CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá D.C., dos (2) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación: 11001-03-15-000-2022-03375-01
Demandantes: JOMARY ORTEGÓN OSORIO Y OTRA
Demandados: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS

Temas: Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

OBJETO DE LA DECISIÓN

La Sala resuelve la impugnación interpuesta por las señoras Jomary Ortegón Osorio y Rosa María Mateus Parra, en calidad de agentes oficiosas de las familias campesinas inscritas al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos de los municipios de San José, El Retorno y Calamar del departamento del Guaviare, contra la sentencia del **8 de junio de 2023**, dictada por la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado, que declaró la improcedencia del amparo solicitado.

I. ANTECEDENTES

1.1. Solicitud de amparo

1. A través de escrito radicado el 22 de junio de 2022 en el correo de recepción de tutelas y *habeas corpus* de la Rama Judicial, las señoras Jomary Ortegón Osorio y Rosa María Mateus Parra, en calidad de agentes oficiosas de las familias campesinas inscritas al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (de ahora en adelante, PNIS) de los municipios de San José, Retorno y Calamar del departamento del Guaviare, interpusieron acción de tutela contra la Presidencia de la República, la Agencia de Renovación del Territorio (de ahora en adelante, ART), y la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito de la ART (de ahora en adelante DSCI), con el fin de obtener el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, la vida en condiciones dignas, de participación, al mínimo vital y de los principios constitucionales de confianza legítima y buena fe.

2. La parte actora consideró vulneradas las referidas garantías constitucionales,

SC 5780-6

con ocasión del presunto incumplimiento de los compromisos pactados entre los actores y la Presidencia de la República y otros, en el marco de la implementación del PNIS.

1.2. Pretensiones

3. Con base en lo anterior, la parte actora solicitó:

> "**PRIMERO: TUTELAR** los derechos fundamentales de las familias campesinas ex-cultivadoras de cultivos de uso ilícito que firmaron Acuerdos de Sustitución en el departamento del Guaviare en los municipios de San José del Guaviare, Retorno y Calamar, al **DEBIDO PROCESO, CONFIANZA LEGÍTIMA Y PRINCIPIO DE BUENA FE, LA VIDA EN CONDICIONES DIGNAS, LA PARTICIPACIÓN y EL MÍNIMO VITAL** vulnerados por la **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, LA CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA ESTABILIZACIÓN Y LA CONSOLIDACIÓN, LA AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO Y LA DIRECCIÓN DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS DE LA AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO.**
>
> **SEGUNDO: DESEMBOLSAR** de manera inmediata los valores de Asistencia Alimentaria Inmediata a todas aquellas familias que a la fecha de esta acción no se les ha entregado dicho valor.
>
> **TERCERO: EJECUTAR** de manera inmediata y concertada tal como lo establece el Formulario de vinculación de núcleo familiar y el Acuerdo Colectivo de los municipios de San José del Guaviare, Retorno y Calamar el Proyecto de Seguridad Alimentaria a todas aquellas familias que a la fecha de esta acción no se les ha entregado dicho valor.
>
> **CUARTO: CUMPLIR** de manera prioritaria, participativa, y concertada tal como lo establece el Formulario de vinculación de núcleo familiar y el Acuerdo Colectivo de los municipios de San José del Guaviare, Retorno y Calamar con los Proyectos de ciclo corto y ciclo largo de manera que no sean impuestos de manera unilateral.
>
> **QUINTO: EXCLUIR** del presupuesto dispuesto para la ejecución del PNIS los contratos de uso del suelo y el descuento por concepto de la elaboración de estos contratos por no encontrarse en ninguna de las hojas de rutas dispuestas para la ejecución del programa en los municipios de San José del Guaviare, Retorno y Calamar, ni haberse pactado de manera previa con las familias afiliadas al mismo.
>
> **SEXTO: ORDENAR** el establecimiento de un mínimo vital extraordinario para todas aquellas familias en situación de vulnerabilidad afiliadas al PNIS que cumplieron con el Programa en los municipios de San José del Guaviare, Retorno y Calamar y que sin embargo no cuenta a la fecha con el Proyecto de ciclo corto y ciclo largo que había sido dispuesto para los siguientes dos años.
>
> **SÉPTIMO: EXCLUIR Y DIFERENCIAR** el pago de servicios ambientales del presupuesto dispuesto para la ejecución del PNIS específicamente en lo que

SC 5780-6

respecta al Proyecto de ciclo corto y ciclo largo por no encontrarse en ninguna de las hojas de rutas dispuestas para la ejecución del programa en los municipios de San José del Guaviare, Retorno y Calamar, ni haberse pactado de manera previa con las familias afiliadas al mismo.

OCTAVO: ORDENAR el acompañamiento y la revisión detallada de los entes de control a la ejecución del Programa PNIS en los municipios de San José del Guaviare, Retorno y Calamar, tanto en los procesos que se refieren a la suspensión y exclusión del programa como en las quejas e irregularidades denunciadas por los campesinos en la ejecución del proyecto de seguridad alimentaria. Para ello, ORDENAR una nueva revisión de los casos en que fueron suspendidos campesinos previamente adscritos al Programa PNIS, especialmente aquellos que en el pasado habían pertenecido a otros programas gubernamentales -pero que ya no recibían ningún tipo de auxilio- y por tal razón se les excluyó.

NOVENO: GARANTIZAR los espacios de CONCERTACIÓN para la formulación y ejecución de cada uno de los proyectos y compromisos adquiridos por el Estado en los Acuerdos Colectivos y Formularios de Vinculación, hasta ahora incumplidos.

DÉCIMO: ACTUALIZAR al valor de la inflación del año 2022 los valores correspondientes a los proyectos de ciclo corto y ciclo largo dispuestos tanto en los formularios de vinculación familiar como en el Acuerdo Colectivo.

DÉCIMO PRIMERO: INICIAR el proceso de cumplimiento de los PISDA dispuestos en el Acuerdo Colectivo firmado por los municipios de San José del Guaviare, Retorno y Calamar, así como las demás obligaciones, compromisos y solicitudes hechas en el marco de dicho acto administrativo.

DÉCIMO SEGUNDO: ORDENAR la vinculación de todas aquellas familias de los municipios de San José del Guaviare, Retorno y Calamar que manifestaron su voluntad de acogerse al Programa PNIS y que sin embargo fueron excluidas sin ninguna razón aparente.

DÉCIMO TERCERO: ORDENAR la revisión de todos aquellos procesos en donde familias previamente adscritas al PNIS hayan sido excluidas de otros programas como adulto mayor o su puntaje del SISBEN haya aumentado sin estar recibiendo en la actualidad ningún tipo de beneficio en el marco del PNIS, sino encontrarse únicamente afiliados.

DÉCIMO CUARTO: ENTREGAR Y SOCIALIZAR copia de los Formularios de Vinculación de Núcleo Familiar a cada uno de los beneficiarios del PNIS así como al menos una copia de los Acuerdos Colectivos firmados por los municipios de San José del Guaviare, Retorno y Calamar a cada uno de los presidentes de las Juntas de Acción Comunal.

DÉCIMO QUINTO: CONVOCAR las asambleas dispuestas por el Acuerdo Colectivo firmado por los municipios de San José del Guaviare, Retorno y Calamar Guaviare a fin de concertar la ejecución de los compromisos y obligaciones restantes del Programa PNIS.

SC 5780-6

1.3. Hechos probados y/o admitidos

La Sala encontró demostrados los siguientes supuestos fácticos relevantes para la decisión que se adoptará en la sentencia:

4. El 24 de noviembre de 2016 las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC – EP) y el Gobierno Nacional suscribieron el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, con el objetivo de poner fin a un conflicto armado de más de 50 años entre estos actores.

5. El punto 4 de dicho documento denominado «Solución al problema de las drogas ilícitas», contempló en su numeral 4.1. la creación y puesta en marcha del PNIS, con el fin de «generar condiciones materiales e inmateriales de bienestar y buen vivir», en especial, «para las comunidades campesinas en situación de pobreza» que derivaban su subsistencia de los cultivos de uso ilícito.

6. El 27 de mayo de 2017 se expidió el Decreto Ley 896, por medio del cual se creó el PNIS y contempló que los beneficiarios del programa eran las familias campesinas que, encontrándose en tal condición, voluntariamente se comprometieran a las sustituciones de los cultivos de uso ilícito, a su no resiembra, a no estar involucradas a labores asociadas a aquellos y que no hayan realizado siembras posteriores al 10 de julio de 2016.

7. Este programa se contempló como una respuesta inmediata para solventar las condiciones de pobreza, marginalidad y débil presencia institucional que padece la población a quien se dirige. Por tanto, en las consideraciones del Decreto Ley 896 del 2017 se estipuló que «la creación del PNIS es urgente ya que la transformación del campo no puede esperar a que se concluyan los numerosos compromisos del Gobierno Nacional en la materia, para los cuales se han previsto amplios programas para su implementación».

8. Dicha normatividad estableció en el artículo 7 los siguientes «elementos para el desarrollo del PNIS» con el fin de «lograr que el desarrollo integral del PNIS tenga unas condiciones adecuadas y garantizar que su ejecución cumpla con su objeto»:

> 1. Las condiciones de seguridad para las comunidades y los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito.
> 2. Planes de Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo -PISDA-
> 3. Los acuerdos de sustitución celebrados con las comunidades.
> 4. Priorización de territorios.

SC 5780-6

5. Tratamiento Penal Diferencial.

9. En relación con los acuerdos de sustitución, el parágrafo 2 de dicho artículo consagró:

> Los acuerdos suscritos en el marco del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - PNIS, implican la formalización del compromiso tanto de las comunidades con la sustitución voluntaria y concertada, la no resiembra, el compromiso pleno de no cultivar ni estar involucrado en labores asociadas a los cultivos de uso ilícito ni de participar en la comercialización ilegal de las materias primas derivadas de estos, como el compromiso del Gobierno con la ejecución del plan de atención inmediata y la puesta en marcha del proceso de construcción conjunta participativa y concertada de los planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo.

10. El 8 de julio de 2017, el alcalde de El Retorno (Guaviare), el gobernador del departamento del Guaviare, la DSCI, un delegado de las FARC-EP y representantes de organizaciones sociales, productivas y de juntas de acción comunal, suscribieron el Acuerdo Colectivo para la sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito del PNIS. Este acuerdo contempló 5 núcleos veredales de los cuales se beneficiarían, al menos, 47 veredas y 1880 familias.

11. El 9 del mismo mes y año, el alcalde de San José del Guaviare, el gobernador del departamento, la DSCI, un delegado de las FARC-EP y representantes de organizaciones sociales, productivas y de juntas de acción comunal, firmaron el Acuerdo Colectivo para la sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito del PNIS. Este acuerdo contempló 12 núcleos veredales de los cuales se beneficiarían, al menos, 105 veredas y 3200 familias.

12. A su vez, el 11 de julio de 2017, el alcalde de Calamar (Guaviare), el gobernador del departamento, la DSCI, un delegado de las FARC-EP y representantes de organizaciones sociales, productivas y de juntas de acción comunal, suscribieron el Acuerdo Colectivo para la sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito del PNIS. Este acuerdo contempló 4 núcleos veredales de los cuales se beneficiarían, al menos, 25 veredas y 885 familias.

13. Con fundamento en dichos acuerdos colectivos municipales, se llevaron a cabo jornadas mediante las cuales el gobierno nacional convocó a algunas familias del Guaviare a firmar el «Formulario de Vinculación de Núcleos Familiares y establecimiento de compromisos para la sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito del PNIS y el Desarrollo Territorial, en el marco de la implementación del Punto 4 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la

SC 5780-6

construcción de una paz estable y duradera» (de ahora en adelante, formulario de vinculación).

14. Los campesinos de los municipios del Guaviare afirmaron que, a pesar de haber firmado el formulario de vinculación, no les entregaron copia de tal documento. A pesar de que se presentó una solicitud requiriendo tal documentación[1], la ART únicamente envió copia de los acuerdos colectivos suscritos en los municipios, pero no se remitieron los formularios. Lo anterior, pues la entidad consideró que estos contenían información personal y sensible de las familias firmantes.

15. Entre los compromisos a cargo de las comunidades y las familias a partir de la firma de los acuerdos colectivos y los formularios de vinculación, se encuentran los siguientes:

(i) El levantamiento manual total de los cultivos de uso ilícito, incluida la raíz, en un plazo máximo de 60 días calendario contados a partir del primer desembolso por concepto de asistencia alimentaria.
(ii) No resembrar, cultivar, ni involucrarse en labores asociadas a los cultivos de uso ilícito.
(iii) Participar activamente en la construcción, ejecución y seguimiento de los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA).
(iv) Intervenir en actividades relacionadas con la asistencia técnica.

16. Por su parte, el Gobierno Nacional se comprometió a cumplir con los componentes del Plan de Atención Inmediata (PAI) y Desarrollo de Proyectos Productivos, así como los demás componentes relacionados con el Plan para la comunidad en general, los cuales serían concertados con la misma, según los acuerdos colectivos. Lo anterior, se debía ejecutar de conformidad con lo contemplado en el numeral 4.1.3.6 del Acuerdo final de paz. De tal forma, en estos documentos se pactó lo siguiente:

1) Plan de Atención Inmediata (PAI), para los núcleos familiares de cultivadores y cultivadoras:

Durante el primer año: 1) Realizar la entrega de la Asistencia Alimentaria Inmediata para desarrollar actividades de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, preparación de tierras para siembras legales o trabajos de interés comunitario, hasta por 12 meses por valor de $1.000.000 mensuales, el cual se entregará a cada familia de manera bimestral por valor de $2.000.000. 2) Invertir por familia para el proyecto de auto sostenimiento y seguridad alimentaria la

[1] En el escrito de tutela no se aclara la fecha en que se radicó esta petición y tampoco quiénes fueron los solicitantes.

SC 5780-6

suma de $1.800.000, por una sola vez. 3) Invertir por núcleo familiar para el proyecto de ciclo corto e ingreso rápido la suma de $9.000.000 por una sola vez.

Nota 1: los recursos contemplados para proyectos de auto sostenimiento y de ciclo corto se podrán ejecutar una vez estén los respectivos proyectos formulados y avalados por la asistencia técnica. La asistencia técnica integral se activa desde la firma del presente acuerdo y llegará a nivel veredal, en lo posible, desde el momento en que se formalice la vinculación de cada núcleo familiar al programa. En todo caso, se concertará con la comunidad el cronograma para la ejecución de esta actividad.

Durante el segundo año: Invertir por núcleo familiar para el proyecto productivo con visión de largo plazo y sufragar mano de obra, la suma de $10.000.000 por una sola vez.

17. Estos plazos, establecidos en los acuerdos colectivos municipales, se empezarían a implementar a partir de la fecha del primer desembolso por concepto de atención alimentaria inmediata del PAI.

18. A su vez, el gobierno nacional se comprometió a garantizar «la prestación del servicio de Asistencia Técnica Integral, durante todo el proceso aplicando los criterios de asistencia técnica integral contenidos en los planes nacionales de la Reforma Rural Integral (RRI) en el subpunto 1.3.3.2., del Acuerdo Final de Paz».

19. También se debía promover el desarrollo y fortalecimiento de las asambleas comunitarias – las cuales serían el centro y la base del proceso de construcción participativa –, las comisiones de planeación participativa y los consejos de evaluación y seguimiento de los planes de sustitución y desarrollo alternativo. A su vez, se obligó a priorizar y desarrollar, de manera concertada con las comunidades, los componentes estructurales de los PISDA, tales como las obras de infraestructura social de ejecución rápida, sostenibilidad y recuperación ambiental, acceso y formalización de la propiedad, entre otros.

1.4. Sustento de la vulneración

20. La parte actora alegó que, según los acuerdos colectivos municipales y los formularios de vinculación suscritos por los campesinos de los municipios de San José, Calamar y El Retorno del departamento del Guaviare, desde el 2017 – año en que se firmaron tales documentos – empezó a correr el plazo establecido por el gobierno para el cumplimiento del PNIS.

21. Sostuvo que «luego de casi 5 años de incumplimientos en el cronograma propuesto por el propio gobierno para el PNIS» algunos líderes campesinos, en representación de las familias beneficiarias del programa en aquellos municipios,

SC 5780-6

acudieron al Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo[2] con el fin de buscar asesoría jurídica y, de tal forma, exigir el cumplimiento del programa.

22. Las agentes oficiosas explicaron que la mayoría de las familias que habitan dicho territorio están compuestas de campesinos desplazados por la «violencia bipartidista del Tolima» que migraron en busca de las bonanzas agrícolas, estructura económica que se asentó alrededor del cultivo y procesamiento de la hoja de coca, como respuesta a la ausencia de oportunidades para dignificar la vida. A su vez expusieron que tales familias están compuestas por personas con graves dificultades socioeconómicas, pues padecen de un ingreso económico fijo, pues su única fuente de recursos eran los cultivos de productos ilícitos. A su vez, cuentan con problemas de transporte y comunicación, pues están ubicadas en zonas sin acceso a recursos técnicos y tecnológicos como internet y demás medios de comunicación.

23. Relataron que realizaron visitas a las entidades territoriales y, de tal forma, recolectaron la información que sustenta esta acción constitucional. Señalaron que se llevaron a cabo reuniones con las comunidades y, al respecto, informaron:

> Los campesinos y campesinas de cada una de las veredas hicieron un esfuerzo importante al asistir a este espacio ya que esto implicó para ellos un desplazamiento de bastantes horas, así como dejar de cuidar sus fincas, invertir el poco dinero que tienen en una economía altamente inflada -ahora raquítica- y recorrer largas distancias para contar que les ha sucedido en los últimos 5 años.

24. Indicaron que, una vez los campesinos firmaron los acuerdos y formularios de vinculación, cumplieron con el plazo de 60 días calendario dados por el gobierno nacional para la erradicación de los cultivos de uso ilícito. Adujeron que «todas las obligaciones que dependían exclusivamente del campesinado fueron cumplidas de buena fe en los cronogramas pactados. Erradicaron y no resembraron».

25. Sostuvieron que «entre noviembre y diciembre de 2017, inició el desembolso por concepto de asistencia alimentaria inmediata. El acuerdo tenía previsto que fueran 12 millones durante el primer año que se consignarían cada dos meses». Al respecto, agregaron lo siguiente:

> si bien algunas familias recibieron el monto completo, otras tantas no les ha sido desembolsado el valor a pesar de haber erradicado hace casi 5 años; mientras que otras recibieron el monto en el plazo estimado para la totalidad del programa: 2 años (que es el compromiso principal a la hora de vincularse al

[2] Organización a la cual representan las señoras Jomary Ortegón Osorio y Rosa María Mateus Parra, quienes actúan como agentes oficiosas en la presente tutela.

SC 5780-6

> PNIS). La información puede verificarse en el Sistema de Información del SISPNIS.

26. Puso de presente que el Proyecto de Seguridad Alimentaria – también llamado “Huerta Casera” – contemplaba que para el primer año cada familia tenía derecho a una inversión de $1’800.000 y que debía ejecutarse con la asistencia técnica integral a la que se comprometió el gobierno y de conformidad con lo dispuesto por el punto 1 del Acuerdo de Paz.

27. Comunicaron que para la ejecución del proyecto de seguridad alimentaria se hizo una caracterización de las fincas de los campesinos y, a su vez, ellos solicitaban los insumos necesarios para desarrollar el programa en sus terrenos, los cuales «podrían ser desde materiales como motobombas, alambres y grapas, hasta animales como marranos, gallinas, entre otros». En relación con el cumplimiento de este punto, añadieron:

> El $1’800.000 que le correspondía a cada familia no les fue dado de manera directa, sino que la entrega de estos valores fue hecha por terceros. Esto generó, entre otros, que no se cumpliera con el objetivo del nombre del propio proyecto. No se otorgó seguridad alimentaria y, como manifiestan los propios campesinos y campesinas adscritas al PNIS y que tuvieron contacto con el CAJAR, las condiciones para una adecuada Asistencia Técnica tampoco fueron generadas desde el Gobierno Nacional.

28. Aludieron que el objetivo del proyecto de seguridad alimentaria no se materializó dado que no se cumplió con el plazo establecido para la entrega de los respectivos recursos pues «ya había pasado más de un año después de la erradicación y habían variado las necesidades de la población». Alegaron que «hubo sobrecostos en la entrega de los insumos» y que «algunos animales llegaban enfermos, otros muertos».

29. Sostuvieron que a la fecha de presentación de la tutela no había sido ejecutada la totalidad de los proyectos de seguridad alimentaria y que la asistencia técnica no fue ejecutada en los términos establecidos en el acuerdo final para la paz y en los documentos suscritos entre el gobierno nacional y las comunidades. Al respecto, uno de los campesinos de El Retorno señaló:

> Pensamos que no había asistencia técnica, más bien fueron consultores o encuestadores, recogiendo información pero no hubo el análisis de suelos que era la prioridad para levantar proyectos productivos, ni las guías de cómo empezar a realizar la sustitución, tampoco consejos en cuanto a buenas

SC 5780-6

prácticas agrícolas, ni cómo hacer abonos orgánicos, ni como realizar buena reforestación a fuentes hídricas etc.[3]

30. Señalaron que este incumplimiento en la ejecución del PNIS por parte del gobierno nacional, ha generado una afectación grave a las familias campesinas que suscribieron los formularios en esta zona del país, pues «se han quedado sin el sustento que se supone iba a garantizar su alimentación y *modus vivendi*, en reemplazo de la coca».

31. Indicaron que, además del proyecto de asistencia alimentaria inmediata por $12’000.000 y el de seguridad alimentaria por $1’800.000, debía ejecutarse uno a corto plazo por $9’000.000. Añadieron que este monto fue pensado durante la firma del acuerdo final de paz, los acuerdos colectivos y los formularios de vinculación, el cual «ya no alcanza para la realización de unos verdaderos proyectos a corto y mediano plazo pues por la inflación ha perdido valor».

32. Afirmaron que estos proyectos buscaban «en un intervalo de tiempo corto, cimentar las primeras bases del reemplazo de la economía de la coca». Adujeron que si estos cultivos ilícitos eran los que brindaban las condiciones mínimas de alimentación, trabajo, salud y educación, «por lo menos luego del primer año se debía garantizar que, una vez terminada la Asistencia Alimentaria Inmediata cada familia tendría un sustento fijo para sobrevivir».

33. Expusieron que, a junio de 2022, no había «sido entregado lo correspondiente al primer año en su totalidad» y, en relación con lo del segundo año, esto es, el proyecto a largo plazo «no se encuentra siquiera proyectado». Arguyeron que, aunque los pagos fueron programados para realizarse a 1 año, «este plazo se extendió arbitrariamente casi cuatro años desde la firma de los acuerdos».

