



Radicado: 11001-03-15-000-2022-00795-01
Demandante: Jomary Ortegón Osorio y Rosa María Mateus Parra, en representación
de los campesinos de 34 veredas del municipio de Miraflores

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

CONSEJERO PONENTE: MILTON CHAVES GARCÍA

Bogotá, D.C., cuatro (4) de agosto de dos mil veintidós (2022)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicado: 11001-03-15-000-2022-00795-01
Demandante: JOMARY ORTEGÓN OSORIO Y ROSA MARÍA MATEUS PARRA, EN REPRESENTACIÓN DE LOS CAMPESINOS DE 34 VEREDAS DEL MUNICIPIO DE MIRAFLORES
Demandado: NACIÓN - PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS
Temas: Derechos a la participación, a la vida en condiciones dignas, al mínimo vital y al debido proceso.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide la impugnación presentada por la parte demandante contra la providencia del 31 de marzo de 2022, dictada por el Consejo de Estado, Sección Quinta, que resolvió:

“(…)

SEGUNDO: NEGAR la desvinculación de la presente acción de tutela de la Gobernación del Guaviare y del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

TERCERO: DECLARAR la improcedencia de la acción de tutela presentada por las señoras Jomary Ortegón Osorio y Rosa María Mateus Parra, como agentes oficiosas de las familias que habitan en las 34 veredas del municipio de Miraflores, pertenecientes al PNIS.

(…)”.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

Las señoras Jomary Ortegón Osorio y Rosa María Mateus Parra, “integrantes del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CAJAR) en Agencia Oficiosa de los campesinos y campesinas con vinculación al Programa PNIS [Programa Nacional de Sustitución de Cultivos] Miraflores, Guaviare de 34 veredas del municipio de Miraflores, Guaviare”, interpusieron acción de tutela contra la Nación – Presidencia de la República, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, la Agencia de Renovación del Territorio - ART- y la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Agencia de Renovación del Territorio -DSCI-, por estimar vulnerados los derechos a la participación, a la vida en condiciones dignas, al mínimo vital y al debido proceso, en conexidad con los principios de confianza legítima y buena fe. En consecuencia, formuló las siguientes pretensiones:

“(…)”



Radicado: 11001-03-15-000-2022-00795-01
Demandante: Jomary Ortegón Osorio y Rosa María Mateus Parra, en representación
de los campesinos de 34 veredas del municipio de Miraflores

PRIMERO: TUTELAR los derechos fundamentales de las familias campesinas ex-cultivadoras de cultivos de uso ilícito que firmaron Acuerdos de Sustitución en el municipio de Miraflores, Guaviare, 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 del municipio de Miraflores 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 del municipio de Miraflores con los Proyectos de ciclo corto 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 el municipio de Miraflores, 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 el municipio de Miraflores y que sin embargo no cuentan 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 del (sic) presupuesto dispuesto para la ejecución del PNIS específicamente en lo que 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 el municipio de Miraflores, 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 el municipio de Miraflores, 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 el municipio de Miraflores, 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 del municipio

2

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57) 601-350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia

www.consejodeestado.gov.co





Radicado: 11001-03-15-000-2022-00795-01
Demandante: Jomary Ortegón Osorio y Rosa María Mateus Parra, en representación
de los campesinos de 34 veredas del municipio de Miraflores

de Miraflores 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 (sic) a cada uno de los beneficiarios del PNIS, así como al menos una copia de los Acuerdos Colectivos firmados por el municipio de Miraflores a cada uno de los presidentes de las Juntas de Acción Comunal.

DÉCIMO QUINTO: APERTURAR las asambleas dispuestas por el Acuerdo Colectivo firmado por el municipio de Miraflores, Guaviare a fin de concertar la ejecución de los compromisos y obligaciones restantes del Programa PNIS.

(...)"

2. Hechos

De la lectura del expediente, se advierten como hechos relevantes los siguientes:

El 24 de noviembre de 2016, por medio del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, se estableció en el punto cuarto "solución al problema de las drogas ilícitas" donde se desarrollaron una serie de compromisos, encaminados principalmente a diseñar una política pública de sustitución de cultivos de uso ilícito y de persecución de las cadenas medias y altas del narcotráfico.

El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos -PNIS se creó por medio del Decreto Ley 896 de 2017, que surgió a partir del reconocimiento de "la persistencia de los cultivos está ligada en parte a la existencia de condiciones de pobreza, marginalidad, débil presencia institucional, además de la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico".

Que el artículo 6 del Decreto Ley 896 de 2017, prevé que los beneficiarios del – PNIS– serían "las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito, que voluntariamente se comprometan a las labores asociadas a estos, y que no hayan realizado siembras posteriores al 10 de julio de 2016" y el artículo 7 estableció que los acuerdos que se suscribieran en el marco del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos implicaban un compromiso, tanto de las comunidades, en cuanto a la no resiembra, ni estar involucradas en labores asociadas a los cultivos de uso ilícito, como del Gobierno Nacional, para poner en marcha el proceso de construcción conjunta, participativa y concertada de los planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo.

