



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 888

Bogotá, D. C., miércoles, 29 de julio de 2026

EDICIÓN DE 5 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

OBJECIONES PRESIDENCIALES

OBJECCIÓN PRESIDENCIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 244 DE 2024 SENADO, 429 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se crea la política pública de Estado de “familias guardabosques” y se establece el marco ‘normativo para su implementación en todo el territorio Nacional.

Gustavo Petro Urrego
Presidente de la República de Colombia

Bogotá D.C., 29 JUL 2026

Honorable Senador
HONORIO HENRÍQUEZ
Presidente
SENADO DE LA REPÚBLICA
E. S. D.Recibido: Diego Rios
Hora: 4:11 pm
29/07/2026

Referencia: Proyecto de Ley No. 244 de 2024 Senado - 429 de 2025 Cámara "Por medio de la cual se crea la política pública de estado de «familias guardabosques» y se establece el marco 'normativo para su implementación en todo el territorio nacional"

Asunto: Objeciones gubernamentales por inconstitucionalidad e inconveniencia del proyecto de ley de la referencia.

Respetado señor presidente del honorable Senado de la República.

Con fundamento en los artículos 165, 166, 167, 200 y 241.8 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional respetuosamente se permite objetar por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia el Proyecto de Ley No. 244 de 2024 Senado - 429 de 2025 Cámara "Por medio de la cual se crea la política pública de estado de «familias guardabosques» y se establece el marco normativo para su implementación en todo el territorio nacional" y, en consecuencia, se dispone su devolución a la cámara en que tuvo origen, sin la correspondiente sanción presidencial, para que se surta el trámite previsto en la Constitución Política y en la Ley 5 de 1992.

Las objeciones que se formulan se sustentan en la vulneración del artículo transitorio 27 constitucional, por cuanto las medidas legislativas tendientes a incidir en programas necesarios para la implementación del acuerdo de paz, deben respetar la prevalencia del acuerdo final, para lo cual se ha instaurado la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del

Acuerdo Final (CSIVI). Además, las medidas adoptadas en el proyecto de ley objetado no se articulan adecuadamente a programas y proyecciones de financiamiento en marcha, para el desarrollo de la política pública y los programas sobre cultivos ilícitos.

I. OPORTUNIDAD

Las objeciones por inconstitucionalidad o por inconveniencia deben presentarse dentro de los plazos fijados en el artículo 166 de la Constitución Política. De acuerdo con esta disposición, el Gobierno dispone del término constitucional de seis (6) días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez (10) días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte (20) días cuando los artículos sean más de cincuenta. La misma norma superior establece que, si las cámaras entran en receso dentro de dichos términos, el presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos.

Teniendo en cuenta: **(i)** que el Proyecto de Ley de la referencia fue recibido en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el 22.07.2026, según consta en la comunicación SLE-CS-0510-2026 y en la certificación de recibido EXT26-00109178; y que **(ii)** el precitado proyecto de ley tiene veintinueve (29) artículos, el término para objetar es de diez (10) días hábiles. En cumplimiento a lo previsto en el inciso tercero del artículo 166 de la Constitución Política, el Presidente de la República procede a publicar el proyecto objetado dentro del plazo señalado.

II. OBJECIONES POR INCONSTITUCIONALIDAD

- **Desconocimiento de lo dispuesto en el artículo transitorio 27 del Constitución Política.**

El artículo transitorio 27 de la Constitución Política establece:

Artículo transitorio 27. En desarrollo del derecho a la paz, los contenidos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado el día 24 de

noviembre de 2016, que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales. Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, 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. La Corte Constitucional, en sentencia de control de constitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2017 manifestó, lo siguiente: "Acto Legislativo 02 de 2017, convierte el Acuerdo Final firmado el 24 de noviembre de 2016, en una política pública de Estado cuya implementación y desarrollo constituye compromiso y obligación de buena fe para todas las autoridades del Estado, con el fin de garantizar el derecho a la paz, respetando su autonomía" En la misma sentencia, la honorable Corporación sostuvo: Adicionalmente, la Corte Constitucional en Sentencia SU – 545 de 2023, en la cual señaló que, "El Acuerdo estableció 6 puntos sobre los que se edifican los compromisos que son: la reforma rural integral, la participación política, el fin del conflicto, la solución al problema de las drogas ilícitas, los derechos de las víctimas, y la implementación, verificación y refrendación del Acuerdo"; allí mismo, la Corte reconoce que debido a la complejidad del conflicto, estos 6 ejes conforman un "todo indisoluble". Para ratificar su obligatoriedad, la Sentencia SU – 545 de 2023 reitera la regla de la Sentencia C – 630 de 2017, recordando que los compromisos allí pactados conforman una "política pública formulada por el Gobierno, refrendada por el Congreso (...) y elevada a la categoría de política de Estado mediante el Acto legislativo (02 de 2017)".	Ahora bien, el punto 4 del Acuerdo Final reconoce expresamente la pertinencia y necesidad de implementar planes integrales de sustitución de cultivos de uso ilícito y desarrollo alternativo como herramienta para solucionar el problema de las drogas ilícitas, como parte de la transformación estructural del campo que busca la Reforma Rural Integral que contribuya a generar condiciones de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por esos cultivos. Específicamente, el Punto 4.1. del Acuerdo Final el Gobierno se compromete a crear y poner en marcha un nuevo Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), con el fin de generar condiciones materiales e inmateriales de bienestar y buen vivir para las poblaciones campesinas de cultivos de uso ilícito, en particular, para las comunidades campesinas en situación de pobreza que en la actualidad derivan su subsistencia de esos cultivos. En desarrollo de lo anterior, mediante el Decreto Ley 896 de 2017, creó el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), a cargo de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, dependencia de la Agencia de Renovación del Territorio que opera como una "dependencia con autonomía administrativa y financiera, en los términos del literal j) del artículo 54 de la Ley 489 de 1998". El artículo 2 de la misma norma dispone que el Programa tiene por objeto promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, a través del desarrollo de programas y proyectos para contribuir a la superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito. Ahora bien, el proyecto de ley, aparte de crear una política pública autónoma y adicional que entra a competir con los programas creados en torno al punto 4 del Acuerdo Final de Paz como política de estado, también regula la misma materia comprendida en el punto 4.1 del Acuerdo Final: la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, la entrega de incentivos económicos, la verificación de territorios libres de cultivos, el acompañamiento técnico y productivo, la participación comunitaria, el monitoreo de los compromisos y el desarrollo de alternativas económicas lícitas. Al erigir esta nueva política "Familias Guardabosques" de manera paralela o adicional, efectivamente se corre el riesgo de desconocer el mandato constitucional de coherencia normativa establecido en el Acto Legislativo 02