34. Sostuvieron que ninguna fase de la ejecución del programa ha cumplido con los parámetros establecidos en los acuerdos municipales y en el formulario de vinculación, pues la entrega de los valores reconocidos por concepto de asistencia alimentaria inmediata, previstos para un año, «se alargó casi 2 años». Indicaron que esto desajustó el cronograma inicial pactado de buena fe e impidió el cumplimiento de su objetivo inicial: «suplir la economía de la coca mientras se ejecutaban otros proyectos para transitar a la sustitución». Esto, pues las personas que percibían los beneficios usaban los dineros recibidos para solventar sus necesidades básicas cotidianas, debido a que ya no contaban con su fuente principal de subsistencia.

[3] Corresponde a lo manifestado por uno de los campesinos de El Retorno a las señoras Jomary Ortegón Osorio y Rosa María Mateus Parra en el proceso de recolección de información que llevaron a cabo.

SC 5780-6

35. Señalaron que, si bien la vigencia del PNIS es de 10 años, la primera fase del programa contaba con una vigencia, reconocida por la ART, de 2 años. Expusieron que, sin que mediara comunicación alguna con los interesados, este término fue ampliado a 29 meses, debido a que «el gobierno anterior no tuvo en cuenta una serie de dificultades en el trámite de ejecución». Arguyeron que, a pesar de la ampliación de dicho plazo, a la fecha de la presentación de la tutela habían pasado casi 5 años desde que los campesinos del Guaviare suscribieran los acuerdos colectivos y los respectivos formularios, esto es, desde el segundo semestre del 2017.

36. Aunado a lo anterior, adujeron que la Agencia Nacional de Tierras (de ahora en adelante, ANT) cambió «de manera intempestiva» las condiciones del PNIS en cuanto al acceso de las familias firmantes a los proyectos de corto y largo plazo y los puso en una condición desfavorable. Esto, pues para percibir los beneficios del programa, se les exigió suscribir unos contratos de derecho de uso (de ahora en adelante, CDU). Argumentaron que este cambio en las condiciones del programa se llevó a cabo sin posibilitar espacios de diálogo y construcción colectiva, lo cual implica un incumplimiento de lo establecido, en cuanto a garantías de participación, en el acuerdo final de paz, en los acuerdos y en los formatos de vinculación.

37. Explicaron que, según la ANT, el objetivo de los CDU es solucionar el problema del uso del suelo en las zonas de reserva forestal; no obstante, advirtieron que estos contratos fueron creados a través de la Ley 1955 de 2018 y los Acuerdos 58 de 2018 y 118 de 2020 del Consejo Directivo de la ANT y, por tanto, con posterioridad a la firma de los acuerdos de sustitución de cultivos ilícitos.

38. De tal forma, afirmaron que no desconocen que la Corte Suprema de Justicia ordenó que se tomaran medidas contra la deforestación de la Amazonía y que, por tanto, los proyectos que se ejecuten en el Guaviare deben estar de conformidad con las normas que busquen la conservación de este territorio. Añadieron que, sin embargo, las familias que hacen parte del PNIS son parte de la comunidad afectada y, en tal sentido, se debería formular con estas el plan de acción para contrarrestar la deforestación y, de tal forma, garantizar su derecho a la participación. Al respecto, agregaron que:

> no es lógico que las familias caracterizadas por PNIS, que se encuentran en altos niveles de pobreza, con necesidades básicas insatisfechas y una constante violación de derechos fundamentales, que cumplieron la obligación de erradicar los cultivos de uso ilícito dispuesto en el PNIS, y cuyas fincas son monitoreadas satelitalmente -razón por la que tampoco pueden deforestar- se les presuma como responsables de la deforestación; siendo que desde final de 2017 erradicaron los cultivos de uso ilícito y firmaron el PNIS con el compromiso

SC 5780-6

> de no resiembra, cuyo cumplimiento ha sido acreditado. Precisamente, los límites para la implementación de los proyectos de ciclo corto dispuestos por los Acuerdos son las normas de Zonas de Reserva Forestal y de Parques Nacionales, más no la Sentencia de la Corte Suprema de las que no se les ha hecho partícipes, mucho menos bajo la imposición arbitraria de nuevas reglas a los acuerdos sin pactarlo previamente.

39. Sostuvieron que «los CDU no fueron construidos con los directamente involucrados y afectados en la problemática ambiental que pretenden solucionar» y que, por el contrario, «son contratos de adhesión que no contemplan ningún escenario de negociación y cuya serie de obligaciones descritas no se encuentra en el Programa PNIS». Agregaron que la hoja de ruta para la implementación del PNIS no estableció la condición de suscribir este tipo de contratos. Al respecto añadieron:

> Que no se lleven a cabo en el marco del PNIS no implica que no pueda implementarse el programa y los proyectos productivos que dispone pues ya existe la normatividad que junto a la asistencia técnica dispuesta permitiría establecer proyectos que tuvieran cierta armonía con las zonas de reserva forestal.

40. Pusieron de presente que, a la fecha de interposición de la tutela, las familias campesinas no conocen el contenido y alcance jurídico de los CDU y que, a pesar de ello, los operadores del PNIS y de la ART han ejercido presiones constantes para que los suscriban. A su vez, informaron que:

> En nuevas comunicaciones, la versión sobre los contratos de uso del suelo ha cambiado de manera reiterada, señalando que no es una obligación firmarlos pero que no habrá PNIS si no se firman, o manifestando que se hará PNIS y ya no es obligación firmar los contratos. Los campesinos que se adscribieron al programa se sienten en la incertidumbre. Cabe señalar que son varias las preocupaciones que hay sobre estos contratos, porque si bien el campesinado entiende la necesidad de conservar, sienten desconfianza por un posible despojo a través de estas vías.

41. Comunicaron que el 11 de marzo de 2022, la DSCI remitió a Asojuntas del municipio de San José del Guaviare una comunicación, dirigida a los beneficiarios del PNIS, mediante la cual se les conminó a la aceptación de los CDU con el fin de continuar con la hoja de ruta para la implementación de los proyectos de ciclo corto y ciclo largo. Manifestaron que esta era una condición sin la cual no podía continuar la ejecución del PNIS y las respectivas entregas de beneficios.

42. Alegaron que varias de las familias campesinas de estos municipios, al estar suscritas al PNIS, perdieron el acceso a subsidios y beneficios asistenciales – tales como el SISBEN y el programa Colombia Mayor – a pesar del reiterado incumplimiento por parte del gobierno nacional.

SC 5780-6

43. Adujo que las demandadas transgredieron el principio de confianza legítima, el cual debía aplicarse en el presente asunto, pues se cumple con los siguientes presupuestos establecidos por la Corte Constitucional para ello:

I. El cumplimiento del acuerdo de paz y la reglamentación posterior dispuesta por el gobierno es de interés público, pues responde al desarrollo del derecho a la paz y a la finalización de un conflicto armado de más de 50 años.
II. Los campesinos beneficiarios del PNIS cumplieron con su obligación de erradicar los cultivos de coca que tenían en sus predios, de conformidad con lo dispuesto en la hoja de ruta del acuerdo municipal y de los formularios de vinculación. Los cambios efectuados de manera posterior fueron «inconsultos y arbitrarios».
III. Los incumplimientos y los cambios en la ejecución del programa han generado una situación de incertidumbre en las familias suscritas, lo cual genera desconfianza en las actuaciones del gobierno que no ha logrado avanzar en la implementación del programa ni ha mostrado voluntad de concertarlo.
IV. Es necesario adoptar medidas con el fin de que la ejecución del programa tenga lugar de conformidad con la hoja de ruta pactada y, a su vez, generar escenarios de concertación y solución a la vulneración de derechos fundamentales.

44. Manifestaron que el gobierno nacional deber cumplir los compromisos adquiridos «en vez de buscar formas jurídicas y rutas de escape que le permitan incumplir con los acuerdos o cumplirlos a su acomodo». Esto, aún más si se tiene en cuenta que ello corresponde a una política de Estado bajo la cual las familias que se acogieron al programa depositaron su confianza legítima y creyeron que de buena fe ser honraría lo pactado, lo cual los llevó a eliminar su única fuente de sustento diario.

45. Concluyeron que lo expuesto con antelación evidencia la vulneración de los derechos fundamentales invocados, pues los campesinos de estos municipios «erradicaron su fuente de alimento y subsistencia a la espera de que el gobierno nacional cumpliera una serie de compromisos que les permitían establecer proyectos de vida dignos». Alegaron que, sin embargo, el incumplimiento ha sido sistemático y que se enfrentan a una situación en la que no pueden retomar dichas labores de siembra pues, enfrentarían un posible escenario de judicialización.

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57) 601350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia
www.consejodeestado.gov.co
SC 5780-6

1.5. Trámite de admisión de la acción de tutela

1.5.1. Auto inadmisorio

46. A través de auto del 1.º de julio de 2022, el magistrado ponente de la decisión de primera instancia inadmitió la acción de tutela y le ordenó a la parte actora:

> I. Indicar si la presente acción de tutela es interpuesta frente a iguales situaciones fácticas, donde existe paridad en todos los casos presentados (en relación con las acciones u omisiones de las autoridades demandadas); si las pretensiones de las personas son equivalentes y si se vulneran idénticos derechos fundamentales.
> II. En caso de que las accionantes identifiquen varias acciones de tutela contenidas en la presente solicitud, debido a la existencia de disparidades, deberán establecer qué casos son diferentes, individualizando e identificando plenamente a cada una de las personas y grupos involucrados, para que esta corporación pueda darles trámite independiente.
> III. Suministrar los nombres completos y las Cédulas de Ciudadanía de cada uno de los accionantes.

1.5.2. Memorial en respuesta al requerimiento

47. Mediante informe allegado el 15 de julio de 2022, en atención al requerimiento de la autoridad judicial, las señoras Ortegón Osorio y Mateus Parra indicaron que los incumplimientos y cambios realizados en la ejecución del PNIS se han dado origen a diferentes afectaciones a lo largo de las distintas etapas del programa; no obstante, afirmaron que se evidenciaba una vulneración a los mismos derechos fundamentales de un grupo homogéneo de sujetos de especial protección constitucional.

48. Reiteraron que la vulneración de los derechos al debido proceso administrativo, mínimo vital, vida digna y al principio de confianza legítima de las familias campesinas de los municipios de San José del Guaviare, El Retorno y Calamar era causada por la falta del cumplimiento, en la ejecución del programa, de los parámetros establecidos en los acuerdos colectivos y los formularios de vinculación.

49. En relación con la individualización de la situación de las familias afectadas, expusieron lo siguiente:

> a pesar de que hay casos dispares en la tutela por la existencia de mayores afectaciones que han sufrido algunos beneficiarios, no hemos podido identificar los casos en concreto debido a que la Agencia de Renovación del Territorio -ART- es la que posee la información específica sobre la situación de cada familia respecto de la ejecución de los diferentes componentes del Programa

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57) 601350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia
www.consejodeestado.gov.co
SC 5780-6

> PNIS. Esta sería por ejemplo la situación de las personas que no han recibido el monto completo del componente de Asistencia Alimentaria Inmediata, a pesar de que el plazo para realizarlo se cumplió hace mucho tiempo.

50. Mencionaron que, debido al contexto rural en el que viven tales familias, tienen dificultades para acceder a la administración pública y, por tanto, para exigir la garantía de sus derechos por parte de la ART, se ven obligadas a realizar un esfuerzo desproporcionado con su condición de vulnerabilidad.

51. Sostuvieron que «la simple presentación de un derecho de petición representa un gran esfuerzo logístico como lo es tener acceso a un computador e internet, así como asumir los gastos e implicaciones de desplazamientos fluviales y/o terrestres» para lograr radicar sus solicitudes y conocer la información sobre el estado de su inscripción en el PNIS.

52. Pusieron de presente lo siguiente:

> las personas que voluntariamente decidieron manifestar su deseo de hacer parte de esta acción jurídica firmaron a los presidentes de las Juntas de Acción Comunal -JACs- una lista por vereda con su nombre, cédula, teléfono y firma. Estas personas, representadas en los presidentes de las JACs esperan que a través del Colectivo de Abogados se pueda exigir judicialmente el cumplimiento del Programa PNIS, cuyos compromisos y beneficios son comunes a toda la comunidad, aunque los incumplimientos varíen en montos y cantidades.

53. Adujeron que la información específica sobre el cumplimiento del programa está en manos de la ART, pues los beneficiarios no conocen actualmente el estado de su vinculación ni las razones por las cuales a algunos les han incumplido o suspendido, pues esto no ha sido notificado con la observancia del debido proceso. Por tanto, señalaron que «las pretensiones de la acción son globales respecto del cumplimiento del programa. La entidad con la competencia de analizar caso por caso y garantizar los derechos fundamentales de cada beneficiario que hace parte de la acción es la ART».

54. Manifestaron que previo a la interposición de la tutela, se solicitó a la ART que suministrara información sobre las familias que se acogieron al PNIS en el departamento del Guaviare y sobre el cumplimiento de lo pactado en los acuerdos municipales, y pidieron que se entregaran los documentos que acreditaran los respectivos desembolsos y asistencias entregadas.

55. Adujeron que, en la respuesta, la entidad no allegó el listado de las familias que se acogieron al programa en tal departamento pues dicha información contenía datos personales; sin embargo, allegó un documento con información anonimizada

SC 5780-6

de las familias beneficiarias y la implementación del programa con corte al 31 de julio de 2021, lo cual fue adjunto a este memorial.

56. Por último, anexaron documentos digitales en donde se referenciaban los nombres de los campesinos accionantes por municipio.

1.5.3. Auto de rechazo de la demanda

57. Mediante providencia del 26 de julio de 2022, el magistrado ponente de la primera instancia rechazó la acción constitucional pues, a su juicio, si bien la parte actora presentó memorial de subsanación de la tutela, no fue posible establecer la identidad de los agenciados ni se dio cumplimiento de los requisitos del amparo presentado por un número plural de personas, lo que impedía adelantar el trámite de manera conjunta.

58. Lo anterior pues, si bien se buscaba presentar una única tutela, la situación expuesta correspondía a varias tutelas pues, tal como se manifestó en el escrito presentado, existían casos dispares que, por falta de identificación, no pudieron ser individualizados.

59. Argumentó que si bien se suministraron copias donde aparecían nombres de los presuntos actores, «en muchos de los casos esta información está incompleta e ilegible», lo que le impedía al despacho «tener absoluta certeza de quienes son las personas a las cuales se les están vulnerando sus derechos fundamentales».

1.5.4. Impugnación del rechazo de la demanda

60. Por medio de memorial allegado el 8 de agosto de 2022, las señoras Ortegón Osorio y Mateus Parra manifestaron su inconformidad con respecto a la decisión expuesta con antelación y solicitaron que se revocara.

61. Arguyeron que los incumplimientos y cambios arbitrarios en las condiciones establecidas para la implementación del PNIS han generado una vulneración generalizada a los derechos fundamentales de los campesinos de los municipios de San José del Guaviare, El Retorno y Calamar.

62. Reiteraron que la información específica sobre los beneficiarios del programa la tiene la ART, pues aquellos no conocen el estado de su vinculación ni las razones por las cuales a algunos les han incumplido o los han suspendido, dada la falta de notificación de estos trámites.

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57) 601350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia
www.consejodeestado.gov.co
SC 5780-6

63. Pusieron de presente que, por ello, el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo «realizó una recolección de información a través de un taller con los presidentes de las juntas de acción comunal de los 3 municipios tutelantes para encontrar puntos en común frente a los incumplimientos». A su vez, informaron que recogieron firmas de aquellas familias que decidieron acudir a acciones legales para buscar el cumplimiento de lo pactado en el PNIS.

64. Insistieron en las razones por las cuales las pretensiones de la acción de tutela son globales en relación con el cumplimiento del programa y que la entidad que debe estudiar caso a caso la situación de las familias y garantizar sus derechos es la ART. Adujeron que la entidad no ha llevado a cabo acciones al respecto y tampoco ha brindado la información correspondiente a la situación de cada familia suscrita.

65. Sostuvieron que la vulneración generalizada a las familias del Guaviare suscritas al PNIS es de conocimiento público, pues ha sido documentado a través de reportajes periodísticos, entre ellos, uno de El Espectador titulado «Campesinos que sustituyeron coca en el Guaviare pasan hambre» y otro del portal El Cuarto Mosquetero con el nombre «Entre el hambre y la coca: el fracaso del plan de sustitución en el Guaviare».[4]

66. Mencionaron que, a pesar de que se allegaron documentos con sus nombres, cédulas, teléfonos, firmas y la vereda a la cual pertenecen, el despacho ponente de la primera instancia decidió rechazar la acción constitucional y se negó a estudiar el asunto, con lo que se descartaron todos los argumentos que acreditaban la existencia de «una vulneración mancomunada y masiva de derechos fundamentales en el marco del programa».

67. En relación con las dificultades que presentaban estas personas para agenciar sus propios derechos, sostuvieron lo siguiente:

> los tutelantes no se encuentran en la capacidad de exigir uno por uno la información sobre incumplimientos del Programa a la ART, sistematizarla, construir cada familia una acción de tutela propia con la observancia debida, salir de las fincas o buscar conexión a internet, radicar la acción, esperar si es inadmitida o admitida, mantenerse a la espera de un primer fallo, determinar si impugnar o no, esperar a un fallo de segunda e instancia y continuar determinando una ruta jurídica clara. Es irreal pretender que las 7196 familias que firmaron el PNIS en el Guaviare, se burlaron de ellas y les pusieron en una

[4] Los actores anexaron los siguientes enlaces electrónicos que corresponden a dichos reportajes: https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/campesinos-que-sustituyeron-coca-en-guaviare-pasan-hambre-por-fallas-en-el-plan-de-sustitucion/ https://elcuartomosquetero.com/entre-el-hambre-y-la-coca-el-fracaso-del-plan-de-sustitucion-en-el-guaviare/

SC 5780-6

> situación grave frente a su seguridad alimentaria lleven a cabo el detalle de todo este proceso. Han sido muy pocas las acciones que en esta materia ha conocido el Consejo de Estado pues las limitaciones para acceder a la justicia son bastante agudas.

68. Arguyó que el rechazo de la demanda implicaba una omisión de la condición de los actores como sujetos de especial protección constitucional y de las dificultades de orden geográfico, socioeconómico y de acceso a la información, a internet y a la justicia que padecen como residentes del departamento del Guaviare.

69. En relación con el argumento de la falta de legibilidad de algunos nombres y datos de los tutelantes, arguyeron que se estaba incurrieron en un exceso ritual manifiesto pues fueron desestimadas las pretensiones generales y comunes a todos los tutelantes y obviadas las listas de aquellos cuya información es comprensible.

70. Mediante correo electrónico remitido el 12 de septiembre de 2022, la parte actora remitió un documento de Excel en el que relacionaban los nombres, cédulas y municipios de 1173 campesinos que manifestaron su voluntad de adherirse al presente trámite como «firmantes de la acción de tutela».

1.5.5. Auto de mejor proveer

71. Mediante auto del 27 de septiembre de 2022, la magistrada ponente de la presente decisión dictó providencia mediante la cual ordenó a la Defensoría del Pueblo que ubicara a las personas agenciadas y les brindara acompañamiento jurídico por parte de un profesional en derecho con el fin de que explique con claridad las decisiones que se adoptarán durante el presente trámite constitucional. A su vez, ofició a la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos de la ART para que indicara en qué estado se encontraba la implementación del PNIS frente a los sujetos agenciados.

72. Lo anterior, con fundamento en las especiales condiciones de los campesinos destinatarios de esta acción de tutela, al tratarse de un grupo poblacional compuesto por sujetos que por su precaria situación económica y las particularidades de su locación geográfica, merecen una especial protección.

73. Surtidas las respectivas notificaciones, se presentaron las siguientes intervenciones.

1.5.6. Agencia de Renovación del Territorio

74. Mediante memorial remitido el 5 de octubre de 2022, la entidad relacionó los nombres de las personas que, si bien se encontraban en las listas allegadas por la

SC 5780-6

parte actora, no eran beneficiarios del PNIS dado que «nunca suscribieron el acuerdo individual de vinculación al programa». A su vez, informó sobre las personas que, de aquel listado, se encontraban «en estado retirado» por «incumplimientos de requisitos y compromisos» lo que significaba que a aquellas «personas se les cesó la atención y beneficios brindados».

75. Comunicó que la entidad diseñó un «procedimiento garantista para el evento de las suspensiones, activaciones, ordenamiento de nuevas visitas y/o cesación de beneficios del PNIS». Resaltó que la suspensión de un beneficiario del PNIS «constituye un trámite administrativo netamente originado en su interior, que no configura un acto administrativo o comunicación alguna que deba ser notificada, ya que es un estudio previo que surge de un presunto incumplimiento de requisitos y/o compromisos del beneficiario».

76. Agregó que la desvinculación no implica la desvinculación inmediata del beneficiario al programa, pues «una vez advertida la suspensión la DSCI procede a cargarla en el Sistema de Información del Programa con la documentación que la soporta y argumenta». Sostuvo que esta «etapa preliminar es una gestión adelantada al interior de la entidad, que es debidamente revisada por un equipo jurídico para definir su permanencia o desvinculación del programa». Expuso que, una vez terminada esta fase interna «la dirección procede a emitir una decisión que sí es objeto de notificación a la parte interesada». Añadió el listado de los beneficiarios que conformaban la base de datos allegada por la parte actora y se encontraban suspendidas.

77. Explicó que las familias activas en el programa eran aquellas que daban cumplimiento a la totalidad de los requisitos y compromisos adquiridos; resaltaron que, sin embargo, su implementación «demanda el análisis y concertación de aspectos operativos, logísticos, jurídicos, técnicos para el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el PNIS», lo que requiere que se surtan los trámites correspondientes de conformidad con la disponibilidad presupuestal «pues el manejo de los recursos involucra la sujeción de la entidad a los principios de planeación, legalidad y eficacia del gasto». Al respecto, arguyó:

> la implementación del PNIS no implica una ejecución inmediata de todos los componentes del programa en un plazo determinado, ya que depende de los trámites que se vayan surtiendo del cumplimiento progresivo por parte de los beneficiarios a los compromisos y/o requisitos del Programa y a los avances que se vayan presentando dentro de la hoja de ruta del PNIS, pues de lo contrario si se entregara la totalidad de los beneficios del Programa de manera inmediata no se estaría garantizando un efectivo acompañamiento, seguimiento y tránsito hacia economías de carácter lícito, además es importante tener en cuenta que el PNIS está programado para tener una vigencia de diez años.

SC 5780-6

78. Anexó un Excel con «las familias que se encuentran cumpliendo con los requisitos y compromisos del PNIS además de los componentes recibidos».

