

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

Fecha (DD/MM/AA)	03/07/2024
Dependencia que desarrolla el proyecto de norma	Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
Proyecto de resolución	<i>“Por medio de la cual se establece el procedimiento de renegociación de la operación de los proyectos productivos de ciclo corto y largo del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS- prevista en el párrafo 5° del artículo 7° del Decreto-ley 896 de 2017, adicionado por el artículo 10° de la Ley 2294 de 2023”</i>

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

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 2023, 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.

Ahora bien, 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. Así, el PNIS tiene como objetivo promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito por alternativas legales y sostenibles, que contribuyan a la superación de la pobreza en las comunidades rurales afectadas.

Este programa se enfoca principalmente en el desarrollo e implementación de proyectos productivos y de desarrollo alternativo en comunidades que, históricamente, han dependido de los cultivos de uso ilícito para su subsistencia, integrando los principios de participación comunitaria, enfoque territorial y diferencial con el fin de promover la reconstrucción del tejido social y la presencia efectiva del Estado en estas zonas. Así, el Decreto-ley 896 de 2017 es claro en señalar que el PNIS debe ser implementado de manera concertada y coordinada entre la nación y las comunidades, asegurando que las intervenciones sean adecuadas a las condiciones específicas de cada territorio y que respondan a las necesidades y derechos de las poblaciones involucradas.

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].

En este orden de ideas, el proyecto de resolución que nos ocupa pretende ajustar y fortalecer el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), conforme a las disposiciones normativas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) ‘Colombia, Potencia de la Vida’ - Ley 2294 de 2023 y alrededor del cumplimiento efectivo de los compromisos derivados del Acuerdo Final de Paz. Este proyecto busca entonces reglamentar los mecanismos de renegociación de los proyectos productivos de ciclo corto y ciclo largo, permitiendo una única renegociación concertada y descentralizada que responda de mejor manera a las necesidades de las comunidades donde se asientan los núcleos familiares que están inscritos en el programa, teniendo en cuenta lo siguiente: (i) principio de voluntariedad y concertación, (ii) unidad del programa respecto a los beneficios que, previamente, ya se han entregado; (iii) que la renegociación se tornará en una situación jurídica consolidada solo hasta que la DSCI expida el correspondiente acto administrativo que modifique los acuerdos familiares de sustitución.

Esto es así porque, atendiendo a las dificultades y retrasos en la implementación del PNIS y considerando las condiciones estructurales de las comunidades objetivo del programa, el Estado debe disponer de las herramientas necesarias para fortalecer los procesos que permitan la concreción efectiva de los mecanismos de renegociación previstos en el artículo 10 del Plan Nacional de Desarrollo, así:

“(...) El Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícitos (PNIS) será cumplido de acuerdo con los objetivos fijados en el Acuerdo Final de Paz, de manera concertada y descentralizada. Los beneficiarios podrán renegociar la operación de proyectos productivos de ciclo corto y de ciclo largo, por una sola vez y de forma concertada con el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta los beneficios que ya les fueron otorgados en el marco del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). Las modificaciones a los acuerdos de sustitución serán aprobadas mediante acto administrativo emitido por la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, o quien haga sus veces (...)”

Esta disposición del PND implica 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 ofrecerle a los beneficiarios la posibilidad de adaptar los acuerdos a la realidad de sus territorios, asegurando así que los que los proyectos productivos sean ambientalmente sostenibles y económicamente viables en una visión de largo plazo, materializando una contribución tangible a sus vidas.

En este punto es necesario considerar la expedición de la Resolución 0029 de 2023, que estableció lineamientos esenciales para el modelo de renegociación de los proyectos productivos del PNIS. Sin embargo, aunque válida, ya que fue expedida por la autoridad competente dentro del marco de sus atribuciones legales y reglamentarias (DSCI), enfrenta limitaciones significativas en cuanto a su aplicabilidad y efectos legales frente a terceros, debido a deficiencias en su proceso de publicidad. Específicamente, no cumplió con los requisitos estipulados en los artículos 3°, 8° (numeral 8) y 65 de la Ley 1437 de 2011, así como en la Resolución 000423 de 2017 de la ART.