de 2017, toda vez que se pretende imponer sobre el PNIS que fue precisamente el programa acordado para atender el punto 4 del Acuerdo Final de Paz entendido como política de estado también, no siendo coherente con el desarrollo de los principios de integralidad, progresividad y no regresividad allí dispuestos. En concordancia con lo anterior, al implementarse esta política de estado, este proyecto de ley, no guarda la debida coherencia con lo establecido en el Acuerdo Final. - Desconocimiento del artículo constitucional transitorio 27 por incumplimiento de los principios de progresividad y no regresividad. Aunado a lo anterior, toda vez que los artículos 24 y 25 del proyecto de ley establecen que la política de "Familias Guardabosques" se financiaría, entre otros, con los recursos asignados a los programas de cultivos ilícitos vigentes, se vulneraría el principio de progresividad y la regla de no regresividad. Como lo advirtió la Corte Constitucional en la Sentencia C-630 de 2017, el cumplimiento de buena fe del Acuerdo Final debe desarrollarse bajo el principio de progresividad, de manera que los órganos del Estado disponen de un margen para elegir los medios de implementación, pero deben orientarlos al avance de lo acordado y no a la reducción de los niveles de protección alcanzados. La progresividad y la no regresividad son categorías relacionadas, pero diferenciables. Conforme a la Sentencia C-046 de 2018, la progresividad impone obligaciones positivas de hacer, consistentes en adoptar medidas deliberadas, avanzar gradual y sucesivamente y ampliar el nivel de satisfacción de los derechos, atendiendo las capacidades económicas e institucionales del Estado. La no regresividad, en cambio, incorpora una obligación prima facie de no disminuir el nivel de protección ya alcanzado. Una medida regresiva no se encuentra absolutamente prohibida¹, pero se	presume inconstitucional y traslada al Estado una carga reforzada de justificación: debe acreditarse que persigue una finalidad constitucional imperiosa, que resulta efectivamente idónea y necesaria, que no existen alternativas igualmente eficaces y menos lesivas, que fue precedida de una evaluación suficiente de sus consecuencias y que no afecta los niveles mínimos de protección ni impone un sacrificio desproporcionado. En línea con lo anterior, la Sentencia C-313 de 2014, al desarrollar el principio de progresividad, identificó tres supuestos objetivos en los que una medida puede considerarse regresiva: cuando recorta o limita el ámbito sustantivo de protección de un derecho; cuando aumenta sustancialmente las condiciones exigidas para acceder a su satisfacción; y cuando disminuye o desvía sensiblemente los recursos públicos destinados a cumplir la respectiva prestación antes de que esta haya sido satisfecha adecuadamente². Este último supuesto se configura prima facie frente al numeral 1 del artículo 24, pues la norma no se limita a autorizar futuras apropiaciones sujetas a las decisiones presupuestales ordinarias, sino que identifica expresamente como fuente los recursos ya asignados a programas vigentes de cultivos ilícitos y planes de desarrollo alternativo, sin excluir aquellos necesarios para atender los compromisos pendientes del PNIS ni establecer una regla de preservación presupuestal. Debe tenerse en cuenta que el PNIS no ha culminado, existen obligaciones pendientes y costos necesarios para garantizar su cierre, y, por tanto, al acudir a la utilización de recursos asignados al PNIS puede constituirse una protección integral de los derechos; y (v) en relación con las facetas prestacionales de los derechos que no son exigibles de forma inmediata, es posible solicitar judicialmente "(1) la existencia de una política pública, (2) orientada a garantizar el goce efectivo del derecho y (3) que contemple mecanismos de participación de los interesados" ¹ En esa oportunidad la Corte manifestó: Una medida se entiende regresiva, al menos, en los siguientes eventos: (1) cuando recorta o limita el ámbito sustantivo de protección del respectivo derecho; (2) cuando aumentan sustancialmente los requisitos exigidos para acceder al respectivo derecho; (3) cuando disminuye o desvía sensiblemente los recursos públicos destinados a la satisfacción del derecho. En este último caso la medida será regresiva siempre que la disminución en la inversión de recursos se produzca antes de verificado el cumplimiento satisfactorio de la respectiva prestación (por ejemplo, cuando se han satisfecho las necesidades en materia de accesibilidad, calidad y adaptabilidad). Frente a esta última hipótesis, es relevante recordar que tanto la Corte Constitucional como el Comité DESC han considerado de manera expresa, que la reducción o desviación efectiva de recursos destinados a la satisfacción de un derecho social cuando no se han satisfecho los estándares exigidos, vulnera, al menos en principio, la prohibición de regresividad