79. Arguyó que el acuerdo final de paz y el Decreto Ley 896 de 2017 no contemplan montos específicos de dinero que deban ser entregados por el gobierno y tampoco estipulan plazos en los que se desarrollen los componentes del programa. Indicó que, por tanto, se diseñó una hoja de ruta que es un instrumento de planeación y que contempla la proyección del cronograma de entrega de los beneficios del PNIS. Al respecto, puso de presente:

> que los componentes y/o beneficios entregados por el PNIS a las familias beneficiarias no tienen la naturaleza de contraprestación, pues no sería posible que el Estado fijara una contraprestación respecto de una actividad ilícita, sino que las mismas equivalen a una transferencia en dinero o en especie condicionada al cumplimiento de los compromisos adquiridos con el programa, fungiendo como beneficios y que en ningún caso pueden ser vistas como un derecho adquirido.

80. Indicó que estos beneficios «tampoco pueden ser vistos como entrega forzosa en dinero puesto que dentro de lo acordado en la ruta de implementación está la entrega de los componentes tanto en dinero como en especie» y que la única entrega en dinero es «aquella que corresponde al componente de asistencia alimentaria inmediata».

81. En cuanto a los CDU, afirmó que estos no corresponden a un cambio en las condiciones del programa, pues «los beneficiarios suscribieron los acuerdos individuales de sustitución con el ánimo de formalizar su vinculación». Trajo a colación el siguiente acápite de los compromisos del acuerdo de sustitución individual:

> 7. Desarrollar de las actividades que se requieran en mi predio para el establecimiento de los proyectos de autosostenimiento, generación de ingresos rápidos y el proyecto productivo con visión a largo plazo, económica y ambientalmente sostenible de acuerdo con la vocación del uso del suelo y a los lineamientos ambientales de la asistencia técnica integral.

82. Arguyó que la ejecución del plan está sujeta a la normativa especial que regula los usos del suelo en relación con las familias «que se ubican en zonas de importancia ambiental, es decir, zonas de reserva forestal y parques nacionales naturales». Lo anterior, debido a que «las normas ambientales vigentes restringen las inversiones en esas áreas, que se califican como baldíos inadjudicables de propiedad de la Nación».

SC 5780-6

83. Por tanto, advirtió que «la implementación del PNIS debe acoger las normas citadas en cuanto al uso y regularización de la tenencia de la tierra a cargo de las entidades competentes, esto es las Corporaciones Autónomas y por otra parte la Agencia Nacional de Tierras en lo que tiene que ver con los contratos de derechos de uso».

84. A su vez, anexaron un documento de Excel en el que relacionaron los siguientes datos en relación con los 1173 campesinos de San José del Guaviare, El Retorno y Calamar que manifestaron su voluntad expresa de adherirse a esta acción constitucional: nombres, cédulas, su estado frente al programa y la información correspondiente a los beneficios recibidos por cada núcleo familiar en cuanto a los desembolsos que los operadores contratados por el Fondo Colombia en Paz.

1.5.7. Defensoría del Pueblo

85. A través de memorial enviado el 6 de octubre de 2022, la entidad informó sobre las siguientes actividades realizadas en el marco de las órdenes dictadas mediante el auto del 27 de septiembre de 2022:

1. Se ha establecido comunicación entre funcionarios de la Defensoría del Pueblo tanto de la Regional Guaviare, como de las Direcciones Nacionales y Defensorías delegadas de la Defensoría del Pueblo para coordinar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el auto de la referencia.

2. Se han realizado reuniones con el equipo de trabajo designado por el Defensor del Pueblo Regional Guaviare, para atender el requerimiento judicial.

3. Se realizó una reunión preparatoria con el presidente de ASOJUNTAS del municipio de San José del Guaviare, dejando registro en acta de memoria de reunión (se anexa a la presente)

4. Se han establecido comunicaciones telefónicas con los presidentes de Asojuntas de El municipio de El Retorno, Calamar y Miraflores, para concertar las acciones a realizar respecto de la convocatoria a los campesinos vinculados al PNIS Objeto de la acción de tutela, los cuales corresponden a seis mil seiscientas (6.600) personas aproximadamente.

5. Se están proyectando oficios dirigidos a los personeros de los municipios de El Retorno, Calamar y Miraflores Guaviare, para que brinden su apoyo en la convocatoria y cumplimiento de las órdenes.

6. Se están proyectando comunicados radiales para ser publicados en emisoras de la región, con la finalidad de que haya una mayor participación en las acciones a realizar con los beneficiarios del programa PNIS en relación a la presente acción de tutela.

SC 5780-6

7. Se estableció un plan de trabajo, y se concertó la solicitud de ampliación del plazo otorgado por la magistrada ponente.

8. La Profesional Administrativa y de Gestión de Defensoría Pública en la Regional Guaviare, ha delegado un Defensor Público y una Auxiliar de Defensoría Pública para hacer parte del equipo de trabajo de la Defensoría del Pueblo, con la finalidad de cumplir las órdenes judiciales impartidas.

9. Se proyectó un comunicado de prensa con información explicativa de la presente acción de tutela.

86. A su vez, solicitó la ampliación del término para adelantar las órdenes impartidas en el auto del 27 de septiembre de 2022.

87. Mediante **auto del 31 de octubre de 2022**, el despacho de la magistrada ponente de la presente decisión accedió a la ampliación del plazo para cumplir con los requerimientos y otorgó 20 días, desde su notificación. A su vez, reiteró las órdenes dictadas en auto del 27 de septiembre de 2023.

88. A través de memoriales del 1.º y 15 de noviembre de 2022, la **Defensoría del Pueblo** allegó un segundo y tercer informe sobre los avances en el cumplimiento de lo dictaminado en la providencia del 27 de septiembre de 2022. A su vez, puso de existía en nuevo número de personas con la voluntad de adherirse a esta acción constitucional, adicionales a los referidos por la parte actora en el documento que allegó, con lo cual en total serían 1918 los campesinos que decidieron adherirse a al presente trámite.

1.5.8. Auto que revocó el rechazo de la demanda

89. Mediante auto del 19 de diciembre de 2023, la magistrada ponente de la presente sentencia revocó el auto impugnado por la parte actora y, en consecuencia, ordenó remitir al despacho de origen con el fin de decidir sobre la admisión de la demanda.

90. Esto, al considerar que se contaba con el material probatorio necesario para resolver sobre la admisión de este mecanismo de amparo y, de tal forma, adoptar una decisión que procure la garantía de los derechos fundamentales invocados, dadas la condición de la comunidad accionante como sujetos de especial protección constitucional.

1.5.9. Auto de mejor proveer

91. Mediante auto del 26 de enero de 2023, el magistrado ponente de la primera instancia requirió a la Defensoría del Pueblo para que aclarara el alcance del

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57) 601350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia
www.consejodeestado.gov.co
SC 5780-6

memorial allegado el 15 den noviembre de 2022 y, de tal forma, precisara los datos de identificación de las personas que manifestaron adherirse a este proceso.

92. Lo anterior, pues si bien refirieron que existían en total 1918 actores, únicamente allegaron un documento Excel con la información de los 1173 campesinos que en principio suscribieron la tutela presentada por las señoras Ortegón Osorio y Mateus Parra.

93. Por medio de memorial remitido el 17 de febrero de 2023, la **Defensoría del pueblo** aclaró que 1456 campesinos, adicionales a quienes suscribieron la demanda inicial, manifestaron su voluntad de adherirse a esta tutela y remitió el respectivo documento con la información de tales ciudadanos.

1.5.10. Auto admisorio de la demanda

94. A través de auto del 11 de abril de 2023, el magistrado ponente de la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado:

I. Admitió la tutela presentada por las señoras Jomary Ortegón Osorio y Rosa María Mateus Parra, en calidad de agentes oficiosas de los campesinos que manifestaron su voluntad de adherirse a las pretensiones esta acción constitucional, y cuyos datos se relacionan en el documento anexo a esta providencia[5].
II. Se notificó, en calidad de accionados, a la Presidencia de la República, a la Agencia de Renovación del Territorio y a la Dirección de Sustitución de Cultivos ilícitos.
III. Se vinculó, en calidad de terceros con interés legítimo, a la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, Equipo de seguimiento integral a los programas de Desarrollo Alternativo y de verificación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), a la Personería del Guaviare y a las presidencias de Asojuntas San José del Guaviare, El Retorno, El Calamar y Miraflores (Guaviare).

1.6. Intervenciones

[5] En el auto admisorio, el juez de la primera instancia referenció los nombres y cédulas de cada una de estas personas; no obstante, al tratarse de 2629 sujetos cuyos derechos se agencian en la presente acción constitucional, esta sala de decisión anexa un documento Excel en el que se discriminan los datos de los campesinos firmantes del escrito inicial de la demanda y de aquellos que, con posterioridad, en virtud del actuar de la Defensoría del Pueblo, manifestaron su voluntad de adherirse al presente trámite.

SC 5780-6

Realizadas las notificaciones ordenadas, se presentaron las siguientes intervenciones:

1.6.1. Presidencia de la República

95. Por medio de escrito enviado el 19 de abril de 2023 al correo electrónico de la Secretaría General del Consejo de Estado, el apoderado judicial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y del Presidente de la República solicitó que se declarara la falta de legitimación en la causa por pasiva de la autoridad.

96. Señaló que los accionantes no acreditaron los hechos o el actuar por medio del cual habría vulnerado o amenazado los derechos fundamentales invocados, pues sus funciones no están relacionadas con la implementación del PNIS.

97. Informó que la Presidencia de la República es un departamento administrativo que forma parte del sector central de la administración pública del orden nacional y que, de conformidad con el artículo 1.º del Decreto 1748 de 2019, modificado por el Decreto 2647 del 30 de diciembre de 2022, esta entidad cumple con el objetivo de asistir al presidente de la República en su calidad de jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa en el ejercicio de sus funciones.

98. Adujo que las funciones de la Presidencia de la República se encuentran encaminadas a prestar apoyo logístico y administrativo al señor presidente en el cumplimiento de sus funciones, las cuales están consignadas en el artículo 189 de la Constitución. Afirmó que el presidente de la República no es representante legal ni judicial de alguna entidad, incluida la presidencia, debido a que esta tiene su representante legal y se pronuncia judicialmente a través de su Secretaría Jurídica.

99. Precisó que el PNIS estuvo a cargo de la Consejería Presidencial para el postconflicto, sin embargo, dicho programa ya no se encuentra a su cargo desde el 31 de diciembre de 2019, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 2107 del 22 de noviembre del mismo año, por el cual se modificó la estructura de la Agencia de Renovación del Territorio. Dicha norma creó la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito en la ART.

100. Argumentó que se configuraba la «falta de legitimación en la causa por activa: ausencia de cumplimiento de requisitos para actuar en calidad de agente oficioso», pues en el escrito de tutela no se expuso ningún motivo por el cual las personas a las que, presuntamente, se vulneraron sus derechos, no puedan acudir directamente ante el juez constitucional y, de tal forma, solicitar la protección de sus

SC 5780-6

garantías fundamentales. Agregó que, por el contrario, de conformidad con la demanda, los campesinos manifestaron un conjunto de inconformidades respecto de la ejecución del PNIS, lo que acredita que se encontraban en la capacidad de agenciar sus derechos.

101. Concluyó que no se acreditó la configuración de alguna causal que permite la superación del requisito de subsidiariedad y, de tal forma, posibilitar la procedencia de la tutela ante la existencia de otros mecanismos judiciales idóneos para la protección de los derechos accionados.

1.6.2. Agencia de Renovación del Territorio

102. A través de mensaje de datos remitido el 18 de abril de 2023, la entidad solicitó que se declarara la improcedencia de la acción constitucional y que, de manera subsidiaria, se negara el amparo de los derechos invocados.

103. Manifestó que no se cumple con el requisito de subsidiariedad debido a que la parte actora no indicó el motivo por el cual no puede acudir a otros mecanismos procedentes como el procedimiento administrativo establecido para el efecto o los medios de control y acciones constitucionales por medio de los cuales se puede exigir la protección de derechos colectivos. Añadió que no se acreditó ningún perjuicio irremediable, circunstancia que los demandantes debían acreditar.

104. Sostuvo que el ordenamiento jurídico ha previsto mecanismos judiciales diferenciados de conformidad con la naturaleza de los derechos involucrados, por lo que si la afectación alegada recae sobre garantías de las cuales es titular una colectividad, debe interponer una acción popular, según lo establece el artículo 88 constitucional y la Ley 472 de 1998.

105. Indicó que se configuraba una falta de legitimación en la causa por activa, pues es necesario distinguir entre la agencia oficiosa y las cargas probatorias que se exigen a quienes pretenden agenciar lo derechos de otras personas. Agregó que en el expediente no reposan las pruebas suficientes que permitan establecer la manifestación de voluntad de los sujetos relacionados en el auto admisorio que posibiliten que las actoras actúen en su nombre.

106. Puso de presente que no se probó el motivo que impedía otorgar un poder especial, debido a que en materia de tutelas los poderes se presumen auténticos y exigen menos formalidades que los requeridos en procesos ordinarios que se adelanten ante la respectiva jurisdicción.

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57) 601350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia
www.consejodeestado.gov.co
SC 5780-6

107. Argumentó que no se debe acceder a las pretensiones de la demanda debido a que las actoras no están legitimadas en la causa por activa, pues la presunta vulneración alegada no afecta sus derechos. Expuso que no se cumplió con la carga procesal que acredite el motivo por el cual los agenciados no pueden actuar por sí mismos y que, aunque se justificó su actuar dada la situación económica y geográfica de estas personas, esto no sustenta la condición de debilidad manifiesta que impida a los campesinos defender sus intereses directamente.

108. Reprochó la ausencia de pruebas que permitan verificar la existencia de la vulneración de algún derecho fundamental, pues no se allegó ningún documento que permita al juez determinar la configuración de una transgresión a una garantía constitucional.

109. De conformidad con la naturaleza del PNIS como política derivada del acuerdo final de paz y según su naturaleza de política fiscal contemplada en el artículo 5 del Decreto Ley 896 de 2017, sostuvo que el juez de tutela cuenta con límites en relación con los asuntos económicos. Esto, pues no resulta procedente proferir órdenes tendientes a asignar erogaciones presupuestales con el fin de proteger derechos fundamentales.

110. Aseguró que no existe una vulneración del derecho al «debido proceso frente a modificaciones en la atención», pues la DSCI no cuenta con un procedimiento administrativo especial ni sancionatorio para llevar a cabo la cesación de beneficios de las familias adscritas al programa. Explicó que el procedimiento aplicable al caso en concreto es el establecido en la Ley 1437 de 2011 denominado procedimiento administrativo general, que garantiza el debido proceso administrativo en cualquier actuación derivada de las gestiones de la entidad.

111. Sostuvo que el procedimiento adelantado por la ART no vulnera el debido proceso administrativo pues cumple con las garantías de publicidad y notificación de las actuaciones y que no era posible «una supuesta modificación de la atención a las familias en este escenario puesto que a la fecha no existe ni es cierto la modificación de la atención a estas».

112. En relación con las familias que se encuentran suspendidas, informó que se han notificado las situaciones de incumplimiento de los compromisos y requisitos del PNIS, para lo cual se otorgaron plazos para que las familias puedan presentar documentos que justifiquen sus omisiones. Precisó que, en estos casos, la entidad evidenció una inactividad por parte de los interesados.

113. Afirmó que no existe vulneración al derecho al mínimo vital pues, una vez revisados los registros del sistema de gestión documental del PNIS, se determinó

SC 5780-6

que algunas de las personas relacionadas en el auto admisorio de la demanda no están vinculadas al programa. Agregó que, en esta situación, al carecer de legitimación en la causa por activa para reclamar al DSCI la ejecución de los beneficios del plan de atención, no se configura la transgresión alegada frente a ellos.

114. Respecto de los actores que están suscritos al programa, advirtió que se han cumplido con los compromisos asumidos por el gobierno nacional en los formularios de vinculación individual, los cuales se han llevado a cabo de manera progresiva y de buena fe, pese a las dificultades con las que ha contado la financiación del PNIS.

115. Expuso que los operadores que garantizan la entrega de los respectivos recursos de ciclo corto en el Guaviare ya se encuentran contratados y que frente a las familias cultivadoras y recolectoras de los municipios de El Retorno, Calamar y San José del Guaviare existe una «apropiación de recursos para que reciban 12 millones cada una por asistencia alimentaria inmediata y 3 millones 200 mil pesos de asistencia técnica» y añadió que «el 94% ya ha recibido el proyecto de auto sostenimiento y seguridad alimentaria». Como sustento de ello, anexó un documento PDF en el que constaban los montos percibidos por cada uno de los actores beneficiarios del programa.

116. Adujo que no se allegó ningún medio de prueba que acreditara que los actores no pueden satisfacer sus necesidades básicas, que carecen de los bienes y servicios esenciales para su subsistencia y que la vulneración al mínimo vital alegada está relacionada con algún incumplimiento de los componentes del plan de atención del PNIS.

117. Arguyó que no se configuró una vulneración del derecho a la participación pues el componente participativo del PNIS se desarrolla en cumplimiento de los decretos 1081 de 2015 y 362 de 2018, los cuales contemplan espacios específicos destinados al apoyo, articulación, socialización y seguimiento del programa. Estos escenarios, si bien no son instancias decisivas, garantizan la concurrencia de los beneficiarios para que estos aporten sus ideas y pensamientos en la implementación del plan.

118. Puntualizó que los Consejos Asesores Territoriales se han convocado consecutivamente de conformidad con las necesidades de cada territorio y, en tal sentido, se ha ejecutado este componente en conjunto con las Comisiones Municipales de Planeación Participativa y los Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento, lo que da cuenta de la garantía de la participación de las familias adscritas.

SC 5780-6

119. Frente al caso en concreto, comunicó que entre el 2020 y 2022 se desarrollaron en el departamento del Guaviare 8 Consejos Asesores Territoriales, 8 Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento y 9 Comisiones Municipales de Planeación Participativa.

120. En relación con los CDU, advirtió que las normas vigentes al momento de la firma del acuerdo de paz que restringen las inversiones en las áreas ambientalmente estratégicas no fueron modificadas. Por tanto, la Ley 1955 de 2018 creó los acuerdos de conservación con las comunidades asentadas en dichas áreas y los Acuerdos 58 de 2018 y 118 de 2020 del Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras dieron origen a los CDU «que revisten de legalidad la ocupación de los campesinos que se encuentran en zonas de reserva forestal».

121. Indicó que la implementación del PNIS debe cumplir con las normas ambientales que restringen el uso de las áreas calificadas como baldíos inadjudicables, en cuanto al uso y regularización de la tenencia de la tierra a cargo de las entidades competentes, esto es, la ANT en lo relacionado con los CDU.

122. Afirmó que la ejecución del programa debe integrar un enfoque diferencial de conformidad con las condiciones de cada territorio «para contribuir al cierre de la frontera agrícola, la recuperación de los ecosistemas y el desarrollo sostenible a través de mecanismos de interlocución directa con las comunidades». De tal forma, se busca integrar los acuerdos colectivos con los compromisos necesarios para garantizar el control, la restauración y la protección efectiva de las áreas ambientalmente estratégicas, de conformidad con el punto 4.1.4. del acuerdo final de paz.

123. Aclaró que la sustitución de cultivos ilícitos debe contribuir al desarrollo sostenible del campo mediante la recuperación y mitigación de daños ambientales, a través de proyectos ambientalmente sostenibles. Explicó que, por tanto, debe entenderse como elemento natural que se integra a los acuerdos de sustitución, el deber de los beneficiarios de observar las disposiciones de uso u ocupación de la tierra, de conformidad con la normatividad ambiental vigente, las cuales son de orden público y, por tanto, no admiten estipulación en contrario.

124. Expuso que, en tal sentido, la DSCI suscribió un convenio con la ANT para que esta entidad pudiera celebrar CDU y, de tal forma, el PNIS pudiera beneficiar a las familias que se encuentran en zonas de reserva forestal. Puso de presente que la celebración de estos contratos es competencia de la ANT y que se suscriben a título gratuito para los beneficiarios del PNIS, por lo que no genera ningún cobro. Informó que para la implementación de el trámite de celebración de los CDU se dispuso un presupuesto para la administración de 2’000.000 por familia, los cuales

SC 5780-6

no se descuentan de los componentes que perciben las personas vinculadas al programa.

1.7. Sentencia de primera instancia

125. Por medio de sentencia proferida el 8 de junio de 2023, el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A declaró «no probadas las excepciones de falta de legitimación en la causa por activa de las agentes oficiosas y la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Presidencia de la República» y declaró la improcedencia del amparo solicitado.

126. En relación con la decisión de declarar la improcedencia de la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de la presidencia, destacó que la parte actora sostuvo que la vulneración de los derechos fundamentales de los campesinos de los municipios de El Retorno, Calamar y San José del Guaviare tuvo origen en la acción y omisión de la demandada. Agregó que la entidad manifestó haber tenido a su cargo el PNIS, cuyo incumplimiento se alega en el asunto en concreto, por lo que es necesario determinar si incurrió en la transgresión alegada.

127. Frente a la falta de legitimación en la causa por activa reprochada tanto por la ART como por la Presidencia de la República, argumentó que en la sentencia SU-377 de 2014, la Corte Constitucional reiteró que si bien toda persona puede instaurar una acción de tutela por sí misma o por interpuesta persona, no es necesario que el titular de los derechos interponga directamente el mecanismo de amparo, pues un tercero puede hacerlo a su nombre, previa acreditación de la calidad de agente oficioso.

128. Adujo que se puede actuar como tal cuando el titular de los derechos no esté en condiciones de promover su propia defensa, lo cual deberá ser manifestado en la solicitud. Aclaró que el operador jurídico debe atender a las circunstancias del caso en concreto tales como las condiciones de las partes, sus características socio económicas, el lugar geográfico de la supuesta vulneración, etc.

129. Advirtió que en el asunto en cuestión se encontraba plenamente justificada la agencia oficiosa, pues los campesinos accionantes son habitantes de los municipios referenciados en el escrito inicial que se acogieron al PNIS y se encuentran en situación de dificultad para acceder a una orientación jurídica debido a su ubicación geográfica, nivel académico y a las condiciones de vulnerabilidad económica. Esto les imposibilita transportarse en cualquier momento hasta la cabecera municipal para elaborar un poder o remitir su firma de manera virtual, pues no cuentan con internet ni comunicación electrónica.

SC 5780-6

130. Explicó que, por tal razón, los presidentes de las Juntas de Acción Comunal (de ahora en adelante, JAC) de los municipios entregaron información de las familias y buscaron asistencia jurídica en cabeza de las agentes oficiosas y, de tal forma, alegar la vulneración de los derechos fundamentales.

131. Aclaró que si bien los campesinos y trabajadores agrarios no son, en sí mismos, sujetos de especial protección constitucional, a nivel jurisprudencial se ha reconocido que aquellos adquieren esta calidad cuando se encuentren en condiciones de marginalización o vulnerabilidad, tal como ocurre en el caso en concreto. Esto, al tratarse de personas que alegan encontrarse en una situación de necesidad económica y al estar apartados territorialmente, por lo que consideró necesario que las actoras agencien sus derechos.