En este sentido, la falta de cumplimiento de estos requisitos de publicidad impide que la Resolución 0029 de 2023 sea oponible a terceros, por lo que resulta necesario corregir esta deficiencia procedimental para asegurar la eficacia del proceso de renegociación, complementándolo además con otros instrumentos que permiten que la renegociación del PNIS tenga concordancia con los presupuestos del Acuerdo Final para la Paz y el Plan Nacional de Desarrollo, como ya se indicó.

Así las cosas, el proyecto de resolución que nos ocupa proporciona un marco reglamentario que permite ajustes en los proyectos de desarrollo productivo. Estos ajustes garantizarán que los programas de reconversión productiva y de desarrollo alternativo respondan adecuadamente a las expectativas y necesidades cambiantes de las comunidades, especialmente en términos de sostenibilidad y participación comunitaria, como se dijo.

Así mismo, este proyecto de resolución se inscribe dentro de los objetivos de la Política Nacional de Drogas 2023-2033 '*Sembrando vida, desterramos el narcotráfico*', que establece un marco de acción para solucionar el problema de las drogas ilícitas en Colombia bajo un enfoque centrado en la vida, con énfasis en la transformación territorial, protección ambiental, salud pública y seguridad humana.

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
Preámbulo y Justificación	Introduce los fundamentos legales y constitucionales, incluyendo referencias a leyes y decretos pertinentes que establecen la base para la renegociación.
Artículo 1	Establece el objeto de la resolución: desarrollar el procedimiento de renegociación del PNIS, incluyendo la formulación, suscripción y aprobación de Planes de Inversión y las fases para su implementación.
Artículo 2	Define el proceso de renegociación de los proyectos productivos del PNIS, que se llevará a cabo una sola vez y mediante modelos productivos agropecuarios y no agropecuarios, con asistencia técnica y logística de la DSCI de la ART.
Artículo 3	Detalla el objeto de la renegociación, que se centrará en los recursos del Plan de Atención Inmediata Familiar, descontando valores ya entregados y sumas transferidas en fases anteriores.
Artículo 4	Enumera los pasos para llevar a cabo la renegociación, incluyendo la elaboración de listados, verificación de saldos, y la aprobación final de los planes de inversión por la DSCI.
Artículo 5	Describe los componentes del PNIS renegociado, como labores de alistamiento, adquisición de insumos y materiales, y asistencia técnica, aplicables tanto a proyectos agropecuarios como no agropecuarios.

Artículo 6	Establece el procedimiento para conformar un banco de proveedores locales, facilitando la dinamización de la economía local y asegurando transparencia en la gestión comercial.
Artículo 7	Detalla las labores de alistamiento de proyectos productivos, incluyendo transferencias a familias beneficiarias y la justificación de la inversión realizada.
Artículo 8	Aborda la adquisición de insumos y materiales para los proyectos productivos, especificando que estos serán entregados directamente a las familias beneficiarias a través del Banco de Proveedores establecido.
Artículo 9	Describe las labores de asistencia técnica que se proporcionarán, utilizando mecanismos comunitarios o territoriales y estableciendo alianzas estratégicas para actividades no agropecuarias.
Artículo 10	Se enfoca en la asociatividad y agroindustria, orientando el proceso de renegociación para fomentar la producción comunitaria y la implementación de la Política Nacional de Drogas.
Artículo 11	Detalla los mecanismos de seguimiento, evaluación y control para la renegociación y la ejecución de sus componentes, a cargo de la DSCI de la ART.
Artículo 12	Se refiere a los planes de inversión ya aprobados, indicando que su ejecución se llevará a cabo conforme a las líneas productivas aprobadas.
Artículo 13	Establece las vigencias y derogatorias de la resolución, especificando que entra en vigor con su publicación y deroga disposiciones contrarias, incluyendo una resolución anterior.

