación con su edad, capacidad física, sensorial, motora o mental, o su disponibilidad de recursos. En efecto, la puesta en marcha de un proyecto productivo, cualquiera que sea la línea que se escoja, demanda un esfuerzo físico y mental que, en el caso de los adultos mayores y las personas con alguna condición de discapacidad se ha visto afectado.

En el caso de las personas con recursos disponibles inferiores a DOS MILLONES DE PESOS, resulta contrario no solo a los mencionados derechos constitucionales sino también, a los objetivos del Programa de desarrollar proyectos productivos que, por su baja inversión, difícilmente serán sostenibles. En ese orden de ideas, resulta imperativo que la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – DSCI aplique criterios de discriminación positiva a favor de estos grupos poblacionales, para impedir que su vulnerabilidad se acentúe.

Finalmente, este proyecto normativo debe ser visto como un esfuerzo del Estado para mejorar la eficacia del PNIS, garantizando el reconocimiento y respeto de la diversidad inmersa en la población beneficiaria del Programa. Al hacerlo, el Gobierno Nacional, a través de la DSCI, busca fortalecer su legitimidad y aceptación, aspectos críticos para su éxito a largo plazo y para la consolidación de la

paz en las áreas afectadas por cultivos ilícitos; dando además cumplimiento a las órdenes dadas por la H. Corte Constitucional en la Sentencia SU-545 de 2023.

#### **4.5 Circunstancias jurídicas adicionales**

El proyecto de resolución resulta viable jurídicamente toda vez que: (i) no es contrario a la Constitución Política o a la Ley, (ii) es compatible con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, incluso, desarrollándolos y (iii) La Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito tiene, dentro de sus funciones, las facultades legales y reglamentarias para expedirla.

### **5. IMPACTO ECONÓMICO**

El proyecto de resolución propuesto para otorgar un tratamiento preferente y diferencial a unos grupos poblaciones específicos en el marco del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) no tiene un impacto económico directo, toda vez que no implica la asignación de recursos adicionales. La resolución está diseñada para mejorar la eficiencia y la efectividad de la ejecución de los recursos disponibles, en función del análisis constitucional efectuado.

### **6. IMPACTO AMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN**

El presente proyecto no genera un impacto sobre el ambiente o el Patrimonio cultural de la Nación.

### **7. EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE CONSULTA Y PUBLICIDAD CUANDO HAYA LUGAR A ELLO**

En cumplimiento de los artículos 3 y 8 de la Ley 1437 de 2011, el proyecto de resolución se publica en la sección de 'Transparencia y Acceso a la Información Pública' del sitio web de la ART, sección: 'PROYECTOS DE ACTO ADMINISTRATIVO', con arreglo a lo dispuesto en el Decreto 1081 de 2015, Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República, modificado por el Decreto 270 de 2017, y conforme los términos descritos en la Resolución 000423 de 2017, expedida por la Dirección General de la Agencia de Renovación del Territorio que establece:

*"(...) Artículo 2. Plazos de publicación de los proyectos específicos de regulación. Los proyectos específicos de regulación de contenido general y abstracto que deban ser expedidos por la Agencia de Renovación del Territorio, deberán publicarse en la sección de Transparencia y Acceso a la Información Pública del sitio web de la ART, por lo menos durante ocho (8) días calendario".*

Por lo anterior, el proyecto de resolución estuvo publicado en la sección ya señalada **entre el 7 y el 14 de agosto de 2024** en este enlace: <https://www.renovacionterritorio.gov.co/#/es/itemtransparencia/195/normativa>, durante este término solamente se recibieron dos (2) comentarios de un único interviniente (la ciudadana Jennifer Paola Cabrera González), que están debidamente relacionados y contestados en la matriz

correspondiente. En ambos casos, a partir de estos comentarios se hicieron ajustes al proyecto de resolución, que constan en la matriz correspondiente.

**8. CUALQUIER OTRO ASPECTO QUE LA ENTIDAD CONSIDERE RELEVANTE O DE IMPORTANCIA PARA LA ADOPCIÓN DE LA DECISIÓN: NO APLICA.**

**9. SEGURIDAD JURÍDICA:** Dentro del año inmediatamente anterior ya se había reglamentado la misma materia: SI:        NO:  X  

**10. EL PROYECTO CUMPLE CON LAS DIRECTRICES DE TÉCNICA NORMATIVA PREVISTAS EN EL DECRETO No. 1081 de 2015:** SI  X   NO       

Proyectó: Lina Marcela Sevilla Ibáñez – Abogada Equipo Jurídico DSCI.

Revisó: Giovanni Andrés Páez – Asesor despacho DSCI.

Lisímaco Andrés Acosta Diaz – Abogado Oficina Jurídica ART.

Aprobó: Luis Carlos Erira Tupaz – Jefe Oficina Jurídica ART.

Juan Manuel Toro Zapata – Coordinador Jurídico DSCI

**Aprobó:**



**JUAN MANUEL TORO ZAPATA**

Coordinador Jurídico

Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito

Agencia de Renovación del Territorio



**GLORIA MARÍA MIRANDA ESPITIA**

Directora Técnica

Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito

Agencia de Renovación del Territorio