132. En relación con la improcedencia del mecanismo de amparo, encontró que la tutela es «el mecanismo de protección judicial procedente para proteger los derechos invocados por la parte accionante», dada la naturaleza de los derechos fundamentales invocados. Esto, pues los actores consideraron que el presunto incumplimiento de los compromisos pactados en el PNIS afecta tales garantías, en la medida en que afectó su mínimo vital, por lo que no es un asunto que verse sobre la protección de derechos colectivos y, en consonancia con ello, no es procedente la acción popular para la formulación de la presente controversia.

133. Sin embargo, argumentó que la tutela no es procedente para «el reconocimiento de derechos económicos ni para resolver controversias contractuales» ni para «dirimir conflictos de naturaleza patrimonial». Agregó que la finalidad de esta acción constitucional «es resolver controversias de estirpe contractual con connotación estrictamente económica, y para resolver esta clase de contiendas, existen en el ordenamiento jurídico las respectivas acciones y recursos judiciales».

134. Sostuvo que los derechos invocados «se encuentran sujetos al principio de legalidad del gasto público en tanto que se busca avanzar con el cumplimiento de varios componentes, esto es, Asistencia Alimentaria Inmediata, Asistencia Técnica Integral, Seguridad Alimentaria y Proyecto Productivo de Ciclo Corto».

135. Consideró que no se acreditaron circunstancias de amenaza de derechos fundamentales derivadas de la ejecución del PNIS con incidencia en sus necesidades básicas que afecten su mínimo vital. Añadió que no se observaban elementos que permitan inferir que el componente participativo del programa se hubiera desarrollado «con incumplimiento de los Decretos 1081 de 2015 y 362 de

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57) 601350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia
www.consejodeestado.gov.co
SC 5780-6

2018, que contienen instancias de ejecución, coordinación y gestión, con objetivos específicos destinados al apoyo, articulación socialización y seguimiento».

136. Indicó que no se probó que «los CDU son vulneradores de derechos, pues no se aportaron los contratos ni se acreditó que se haya presentada alguna queja en su desenvolvimiento ante la Agencia de Renovación del Territorio ART» y, de tal forma, esta pudiese pronunciarse en relación con las solicitudes presentadas por los interesados.

137. Resaltó que el PNIS es un programa que busca combatir la problemática de drogas ilícitas en el país y, por tanto «no está destinado para hacer frente a las condiciones de desigualdad económica, pues su objetivo es asistir a las familias campesinas en alternativas para subsistir mediante el ejercicio de actividades que se encuentren dentro del marco legal».

138. La sentencia de primera instancia fue notificada vía correo electrónico el 5 de julio de 2023.

1.8. Impugnación

139. A través de correo electrónico enviado el 10 de julio de 2023 al buzón *web* de la Secretaría General del Consejo de Estado, la parte actora solicitó que se revocara la decisión de primer grado para que, en su lugar, se accediera al amparo invocado.

140. Señaló que el PNIS representó para las familias que subsistían de los cultivos de uso ilícito la posibilidad de consolidar una alternativa económica sostenible y legal para garantizar sus necesidades básicas de alimentación vivienda, salud, educación, etc. Por tanto, sostuvo que los beneficiarios confiaron en que este programa iba a garantizarles una vida digna.

141. Indicó que las contraprestaciones económicas representaban la posibilidad de dar una atención prioritaria a la seguridad alimentaria de las familias beneficiarias y de consolidar proyectos productivos para su sustento. Por tanto, reprochó que en el fallo de primera instancia no se llevara a cabo un estudio sistemático de las normas y el precedente judicial que regula el PNIS.

142. Alegó que, a diferencia de lo expuesto por el juez de la primera instancia, el programa sí fue creado con la intención de contrarrestar las condiciones de desigualdad económica que padecen los campesinos cuya subsistencia dependía del cultivo de hoja de coca. Esto, debido a que aquellos no cuentan con algún tipo de propiedad y han sido excluidos de los proyectos económicos del país, pues sus ingresos no son fijos ni contaban con auxilios del Estado.

SC 5780-6

143. Pusieron de presente que el artículo 6 del Decreto Ley 896 de 2017 establece que los beneficiarios del PNIS son «las familias campesinas en situación de pobreza que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito, que voluntariamente se comprometan a las sustituciones de los cultivos de uso ilícito, la no resiembra, ni estar involucradas en labores asociadas a estos».

144. Trajo a colación un informe presentado por la Defensoría del Pueblo en la tutela T-905557 tramitada en la Corte Constitucional que versa sobre la implementación del PNIS en el municipio de Miraflores, Guaviare por medio del cual se indicó que:

> Los retrasos que caracterizan el desarrollo del PNIS, no solo han dado lugar a la inobservancia de los cronogramas de implementación que fueron inicialmente pactados con las familias beneficiarias, sino que además ha llevado a que los componentes de atención individual inmediata (PAI) no se articulen con las fases de implementación de proyectos de seguridad alimentaria ni con las alternativas productivas de ciclo corto y largo; situación que amenaza el goce efectivo de los derechos a la seguridad alimentaria, comercialización, asociatividad y acceso a bienes públicos esenciales.

145. En cuanto a la vulneración del derecho de participación alegada, reiteró los argumentos expuestos en el escrito inicial y manifestó que la sentencia de primera instancia no hizo análisis alguno de este punto.

146. Aseguró que, actualmente, en el PNIS se están tomando decisiones relacionadas con los recursos dispuestos para los proyectos de ciclo corto y ciclo largo sin realizar previamente una concertación con los campesinos beneficiarios o sus representantes. Hizo alusión a la Resolución 0014 de 2023 de la ART[6] y sostuvo que esta norma modifica la destinación de los montos dispuestos para los proyectos de ciclo corto y largo, lo cual «tampoco estaba contemplado en la Hoja de Ruta planteada a los campesinos de Miraflores y asume de manera unilateral que es el mejor modo de atender la situación de vulnerabilidad de los beneficiarios». En relación con esto, alegó lo siguiente:

> los campesinos que se suscribieron al Programa frente a los incumplimientos han planteado, por ejemplo, juntar los montos dinerarios de los proyectos de ciclo corto y ciclo largo para implementar un solo proyecto que tenga real incidencia. Para que esto se comprenda: el proyecto de ciclo corto tiene una destinación (desde hace seis años) de 9 millones de pesos y el de ciclo largo de 10 millones de pesos. De acuerdo con los campesinos, 9 o 10 millones de pesos no alcanzan para implementar un proyecto productivo y hay una alta

[6] Por medio de la cual se crea la segunda fase de la Asistencia Alimentaria Inmediata del Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito.

SC 5780-6

> preocupación pues incluso, dados los devenires económicos del país y el aumento de los insumos agrícolas este monto de dinero actualizado al IPC luego de 6 años no es el mismo. Esta situación que tiene unos efectos concretos en la realidad, por ejemplo, no ha sido atendida por ningún operador del Programa ni por la propia entidad.

147. Arguyó que esta política pública se ha venido adelantando sin procesos de concertación directa para la implementación de los proyectos productivos del PNIS y sin tomar en consideración las condiciones reales de la vida campesina, lo cual se traduce en una vulneración del derecho a la participación de los campesinos vinculados al programa.

148. Cuestionó que no se tuvo en cuenta que el incumplimiento de los términos del PNIS es sistemático y que ello implica que se transgredió la buena fe con la que actuaron los beneficiarios al suscribir los acuerdos colectivos y formularios de vinculación. Sostuvo que, según lo pactado, el PNIS debía ejecutarse en 2 años, en cuanto a los componentes del plan de atención inmediata y el desarrollo de los proyectos productivos. Agregó que, a la fecha de la impugnación, los más de 2000 campesinos firmantes de la tutela aún alegan que no se ha cumplido con dicho término.

149. Insistió que, a pesar de que el artículo 9 del Decreto 896 de 2017 contempla que el PNIS tiene una vigencia de 10 años, esto no se refiere en específico a los componentes del plan de atención inmediata y del desarrollo de proyectos productivos (de ciclo corto y largo). Mencionó que, de conformidad con los acuerdos colectivos y formularios de vinculación suscritos en los municipios de San José, El Retorno y Calamar, el término para la ejecución de tales planes era de 2 años.

150. Expusieron que, sin que mediara comunicación alguna con los interesados, este término fue ampliado a 29 meses, debido a que «el gobierno anterior no tuvo en cuenta una serie de dificultades en el trámite de ejecución». Arguyeron que, a pesar de la ampliación de dicho plazo, a la fecha han pasado casi 6 años desde que los campesinos del Guaviare suscribieran los acuerdos colectivos y los respectivos formularios, esto es, desde el segundo semestre del 2017. Esto, pues después de más de 70 meses no ha sido terminada ni siquiera la primera fase del PNIS, ni se ha dado cumplimiento a los primeros componentes del programa.

1.9. Actuaciones en segunda instancia

151. Mediante auto del 9 de octubre de 2023, el despacho ponente de la presente providencia vinculó a las siguientes entidades y organizaciones en calidad de terceros con interés:

i. La Agencia Nacional de Tierras, entidad competente para otorgar derechos de uso sobre terrenos baldíos inadjudicables mediante la celebración de contratos de derechos de uso.

ii. Las alcaldías y los concejos municipales de El Retorno, San José del Guaviare, El Calamar del departamento de Guaviare; la Gobernación y la Asamblea del departamento del Guaviare; la Mesa Guaviare es Paz; la Fundación por la Defensa de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario del Oriente y Centro de Colombia DHOC; la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos ANUC; la Mesa Nacional Agropecuaria de Interlocución y Acuerdo MIA; la Asociación de trabajadores campesinos del bajo Guaviare ASOTRACAGUA; la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana COCCAM; el Consejo Comunitario Laureano Narciso Moreno del municipio de Calamar (Guaviare); la Emisora Comunitaria Retorno; el Instituto de estudios para la paz INDEPAZ Guaviare; y, la Corporación por la Defensa Ambiental y el Desarrollo Sostenible en el AMEM Corpoamem.

Las anteriores autoridades y organizaciones sociales y comunitarias fueron firmantes de los acuerdos colectivos para la sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito del PNIS, cuyo incumplimiento alegan los tutelantes en el presente trámite constitucional.

iii. El Fondo Colombia en Paz, entidad encargada de la administración, coordinación, articulación, focalización y ejecución de las diferentes fuentes de recursos para la implementación del PNIS.

1.9.1. Intervención de la Agencia Nacional de Tierras

152. Mediante escrito enviado el 17 de octubre de 2023 al buzón *web* de la Secretaría General del Consejo de Estado, la ANT solicitó que se declarara la falta de legitimación en la causa por pasiva de la entidad y que, en consecuencia, se le desvinculara del presente trámite.

153. Manifestó que la entidad tiene como función administrar los bienes baldíos de la Nación, dentro de los cuales están los inadjudicables ubicados en las zonas de reserva forestal, contemplados en la Ley 2 de 1959. A su vez, informó que el literal b del numeral 1.º del artículo 60 y el artículo 69 del Decreto 902 de 2017, consagran la facultad, en cabeza de la ANTA, de expedir los reglamentos operativos necesarios para desarrollar el objeto de dicho decreto.

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57) 601350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia
www.consejodeestado.gov.co
SC 5780-6

154. Informó que los CDU corresponden a una modalidad de administración de baldíos que fue creada por medio del Acuerdo 58 de 2018 y el Acuerdo 118 de 2020 que lo modificó. Ambos documentos, que fueron proferidos por el consejo directivo de la ANT, reglamentan el procedimiento administrativo de los derechos de uso y dentro de sus fines está regularizar la ocupación de las familias al interior de las áreas de reserva forestal y promover el cuidado de los ecosistemas ambientalmente estratégicos por medio del uso consciente y sostenible del suelo, a través de la implementación de proyectos y sistemas permitidos por los instrumentos ambientales y de ordenamiento correspondientes.

155. Comunicó que en el 2021 se lanzó el programa «Contratos de conservación ambiental» planteado como una estrategia de intervención integral que buscaba la conservación de áreas de interés ambiental, por medio de la regularización de la ocupación de las comunidades más afectadas y la orientación hacia un uso sostenible de la biodiversidad.

156. Sostuvo que este programa contaba con 6 etapas: i) acuerdo de sustitución voluntaria, en los casos donde fuera necesario; ii) inicio del procedimiento de otorgamiento de derechos de uso, materializado con la suscripción del respectivo CDU; iii) acuerdo de conservación; iv) restauración ecológica; v) arreglo productivo; vi) control, monitoreo y seguimiento.

157. Advirtió que, en cuanto a las funciones de la ANT, la entidad estaba a cargo únicamente del otorgamiento de los CDU y resaltó que nunca constriñó a la firma de estos contratos a las familias del departamento del Guaviare «y, mucho menos, como condicionante para acceder a beneficios constitucionales provenientes de compromisos adquiridos en el marco del acuerdo final para la paz».

158. Puso de presente que el procedimiento de otorgamiento de derechos de uso, por medio de los CDU, es un proceso voluntario al cual se ingresa a partir de una «manifestación libre, informada y consentida por parte de las familias o los potenciales beneficiarios». Afirmó que aquellas personas que decidan no suscribir los CDU, «no se ven de ninguna manera afectados por no tomar esta oferta institucional, y solamente pierden la oportunidad de obtener los beneficios respectivos». Al respecto, agregó:

> resulta completamente necesario diferenciar entre el inicio de un procedimiento administrativo y la firma del instrumento jurídico final, ya que la simple manifestación de interés por parte de la comunidad campesina en hacer parte de esta ruta institucional no tiene como resultado inequívoco la suscripción del mentado contrato.

SC 5780-6

159. Afirmó que, en la actualidad, la ANT ha iniciado 291 procesos administrativos relacionados con el otorgamiento de derechos usos de suelo en Calamar, El Retorno y San José del Guaviare. Adujo que, a partir del 2022, tales procesos no se siguieron adelantando en los tiempos para ello, pues «se iniciaron unas mesas de trabajo con las comunidades representativas de los municipios de Guaviare, con el fin de revisar de manera detallada el procedimiento de otorgamiento de derechos de uso, en búsqueda de soluciones que otorgaran mayor seguridad y garantías a estas familias».

160. Puso de presente que, desde noviembre de 2022, la ANT «se encuentra en un proceso de modificación y optimización de los Acuerdos 58 de 2018 y 118 de 2020, con el objetivo de recoger las observaciones e inconformidades puestas en conocimiento por las comunidades campesinas del Guaviare». Lo anterior, con el fin de reactivar los procesos suspendidos.

161. Arguyó que los CDU no son contratos de adhesión y, al respecto, señaló:

> Desde la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación se hizo todo un ejercicio de socialización en los tres municipios intervenidos del departamento de Guaviare, poniendo de presente e informando de manera incansable cada una de las etapas y actuaciones que se realizarían en el marco del procedimiento de otorgamiento de derechos de uso, señalando siempre que este era un proceso voluntario y que la participación de la comunidad era indispensable, al ser ellos la fuente de información primaria para poder tramitar cada una de las etapas.

162. Por tanto, adujo que desde la ANT se ha accedido a tener mesas de trabajo con las distintas comunidades campesinas y, de tal forma, promovió su participación «donde ellos, a través de sus ideas y obversaciones, fueran el motor de las modificaciones que actualmente se están estudiando en el marco de la reestructuración del procedimiento del Acuerdo 58 de 2018». Por tanto, manifestaron que los accionantes sí tienen conocimiento de las cláusulas y términos del contrato.

163. Argumentó que no era cierto que los CDU buscaran la legalización del despojo de las tierras ocupadas por los campesinos, pues el contrato indica que el predio permanecerá en cabeza del interesado, hasta tanto no se configure ninguna causal para la declaratoria de una indebida ocupación.

164. Concluyó que ninguna de las facultades otorgadas por la ley a la ANT tiene incidencia en el objeto y las pretensiones de esta acción constitucional, pues los hechos expuestos no versan sobre acciones u omisiones administrativas adelantadas por la entidad.

SC 5780-6

1.9.10. Memorial con nuevos hechos y pretensiones

165. El 2 de noviembre de 2023, las señoras Ortegón Osorio y Mateus Parra allegaron un escrito mediante el cual pusieron de presente la existencia de nuevos hechos, frente a los cuales formularon las siguientes solicitudes que denominaron como «nuevas pretensiones»:

I. Que se revise la hoja de ruta con las organizaciones representativas del campesinado para el cumplimiento de lo faltante del PNIS.
II. Que se vinculen a los municipios del Guaviare a la nueva política de drogas establecida por el Gobierno Nacional
III. Que se dé cumplimiento a lo pactado, revisando los sobrecostos de las entregas.
IV. Que se reconozca que los campesinos han cumplido con lo pactado y el Gobierno ha incumplido.
V. Que se garantice la participación de los accionantes en todas las instancias del proceso.
VI. Que se valide el estado de cumplimiento del programa y los objetivos que tenía en el marco de lo pactado en el punto 1 del Acuerdo Final de Paz.
VII. Que se reconozca la necesidad del cumplimiento de la Reforma Rural Integral para la sustitución de cultivos de uso ilícito en el caso del campesinado del Guaviare.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia

166. Esta Sala es competente para resolver la impugnación interpuesta por las señoras Jomary Ortegón Osorio y Rosa María Mateus Parra, en calidad de agentes oficiosas de las familias campesinas inscritas al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos de los municipios de San José, El Retorno y Calamar del departamento del Guaviare, contra la sentencia del **8 de junio de 2023**, dictada por la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado, de conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política, 37 del Decreto Ley 2591 de 1991, en el Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 333 de 2021, así como en el artículo 13 del Acuerdo 80 de 2019 de la Sala Plena de esta Corporación.

SC 5780-6

2.2. Cuestiones previas

2.2.1. Solicitud de declaratoria de falta de legitimación en la causa por pasiva de Presidencia de la República

167. La Presidencia de la República solicitó que se declarara su falta de legitimación en la causa por pasiva, al considerar que carece de competencia para dar trámite y atender a las pretensiones formuladas en la acción de tutela.

168. Se advierte que lo que motivó la presentación de esta acción constitucional es el presunto incumplimiento del punto 4 del Acuerdo Final de Paz y, en específico, los compromisos que derivaron de la firma de los acuerdos colectivos y los formularios de vinculación, suscritos entre los campesinos agenciados y el Gobierno Nacional, entre otros. A su vez, de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional está conformado por el presidente de la República, los ministros y los directores de departamentos administrativos.

169. En consecuencia, se concluye que, tanto el presidente como el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, gozan de legitimación en la causa por pasiva, dada la relación que tienen con el objeto de esta controversia. Lo anterior, debido a que el Gobierno Nacional fue una de las partes firmantes de los acuerdos y formularios cuya presunta desatención de los compromisos adquiridos se alega.

170. En consecuencia, se confirmará la decisión de primera instancia de negar la solicitud de declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva de la presidencia de la República.

2.2.2. Solicitud de desvinculación de la ANT

171. La ANT solicitó que se le desvinculara del presente trámite al considerar que carece de legitimación en la causa por pasiva frente a las pretensiones elevadas por la parte actora.

172. La sala negará lo pedido, pues la entidad fue vinculada en calidad de tercero con interés legítimo, al ser la entidad competente para otorgar derechos de uso sobre terrenos baldíos inadjudicables mediante la celebración de contratos de derechos de uso. Debido a que una de las pretensiones formuladas por la parte actora está relacionada con la exigencia de la suscripción de tales contratos para las familias campesinas beneficiarias del PNIS, esta autoridad fue vinculada al presente proceso.

SC 5780-6

2.2.3. Sobre el memorial presentado por la parte actora en segunda instancia

173. En trámite de segunda instancia, la parte actora solicitó que se valoraran nuevos hechos puestos de presente y, de igual forma, que se resolvieran unas pretensiones adicionales formuladas.

174. La sala advierte que no proferirá ningún pronunciamiento de fondo con respecto de esta nueva solicitud, en garantía del derecho al debido proceso y de defensa de las autoridades accionadas y los terceros vinculados. Lo anterior, al tratarse de hechos y pretensiones que no fueron puestos de presente en la fijación del litigio y sobre los cuales estos sujetos procesales no han tenido la oportunidad procesal de pronunciarse.

175. A su vez, se advierte que el ordenamiento no ha previsto que en el trámite de tutela, la parte demandada pueda presentar una reforma o adición a la demanda. Esto, al tratarse de un proceso regido por los principios de celeridad y economía procesal.

2.3. Legitimación en la causa por activa

176. En relación con la agencia oficiosa, la Corte Constitucional estableció que la figura «se encuentra limitada por la prueba del estado de vulnerabilidad del agenciado. Esto garantiza la autonomía de la voluntad de la persona que tiene la capacidad legal para ejercicio sus derechos fundamentales por sí misma». Para el efecto, fijó unos requisitos de procedencia que se concretan en: ***i)*** que el agente manifieste que actúa como tal; ***ii)*** que del escrito de tutela se infiera que el titular del derecho está imposibilitado para ejercer la acción, bien sea por circunstancias físicas o mentales; ***iii)*** que el titular del derecho ratifique lo actuado en el proceso y; ***iv)*** la informalidad, es decir que no requiere la existencia de una relación formal entre el agente y el agenciado.

177. Frente a los citados requisitos, la Corte Constitucional precisó que las dos primeras exigencias, esto es, la advertencia de estar actuando como agente oficioso y la imposibilidad de que el agenciado ejerza directamente el derecho, son requerimientos constitutivos y necesarios para que opere la figura. En virtud de ello, explicó que solo en el evento en que se configuren esas características, se advertirá la legitimación en la causa por activa.

178. En atención a la condición de sujetos de especial protección constitucional de los sujetos agenciados, se considera que se cumplen con la procedencia de la agencia oficiosa. Lo anterior, pues las señoras Ortegón Osorio y Mateus Parra manifestaron que actuaban como tal. A su vez, expusieron y acreditaron de forma

SC 5780-6

suficiente los motivos por los cuales la población titular de los derechos fundamentales invocados está imposibilitada para ejercer por sí misma la acción constitucional, dadas sus condiciones socio económicas, geográficas y de acceso a facilidades técnicas y tecnológicas.

179. Por último, se tiene que los campesinos ratificaron la actuación por parte de las agentes oficiosas, mediante la manifestación de su voluntad de adherirse a la presente acción constitucional y por medio de la asistencia a los espacios de recopilación de información que coordinó el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, organización a la cual pertenecen las señoras Ortegón Osorio y Mateus Parra. Tales espacios permitieron recoger la información que sustenta la presente acción constitucional.

2.4. Problema jurídico

180. Corresponde a la Sala determinar si revoca, modifica o confirma la decisión de primera instancia proferida el 8 de junio de 2023, por la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado, a través de la cual se declaró la improcedencia al amparo solicitado, para lo cual se deberá resolver el siguiente interrogante:

- ¿Las autoridades judiciales accionadas vulneraron los derechos fundamentales invocados ante el presunto incumplimiento de los compromisos suscritos en los acuerdos colectivos para la sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito del PNIS y en los respectivos formularios de vinculación firmados por los campesinos agenciados en los municipios de El Retorno, Calamar y San José del Guaviare?