disminución o desviación sensible de medios públicos antes de haberse satisfecho la prestación para la cual fueron comprometidos - Vulneración del marco constitucional de libertad de configuración legislativa. Por otra parte, en lo que atañe a la rama legislativa, la Corte Constitucional en Sentencia C – 730 de 2017 fue enfática en señalar que: Así las cosas, al modificar las medidas legislativas que implementen el Acuerdo Final, el Congreso tendrá una competencia limitada por el Acto Legislativo 02 de 2017, que le permitirá desarrollar el Acuerdo con base en el principio constitucional de buena fe (...) De este modo, las futuras modificaciones legislativas deberán guardar la debida coherencia con lo establecido en el Acuerdo Final De igual forma, en Sentencia C 630 de 2017, respecto de los límites del congreso en relación con su margen de configuración normativa, la Corte manifestó que: De hecho, la Rama Legislativa tiene de manera preferente la labor de implementación normativa de los contenidos pactados. <u>Dado que el Congreso goza de la cláusula general de competencia, su deber en el marco del proceso de paz resulta encaminado a construir las fórmulas que desarrollen y provean, de forma progresiva e integral, los instrumentos para la superación del conflicto armado y el logro de la paz.</u> Un aspecto fundamental para que el Congreso pueda ejercer su competencia, radica en su capacidad para deliberar y decidir las iniciativas sometidas a su consideración. <u>Para que ello ocurra, el debate parlamentario debe llevarse a cabo bajo el respeto del núcleo mínimo de la autonomía legislativa conforme a sus competencias constitucionales para la deliberación democrática. Igualmente, su competencia se restringe por el criterio de conexidad que se expuso arriba, así como con su obligación de cumplir de buena fe el Acuerdo Final.</u> De esta manera, el Congreso puede realizar modificaciones que tengan como propósito facilitar la implementación y desarrollo del Acuerdo Final, en los términos de lo previsto en el Acto Legislativo 02 de 2017, objeto de la presente revisión. Así, se pondera la autonomía legislativa y la separación de poderes, con la obligación de actuar	<u>de buena fe y colaborar armónicamente al propósito de lograr una paz estable y duradera.</u> Bajo este marco, el Congreso excedería su competencia toda vez que con la política de estado “Familias Guardabosques” debilitar materialmente una medida de implementación como lo es el PNIS al desplazar los recursos indispensables para su cumplimiento, desarticular sus instancias o sustituirla mediante una política paralela que no preserve las obligaciones previamente asumidas. Admitir lo contrario convertiría el mandato de cumplimiento de buena fe en una fórmula meramente declarativa y desconocería la fuerza normativa que el Acto Legislativo 02 de 2017 atribuyó a la coherencia, la integralidad y la progresividad. Adicional a lo anterior, como se sostuvo en el punto anterior, la desfinanciación y desarticulación del PNIS vulnera el principio de no regresividad. - Desconocimiento de las reglas sobre impacto fiscal y protección de los recursos públicos Adicionalmente, el artículo 24 del Proyecto incurre en un vicio de inconstitucionalidad al incidir de manera imperativa en las rentas nacionales. La Corte Constitucional en la Sentencia C-307 de 2004, dispuso que: “Ha sido uniforme, entonces, la doctrina de la Corte en señalar que si bien el Congreso tiene iniciativa para el trámite de leyes que comporten gasto público, la aprobación de las mismas tiene sólo un efecto habilitante, pero no puede tener el alcance de imponer al gobierno la inclusión en el presupuesto de las partidas necesarias para hacer efectivo el gasto.” Aunado a lo anterior, el mandato imperativo de financiación establecido en el artículo 24 del Proyecto de Ley desconoce el parámetro de racionalidad legislativa y análisis de impacto fiscal exigido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003. Conforme lo ha señalado el Ministerio Público³ y la jurisprudencia ³ Concepto 7593 de junio de 2026, dentro del expediente D – 16972. Además, la Corte Constitucional en Sentencia C – 502 de 2007 precisó: “Las normas contenidas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas en el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país.”