El 8 de julio de 2017, en desarrollo del Decreto Ley 896 de 2017, el alcalde del municipio de Miraflores, el gobernador del departamento del Guaviare, el director de Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Presidencia de la República, un delegado de las FARC EP, así como diversos representantes de organizaciones sociales, productivas y de las Juntas de Acción Comunal de las veredas del municipio, firmaron un acuerdo colectivo para la sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito del programa nacional integral de sustitución de cultivos ilícitos y el

3

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57) 601-350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia

www.consejodeestado.gov.co





desarrollo territorial, en el marco de la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

Señala que el acuerdo contempló cuatro ejes, dentro de los cuales, al menos 34 veredas se beneficiarían del programa nacional integral de sustitución de cultivos ilícitos.

Que, con base en el mencionado acuerdo, el Gobierno Nacional convocó a varias familias 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 cuatro del Acuerdo Final, en concordancia con el Decreto Ley 896 de 2017 para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

Explicó que el proceso de vinculación se inició en el segundo semestre del año 2017 y se consolidó en varias jornadas, donde los campesinos firmaron el mencionado formulario de vinculación del núcleo familiar al PNIS, en el cual se incorporaron datos específicos como *“el predio y una declaración de aceptación y compromisos”*.

Que, en septiembre de 2021, la Agencia para la Renovación del Territorio allegó copia del mencionado acuerdo colectivo y de los formularios de vinculación del núcleo familiar a los campesinos del municipio de Miraflores pertenecientes al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos y el desarrollo territorial.

Indicó que desde la firma del acuerdo colectivo y de los formularios de vinculación derivados del Decreto Ley 896 de 2017, el Gobierno Nacional no ha cumplido en su totalidad con lo estipulado en dicha norma y acuerdo, porque no se ha llevado a cabo de manera completa el cronograma propuesto por las autoridades para desarrollar el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos y el desarrollo territorial, con lo cual se han afectado los derechos de la comunidad a la que pertenecen las familias de las 34 veredas del municipio de Miraflores.

3. Argumentos de la acción de tutela

La parte actora considera vulnerados los derechos a la participación, a la vida en condiciones dignas, al mínimo vital y al debido proceso, en conexidad con los principios constitucionales de confianza legítima y buena fe, porque han transcurrido cuatro años desde que se profirió el Decreto Ley 896 de 2017, sin que el Gobierno Nacional haya dado cumplimiento en su totalidad a lo que allí se estipuló, aun cuando en el municipio de Miraflores, en desarrollo de dicha norma, la comunidad firmó: (i) un acuerdo colectivo entre los campesinos pertenecientes al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos y el desarrollo territorial y las entidades encargadas de ejecutar dicho programa y, (ii) un formulario de vinculación del núcleo familiar de los campesinos que se inscribieron al referido programa.

Considera que el Estado debe cumplir la totalidad de los compromisos adquiridos, con fundamento en que se están transgrediendo las garantías de la comunidad, pues a la fecha de presentación de esta acción de tutela no se han cumplido los acuerdos con los más de 1.294 núcleos familiares afectados por los cultivos ilícitos, quienes sembraban aproximadamente 2.547 hectáreas de estos.



Radicado: 11001-03-15-000-2022-00795-01
Demandante: Jomary Ortegón Osorio y Rosa María Mateus Parra, en representación
de los campesinos de 34 veredas del municipio de Miraflores

Que en el acuerdo colectivo las partes se obligaban a poner en marcha un proceso de planeación participativa para la formulación, implementación y constitución de veedurías ciudadanas para el seguimiento del Plan Integral Municipal y Comunitario de Sustitución y Desarrollo Alternativo – PISDA y el establecimiento de un cronograma de trabajo para la realización de asambleas comunitarias y con ello el desarrollo de los compromisos citados en los acuerdos.

Sostuvieron que a pesar de que en el Decreto Ley 896 de 2017 se advirtió que la vinculación al programa era voluntaria y concertada, lo cierto es que, según mencionaron, muchos campesinos se acogieron al mismo por miedo a la aplicación de una estrategia militar.

Dijo que a pesar de que los campesinos decidieron hacer parte del programa y cumplieron con las obligaciones que dependían exclusivamente de ellos, las entidades no le dieron cumplimiento total a la norma que respaldaba la creación y desarrollo del programa al cual se acogieron, que, si bien si han desembolsado asistencias, lo cierto es que solo lo han hecho respecto de algunas familias.