181. Para resolver los problemas jurídicos planteados, se analizarán los siguientes temas: *i)* generalidades de la acción de tutela; *ii)* análisis del requisito de subsidiariedad del amparo constitucional; y *iii)* análisis del caso en concreto.

2.5. Generalidades de la acción de tutela

182. Según el artículo 86 de la Constitución Política, toda persona puede ejercer la acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos fundamentales siempre que sean violados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades o de los particulares en los precisos casos en que indica el Decreto 2591 de 1991.

183. La jurisprudencia constitucional, de manera enfática y uniforme, ha señalado que la acción de amparo fue instituida como un instrumento de defensa judicial de

SC 5780-6

los derechos fundamentales, dotada de un carácter subsidiario y residual. Lo anterior implica que su ejercicio solo es procedente de manera supletiva, es decir, cuando no sea posible acudir a otro medio de defensa, salvo que se promueva para precaver la ocurrencia de un perjuicio irremediable[7].

2.6. Análisis del requisito de subsidiariedad del amparo constitucional

184. Previo a este estudio, es necesario enfatizar en lo pretendido mediante este mecanismo constitucional. Si bien los actores formularon 15 pretensiones, las cuales se relacionaron en el acápite de antecedentes de la presente providencia, la sala considera que aquellas pueden agruparse en las siguientes solicitudes:

I. Cumplir con los compromisos pactados en los acuerdos colectivos suscritos en los municipios de San José del Guaviare, El Retorno y Calamar y los formularios de vinculación, en relación con el pago de los conceptos por seguridad alimentaria y la entrega de las inversiones en auto sostenimiento, seguridad alimentaria y en los proyectos de ciclo corto y largo.
II. Garantizar los derechos al debido proceso administrativo en las etapas de ejecución del programa. En consonancia con lo anterior, entregar información sobre el estado de cada uno de los accionantes frente al PNIS y ordenar la revisión de los casos de aquellas personas que se encuentran suspendidas, retiradas y excluidas del plan.
III. Garantizar espacios de concertación y participación en la ejecución de los compromisos adquiridos.
IV. Excluir la exigencia de la suscripción de los CDU como condición para percibir los beneficios del PNIS[8].
V. Ordenar el establecimiento de un mínimo vital para los beneficiarios del PNIS que a la fecha no cuentan con proyectos de ciclo corto y largo. Actualizar los valores de los proyectos de ciclo corto y largo a los valores de la inflación.

185. A su vez, las pretensiones establecidas en los grupos I, II y III expuestos con antelación, se relacionan con los compromisos presuntamente incumplidos por las autoridades demandadas tanto en los acuerdos colectivos como en los formularios de vinculación. Por tanto, se estudiará el cumplimiento del requisito de subsidiariedad con respecto a estas pretensiones, y posteriormente se analizará lo correspondiente a las solicitudes restantes.

[7] Ver, entre otras, las sentencias de la corte constitucional SU-037 de 2009 y T-764 de 2010.PI
[8] Al respecto, la pretensión específica relacionada con los CDU está dirigida a excluir del presupuesto de la ejecución del PNIS a estos contratos y el descuento por concepto en su elaboración; no obstante, se concluye que todos los argumentos relacionados con los CDU estaban dirigidos a cuestionar la presunta condición exigida a los campesinos firmantes de suscribir tales acuerdos como requisito para percibir los beneficios del PNIS.

SC 5780-6

2.6.1. Estudio de la subsidiariedad de las pretensiones relacionadas con el cumplimiento de los acuerdos colectivos municipales y formularios de vinculación de núcleos familiares

186. Los compromisos presuntamente incumplidos hacen parte del Plan de Atención Inmediata (de ahora en adelante, PAI), dispuesto en los acuerdos colectivos municipales y los formularios individuales suscritos por las familias campesinas de El Retorno, Calamar y San José del Guaviare, en el marco del desarrollo e implementación del PNIS. Los componentes de este plan son los siguientes:

1) **Plan de Atención Inmediata (PAI), para los núcleos familiares de cultivadores y cultivadoras:**

Durante el primer año: 1) Realizar la entrega de la Asistencia Alimentaria Inmediata para desarrollar actividades de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, preparación de tierras para siembras legales o trabajos de interés comunitario, hasta por 12 meses por valor de $1.000.000 mensuales, el cual se entregará a cada familia de manera bimestral por valor de $2.000.000. 2) Invertir por familia para el proyecto de auto sostenimiento y seguridad alimentaria la suma de $1.800.000, por una sola vez. 3) Invertir por núcleo familiar para el proyecto de ciclo corto e ingreso rápido la suma de $9.000.000 por una sola vez.

Nota 1: los recursos contemplados para proyectos de auto sostenimiento y de ciclo corto se podrán ejecutar una vez estén los respectivos proyectos formulados y avalados por la asistencia técnica. La asistencia técnica integral se activa desde la firma del presente acuerdo y llegará a nivel veredal, en lo posible, desde el momento en que se formalice la vinculación de cada núcleo familiar al programa. En todo caso, se concertará con la comunidad el cronograma para la ejecución de esta actividad.

Durante el segundo año: Invertir por núcleo familiar para el proyecto productivo con visión de largo plazo y sufragar mano de obra, la suma de $10.000.000 por una sola vez.

Nota 2: los plazos establecidos en este acuerdo se empezarán a implementar a partir de la fecha del primer desembolso por concepto de Atención Alimentaria Inmediata del Plan de Atención Inmediata – PAI.

Adicionalmente se garantizará la prestación del servicio de Asistencia Técnica Integral, durante todo el proceso aplicando los criterios de asistencia técnica integral contenidos en los planes nacionales de la Reforma Rural Integral (RRI) en el sub punto 1.3.3.2., del Acuerdo Final de Paz.
El gobierno se compromete a implementar programas de asistencia técnica integral que garanticen el acompañamiento permanente a los núcleos familiares que se acojan al acuerdo en temas relacionados con: establecimiento,

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57) 601350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia
www.consejodeestado.gov.co
SC 5780-6

mantenimiento, cosecha, pos-cosecha, comercialización y fortalecimiento organizacional, entre otros, por un período de 24 meses.

La asistencia técnica determinará junto con la comunidad la ejecución colectiva o individual de los planes de inversión de los proyectos productivos. Durante todo el proceso se realizará el monitoreo y verificación de requisitos y compromisos.

187. El programa también establece los siguientes componentes del PAI para los núcleos familiares recolectores:

Plan de atención Inmediata (PAI), para los recolectores que sean reconocidos y avalados por la asamblea comunitaria y el PNIS:

Durante el primer año:

- Realizar la entrega de la Asistencia Alimentaria Inmediata por el desarrollo de actividades de sustitución de cultivos de uso ilícito, preparación de tierras para siembras legales y trabajos de interés comunitario, que habrán de ser definidas y priorizadas por las asambleas comunitarias y ejecutadas a través de contratos con las Juntas de Acción Comunal u organizaciones comunitarias y/o sociales hasta por 12 meses y con una asignación mensual de un millón de pesos ($1.000.000), que garantizará la seguridad alimentaria de los núcleos familiares que derivan ingresos de esta actividad.

Durante el segundo año:

- Se buscarán opciones de empleo temporal para las recolectoras y recolectores asentados y no asentados en la región: la identificación de obras comunitarias y otras fuentes de empleo que surjan en el marco de la implementación de la Reforma Rural Integral, que vinculen de manera prioritaria a miembros integrantes de los núcleos de las familias de los recolectores y recolectoras.

188. En cuanto a los espacios de participación y concertación que debían ser garantizados a las comunidades, el gobierno nacional se comprometió a promover el desarrollo y fortalecimiento de las asambleas comunitarias – las cuales serían el centro y la base del proceso de construcción participativa –, las comisiones de planeación participativa y los consejos de evaluación y seguimiento de los planes de sustitución y desarrollo alternativo. A su vez, se obligó a priorizar y desarrollar, de manera concertada con las comunidades, los componentes estructurales de los PISDA, tales como las obras de infraestructura social de ejecución rápida, sostenibilidad y recuperación ambiental, acceso y formalización de la propiedad, entre otros.

189. Ahora bien, los formularios de vinculación de núcleos familiares se firmaron con fundamento en los acuerdos colectivos municipales y, a su vez, estos documentos corresponden a la implementación del punto 4 del acuerdo final de paz.

SC 5780-6

En efecto, el PNIS es un programa que surge de un compromiso suscrito por el Gobierno Nacional en la firma de dicho acuerdo, cuyo punto 4 planteó como objetivo «generar condiciones materiales e inmateriales de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por los Cultivos de Uso Ilícito, en particular para las comunidades campesinas y en situación de pobreza que derivan su subsistencia de esos cultivos».

190. De tal forma, dado que las pretensiones estudiadas corresponden a exigencias al Gobierno Nacional que se fundamentan tanto en el punto 4 del acuerdo final para la paz, como en los acuerdos colectivos municipales y los formularios de vinculación, es necesario estudiar su naturaleza jurídica[9].

2.6.1.1. Naturaleza jurídica del Acuerdo Final de Paz

191. El 24 de noviembre de 2016 se suscribió el Acuerdo de Paz, del que es objeto esta acción constitucional. Dentro del preámbulo contentivo del pacto se estableció que el artículo 22 de la Constitución Política de Colombia «impone la paz como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento». Asimismo, dispuso que los derechos y libertades reconocidos por la carta máxima implican responsabilidades entre las que están el logro y mantenimiento de la paz.

192. El punto 4, relativo a la «solución al problema de las drogas ilícitas», aclaró que para construir soluciones sostenibles en torno a esta problemática que garantizaran la protección de los derechos fundamentales de los que se verían afectados, era necesaria, tanto la participación ciudadana, como la presencia y fortalecimiento del Estado. Especialmente de las instituciones responsables de la atención social y de la seguridad y protección de las comunidades.

193. Un aspecto clave para la solución del problema de las drogas ilícitas consiste en resolver lo que atañe a los cultivos de uso ilícito. Así las cosas, «con el fin de generar condiciones materiales e inmateriales de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas (…), en particular para las comunidades campesinas en situación de pobreza (…)», se pondría en marcha el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).

194. El PNIS se creó mediante el Decreto 896 de 2017, en el ejercicio de las facultades para la paz conferidas al presidente de la República en el artículo 2 del

[9] En este apartado, se reiterará la siguiente sentencia de la Sala de Sección, mediante la cual se estudió un asunto con presupuestos fácticos análogos: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia 15.06.23. M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil. Expediente: 11001-03-15-000-2022-03053-01.

SC 5780-6

Acto Legislativo 01 de 2016. En la norma en cita se dispuso que el alto mandatario tendría 180 días siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo para expedir decretos con fuerza material de ley, con el objetivo de «facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera».

195. Los objetivos del PNIS fueron, entre otros, superar las condiciones de pobreza de las comunidades campesinas y de los núcleos familiares afectados por los cultivos de uso ilícito, promover la sustitución voluntaria a través del impulso de planes integrales municipales y comunitarios, generar políticas y oportunidades productivas para los cultivadores y asegurar la sostenibilidad del programa. En procura del logro de todo lo expuesto, el PNIS podía vincular a loslíderes y lideresas de las comunidades.

196. En el documento en mención – Acuerdo Final de Paz – se apreció que «un fundamento indiscutible de la solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito se encuentra en el carácter voluntario y concertado (…)» de las comunidades y el compromiso del Gobierno Nacional. Este último, con el fin de garantizar condiciones de vida y trabajo «para el bienestar y buen vivir», particularmente de aquellos que se han visto afectados con este flagelo.

197. Así las cosas, con el fin de materializar lo expuesto, se señaló que se celebrarían acuerdos colectivos entre las comunidades, el Gobierno Nacional y las entidades territoriales.

198. Ahora bien, con el fin de darle seguridad y peso jurídico a lo pactado, mediante el Acto Legislativo 02 de 2017[10], se dispuso lo siguiente:

> **ARTÍCULO 1°.** La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio así: Artículo transitorio xx. En desarrollo del derecho a la paz, los contenidos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz establey 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

[10] Por Medio Del Cual Se Adiciona Un Artículo Transitorio A La Constitución Con El Propósito De Dar Estabilidad Y Seguridad Jurídica Al Acuerdo Final Para La Terminación Del Conflicto Y La Construcción De Una Paz Estable Y Duradera.

SC 5780-6

> normativos del AcuerdoFinal 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.

199. La anterior disposición fue examinada por la Corte Constitucional en la sentencia C-630 de 2017, en la que se declaró su exequibilidad.

200. Específicamente, sobre el inciso segundo se refirió el Alto Tribunal Constitucional en el sentido de precisar que la norma:

> no plantea problemas competenciales en cuanto que, en primer lugar, se trata de garantizar la ejecución del Acuerdo Final en cuanto política pública formulada por el Gobierno, refrendada por el Congreso en los términos de la Sentencia C-699 de 2016, y elevada a la categoría de política de Estado mediante el Acto legislativo objeto de revisión. Adicionalmente, en cuanto remite al desarrollo normativo del Acuerdo, tratándose en consecuencia del cumplimiento de normas de carácter constitucional y legal que al formar parte del ordenamiento jurídico tienen fuerza vinculante general[11].

201. De conformidad con lo anterior, el Acuerdo Final de Paz es una política pública formulada por el Gobierno Nacional y aprobada por el Congreso de la República. Es decir que lo pactado en el acuerdo no tiene la naturaleza de acto administrativo o ni cuenta con fuerza material de ley, sino que se trata de una política pública.

202. Al respecto, la Corte Constitucional[12] estableció que son 3 las condiciones que debe orientar una política pública:

I. Que la política efectivamente exista, es decir, se debe tratar de un programa de acción estructurado que le permita a la autoridad responsable adoptar las medidas adecuadas y necesarias a que haya lugar. Por eso, se vulnera una obligación constitucional de carácter prestacional y programática, derivada de un derecho fundamental, cuando ni siquiera se cuenta con un plan para cumplirla progresivamente.

II. Que la finalidad de la política debe tener como prioridad garantizar el goce efectivo de un derecho. Por tanto, no puede tratarse de una política únicamente simbólica que no esté acompañada de acciones reales y concretas. Por tanto, se vulneran las disposiciones constitucionales cuando existe un plan o programa, pero se constata que solo está escrito y no se ha iniciado su ejecución o, que así se esté implementando, esto sea inocuo

[11] Énfasis de la sala.
[12] Sentencia T-422 de 2013.

SC 5780-6

porque no es sensible a los problemas y necesidades de los titulares del derecho en cuestión o porque su ejecución se ha diferido indefinidamente o durante un período de tiempo irrazonable.

III. Que los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de la política pública permitan la participación democrática. En tal sentido, la jurisprudencia constitucional ha considerado inaceptable que exista un plan que: no abra espacios de participación para las diferentes etapas del plan; que brinde espacios, pero que estos sean inanes y prevean una participación sin trascendencia. El grado mínimo de participación que se debe garantizar depende del caso en específico que se trate.

203. En este orden de ideas, el acuerdo de paz es una política pública, cuya naturaleza jurídica permite concluir que no existe un mecanismo judicial del que pueda valerse la parte tutelante para solicitar la defensa de sus derechos presuntamente transgredidos.

2.6.1.2. Naturaleza jurídica de los acuerdos colectivos municipales y los formularios individuales de vinculación

204. En lo que respecta a este punto, se tiene que estos acuerdos y formularios buscan materializar la implementación del PNIS, en este caso, en los municipios de El Retorno, Calamar y San José del Guaviare. Así, teniendo en cuenta que el PNIS proviene de un decreto autónomo, creado en virtud de las facultades para la paz de las que se dotó al presidente de la República con el Acto Legislativo 01 de 2016, este sí tiene fuerza material de Ley.

205. Pese a lo anterior, se reitera que lo pretendido por la parte actora es el cumplimiento de los acuerdos colectivos y de los formularios individuales suscritos por las comunidades campesinas en torno a los siguientes puntos:

I. El pago de los conceptos por seguridad alimentaria y la entrega de las inversiones en auto sostenimiento, seguridad alimentaria y en los proyectos de ciclo corto y largo.
II. Garantizar los derechos al debido proceso administrativo en las etapas de ejecución del programa.
III. Garantizar espacios de concertación y participación en la ejecución de los compromisos adquiridos.

206. Así las cosas, resulta necesario precisar la naturaleza jurídica de los acuerdos colectivos municipales y de los formularios individuales, de los cuales devienen los

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57) 601350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia
www.consejodeestado.gov.co
SC 5780-6

compromisos que, a juicio de la parte actora, no se han cumplido y concretan la vulneración de los derechos deprecados. Tomando en consideración que el fin último de lo pactado en los acuerdos colectivos y en los formularios individuales tiene como objetivo la implementación de la política pública «solución al problema de las drogas ilícitas», los pactos allí suscritos crean efectos jurídicos.

207. Para la Sala, los efectos de los acuerdos colectivos y de los formularios individuales son jurídicos y, especialmente, constitucionales por el impacto que tienen en la comunidad. Se recuerda que los hechos generadores de la presunta vulneración de los derechos fundamentales en el asunto en concreto, provienen de la condición de la comunidad campesina cuyos derechos se agencian por medio de la presente acción constitucional, como sujetos de especial protección constitucional que derivaban su subsistencia y mínimo vital del cultivo de productos de uso ilícito.

208. De igual forma, la transgresión alegada tiene su origen, presuntamente, en la vulneración a la buena con la que actuaron al suscribir los acuerdos y formularios en cuestión, ante la confianza legítima depositada en el compromiso del Gobierno Nacional, de conformidad con la cual, la materialización del acuerdo final de paz y las políticas públicas que se implementarían, derivarían en la consecución de una paz estable y duradera.

209. Sobre el derecho a la paz, como un objetivo del Estado Social de Derecho en el marco de la implementación del Acuerdo Final de Paz, la Corte Constitucional[13] ha indicado que la paz es un objetivo de primer orden con una triple condición, pues es un derecho, un deber y un valor fundante de dicho modelo, lo cual conlleva a obligaciones en, al menos, 3 aspectos:

I. Un deber estatal de diseño e implementación de acciones normativas y de política pública, dirigidas a la superación del conflicto armado y, en general, el logo de la convivencia pacífica.
II. Un deber social de preferir a la solución pacífica como mecanismo exclusivo y constitucionalmente admisible para la resolución de controversias.
III. El logro progresivo de la plena vigencia de los derechos fundamentales, lo que es un presupuesto tanto para la paz como para la vigencia del orden democrático desde una perspectiva material.

[13] Sentencia C-019 de 2018 de la Corte Constitucional.

SC 5780-6

210. En vista de lo anterior, la consecución del objetivo del Acuerdo Final, esto es, la paz estable y duradera, implica el pleno y efectivo goce de los derechos fundamentales, principalmente de las víctimas del conflicto armado.

211. En tanto que los acuerdos colectivos municipales y los formularios individuales persiguen la implementación del PNIS, creado mediante un decreto autónomo que expidió el presidente de la República, la suscripción de estos conlleva efectos jurídicos. De tal forma, aquellos tienen la naturaleza de ser actos administrativos bilaterales que propenden por materializar el programa mediante la consecución de compromisos tanto del gobierno, como de los actores del conflicto. Esto, dado que, hacen a sus beneficiarios sujetos de los efectos jurídicos que se crean en procura de la erradicación y sustitución de los cultivos de uso ilícito y del pleno goce del derecho a la paz.

212. En este orden de ideas, principio sería viable considerar que contra los acuerdos colectivos y los formularios individuales procedería la acción de cumplimiento en los términos de la Ley 393 de 1997, teniendo en cuenta que se busca la atención de los compromisos allí dispuestos. No obstante, en el punto de la subsidiariedad de la acción de tutela, la Corte Constitucional ha especificado las siguientes excepciones a la regla que permiten acudir, en primer lugar, al ejercicio de este mecanismo de amparo:

I. Cuando no exista otro medio judicial de protección o si, de acuerdo con las circunstancias especiales del caso en concreto, este no es idóneo o eficaz para garantizar la protección constitucional.

II. A pesar de existir otro mecanismo judicial idóneo y eficaz, es necesario evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable de los derechos fundamentales de la parte actora.

213. De lo expuesto se aclara en primera medida que la acción de cumplimiento no es idónea, pues con la promoción de la presente acción de tutela, los demandantes solicitan la protección de sus derechos fundamentales. Al respecto, la Sección Quinta del Consejo de Estado ha manifestado que no se puede proponer aquella acción prevista en la Ley 393 de 1997 cuando se pretende la protección de garantías constitucionales, dado que la petición judicial devendría en improcedente.

214. A lo anterior se agrega que este mecanismo de amparo, más que buscar el cumplimiento de un mandato legal o con fuerza de ley dispuesto en un acto administrativo, lo pretendido por los tutelantes es el amparo de derechos fundamentales esenciales como lo son el debido proceso, la vida en condiciones

SC 5780-6

dignas, la participación, el mínimo vital de una población que goza de especial protección constitucional.

215. Lo anterior pues, a juicio de las actoras, las personas cuyos derechos son agenciados en esta demanda no han recibido los beneficios económicos ni en especie para sostener las actividades económicas que les permitan devengar los ingresos para satisfacer sus necesidades básicas. A su vez, esta presunta vulneración sistemática de sus garantías fundamentales ha estado inmersa trasversalmente en una transgresión a derechos como el debido proceso administrativo y la participación.

216. En este orden de ideas, tampoco sería viable ejercer algún medio de control contra los actos administrativos contentivos de los acuerdos colectivos o de los formularios individuales, dado que no se está cuestionando su legalidad.

217. Se resalta, además, que no resolver si efectivamente las accionadas no han atendido los compromisos de las personas que dependían económicamente de los cultivos de uso ilícito o de actividades conexas, de los líderes sociales que impulsaron la implementación del PNIS y la firma de los formularios individuales, podría acarrear un perjuicio irremediable. Esto pues, es probable que de ocurrir lo alegado por la parte actora, existan familias de los municipios de El Retorno, Calamar y San José del Guaviare que no están percibiendo lo necesario para sobrellevar las obligaciones que les permitan vivir en condiciones dignas a causa del incumplimiento de entidades y organismos del Estado, aunado a que no cuentan con un trabajo o ingreso estable, con lo que se estaría perpetuando una vulneración grave al mínimo vital de estas personas.

218. Se destaca que los formularios individuales y el Acuerdo Colectivo reflejan el compromiso de las partes involucradas en cumplir con el fin previsto en el PNIS y en el punto 4 del Acuerdo Final de Paz. La solución al problema de las drogas como una política pública, a través del Acuerdo Final de Paz, buscó promover «una nueva visión que dé un tratamiento distinto y diferenciado al fenómeno del consumo, al problema de los cultivos de uso ilícito, y a la criminalidad organizada asociada al narcotráfico, asegurando un enfoque generalde derechos humanos».