constitucional, cuando el legislador establece mandatos imperativos que alteran el marco fiscal sin los avales técnicos correspondientes (especialmente del Ministerio de Hacienda), se incurre en un vicio de inconstitucionalidad de carácter insubsanable, tal como lo ha reiterado recientemente la Corte Constitucional en la Sentencia C-160 de 2024, afectando la totalidad del trámite legislativo⁴. Lo anterior, teniendo en cuenta que, en la exposición de motivos del presente proyecto de ley, se manifestó lo siguiente: “Ahora bien, no se tiene un estimado del precio de la política al 2026 se puede comparar con su versión más actual en el 2020 cuando se comprometieron 6.000 millones para 60 guardabosques y 16 promotores ambientales hasta el 2023, inversión de la que no se tiene trazabilidad en el gobierno actual. Como se puede ver, la inversión para estos programas es mínima, han sido mínimas, pero, en todo caso, dependen del Gobierno nacional y al ya existir el programa en las memorias institucionales. no hay que iniciar de 0 el programa ni impone metas el proyecto entendiendo la naturaleza del ejecutivo frente a las políticas públicas.” III. OBJECIONES POR INCONVENIENCIA - Naturaleza jurídica del PNIS como parte de la política de Estado del Acuerdo Final de Paz. El PNIS fue creado mediante el Decreto Ley 896 de 2017 como desarrollo normativo directo del punto 4.1 del Acuerdo Final. Su objeto, población destinataria, principios, acuerdos de sustitución, componentes económicos y productivos, instancias de ejecución y mecanismos de participación comunitaria corresponden a compromisos concretos asumidos por el Estado ⁴ Sobre esta última sentencia es necesario manifestar que dicha providencia: reiteró que el análisis de impacto fiscal constituye un instrumento de racionalidad legislativa destinado a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y la efectiva aplicación de las leyes. En consecuencia, si del examen de las gacetas, ponencias y conceptos emitidos durante el trámite se comprueba que el Congreso omitió estimar estos costos, identificar las fuentes y analizar la compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, se configuraría un desconocimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 como parámetro orgánico de constitucionalidad.	Por lo tanto, aprobar una ley que podría desfinanciar los programas de sustitución vigentes va en contravía directa de las órdenes de superación de este estado de cosas inconstitucional, no basta afirmar que los recursos permanecerían vinculados a una política de sustitución o desarrollo alternativo; es necesario demostrar que su nueva utilización no afectaría las obligaciones anteriores, que existen recursos suficientes para financiar ambos programas y que el cambio de destinación no disminuye los medios indispensables para cumplir el punto 4.1 del Acuerdo Final. - Ausencia de constatación y articulación con la CSIVI. A lo anterior se suma un presunto vicio de procedimiento por la elusión de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI). Según lo dispuesto por el Decreto 1955 de 2016, modificado por el Decreto 582 de 2026 y la jurisprudencia constitucional, la CSIVI tiene la función imperativa asignada en el numeral 6.1.6 del Acuerdo Final de “constatar que el contenido de todos los proyectos de decreto, ley o acto legislativo que sean necesarios para implementar el Acuerdo Final, correspondan a lo acordado, antes de que sean expedidos por el presidente de la República o presentados ante el Congreso”. La necesidad de activar esa instancia no depende exclusivamente del título atribuido a la iniciativa ni de que haya sido presentada formalmente como una ley de implementación. Debe atenderse a su contenido y a sus efectos materiales. En este caso, el Proyecto regula la sustitución de cultivos de uso ilícito, crea un esquema que se superpone con el PNIS, habilita la utilización de los recursos de programas vigentes y permite su integración reglamentaria, por lo que incide directamente en el desarrollo normativo y operativo del punto 4.1 y modifica las condiciones bajo las cuales el Estado ha venido cumpliendo uno de sus compromisos centrales. En consecuencia, la ausencia de constatación, sumada a la falta de garantías expresas en el articulado, evidencia que no se acreditó la preservación de los contenidos, compromisos, espíritu y principios del Acuerdo Final. Esa carga no puede trasladarse a las comunidades ni diferirse íntegramente a una reglamentación posterior, pues correspondía al legislador incorporar directamente las reglas necesarias para impedir el debilitamiento o vaciamiento material del PNIS.