Por su parte, se destaca que el procedimiento de renegociación que se estipula en el proyecto de resolución fue seleccionado después de una cuidadosa consideración del marco normativo vigente, de las órdenes emanadas por los órganos judiciales alrededor del cumplimiento del PNIS y de las necesidades identificadas a través de la experiencia acumulada en la implementación del programa.

Por lo tanto, que el procedimiento incluya la presentación y aprobación de planes de inversión por parte de cada núcleo familiar, la verificación de saldos por cada CUB y la posibilidad de que la DSCI brinde asistencia técnica durante el proceso, entre otros, materializa el principio de concertación establecido en el Acuerdo Final de Paz; mismo que resulta fundamental para asegurar que los proyectos productivos no solo sean impuestos desde una perspectiva gubernamental, sino que también sean resultado de un diálogo y acuerdo con las comunidades afectadas, garantizando así que las intervenciones sean adecuadas a las condiciones específicas de cada territorio y que respondan efectivamente a las necesidades de estos.

Finalmente, se advierte que el proyecto de resolución que nos ocupa resulta oportuno y conveniente ya que estipula procedimientos claros y criterios específicos para la revisión y aprobación de la renegociación de los planes de inversión presentados por las familias beneficiarias, con una perspectiva de voluntariedad y con el apoyo de la DSCI materializado en la asistencia técnica y el proceso de aprobación mediante acto administrativo. Además, supera las deficiencias procedimentales relativas a la publicidad de la resolución anterior; estos criterios permitirán una gestión más efectiva del PNIS, asegurando que los recursos asignados a este programa se utilicen de manera eficiente y que los proyectos generen los resultados esperados en términos de sustitución de cultivos ilícitos y mejoramiento de la calidad de vida en las zonas afectadas.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El ámbito de aplicación de este proyecto de resolución, conforme lo establecido en el PND y en el Decreto-ley 896 de 2017, se enfoca específicamente en las regiones colombianas afectadas por la

presencia de cultivos ilícitos, dirigido a los núcleos familiares beneficiarios del PNIS que, bajo el principio de voluntariedad, buscan renegociar por única vez sus proyectos productivos de ciclo corto y largo. Esta renegociación tiene el objetivo de adaptar y optimizar los esfuerzos y recursos destinados a la sustitución de cultivos ilícitos, asegurando que los proyectos productivos respondan de manera efectiva y sostenible a las necesidades actuales y específicas de estas comunidades, dentro de un marco de desarrollo participativo y concertado.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 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 de la Ley 2294 de 2023 (PND). El Decreto-ley 896 de 2017 otorga al gobierno nacional, específicamente a la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, la autoridad para implementar y gestionar el PNIS, de conformidad con lo normado en el Decreto 1223 de 2020 (reorganiza la DSCI). La Ley 2294 de 2023, por su parte, específicamente en sus artículos 9, 10 y 11, introduce modificaciones y adiciona disposiciones relativas a la renegociación de los proyectos productivos, creando la estructura normativa que respalda la expedición esta resolución encaminada al ajuste de la implementación del PNIS a las realidades de las familias beneficiarias.

3.2 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”, se encuentra vigente.

La Ley 2294 de 2023 *“Por la cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022- 2026 ‘Colombia, potencia mundial de la vida’*, se encuentra vigente.

3.3. 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 la Ley 2294 de 2023, en lo que respecta a los procedimientos y criterios para la renegociación de proyectos productivos de ciclo corto y ciclo largo.

Por su parte, el proyecto de resolución que nos ocupa deroga la Resolución 0029 de 2023, expedida por la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito que, aunque válida, enfrenta limitaciones significativas en cuanto a su aplicabilidad y efectos legales frente a terceros, debido a deficiencias en su proceso de publicidad por no haber cumplido con los requisitos estipulados en los artículos 3°, 8° (numeral 8) y 65 de la Ley 1437 de 2011, así como en la Resolución 000423 de 2017 de la ART.