219. En lo que respecta a la vulneración al derecho al debido proceso administrativo en la implementación del PNIS, es necesario hacer las siguientes precisiones. Tal como lo manifestó la ART, ante la ausencia de un procedimiento especial, en este trámite se aplican las normas generales de la Ley 1437 de 2011. En virtud de esto, la entidad aclaró que a las familias retiradas se les adelantó un

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57) 601350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia
www.consejodeestado.gov.co
SC 5780-6

proceso mediante el cual se comunicó de manera individual los motivos por los que no pudieron continuar en el programa.

220. A su vez, la entidad manifestó que la suspensión de un beneficiario del PNIS «constituye un trámite administrativo netamente originado en su interior, que no configura un acto administrativo o comunicación alguna que deba ser notificada, ya que es un estudio previo que surge de un presunto incumplimiento de requisitos y/o compromisos del beneficiario».

221. En relación con las situaciones de retiro de los beneficiarios por supuestos incumplimientos de requisitos y/o compromisos del programa, la sala advierte que la ART no anexó los respectivos actos administrativos motivados ni prueba alguna de que hubiera comunicado a cada familia excluida su situación. En este punto resulta importante precisar que la carga de la prueba recae en las entidades accionadas por encontrarse en una mejor posición de probar lo que manifiestan. Así, si en efecto la ART ha expedido las respectivas decisiones susceptibles del recurso de reposición en sede administrativa y que se pueden demandar a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, pudo relacionar o incorporar a este trámite tales actos para comprobar que realmente los ha expedido.

222. La entidad manifestó que la parte actora tenía la carga de probar el supuesto de hecho que alegaba, esto es, el incumplimiento por parte de la entidad. Agregó que para el efecto podía solicitar o aportar las pruebas pertinentes. A lo largo de su intervención, sostuvo que incluso la Corte Constitucional estableció el deber de probar si quiera de forma sumaria la vulneración alegada en sede de tutela.

223. Sobre lo expuesto, este cuerpo colegiado debe resaltar que pese a ser cierto que las partes tienen la carga de probar lo que alegan, también lo es que la Corte Constitucional[14], tras analizar el artículo 167 del Código General del Proceso, estableció que en virtud del principio de la carga dinámica de la prueba, en algunos casos se invierte la carga probatoria. A modo de ejemplo, citó las relaciones laborales en las que hay subordinación de una parte respecto de otra, en las instituciones castrenses y también en los eventos en que sujetos de especial protección constitucional se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta, especialmente frente a sujetos históricamente discriminados.

224. Visto lo anterior, como se ha expuesto con antelación, el grupo actor se conforma por familias campesinas cuyas condiciones socioeconómicas y geográficas las han obligado a acudir al del cultivo de ilícitos para garantizar su

[14] Ver sentencia C-086 de 2016.

SC 5780-6

subsistencia básica. En ese sentido, es claro que son sujetos de especial protección constitucional que se encuentran en situación de debilidad y desventaja frente a las instituciones del Estado. Aunado a lo anterior, es necesario enfatizar que del cumplimiento de los compromisos adquiridos por parte de las accionadas, pueden depender garantías constitucionales de los agenciados como son la vida y el mínimo vital.

225. De conformidad con lo explicado, de ser cierto que la ART ha dictado actos administrativos definiendo la situación de las personas excluidas del PNIS y se los ha notificado, tenía la carga de probar que efectivamente desplegó tal actuación. Incumplir con esto impide que se tenga por probado que existen decisiones motivadas de la administración que explican por qué hay grupos familiares de estos municipios que han sido desvinculados del PNIS. A su vez, esto no permite que el juez de tutela pueda concluir que existen actos administrativos que han definido la situación jurídica concreta de estas personas y que, por tanto, cuentan con una decisión de la administración que puedan eventualmente recurrir ante las autoridades judiciales.

226. Genera una mayor atención la situación de las personas suspendidas del programa, dado que la misma autoridad informó que para el trámite de suspensión de los beneficiarios, existe un procedimiento interno cuyas decisiones no son comunicadas a los administrados. Esto, pues el único acto administrativo que, a su juicio, implica una decisión definitiva frente a la situación del sujeto en el programa, es el que comunica el retiro.

227. Por tanto, ante una posible vulneración del derecho al debido proceso ante la falta de comunicación debida del cambio de la situación administrativa de los beneficiarios del programa cuando son suspendidos del mismo, es necesario que el juez de tutela intervenga y estudie esta situación, para así tomar las decisiones pertinentes, en caso de concluir que, en efecto, se ha configurado una transgresión de esta garantía constitucional.

228. Por lo manifestado hasta el momento, para la Sala la parte actora carece de otro instrumento de defensa judicial para obtener la protección de los derechos fundamentales que considera violados para solicitar los pagos de asistencia alimentaria que faltan, o aquellos a quienes no se les ha desembolsado ningún rubro, así como para solicitar la entrega de los proyectos productivos.

2.6.2. Estudio de la subsidiariedad de las pretensiones relacionadas con excluir la exigencia de la suscripción de los CDU como condición para percibir los beneficios del PNIS

SC 5780-6

229. Previo al respectivo estudio, es necesario analizar brevemente la naturaleza y regulación de los CDU. Los CDU con una modalidad de administración terrenos baldíos no susceptibles de adjudicación que está regulada en el Acuerdo 118 de 2020 de la ANT que modificó el Acuerdo 58 de 2018 de la misma entidad. Este acuerdo reglamenta el procedimiento administrativo de otorgamiento de los derechos de uso mediante el cual se planteó como uno de sus fines reglamentar el trámite de regularizar la ocupación de las familias en las áreas de reserva forestal y promover el cuidado de los ecosistemas ambientalmente estratégicos por medio del uso consciente y sostenible del suelo a través de los proyectos permitidos por los instrumentos ambientales y de ordenamiento correspondientes.

230. Dicho acuerdo contempló en el parágrafo 3.º del artículo 2 que el contrato de aprovechamiento de los suelos quedaría supeditado al compromiso del ocupante para efectuar la erradicación del cultivo ilícito; no obstante, cuando lo que existiera sobre el predio fuera el riesgo de afectación, previó que dentro de los compromisos debería ser explícito que le interesado debería hacer todo lo necesario para que dicho riesgo no fiera provocado por él mismo, así como denunciar cuando provenga de otros sujetos, de conformidad con lo estipulado en la norma.

231. De conformidad con lo anterior, se concluye que la parte actora al pretender que no se apliquen los CDU a la situación de las familias campesinas, cuestiona el procedimiento regulado por un acto administrativo de carácter general y abstracto y, por tanto, cuenta con el medio de control de nulidad simple consagrado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011. Lo anterior pues lo que se controvierte es la legalidad de la aplicación de estos contratos a las familias firmantes de los acuerdos y formularios de vinculación del PNIS que se encuentren en la misma situación de los actores.

232. Por tanto, dicho estudio trasciende las competencias con las que cuenta el juez de tutela, pues cualquier análisis que llevara a cabo en la situación en particular implicaría indagar por la correspondencia de esta normatividad con el ordenamiento jurídico en los casos de la exigencia de la suscripción de los CDU con el fin de que las familias adscritas al PNIS continúen percibiendo los beneficios del programa.

233. A su vez, se pone de presente que si bien se acreditó que los agenciados se encuentran en una condición de debilidad manifiesta y de perjuicio irremediable en relación con el presunto incumplimiento sistemático de los componentes del PNIS, no se comprobó la existencia de un daño inminente para estos sujetos por el hecho de suscribir los contratos. Por el contrario, se tiene que las normas que regulan el trámite de los CDU desarrollan disposiciones de carácter constitucional como el derecho al medio ambiente como un bien jurídico de especial protección

SC 5780-6

constitucional y el deber superior de protección de los recursos naturales y las áreas de especial importancia ecológica, tales como las zonas de reserva forestal.

234. En este sentido, se declarará la improcedencia de las pretensiones relacionadas con la exigencia de la firma de los CDU, pues para lo solicitado, los actores cuentan con el medio de control de nulidad simple por medio del cual pueden cuestionar la legalidad de las normas que regulan tales contratos, al tratarse de actos de carácter general, impersonal y abstracto.

235. Ahora bien, uno de los argumentos reiterados por la parte actora en este punto es la presunta vulneración del derecho al debido proceso administrativo ante la falta de comunicación y socialización de los términos en que se suscribirían los contratos, así como de sus implicaciones. A su vez, alegan una presunta vulneración de los derechos de participación y de ser oídos durante las respectivas actuaciones administrativas, en lo que atañe a la implementación de estos contratos.

236. Al tratarse de una presunta vulneración del derecho al debido proceso administrativo, en lo que respecta a las actuaciones que han adelantado las demandadas frente a la implementación de los CDU, este juez constitucional estudiará lo pertinente. Esto, pues lo alegado por la parte actora corresponde a la definición de la situación administrativa de cada uno de los beneficiarios en los términos señalados con antelación en el acápite del análisis del requisito de subsidiariedad frente a las presuntas vulneraciones a dicha garantía de orden superior. Lo anterior, en la medida en que el hecho de percibir los beneficios del PNIS está supeditado a la suscripción de los CDU y lo argüido frente a este punto es una presunta falta de socialización de las cláusulas de estos contratos y sus implicaciones.

2.6.3. Estudio de la subsidiariedad de las pretensiones relacionadas con ordenar el establecimiento de un mínimo vital extraordinario para los beneficiarios del PNIS que a la fecha no cuentan con proyectos de ciclo corto y largo y de actualizar los valores de los proyectos de ciclo corto y largo a los valores de la inflación.

237. En relación con este punto, lo pretendido por la parte actora es una modificación de la política pública en cuanto a los recursos destinados a su implementación, pues implica establecer un presupuesto extraordinario no previsto por el PNIS. La sala advierte que estas pretensiones son improcedentes por los argumentos que se exponen a continuación.

238. Lo pretendido por la parte actora mediante estas solicitudes es una modificación de los acuerdos colectivos municipales y los formularios de vinculación

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57) 601350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia
www.consejodeestado.gov.co
SC 5780-6

en cuanto al componente presupuestal establecido por dichos actos para la implementación del PNIS. En tal sentido, su objetivo final es cuestionar su legalidad pues, a su juicio, los recursos establecidos allí no son suficientes para lograr las finalidades establecidas por el programa.

239. Si bien ya se advirtió la necesidad de que el juez de tutela lleve a cabo el estudio correspondiente en cuanto a la presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados por la presunta falta sistemática de ejecución del plan, la parte actora no presentó una argumentación tendiente a demostrar la insuficiencia del PNIS y de los compromisos adquiridos en la suscripción de tales acuerdos y formularios.

240. En efecto, todos los argumentos formulados por las agentes oficiosas cuestionan la omisión y negligencia de las autoridades demandadas en la implementación del plan. Por tanto, se concluye que la pretensión del aumento de recursos en la ejecución de esta política pública no trasciende de una órbita estrictamente económica, pues no se acreditó la existencia de un perjuicio irremediable en materia constitucional frente a los dineros previstos por el programa para la consecución del PNIS.

241. En tal sentido, un estudio de fondo de estas pretensiones implicaría que el juez de tutela analizara la legalidad de estos actos administrativos contentivos de los acuerdos municipales y los formularios suscritos por los interesados, lo cual trasciende la competencia con la que cuenta el juez de tutela. Lo anterior, pues los actores pueden acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para cuestionar la legalidad de dichos rubros establecidos. Esto, mediante los mecanismos judiciales previstos para el efecto por el ordenamiento.

242. A su vez, tal como lo ha estipulado la Corte Constitucional en jurisprudencia reiterada[15], no resulta procedente que, en aras de proteger los derechos fundamentales en sede de tutela, el juez pueda proferir órdenes tendientes a asignar erogaciones presupuestales a un sector en particular para superar el déficit financiero que presente, pues no es una competencia asignada al juez constitucional. De tal forma, el alto tribunal ha insistido que no es posible que el operador judicial, en sede constitucional, sustituya al Gobierno Nacional en su gestión de formular y aplicar la política fiscal del Estado, como tampoco resulta procedente, con el propósito de proteger garantías de orden superior, cuestionar decisiones que con respecto a esta facultad se tomen. Lo anterior, pues de ser posible esta sustitución, se podría concluir que el constituyente le confió al juez

[15] Al respecto, ver: sentencia SU-1052 de 2000; sentencia SU-1113 de 2000; sentencia SU-1148 de 2000; sentencia T-324 de 2019.

SC 5780-6

constitucional el poder de decidir todos los asuntos públicos, con inclusión de la dirección económica del Estado, lo cual contradice abiertamente la Constitución Política[16].

2.7. Caso en concreto[17]

243. Como se expuso en los antecedentes, el extremo accionante expone que la vulneración de sus derechos fundamentales de las familias campesinas de los municipios de El Retorno, Calamar y San José del Guaviare que suscribieron los formularios individuales con el Gobierno Nacional,en procura de sustituir y erradicar los cultivos de uso ilícito de los que subsistían, provienen de:

I. La falta de cumplimiento de los compromisos pactados en los acuerdos colectivos suscritos en los municipios de San José del Guaviare, El Retorno y Calamar y los formularios de vinculación, en relación con el pago de los conceptos por seguridad alimentaria y la entrega de las inversiones en auto sostenimiento, seguridad alimentaria y en los proyectos de ciclo corto y largo.

II. La ausencia de garantía de los derechos al debido proceso administrativo en las etapas de ejecución del programa. En consonancia con lo anterior, la omisión de entregar información sobre el estado de cada uno de los accionantes frente al PNIS y ordenar la revisión de los casos de aquellas personas que se encuentran suspendidas, retiradas y excluidas del plan.

III. La falta de garantías de los espacios de concertación y participación en la ejecución de los compromisos adquiridos.

244. El Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, declaró la improcedencia del mecanismo de amparo al considerar que la tutela no está prevista para reconocer derechos de carácter económico ni para dirimir controversias contractuales ni conflictos de naturaleza patrimonial. A su vez, sostuvo que los derechos invocados se encuentran sujetos al principio de legalidad del gasto público, pues lo pretendido es el avance del cumplimiento de varios componentes económicos del PNIS. A su vez, argumentó que no se acreditaron circunstancias de amenaza de derechos fundamentales derivada de la ejecución del programa con incidencia en las necesidades básicas que afecten su mínimo vital.

[16] En los mismos términos se ha pronunciado la Corte Constitucional, entre otras, en las sentencias referenciadas con antelación.
[17] En este apartado, se reiterará la siguiente sentencia de la Sala de Sección, mediante la cual se estudió un asunto con presupuestos fácticos análogos: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia 15.06.23. M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil. Expediente: 11001-03-15-000-2022-03053-01.

SC 5780-6

245. Al tratarse de familias campesinas cuyas condiciones de desplazamiento forzado les obligaron a depender económicamente del cultivo de productos ilícitos como la hoja de coca, la sala considera necesario hacer un estudio del PNIS desde la perspectiva del derecho a la paz como una garantía de orden superior que es transversal a la situación actual que padecen ante la presunta falta sistemática de cumplimiento de dicho programa por parte de las autoridades accionadas.

2.7.1. Caracterización del derecho a la paz en el caso en concreto

246. La Corte Constitucional ha manifestado que el derecho a la paz se ha entendido «como una de las manifestaciones básicas del respeto debido a la dignidad de las personas»[18]. De igual forma, consideró que esta garantía fundamental tiene una triple connotación, a saber, como valor, como derecho y como deber.

247. Como deber, especialmente del Estado, se concreta en el establecimiento de obligaciones por parte de las autoridades:

> que se traducen en la existencia de *(i)* un deber de todos de vivir con sujeción al ordenamiento jurídico y de tramitar de manera pacífica las diferencias por los cauces en él previstos *(ii)* un deber estatal de diseño e implementación de acciones normativasy de política pública dirigidas al propósito de garantizar la convivencia pacífica, una acción estatal orientada al logro progresivo del pleno ejercicio de los derechos fundamentales, y *(iv)* una opción preferencial por la solución pacíficacomo mecanismo de resolución de conflictos que excedan los marcos constitucionales[19]».

248. La Corte Constitucional ha reconocido la paz como «un derecho subjetivo de cada persona individualmente considerada», con el correlativo deber de, como merecedora de la garantía, «buscar la paz social»[20]. En calidad de derecho fundamental, la misma corporación ha indicado lo siguiente:

> de su garantía depende la efectividad de los demás derechos civiles y políticos de la persona, como un deber jurídico de los ciudadanos, en tanto les corresponde propender por su logro y mantenimiento, pues la paz no es algo que concierna privativamente a los organismos y funcionarios del Estado, sino que vincula a todos los colombianos, como lo declara expresamente el artículo 22 Superior, a cuyo tenor es un derecho de todos y un deber de obligatorio cumplimiento.[21]

[18] Sentencia C-630 de 2017, de conformidad con el preámbulo de la Declaración de los Derechos Humanos de 1948.
[19] Ibidem.
[20] Ibidem.
[21] Ibidem.

SC 5780-6

249. A modo de conclusión, el derecho a la paz se ha considerado imperativo e insustituible para el goce de los demás derechos fundamentales contenidos enla Carta Política.

250. Ahora bien, con el Decreto Ley 902 de 2017, dictado por el presidente dela República en el uso de las facultades especiales para la paz que le concedió el Acto Legislativo 01 de 2016, se buscó atender los compromisos pactados con el Acuerdo de Paz. Dentro de estos, se encuentra:

> sentar las bases para la transformación estructural del campo y establecer como objetivos contribuir a su transformación estructural, cerrar la brecha entre el campo y la ciudad, crear condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural, integrar las regiones,contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía; en aras de contribuir a la construcción de unapaz estable y duradera.[22]

251. De conformidad con ello y ante la persistencia de un conflicto armado de larga duración, que causó «el desplazamiento forzado de millones de personas,cientos de miles de muertos y desaparecidos, así como decenas de miles de víctimas de amenaza, despojo y abandono forzado de tierras, secuestro, tortura, violencia sexual, reclutamiento de niños y niñas, entre otros graves y masivos crímenes», se vio la necesidad de acudir a medios alternativos por parte del Estado y los actores del conflicto armado, y suscribir un Acuerdo de Paz que buscara la consolidación de la garantía dentro del territorio nacional, y el correlativo disfrute de los demás derechos fundamentales.

252. Es relevante poner de presente que el Alto Tribunal Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucionales de los campesinos del país en la sentenciaT-025 de 2004. En esta se enfocó en que:

> es deber del Estado apoyar la estabilización socioeconómica de tales víctimas, para lo cual se torna indispensable su identificación inmediata respecto a sus capacidades personalespara extraer conclusiones que faciliten la creación de oportunidades de estabilización, que respondan a sus condiciones reales, y que les permitansubsistir de forma autónoma.

253. Sobre el reconocimiento y preponderancia que se le otorgó al derecho a la paz, con la suscripción del Acuerdo Final, la Corte Constitucional precisó que[23]:

[22] Sentencia T-421 de 2019 de la Corte Constitucional.
[23] Ibidem.

SC 5780-6

> (…) es, en síntesis, una de las decisiones constitucionales más significativas y, a juicio de la Corte, se trata de un propósito que vincula jurídicamente, de diferente modo y en diversos grados, la actuación de las autoridades y de los particulares. En esa dirección, la jurisprudencia más reciente de este Tribunal ha puesto de presente que la protección constitucional de la paz, al paso que implica un deber estatal de diseño e implementación de acciones, normativas y de política pública,dirigidas a la superación del conflicto armado y, en general, el logro de la convivencia pacífica, comporta, también una opción preferencial por la solución pacífica como instrumento constitucionalmente deseable de resolución de las controversias y el logro progresivo de la plena vigencia de los derechos fundamentales, "*lo cual es un presupuesto tanto para la paz como para la vigenciadel orden democrático, concebido desde una perspectiva material*".

254. El PNIS, en el marco de la consolidación de la paz estable y duradera a partir de la política pública de «solución al problema de las drogas ilícitas» ha sido de suma importancia. El programa referido destacó que un eje central para la consecución de la paz, radica en «la acción eficaz del Estado en todo el territorio nacional»[24]. Esto, especialmente en aquellas zonas en las que no ha podido intervenir el Estado.

255. Así, se resalta que cobra mayor preponderancia el cumplimiento de los compromisos suscritos por el Gobierno Nacional con los campesinos que hacen parte de los municipios del Guaviare, por distintas razones. Algunas de las familias de las que se alega la vulneración de las garantías fundamentales invocadas, han sido víctima del desplazamiento forzado, lo que llevó a que encontraran en los cultivos ilícitos su fuente principal de ingresos.

256. Por tanto, la materialización de los compromisos de las instituciones que permitan que las familias que finalmente fueron reconocidas por el Estado puedan optar por el camino de la legalidad es de gran importancia. Ello no solo conllevaría a conseguir la paz dentro de tal territorio, sino que a partir de la erradicación de los cultivos de uso ilícito y del abandono de las actividades relacionadas por parte de la comunidad, aunado a la entrega de las ayudas económicas y en especie que recibirían en contraprestación, podrían lograr la protección de varios de los demás derechos fundamentales dispuestos en la carta política.

257. Poder ejercer distintas actividades económicas agrícolas, o afines, en los territorios que ocupan estas familias, conllevará a que puedan, no solamente gozar de paz, sino de una vida digna, una vivienda, un trabajo, un mínimo vital, de alimentación e incluso de salud.

[24] Acuerdo Final de Paz.

SC 5780-6

258. La Corte Constitucional, tras declarar la exequibilidad del Decreto 896 de 2017, por medio del cual se creó el PNIS como un instrumento legal que permitiera llevar a cabo la política pública del punto 4 del Acuerdo Final de Paz, concluyó que «la opción por una salida negociada al conflicto maximiza el valor de la paz y constituye un paso hacia la efectiva vigencia de la Constitución. Debe producirse en armonía con otros principios y valores constitucionales entre los cuales se cuentan el principio democrático, la supremacía de la Constitución, los derechos de las víctimas, pero tiene un valor intrínseco en cuanto que la consolidación de la paz es un presupuesto para la materialización de los demás derechos».

259. De conformidad con lo expuesto, cobra especial relevancia verificar si en el presente asunto las entidades accionadas han cumplido los puntos de los acuerdos colectivos y de los formularios individuales. Esto, dado que la consecución de la paz implica la garantía y disfrute de los demás derechos fundamentales. Lo anterior, especialmente de grupos poblacionales que han sido declarados sujetos de especial protección constitucional ante la masiva vulneración que se han cometido sobre sus derechos fundamentales.