- **Desfinanciación del PNIS y del programa Renhacemos.**

El artículo 24 numeral 1 del Proyecto establece como fuente de financiación "*Los recursos asignados a los programas de cultivos ilícitos vigentes*". Esto implica arrebatar los recursos de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI), desfinanciando de tajo a las familias que ya están en procesos de tránsito a economías lícitas en los territorios vulnerables. Esta desfinanciación resulta aún más gravosa si se considera que el artículo 29 del proyecto establece la vigencia de la norma hasta el 31 de diciembre de 2035, lo que condenaría al PNIS a una inviabilidad financiera prolongada por casi una década.

Adicionalmente, al desfinanciar la DSCI, se pondría en riesgo el cumplimiento estatal frente a los acuerdos colectivos e individuales ya suscritos con las familias y comunidades campesinas bajo los pilares de voluntariedad, enfoque comunitario y confianza legítima del PNIS (Decreto Ley 896 de 2017), afectando los apoyos económicos y la provisión de servicios sociales vitales para subsistencia⁵.

Además, este mandato riñe de manera directa con el artículo 11 del actual Plan Nacional de Desarrollo (Ley 2294 de 2023), el cual ordena imperativamente que el Gobierno Nacional “apropiará las partidas presupuestales y los recursos administrativos que se necesitan para el cumplimiento y cierre de los compromisos adquiridos con los pueblos y familias (...) que se vincularon al Programa de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)”. Aprobar el artículo 24 del proyecto implicaría un grave incumplimiento legal a los compromisos del Plan Nacional de Desarrollo.

La inconveniencia no deriva únicamente de una posible reducción nominal del presupuesto. Surge igualmente porque el Proyecto no determina cómo se distribuirán los recursos comunes, cuál política tendrá prelación, quién

3 Sentencia T- 17272 de 2024. En esta providencia, la Corte Constitucional advirtió expresamente que “El PNIS generó compromisos en tres direcciones... (ii) del Estado que, al suscribir un Acuerdo Final de Paz y ser consciente de los límites del enfoque punitivo y de erradicación forzada, asumió estrategias alternativas al uso de la fuerza para alcanzar la erradicación; y (iii) de las familias y comunidades que aspiran integrarse a esta propuesta, que asumen costos intensos en materia de seguridad, estabilidad en el trabajo y la generación de ingresos”. Por ende, desfinanciar la DSCI constituye un incumplimiento directo a estos compromisos que ostentan protección constitucional.”

asumirá las obligaciones pendientes, qué fuentes financiarán a las nuevas familias ni cómo se impedirá que una misma apropiación soporte simultáneamente obligaciones correspondientes a dos programas. La creación de una política adicional sin garantizar previamente el cierre financiero del PNIS puede profundizar el incumplimiento estatal, defraudar la confianza legítima de las comunidades que erradicaron voluntariamente los cultivos y generar incentivos para el retorno a economías ilícitas.

De igual forma sucedería con el programa de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito RenHacemos, creado mediante la Resolución 0076 de 2025 y que concreta los lineamientos del artículo 9 y 23 de la Ley 2294 de 2023, se articula con la Ley 2272 de 2022 y da cumplimiento parcial a las órdenes derivadas de la Sentencia SU-545 de 2023. De esta forma, el programa no solo es la estrategia de sustitución del Gobierno nacional, sino también un instrumento de reparación territorial y de legitimidad estatal en zonas afectadas por la violencia y las economías ilícitas. Al insertarse en el marco de las Regiones de Paz, RenHacemos asegura que la sustitución se traduzca en desarrollo integral, estabilidad comunitaria y respeto a los compromisos adquiridos con las comunidades en el marco del PNIS.

De ahí que, la fuente de financiación aludida por el proyecto de ley con los recursos por medio de los cuales se ejecuta RenHacemos constituya un riesgo a los compromisos ya asumidos con los núcleos familiares vinculados a esta estrategia⁶.