3.4 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 es imperativo analizar la Sentencia SU-545 de 2023, de la Honorable Corte Constitucional de Colombia, toda vez que resulta un fallo judicial significativo que evaluó en detalle la implementación y los alcances del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). Esta sentencia aborda la adecuación del programa a los compromisos asumidos en el Acuerdo Final de Paz, particularmente en relación con la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos y el desarrollo integral de las comunidades afectadas. La Corte identificó deficiencias en la implementación del programa, incluyendo la falta de cumplimiento de los compromisos con las comunidades, la insuficiente participación comunitaria en la toma de decisiones y la necesidad de asegurar que los proyectos productivos sean viables y sostenibles a largo plazo.

En respuesta a estas deficiencias, la Corte dictó órdenes específicas para garantizar una mejor implementación del PNIS. Estas órdenes incluyen la obligación de fortalecer los mecanismos de participación comunitaria, asegurar la transparencia en la gestión y ejecución de los proyectos y realizar ajustes a los proyectos productivos de acuerdo con las necesidades y capacidades de las comunidades beneficiarias. Además, la Corte enfatizó la importancia de cumplir con los principios de voluntariedad y concertación en todos los procesos del programa.

Por su parte, la resolución que se propone para la renegociación de los proyectos productivos del PNIS tiene el potencial de allanar el camino para subsanar varias de las preocupaciones señaladas por la Corte Constitucional en la sentencia SU-545 de 2023, esto, toda vez que una renegociación única y concertada de los proyectos productivos puede proporcionar a las familias la flexibilidad necesaria para adaptar sus proyectos garantizando su sostenibilidad económica y ambiental a largo plazo. Este enfoque no solo alinea el programa con las directrices de la Corte, sino que también refuerza el compromiso del gobierno con los principios del Acuerdo Final de Paz.

Finalmente, este proyecto normativo puede ser visto como un esfuerzo del Estado para cumplir con las órdenes de la Corte y mejorar la eficacia del PNIS, garantizando que se respeten los derechos y expectativas de las comunidades involucradas. Al hacerlo, el Gobierno Nacional a través de la DSCI busca fortalecer la legitimidad y la aceptación del programa, aspectos críticos para su éxito a largo plazo y para la consolidación de la paz en las áreas afectadas por cultivos ilícitos.

3.5 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 y (iii) La Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito tiene, dentro de sus funciones, las facultades legales para expedirla.

4. IMPACTO ECONÓMICO

El proyecto de resolución propuesto para la renegociación de los proyectos productivos 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. Empero, la resolución está diseñada para optimizar el uso de los recursos ya comprometidos dentro del programa, enfocándose en mejorar la eficiencia y la efectividad de la inversión existente.

5. 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.

6. 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 estará publicado en la sección ya señalada **entre el 4 y el 11 de julio de 2024.**

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

8. SEGURIDAD JURÍDICA: Dentro del año inmediatamente anterior ya se había reglamentado la misma materia: SI: ☒ X NO: ☐

9. EL PROYECTO CUMPLE CON LAS DIRECTRICES DE TECNICA NORMATIVA PREVISTAS EN EL DECRETO No. 1081 de 2015: SI ☒ X NO ☐

Proyectó: Equipo Jurídico DSCI.

Revisó: Giovanni Andrés Páez – Asesor despacho DSCI.

Luis Fernando Caicedo Devia – Oficina Asesora Jurídica ART.

Aprobó: Luis Carlos Erera Tupaz – Jefe Oficina Asesora Jurídica ART.

Juan Manuel Toro Zapata – Coordinador Jurídico DSCI.

Aprobó:

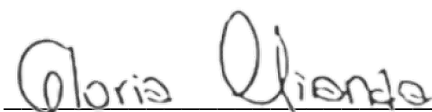


JUAN MANUEL TORO ZAPATA

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