2.7.2. El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito

260. Se creó mediante el Decreto 896 de 2017. En esta norma, se estableció que la DSCI adscrita a la Alta Consejería Presidencial para el Postconflicto, estaría a cargo del programa. Su objetivo es la promoción de la sustitución voluntaria de los cultivos mencionados,a través de proyectos que contribuyan a superar la pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su sustento de esta actividad o relacionadas.

261. Sobre los beneficiarios, se dispuso que son «las familias campesinas en situación de pobreza» que dependen económicamente de los cultivos de uso ilícito y se comprometan de forma voluntaria con la no resiembra ni involucrarse en este tipo de labores. Como elementos para garantizar el desarrollo se fijaron las condiciones para las comunidades y territorios afectados, los planes integrales comunitarios y municipales de sustitución y desarrollo alternativo (PISDA), los acuerdos celebrados con las comunidades, la priorización de territorios y el tratamiento penal diferencial.

262. Entonces, el punto 4 del Acuerdo Final de Paz dispuso que con el fin de crear las condiciones materiales e inmateriales que garantizaran el bienestar de las comunidades afectadas a lo largo de la historia con los cultivos de uso ilícito, especialmente aquellas que derivaban su subsistencia de esta actividad y

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57) 601350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia
www.consejodeestado.gov.co
SC 5780-6

relacionadas, se crearía el PNIS. Así, con el Decreto 896 de 2017 nació el PNIS a la vida jurídica.

263. Para la materialización del programa se suscribieron los acuerdos colectivos celebrados con comunidades como las agenciadas y para que la ciudadanía se comprometiera, se firmaron los formularios individuales.

264. En cuanto a los responsables de la ejecución del PNIS, se evidencia que actualmente es la DCSI, la cual se creó en la Agencia de Renovación del Territorio (ART), para efectos de desarrollar y ejecutar el PNIS[25]

265. En cuanto al caso en concreto, los acuerdos colectivos fueron suscritos el 8, 9 y 11 de julio 2017, entre otros, por la DSCI y delegados de distintas asociaciones y organizaciones campesinas y presidentes de las juntas de acción comunal de los municipios de El Retorno, Calamar y San José del Guaviare.

266. Entre los compromisos a cargo de las comunidades y las familias a partir de la firma de los acuerdos colectivos y los formularios de vinculación, se encuentran los siguientes:

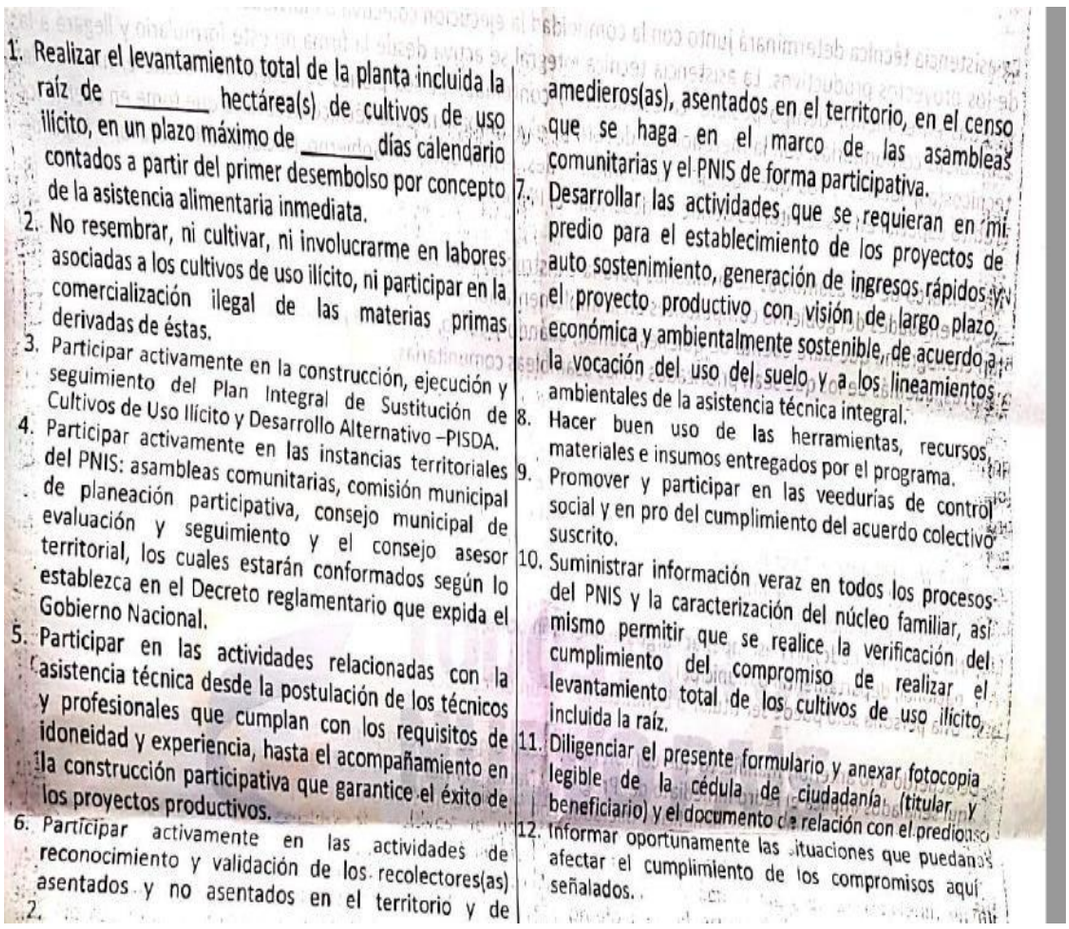
(v) El levantamiento manual total de los cultivos de uso ilícito, incluida la raíz, en un plazo máximo de 60 días calendario contados a partir del primer desembolso por concepto de asistencia alimentaria.
(vi) No resembrar, cultivar, ni involucrarse en labores asociadas a los cultivos de uso ilícito.
(vii) Participar activamente en la construcción, ejecución y seguimiento de los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA).
(viii) Intervenir en actividades relacionadas con la asistencia técnica.

267. Por su parte, el Gobierno Nacional se comprometió a cumplir con los componentes del Plan de Atención Inmediata (PAI) y Desarrollo de Proyectos Productivos, así como los demás componentes relacionados con el Plan para la comunidad en general, los cuales serían concertados con la misma, según los acuerdos colectivos. Lo anterior, se debía ejecutar de conformidad con lo contemplado en el numeral 4.1.3.6 del Acuerdo final de paz. Los compromisos concretos del gobierno encuentro al PAI se encuentran expuestos detalladamente en el numeral 184 y 185 de esta providencia.

[25] Mediante el Decreto 2107 de 2019.

SC 5780-6

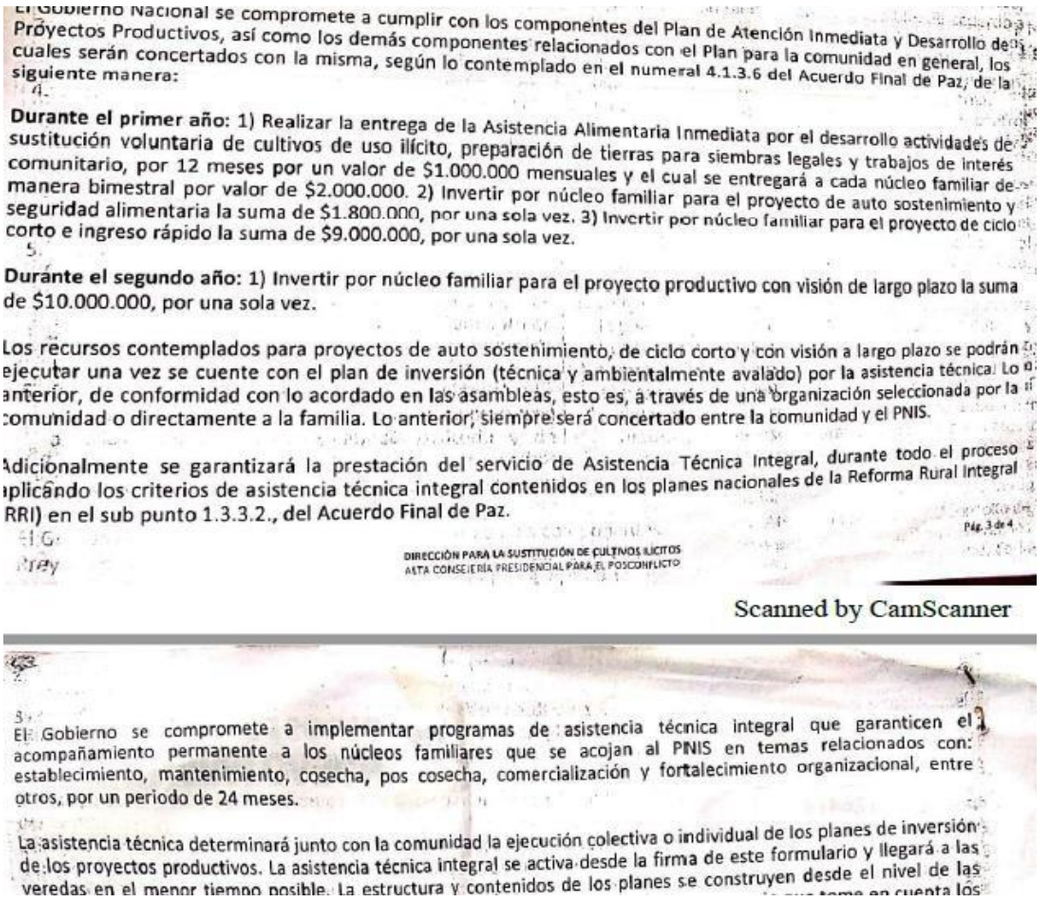
268. Ahora bien, en los formularios individuales suscritos por núcleo familiar, se dispone que el Gobierno Nacional se compromete a cumplir los componentes delPAI y al desarrollo de proyectos productivos. En cuanto a las familias, se reiteranlos compromisos expuestos en el Acuerdo Colectivo de 26 de agosto de 2017. Lo anterior, se ilustra a continuación:



1. Realizar el levantamiento total de la planta incluida la raíz de _____ hectárea(s) de cultivos de uso ilícito, en un plazo máximo de _____ días calendario contados a partir del primer desembolso por concepto de la asistencia alimentaria inmediata.
2. No resembrar, ni cultivar, ni involucrarme en labores asociadas a los cultivos de uso ilícito, ni participar en la comercialización ilegal de las materias primas derivadas de éstas.
3. Participar activamente en la construcción, ejecución y seguimiento del Plan Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y Desarrollo Alternativo –PISDA.
4. Participar activamente en las instancias territoriales del PNIS: asambleas comunitarias, comisión municipal de planeación participativa, consejo municipal de evaluación y seguimiento y el consejo asesor territorial, los cuales estarán conformados según lo establezca en el Decreto reglamentario que expida el Gobierno Nacional.
5. Participar en las actividades relacionadas con la asistencia técnica desde la postulación de los técnicos y profesionales que cumplan con los requisitos de idoneidad y experiencia, hasta el acompañamiento en la construcción participativa que garantice el éxito de los proyectos productivos.
6. Participar activamente en las actividades de reconocimiento y validación de los recolectores(as) asentados y no asentados en el territorio y de
7. amedieros(as), asentados en el territorio, en el censo que se haga en el marco de las asambleas comunitarias y el PNIS de forma participativa.
7. Desarrollar las actividades que se requieran en mi predio para el establecimiento de los proyectos de auto sostenimiento, generación de ingresos rápidos y el proyecto productivo con visión de largo plazo, económica y ambientalmente sostenible, de acuerdo a la vocación del uso del suelo y a los lineamientos ambientales de la asistencia técnica integral.
8. Hacer buen uso de las herramientas, recursos, materiales e insumos entregados por el programa.
9. Promover y participar en las veedurías de control social y en pro del cumplimiento del acuerdo colectivo suscrito.
10. Suministrar información veraz en todos los procesos del PNIS y la caracterización del núcleo familiar, así mismo permitir que se realice la verificación del cumplimiento del compromiso de realizar el levantamiento total de los cultivos de uso ilícito, incluida la raíz.
11. Diligenciar el presente formulario y anexar fotocopia legible de la cédula de ciudadanía (titular y beneficiario) y el documento de relación con el predio.
12. Informar oportunamente las situaciones que puedan afectar el cumplimiento de los compromisos aquí señalados.

269. En relación con el Gobierno Nacional, en dichos formularios se reiteran los principales compromisos relacionados con el cumplimiento del PAI:

SC 5780-6



El Gobierno Nacional se compromete a cumplir con los componentes del Plan de Atención Inmediata y Desarrollo de Proyectos Productivos, así como los demás componentes relacionados con el Plan para la comunidad en general, los cuales serán concertados con la misma, según lo contemplado en el numeral 4.1.3.6 del Acuerdo Final de Paz, de la siguiente manera:

Durante el primer año: 1) Realizar la entrega de la Asistencia Alimentaria Inmediata por el desarrollo actividades de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, preparación de tierras para siembras legales y trabajos de interés comunitario, por 12 meses por un valor de $1.000.000 mensuales y el cual se entregará a cada núcleo familiar de manera bimestral por valor de $2.000.000. 2) Invertir por núcleo familiar para el proyecto de auto sostenimiento y seguridad alimentaria la suma de $1.800.000, por una sola vez. 3) Invertir por núcleo familiar para el proyecto de ciclo corto e ingreso rápido la suma de $9.000.000, por una sola vez.

Durante el segundo año: 1) Invertir por núcleo familiar para el proyecto productivo con visión de largo plazo la suma de $10.000.000, por una sola vez.

Los recursos contemplados para proyectos de auto sostenimiento, de ciclo corto y con visión a largo plazo se podrán ejecutar una vez se cuente con el plan de inversión (técnica y ambientalmente avalado) por la asistencia técnica. Lo anterior, de conformidad con lo acordado en las asambleas, esto es, a través de una organización seleccionada por la comunidad o directamente a la familia. Lo anterior, siempre será concertado entre la comunidad y el PNIS.

Adicionalmente se garantizará la prestación del servicio de Asistencia Técnica Integral, durante todo el proceso aplicando los criterios de asistencia técnica integral contenidos en los planes nacionales de la Reforma Rural Integral (RRI) en el sub punto 1.3.3.2., del Acuerdo Final de Paz.

Pág. 3 de 4

DIRECCIÓN PARA LA SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS
ALTA CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA EL POSCONFLICTO

Scanned by CamScanner

El Gobierno se compromete a implementar programas de asistencia técnica integral que garanticen el acompañamiento permanente a los núcleos familiares que se acojan al PNIS en temas relacionados con: establecimiento, mantenimiento, cosecha, pos cosecha, comercialización y fortalecimiento organizacional, entre otros, por un periodo de 24 meses.

La asistencia técnica determinará junto con la comunidad la ejecución colectiva o individual de los planes de inversión de los proyectos productivos. La asistencia técnica integral se activa desde la firma de este formulario y llegará a las veredas en el menor tiempo posible. La estructura y contenidos de los planes se construyen desde el nivel de las

270. La ART mencionó en su intervención mencionó que a la fecha con corte del 31 de diciembre de 2022, se encontraban registradas 6254 familias en el PNIS en los municipios de El Retorno, Calamar y San José del Guaviare. A su vez, allegó un documento PDF en el que se informó que de las 2629 familias cuyos derechos son agenciados en la presente acción constitucional, 295 fueron retiradas del programa y 6 se encontraban suspendidas.

271. Por su parte, la parte actora alegó que una de las mayores dificultades con la que cuentan los agenciados es que no tienen conocimiento del estado en el cual se encuentra su vinculación al PNIS, ni las razones por las cuales a algunos se les ha incumplido sistemáticamente los términos a los cuales la DSCI se comprometió, dada la falta de notificación de estos trámites y, a su vez, las dificultades que presentan por la falta de recursos técnicos como la internet y por su ubicación geográfica.

272. A su vez, arguyó que, si bien los agenciados cumplieron los compromisos de erradicación y no resiembra, a la fecha de la interposición de la tutela y del memorial de impugnación, a varias familias no se les ha desembolsado el valor por concepto

SC 5780-6

de asistencia alimentaria inmediata y a otras les hicieron entrega de dichos dineros sin el cumplimiento de los plazos estipulados para ello.

273. A su vez, en cuanto a la ejecución de los proyectos como los de autosostenimiento y seguridad alimentaria, añadieron que los recursos fueron entregados a terceros y no fueron suministrados los insumos que permitieran la consecución de este proyecto. Pusieron de presente que, a la fecha de interposición de la tutela no se había cumplido con la inversión de la totalidad de los recursos en dicho proyecto

274. A su vez, indicaron que uno de los mayores obstáculos con los que se enfrentaban en materia de la implementación de los proyectos de seguridad alimentaria y de corto y largo plazo, era el incumplimiento sistemático en cuanto a la asistencia técnica requerida para su desarrollo.

275. Al respecto, la ART expuso que en el departamento del Guaviare había cumplido con el 97% de la asistencia técnica con una inversión de $11.977 millones para 5.571 familias; no obstante, la autoridad no allegó ningún documento que diera cuenta de dicho cumplimiento.

276. De conformidad con lo expuesto, la Sala entrará a verificar los supuestos de hecho alegados tanto por el tutelante, como por la ART, para resolver el problema jurídico en torno al pago de la asistencia técnica alimentaria y las suspensiones y exclusiones. Posteriormente, se centrará en corroborar los argumentos en lo que atañe a los proyectos productivos.

277. Se precisa que dentro de los componentes del PAI, no solo está el pago en efectivo de la asistencia técnica alimentaria que se daría durante 1 año en pagos bimensuales de $2.000.000. El PAI también contempla los proyectos productivos de ambos ciclos – corto y largo -. Asimismo, según el procedimiento de verificación que realiza el DSCI sobre el cumplimiento de los compromisos por parte de las familias, se determina la suspensión de beneficios y en los casos en los que no se subsana la falencia se genera la exclusión. A ello se suma la condición de que las familias suscriban los CDU para que puedan seguir percibiendo tales beneficios.

2.7.3. Verificación del cumplimiento de los puntos específicos del PAI sobre los cuales se alega la desatención

278. Como se mencionó, la parte actora alegó que muchas de las familias desconocen su situación frente al programa, pues no se les ha notificado de las actuaciones administrativas surtidas en su implementación. De tal forma,

SC 5780-6

desconocen por qué se ha incumplido con los términos establecidos en el PNIS, aunado a que varios beneficiarios no han recibido aún el primer desembolso de las sumas a las cuales la administración se comprometió.

279. Al respecto, la ART no reportó cifras exactas en cuanto a la ejecución del PAI y si bien anexó un PDF en el que se informa sobre el estado de la vinculación de los actores y los pagos desembolsados a cada uno, no allegó algún documento adicional – como por ejemplo, certificaciones del Banco Agrario o soportes que confirmen la entrega de los pagos realizados – que permita acreditar que, en efecto, dichos pagos se han cumplido de manera sistemática.

280. En cuanto a la ART, la DSCI tiene a su alcance los datos de la cantidad de familias de los municipios de El Retorno, Calamar y San José del Guaviare que suscribieron acuerdos individuales. Esto, en vista de que la DSCI es la encargada de la implementación del PNIS, por un lado, y por otro, los acuerdos colectivos fueron firmado por la DSCI. Es decir que, esta entidad como ejecutora del proyecto tiene a la mano los datos de implementación y desarrollo efectuado en los distintos municipios en los que ya se inició el programa.

281. En este punto, se precisa que el componente de la asistencia alimentaria inmediata es el único que se paga en dinero a la comunidad y que cuando la ART advierte que alguno de los núcleos familiares que se comprometió con el PNIS, no atiende alguno de los puntos delformulario individual, suspende el pago. Asimismo, que una vez se vence el término para que el grupo suspendido acredite la atención de los compromisos o una circunstancia de fuerza mayor o caso fortuito que le impida continuar con el cumplimiento, la ART debe expedir un acto administrativo motivado de exclusión, en garantía del debido proceso administrativo. Por tanto, procede verificar lo que corresponde a los núcleos suspendidos y los excluidos para establecer si corresponde ordenar el pago de la asistencia alimentaria.

2.7.3.1. Núcleos familiares suspendidos y retirados

282. En relación con las familias suspendidas del programa, es importante resaltar que la ART informó que la suspensión de un beneficiario del PNIS «constituye un trámite administrativo netamente originado en su interior, que no configura un acto administrativo o comunicación alguna que deba ser notificada, ya que es un estudio previo que surge de un presunto incumplimiento de requisitos y/o compromisos del beneficiario».

283. Con respecto a los beneficiarios que se encuentran suspendidos del programa, se tiene que, de conformidad con la información brindada por la ART, son

SC 5780-6

6 familias que están en dicho estado. Al respecto, simplemente indicó de manera general que estas corresponden a núcleos de campesinos que no han cumplido con los compromisos y/o requisitos del programa y que, a pesar de que no están recibiendo los beneficios, presentan una inactividad pues no han allegado los documentos que justifiquen su incumplimiento.

284. Si se parte del presupuesto de que únicamente 6 núcleos familiares se encuentran suspendidos, en todo caso, la sala considera que la ART no acreditó que estas personas tuvieran conocimiento de su situación y que, por tanto, el hecho de que no estén percibiendo los beneficios del programa se deba a una inactividad de parte suya. Esto, pues no se acreditó que la autoridad hubiera comunicado la razón por la cual fueron suspendidos del PNIS, ni los motivos por los cuales se considera que se configuró un incumplimiento por parte suya de los requisitos establecidos para poder estar activos en el plan.

285. Por el contrario, la autoridad simplemente estableció que, con respecto a este trámite, se cuenta con un procedimiento interno que no produce ningún acto administrativo o comunicación que deba ser comunicada, lo cual es completamente inadmisible para este juez de tutela, pues ningún trámite de esta naturaleza puede desconocer el debido proceso, lo cual implica que todo ciudadano tiene derecho a ser oído durante cualquier actuación y la notificación oportuna de las decisiones que afecten su situación frente a la administración.

286. Ahora bien, la sala no desconoce que la DSCI profirió la Resolución 24 del 7 de mayo de 2020 que establece el procedimiento conminatorio mediante el cual dicha entidad debería realizar las actuaciones administrativas necesarias para conminar a los usuarios del PNIS «que se encuentren en estado de suspensión por presunto incumplimiento del compromiso de levantamiento total y de raíz de los cultivos ilícitos, o por no haber acompañado las actividades de monitoreo realizadas por el ente verificador», para que procedieran con la erradicación manual de los cultivos.

287. A su vez, dicho procedimiento reglado establece que Asimismo, el equipo de funcionarios de la DSCI debía cargar en el sistemade información todos los cambios de estado y novedades de cada beneficiario, «junto con los soportes que den cuenta de las actuaciones administrativas realizadas, tales como comunicaciones y constancia de notificación». Todo ello,con el fin de contar con todos los medios de prueba correspondientes para adoptar una decisión de fondo sobre la permanencia en el programa.