En ese orden de ideas, es fundamental la necesidad de una convergencia con el Programa RenHacemos, toda vez que, este opera bajo un enfoque integral de derechos, sostenibilidad ambiental y gradualidad para asegurar el tránsito real a economías lícitas. Al proponerse la creación legal de "Familias Guardabosques" con un modelo similar de transferencias o apoyos condicionados a la ausencia de cultivos ilícitos, la ley debe prever un mecanismo explícito de complementariedad y armonización.

Las zonas priorizadas de intervenciones, actualmente son: i) Roberto Payán, San Andrés de Tumaco, Samaniego, Ricaurte y Cumbal en el departamento de Nariño; ii) Orto, Piamonte, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, San Miguel, Valle del Guamuéz y Villagarzón en el departamento de Putumayo; iii) Región del Catatumbo, en particular, los municipios de Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú; iv) Riosucio y Belén de Bajirá en el departamento del Coclé; v) Ututupa en el departamento de Antioquia; vi) Cumaribo en el departamento de Vichada y, finalmente, vii) el Cañón del Mica y, concretamente en esta área el municipio de Argelia en el departamento de Cauca.

Por lo tanto, es fundamental que el proyecto de ley aclare que las familias actualmente inscritas o elegibles dentro de las líneas productivas y forestales del Programa RenHacemos (artículo 9º de la Ley 2294 de 2023) tendrán un régimen de transición o articulación preferente, evitando que coexistan dos programas con lógicas operativas distintas sobre el mismo predio o núcleo familiar, lo cual atomizaría los esfuerzos estatales.

En relación con el artículo 25 del proyecto, que faculta al Gobierno nacional para integrar reglamentariamente los programas y planes activos a la entrada en vigor de la ley, resulta indispensable advertir que ni el PNIS ni el programa RenHacemos pueden entenderse subsumidos, extinguidos o novados por la nueva política pública. RenHacemos, adoptado mediante la Resolución 0076 de 2025, incorpora e integra los compromisos adquiridos en el marco del PNIS como mecanismo de cumplimiento de estos, preservando las situaciones jurídicas consolidadas de los núcleos familiares beneficiarios. Por ello, de continuar el trámite, cualquier integración con la política de Familias Guardabosques exigiría una cláusula de salvaguarda expresa conforme a la cual la nueva ley no modifica, extingue ni sustituye los acuerdos individuales y colectivos de sustitución suscritos, ni los derechos derivados de los actos administrativos expedidos por la DSCI en su ejecución.

- **Sobredimensionamiento de la capacidad institucional de la ART.**

El objeto de la Agencia de Renovación del Territorio se encuentra orientado a coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales afectadas por el conflicto y priorizadas por el Gobierno nacional. Esta focalización se manifiesta actualmente en la oferta institucional a cargo de la Entidad a través de dos ámbitos territoriales definidos: de una parte, la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET – en los 170 municipios priorizados mediante el Decreto Ley 893 de 2017 y, de otra, la ejecución del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito –PNIS– en 56 municipios.

En consecuencia, la capacidad administrativa, territorial, técnica y presupuestal de la ART se encuentra organizada para atender áreas geográficamente delimitadas, dentro de los cuales desarrolla funciones de coordinación, acompañamiento comunitario, seguimiento e implementación de los instrumentos derivados del Acuerdo Final.

Luego, el Proyecto de Ley modifica sustancialmente esa lógica de focalización, pues prevé la implementación de Familias Guardabosques en todo el territorio

nacional y atribuye a la ART funciones de acompañamiento integral, definición metodológica, conformación de equipos y validación del cumplimiento de requisitos, sin delimitar los municipios en los que deberá intervenir ni establecer criterios objetivos de priorización territorial. El problema no consiste en que la nueva política afecte directamente los PDET, sino en que extiende potencialmente la oferta institucional de la Agencia a municipios distintos de los 170 PDET y de los 56 en los cuales se ejecuta el PNIS, con lo cual transforma una intervención territorial focalizada en una responsabilidad de alcance nacional.

Esta ampliación podrá dispersar la capacidad operativa de la Entidad y afectar el cumplimiento oportuno de las obligaciones que ya tiene asignadas en los territorios priorizados, especialmente si las nuevas funciones deben ejecutarse con la misma estructura administrativa, personal, presupuesto, sistemas de información y presencia territorial actualmente disponibles.

Si bien el legislador puede ampliar las competencias de la ART, resulta inconveniente hacerlo sin determinar previamente el universo potencial de municipios y familias beneficiarias, los criterios de focalización, la articulación con la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y las demás entidades competentes, los costos de la intervención y los recursos adicionales requeridos para asumirla. El Proyecto tampoco contempla un período de adecuación institucional, el fortalecimiento de los equipos territoriales, la ampliación de la infraestructura tecnológica ni una fuente específica para financiar las nuevas cargas.

Por tanto, la objeción no se dirige contra la creación de Familias Guardabosques, sino contra la atribución a la ART de responsabilidades de cobertura nacional sin que se demuestre que cuenta con la capacidad necesaria para asumirlos y sin garantizar que esa ampliación no reduzca la eficacia de la oferta institucional que actualmente desarrolla en los municipios PDET y PNIS.

- **Duplicidad programática y doble institucionalidad.**

Por su parte, los artículos 6 a 21 del proyecto replican, bajo otra denominación, los elementos estructurales del PNIS y de RenHamos: voluntariedad y verificación de territorios libres de cultivos, incentivo económico condicionado, asistencia alimentaria de transición, proyecto productivo con plan de inversión, acompañamiento integral, instancias comunitarias de verificación y retiro por incumplimiento con recursos ante la

propia Agencia (CPACA). La coexistencia de dos rutas administradas por la misma entidad, dirigidas a la misma población objetivo y financiadas con las mismas fuentes, generaría doble ventanilla, riesgo de trato desigual entre familias en condiciones análogas, dificultades de interoperabilidad de los registros de beneficiarios y un incremento previsible de tutelas y reclamaciones, en contravía de los principios de eficacia, economía y coordinación del artículo 209 constitucional. - Prohibición de implementación en Parques Nacionales Naturales (art. 26). Esta disposición entra en tensión operativa con el régimen del PNIS, cuyo Decreto-ley 896 de 2017 (art. 7, par. 3) incluye expresamente los Parques Nacionales Naturales entre los criterios de priorización de la implementación, y con intervenciones excepcionales en curso como la dispuesta para el Catatumbo mediante la Resolución 0094 de 2025. Excluir de manera absoluta dichas áreas, incluso con presencia de cultivos ilícitos, dejaría sin herramienta de sustitución voluntaria precisamente a los territorios de mayor sensibilidad ambiental, en contradicción con la finalidad conservacionista que el propio proyecto invoca. - Deficiencias de técnica legislativa y seguridad jurídica. El articulado contiene inconsistencias que dificultan su interpretación y ejecución. Los párrafos 1 y 2 del artículo 24 reproducen el mismo contenido; el artículo 21 se refiere al "POE", pese a que el artículo 11 regula un Plan Operativo de Actividades —POA—; y los artículos 16 y 19 aluden, respectivamente, a Naciones Unidas y a las misiones de un "organismo neutral", sin definir si se trata de la misma entidad, cuál sería el alcance de su participación ni qué instrumento jurídico la sustenta. Adicionalmente, el artículo 22 menciona al "Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial" y a la "Agencia Colombiana de Cooperación Internacional —ACCI—", denominaciones que no corresponden a las entidades actualmente existentes y que deben ser sustituidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia —APC-Colombia—. La observación no se refiere genéricamente a todas las entidades mencionadas en el Proyecto, sino específicamente a esas dos denominaciones contenidas en el artículo 22.	De los honorables congresistas, con el debido respeto,  LA DIRECTORA DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA,  NHORA YHANET MONDRAGÓN ORTÍZ
---	--