288. A pesar de que existe este trámite que reglamenta la situación de las personas que se encuentren en este estado, la ART no allegó prueba alguna que

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57) 601350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia
www.consejodeestado.gov.co
SC 5780-6

acreditara la garantía al debido proceso administrativo que ha debido seguir ante estas situaciones.

289. Por tanto, para la sala se configuró una vulneración de los derechos al debido proceso administrativo y, en consecuencia, de los derechos al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas, pues no se acreditó que se hubieran surtido las notificaciones oportunas en relación con las actuaciones administrativas por medio de las cuales se suspendieron a estos núcleos familiares.

290. Esta misma situación tiene lugar en el caso de las 295 familias que se encuentran excluidas actualmente del programa. Si bien en su informe, la ART indicó que frente a ellas se adelantó el procedimiento administrativo correspondiente y se les comunicaron de manera individual los motivos por los que no podían seguir siendo beneficiarios del PNIS – con lo que se presentaría una situación consolidada que puede ser controvertida por los mecanismos pertinentes para ello –, lo cierto es que la demandada no allegó ningún documento que acredite que se cumplieron con los parámetros establecidos para la notificación oportuna de esta decisión.

291. Por tanto, será necesario amparar los derechos al debido proceso administrativo, a la vida en condiciones dignas y al mínimo vital. Lo anterior pues, en el caso en concreto, la transgresión de las garantías procesales de las cuales son titulares los sujetos agenciados, están directamente relacionadas con los derechos fundamentales que pretende garantizar la implementación del PNIS pues, ante la imposibilidad de controvertir este tipo de decisiones tomadas por la administración, se transgreden a su vez estas garantías que el programa busca materializar. Esta situación se torna aún más gravosa atendiendo a la condición de sujetos de especial protección constitucional de la que gozan los campesinos beneficiarios del plan.

2.7.3.2. Núcleos familiares activos

292. En relación con los núcleos de familias restantes que, de conformidad con los datos relacionados en el documento PDF allegado por la ART, están activos y han percibido algunos de los pagos correspondientes a la implementación del PNIS, se cuenta con la imposibilidad de establecer cuáles son los desembolsos que en efecto se han realizado. Esto, pues la entidad demandada no allegó ningún comprobante o certificado de pago que acredite las respectivas entregas.

293. En efecto, la DSCI de la ART, al contar con dicha información en su poder, contaba con la carga probatoria allegar los correspondientes documentos que acrediten el cumplimiento de lo acordado en la consecución del programa. Esto,

SC 5780-6

atendiendo a que las personas cuyos derechos se agencian mediante esta acción constitucional alegaron un incumplimiento sistemático y tardío en la ejecución de estos recursos. A su vez, tomando en consideración que aquellas alegaron que desconocen los motivos por los que no se les ha retribuido la totalidad de las contraprestaciones económicas a las cuales tienen derecho, de conformidad con los acuerdos colectivos pactados y los formularios de vinculación que fueron suscritos.

294. En tal sentido, se ampararán los derechos a la vida en condiciones dignas, al mínimo vital y al debido proceso administrativo de las familias que se encuentran en estado activo en el programa, con el fin de que ejecuten todos los pagos que a la fecha se les adeuda, se les comunique a cada una los desembolsos que han recibido y se envíe el respectivo comprobante de pago, con el fin de que tengan claridad sobre su situación concreta y particular frente a la implementación del programa y, de tal forma, puedan emprender las actuaciones administrativas que consideren pertinentes.

2.7.3.2. Implementación de proyectos ciclos productivos de corto y largo plazo

295. Los proyectos productivos tienen el fin de fortalecer la base económica local y regional en el corto, mediano y largo plazo, así como ofrecer fuentes estables y sostenibles de ingresos a la implementación de alternativas agrícolas, pecuarias, forestales, de transformación y/o de servicios, identificadas a partir de condiciones agroecológicas del territorio.

296. En el escrito de tutela se aseveró que ninguno de los proyectos productivos de ciclo corto y largo han sido implementados y que su ejecución depende de que los interesados suscriban los CDU, de los cuales alegaron desconocer tanto sus implicaciones como sus cláusulas. A su vez, sostuvieron que aquellos se llevarían acabo bajo el aval técnico y ambiental de la asistencia técnica que el PNIS les brindara a las familias firmantes.

297. Al respecto, la ART sostuvo que en San José del Guaviare se ha logrado un avance en la asistencia técnica con una inversión de $6.865 millones para 3.059 familias y que, en relación con los proyectos productivos, se han adelantado 614 planes de inversión con un presupuesto de 26.092 millones de pesos. Informó que en Calamar se ha alcanzado un avance en asistencia técnica con inversión de $1.002 millones para 556 familias y que, en cuanto a los proyectos productivos, se cuenta con 614 planes de inversión con recursos de 5.027 millones de pesos. Por último, señaló que en el municipio de El Retorno se ha implementado una asistencia técnica con inversión de 2.565 millones para 1.248 familias y se han logrado 614 planes de proyectos productivos con un presupuesto de 9.810 millones de pesos.

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57) 601350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia
www.consejodeestado.gov.co
SC 5780-6

Como sustento de ello, anexó el documento PDF en el que relaciona los datos del estado de cada familia y los dineros que han sido ejecutados.

298. En relación con los CDU, la ANT en su intervención adujo que se iniciaron unas mesas de trabajo con las comunidades representativas de los municipios del Guaviare, con el fin de revisar de manera detallada el procedimiento de otorgamiento de derechos de uso. Agregó que la subdirección de esta entidad hizo un ejercicio de socialización en los municipios que habitan las familias agenciadas, en donde se aclaró que el procedimiento para la suscripción de los CDU era voluntario y que la participación de la comunidad era indispensable. Adujo que promovió mesas de trabajo con las distintas comunidades campesinas y, de tal forma, promovió su participación, por lo que, a su juicio, los actores sí tienen conocimiento de las cláusulas y términos del contrato.

299. Como soporte de lo anterior, anexó 2 actas de sesiones de instalación de mesas técnicas que datan del 5 de marzo de 2021 y 25 de junio del mismo año, cuyo objetivo era la conformación de la Junta de Baldíos Inadjudicables que regiría el procedimiento de otorgamiento de derechos de uso sobre bienes baldíos inadjudicables por estar en zonas de reserva forestal, de conformidad con el procedimiento definido en los Acuerdos 58 de 2018 y 118 de 2020. En dichas mesas participaron, entre otros, delegados de la ANT, 1 representante comunitario de Calamar, el presidente de Asojuntas de San José del Guaviare, y 2 representantes de los «potenciales beneficiarios» del procedimiento de la suscripción de los CDU.

300. Ahora bien, se tiene que dentro del PAI, como compromiso del Gobierno Nacional está la inversión, por núcleo familiar para el desarrollo del proyecto de ciclo corto e ingreso rápido, de $9.000.000 por una sola vez. Este se llevaría a cabo durante el primer año de implementación del PNIS en la respectiva comunidad.

301. En cuanto al proyecto de ciclo largo, su ejecución comenzaría a partir del segundo año de la implementación del PNIS y consiste en la inversión de $10.000.000 por familia para proyectos productivos de ciclo largo y sufragar mano de obra.

302. No obstante, si bien la ART manifestó que ha invertido determinadas vigencias presupuestales para la implementación de los proyectos productivos, no se demostró que estos ya hubieran siquiera iniciado en los municipios donde residen los campesinos de la presente tutela.

303. Se resalta que desde la perspectiva de la parte tutelante no se le han entregado los insumos o materias de los proyectos productivos corto y de ingreso

SC 5780-6

rápido y largo, a ninguna de las familias agenciadas. Esta aseveración no fue refutada concretamente, ni se demostró lo contrario por la parte demandada.

304. A ello se añade que el Acuerdo Colectivo suscrito entre el Gobierno Nacional y tales comunidades, se estimó que la entrega de los recursos para el proyecto de ciclo largo se haría en concomitancia con el tercer pago bimensual de la asistencia alimentaria. En ese sentido, se destaca que han pasado más de 6 años desde la suscripción de los formularios individuales – lo cual ocurrió en 2017 – y esta acción constitucional sin que la ART haya logrado probar que inició los proyectos productivos a los que se comprometió el Gobierno, para beneficiar a estas familias.

305. A su vez, se tiene que, más allá de las cifras relacionadas en la contestación de tutela, tampoco acreditó de ninguna forma haber implementado la asistencia técnica integral que debía implementarse permanentemente desde el inicio de la ejecución del programa, la cual era necesaria para la formulación y aprobación de los proyectos de ciclo corto y de seguridad alimentaria.

306. No se desconoce que para materializar los proyectos productivos es menester que las entidades encargadas cuenten con el presupuesto que corresponda. Sin embargo, en esta oportunidad es importante preponderar el Acuerdo Colectivo, lo que allí se pactó, y de forma puntual, sus objetivos.

307. A su vez, la sala no desconoce que para la continuar con la implementación de los proyectos de ciclo corto y largo plazo, es necesario que las familias suscriban los CDU, de conformidad con las normas que regulan el otorgamiento de derechos de uso y la finalidad de preservación medioambiental que aquellas se han propuesto, dadas las particularidades de importancia ecológica que poseen los terrenos baldíos ocupados por los campesinos.

308. Sin embargo, más allá de las 2 mesas de trabajo que acreditó la ANT que se llevaron a cabo con el fin de socializar el procedimiento de otorgamiento de derechos de uso, no se cuenta con pruebas suficientes que acrediten que se ha llevado una labor exhaustiva por parte de esta entidad en su deber de socializar lo correspondiente a los CDU y de garantizar espacios de participación y concertación en la construcción de los cronogramas para la ejecución de los proyectos de corto y largo plazo, tal como lo establecen los acuerdos municipales y los formularios de vinculación.

309. Lo anterior pues, si bien la ANT acreditó que las sesiones de las mesas de trabajo contaron con la participación de 1 representante comunitario de Calamar, el

SC 5780-6

presidente de Asojuntas de San José del Guaviare, y 2 representantes de los «potenciales beneficiarios», lo cierto es que la simple presencia de estas personas en dichas reuniones no garantiza que las más de 2000 familias accionantes pudieran dar su consentimiento informado al momento de firmar los CDU.

310. Así las cosas, se tiene que, para la consecución de la paz y especialmente para hacerle verdadero frente a la política antidrogas se creó el PNIS. Para darle cabida al programa se acordaron los pactos colectivos como el que suscribieron los sujetos agenciados y entre los compromisos que lograrían la consecución de los objetivos, están lograr el desarrollo de una paz estable y duradera, como también el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de las poblaciones campesinas afectadas.

311. Desde otra perspectiva, la implementación de los ciclos productivos conlleva a que se mejoren las condiciones de vida, económicas y sociales de los campesinos que decidieron acogerse al PNIS y favorecer al Estado con la erradicación de los cultivos de uso ilícito de los que derivaban su subsistencia. A cambio, las comunidades tienen derecho a contar con unas condiciones materiales mínimas que les permita gozar de una vida digna, que a su vez contribuyan alejarse de la marginalización y les permita el goce de sus derechos fundamentales. Esto, a partir de una vida en condiciones de paz y dignidad en sus territorios.

312. Los proyectos productivos son entendidos como elementos que preparan y capacitan a las comunidades afectadas por la siembra de cultivos de uso ilícito, y que deben abandonar la que fue su actividad económica principal, para atender y solventar sus necesidades a través de la generación de ingresos. Adicionalmente, son herramientas para contribuir a la reconstrucción del tejido social.

313. Los proyectos productivos bajo el enfoque social impulsan a desarrollar actividades que generen bienes útiles para la comunidad y a su vez empujan el desarrollo de economías legales y agrícolas que favorecen no solo al campesinado productor, sino a las grandes ciudades que resultan beneficiadas de los cultivos. La finalidad de estos proyectos está enmarcada en lograr la producción de bienes mediante el ejercicio de actividades legales, de manera que se les brinde y asegure a las comunidades campesinas calidad de vida digna, la posibilidad de emplearse, de devengar ingresos y de satisfacer sus necesidadesy las de su familia.

314. Por tanto, es necesario en relación con este punto, amparar los derechos al debido proceso administrativo, a la participación al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas de las familias campesinas agenciadas y se ordenará a la ART y a la ANT que, de manera inmediata, continúe con la implementación de los

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57) 601350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia
www.consejodeestado.gov.co
SC 5780-6

proyectos productivos de ciclo corto e ingreso rápido y ciclo largo destinados a las familias campesinas agenciadas de los municipios de El Retorno, Calamar y San José del Guaviare.

315. A su vez, se ordenará que este proceso de implementación se lleve a cabo con la garantía del derecho fundamental a la participación, por lo que se instará para que garantice espacios de socialización y concertación que posibiliten que cada familia accionante tenga conocimiento de los avances en materia de ejecución de los proyectos de ciclo corto y largo y, a su vez, conozcan el procedimiento establecido para el otorgamiento de derechos de usos sobre los bienes baldíos inadjudicables que ocupan y, de tal forma, puedan suscribir los CDU de manera libre y voluntaria, mediante un consentimiento informado.

2.7. Conclusiones

316. Por todo lo anterior, esta sala proferirá las siguientes órdenes:

I. Se ordenará a la DSCI de la ART que, dentro de los siguientes 30 días siguientes a la notificación de esta providencia, se ejecuten las siguientes actuaciones tendientes a salvaguardar el derecho al debido proceso administrativo de los agenciados:

a) respecto de los 6 núcleos familiares que, según la información brindada por la entidad, se encuentran suspendidos, se adelanten las etapas del procedimiento conminatorio establecido en la Resolución No. 24 de 2020, empleando canales efectivos de comunicación que permita conocer a cada hogar, de manera directa, el alcance de esa decisión y la irregularidad que se le endilga, brindándole la oportunidad real para subsanarla o aclararla antes de que se expida el acto administrativo de exclusión. Lo anterior, sujeto al monitoreo y verificación de la erradicación de cultivos de uso ilícito y la no resiembra, y demás requisitos que deban cumplir las familias inscritas conforme con los acuerdos celebrados para su permanencia en el Programa Integral de Sustitución.

b) Respecto de los 295 núcleos familiares, que según la entidad han sido excluidos, se adelanten las etapas del procedimiento conminatorio establecido en la Resolución No. 24 de 2020, empleando canales efectivos de comunicación que permita conocer a cada hogar, de manera directa, el alcance de esa decisión y la irregularidad que se le endilga, brindándole la oportunidad real de defensa. Y únicamente en los casos necesarios, rehaga las actuaciones administrativas que correspondan,

SC 5780-6

con plena observancia del derecho al debido proceso administrativo y los principios de la función administrativa establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política.

II. Se ordenará a la DSCI de la ART que, dentro de los 2 meses siguientes a la notificación de esta sentencia, determine frente a cuáles de las familias agenciadas procede realizar los pagos por asistencia alimentaria inmediata que se encuentran pendientes. Esto, previa comprobación del cumplimiento de sus compromisos respectivos. habiendo cumplido con sus compromisos de erradicación y no resiembra. Esta orden deberá cumplirse con la respectiva remisión del comprobante de pago y, de ser necesario, con la previa comunicación del medio que se usará para hacerlo efectivo.

III. Asimismo, se ordenará a la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso ilícito de la Agencia de Renovación del Territorio que, dentro de ese mismo término efectúe las gestiones administrativas para que los instalamentos adeudados se empiecen a desembolsar efectivamente. Los primeros pagos deberán empezar a entregarse en el mismo término aquí concedido, bajo su coordinación y supervisión.

IV. Se ordenará a la DSCI de la ART para que, dentro de los 30 días siguientes a la notificación de esta sentencia, se informe a cada núcleo familiar agenciado y que se encuentra activo en el PNIS sobre todos los pagos y desembolsos que se les ha realizado hasta la fecha.

V. Se ordenará a la DSCI de la ART que en los casos en que considere que no procede eldesembolso por concepto de asistencia alimentaria inmediata, dentro de los 30 días siguientes a la notificación de esta providencia, con plena observancia del derecho al debido proceso administrativo, expida los actos administrativos motivados a que haya lugar, en que explique las razones de la negativa al pago de tal compromiso. Tales decisiones deberán ser notificadas tanto a la familia como a las agenciadas, con el fin de que los excluidos del pago por asistencia alimentariainmediata ejerzan su derecho de contradicción, si así lo consideran pertinente.

VI. Se ordenará a la ANT y a la DSCI de la ART a que, dentro de los 2 meses siguientes a la notificación de este fallo, lleve a cabo las gestiones administrativas que posibiliten la generación de espacios de socialización y concertación del procedimiento de otorgamiento de derechos de uso para la celebración de los contratos de derechos de uso.

SC 5780-6

VII. Se ordenará a la DSCI de la ART para que, de manera inmediata, continúe con la implementación del proyecto de ciclo corto e ingreso rápido y del proyecto productivo de ciclo largo, destinados a las familias de los municipios de El Retorno, Calamar y San José del Guaviare del departamento del Guaviare.

VIII. Se ordenará a la DSCI de la ART y a la ANT que comuniquen y notifiquen a las señoras Jomary Ortegón Osorio y Rosa María Mateus Parra cada actuación que lleven a cabo en cumplimiento de esta sentencia.

III. DECISIÓN

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: NEGAR la solicitud de desvinculación elevada por la Agencia Nacional de Tierras, por los motivos expuestos en este fallo.

SEGUNDO: CONFIRMAR la sentencia del **8 de junio de 2023**, dictada por la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado, que declaró la improcedencia del amparo solicitado, exclusivamente en relación con las pretensiones estudiadas en los acápites 2.6.2 y 2.6.3 de la presente sentencia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: REVOCAR en lo restante la sentencia **8 de junio de 2023**, dictada por la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado y, en su lugar, **AMPARAR** los derechos fundamentales al mínimo vital, a la vida en condiciones dignas, al debido proceso administrativo y a la participación de las familias campesinas cuyos derechos son agenciados por las señoras Jomary Ortegón Osorio y Rosa María Mateus Parra. En consecuencia, se dictamina lo siguiente.

CUARTO: ORDENAR a la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito de la Agencia de Renovación Territorial que, dentro de los 30 días siguientes a la notificación de esta providencia, se ejecuten las siguientes actuaciones tendientes a salvaguardar el derecho al debido proceso administrativo de los agenciados:

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57) 601350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia
www.consejodeestado.gov.co
SC 5780-6

I. Respecto de los 6 núcleos familiares que, según la información brindada por la entidad, se encuentran suspendidos, se adelanten las etapas del procedimiento conminatorio establecido en la Resolución No. 24 de 2020, empleando canales efectivos de comunicación que permita conocer a cada hogar, de manera directa, el alcance de esa decisión y la irregularidad que se le endilga, brindándole la oportunidad real para subsanarla o aclararla antes de que se expida el acto administrativo de exclusión. Lo anterior, sujeto al monitoreo y verificación de la erradicación de cultivos de uso ilícito y la no resiembra, y demás requisitos que deban cumplir las familias inscritas conforme con los acuerdos celebrados para su permanencia en el Programa Integral de Sustitución.

II. Respecto de los 295 núcleos familiares, que según la entidad han sido excluidos, se adelanten las etapas del procedimiento conminatorio establecido en la Resolución No. 24 de 2020, empleando canales efectivos de comunicación que permita conocer a cada hogar, de manera directa, el alcance de esa decisión y la irregularidad que se le endilga, brindándole la oportunidad real de defensa. Y únicamente en los casos necesarios, rehaga las actuaciones administrativas que correspondan, con plena observancia del derecho al debido proceso administrativo y los principios de la función administrativa establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política.

QUINTO: ORDENAR a la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito de la Agencia de Renovación Territorial que, dentro de los 2 meses siguientes a la notificación de esta sentencia, determine frente a cuáles de las familias agenciadas debe realizar los pagos por asistencia alimentaria inmediata que se encuentran pendientes y efectuarlos. Esto, previa comprobación del cumplimiento de sus compromisos respectivos. Esta orden deberá cumplirse con la respectiva remisión del comprobante de pago y, de ser necesario, con la previa comunicación del medio que se usará para hacerlo efectivo.

SEXTO: ORDENAR a la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso ilícito de la Agencia de Renovación del Territorio que, dentro de ese mismo término efectúe las gestiones administrativas para que los instalamentos adeudados se empiecen a desembolsar efectivamente. Los primeros pagos deberán empezar a entregarse en el mismo término aquí concedido, bajo su coordinación y supervisión.

SÉPTIMO: ORDENAR a la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso ilícito de la Agencia de Renovación del Territorio para que, dentro de los 30 días siguientes a la notificación de esta sentencia, se informe a cada núcleo familiar agenciado y que

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57) 601350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia
www.consejodeestado.gov.co
SC 5780-6

se encuentra activo en el PNIS sobre todos los pagos y desembolsos que se les ha realizado hasta la fecha.

OCTAVO: ORDENAR a la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso ilícito de la Agencia de Renovación del Territorio que en los casos en que considere que no procede el desembolso por concepto de asistencia alimentaria inmediata, dentro de los 30 días siguientes a la notificación de esta providencia, con plena observancia del derecho al debido proceso administrativo, expida los actos administrativos motivados a que haya lugar, mediante los cuales explique las razones de la negativa al pago de tal compromiso. Tales decisiones deberán ser notificadas tanto a la familia como a las agentes oficiosas, con el fin de que los excluidos del pago por asistencia alimentaria inmediata ejerzan su derecho de contradicción, si así lo consideran pertinente.

NOVENO: ORDENAR a la Agencia Nacional de Tierras y a la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso ilícito de la Agencia de Renovación del Territorio que, dentro de los 2 meses siguientes a la notificación de este fallo, lleve a cabo las gestiones administrativas que posibiliten la generación de espacios de socialización y concertación del procedimiento de otorgamiento de derechos de uso para la celebración de los contratos de derechos de uso.

DÉCIMO: ORDENAR a la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso ilícito de la Agencia de Renovación del Territorio para que, de manera inmediata, continúe con la implementación del proyecto de ciclo corto e ingreso rápido y del proyecto productivo de ciclo largo, destinados a las familias de los municipios de El Retorno, Calamar y San José del Guaviare del departamento del Guaviare.

DÉCIMO PRIMERO: ORDENAR a la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso ilícito de la Agencia de Renovación del Territorio y a la Agencia Nacional de Tierras que comuniquen y notifiquen a las señoras Jomary Ortegón Osorio y Rosa María Mateus Parra cada actuación que lleven a cabo en cumplimiento de esta sentencia.

DÉCIMO SEGUNDO: NOTIFICAR a las partes y los intervinientes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

DPECIMO TERCERO: REMITIR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

SC 5780-6

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Presidente

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

Esta decisión fue generada con firma electrónica, la cual tiene plena validez y efectos jurídicos, conforme a lo dispuesto en la Ley 527 de 1999 y el Decreto 2364 de 2012.