Además, aseguró que sin que el Gobierno Nacional garantizara los espacios de participación trazados en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, el acuerdo colectivo y los formularios de vinculación, la Agencia de Renovación del Territorio, de manera intempestiva y luego de casi cuatro años de incumplimientos, decidió imponer nuevas condiciones a los núcleos familiares para acceder a los proyectos a corto y largo plazo, con lo que se afectan las garantías fundamentales de la comunidad que se acogió al programa en el municipio de Miraflores.

Indicó que la acción de tutela cumple el requisito de subsidiariedad y procede de manera definitiva, ya que es el mecanismo idóneo y eficaz para el restablecimiento de los derechos fundamentales que están siendo vulnerados por las conductas y omisiones administrativas de los demandados, que, no existen otros medios judiciales ordinarios idóneos para garantizar los derechos fundamentales de quienes aquí actúan como accionantes.

Agregó que la acción de cumplimiento no resulta procedente porque, de acuerdo con el artículo 9 de la Ley 393 de 1997, no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la acción de tutela, que no permite resolver en toda su dimensión el conflicto que obstaculiza la satisfacción de los derechos fundamentales al mínimo vital, la vida en condiciones dignas, la participación y al debido proceso.

Adicionalmente, adujo la condición de sujetos de especial protección constitucional por su condición de campesinos, a quienes les ha sido incumplido de manera reiterada, no solo en sus plazos dispuestos por el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos y el desarrollo territorial, sino en los mecanismos mediante los cuales se lleva a cabo su ejecución, por lo que, es necesario el análisis de las barreras que se oponen a la satisfacción de los derechos fundamentales y las causas que las generan, lo que constituye la tutela un mecanismo judicial idóneo para la garantía de los derechos fundamentales.



Radicado: 11001-03-15-000-2022-00795-01
Demandante: Jomary Ortegón Osorio y Rosa María Mateus Parra, en representación de los campesinos de 34 veredas del municipio de Miraflores

También adujo la condición de debilidad manifiesta de las familias campesinas, porque, se les impone el deber de superar las barreras y contingencias propias de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, como es el caso de los costos monetarios asociados a un litigio de esta clase y el tiempo que se toma el juez administrativo para tomar una decisión al respecto.

4. Trámite Previo

Mediante auto del 3 de febrero de 2022, la Sección Quinta del Consejo de Estado admitió la acción de tutela, ordenó notificar a la Presidencia de la República, a la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, a la Agencia de Renovación del Territorio -ART y a la Dirección de Destitución de Cultivos Ilícitos de la Agencia de Renovación del Territorio -DSCI, vincular a la alcaldía del municipio de Miraflores, Guaviare, a la Gobernación del departamento del Guaviare, como autoridades que hicieron parte del proceso relacionado con el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos y el desarrollo territorial, y al señor Fidel Rojas, presidente de las Juntas de Acción Comunal de las 34 veredas del municipio de Miraflores, en calidad de terceros con interés.

En la misma oportunidad reconoció como agente oficioso a la señora Rosa María Mateus Parra, con fundamento en el documento suscrito por el señor Fidel Rojas, en su calidad de presidente de las Juntas de Acción Comunal de las 34 veredas del municipio de Miraflores, así como en los demás anexos allegados a la acción de tutela.

Requirió al señor Fidel Rojas, para que manifestara de manera expresa si la señora Jomary Ortegón Osorio también actuaba en la presente acción de tutela con la misma calidad de la señora Mateus Parra¹.

Posteriormente, reconoció a la señora Jomary Ortegón Osorio como agente oficiosa de *“los campesinos y campesinas con vinculación al Programa PNIS Miraflores, Guaviare de 34 veredas del municipio de Miraflores, Guaviare”*.

En auto del 3 de marzo de 2022, el despacho ordenó vincular a la Agencia Nacional de Tierras y al Fondo Colombia en Paz, para que intervinieran en la presente tutela.

5. Oposición

La **Gobernación del Guaviare** adujo la falta de legitimación en la causa por pasiva, para lo cual indicó que el Programa Nacional Integral de Sustitución se creó por medio del Decreto Ley 896 de 2017, que, desde el 2 de enero de 2020, pasó a ser dirigido y representado legal y judicialmente por la Agencia de Renovación de Territorio, de manera que, no existe algún hecho u omisión atribuible al departamento del Guaviare, respecto de quien pueda predicar afectación de los derechos fundamentales invocados, dado que dicho ente territorial no es la entidad competente sobre la cual recae la ejecución y/o aplicación del referido programa en el municipio de Miraflores.

¹ En correo electrónico de 7 de febrero de 2022, el señor Fidel Rojas, en cumplimiento del anterior requerimiento, allegó memorial en que manifestó que la señora Jomary Ortegón Osorio al igual que la señora Rosa María Mateus Parra contaban con “la autorización y todas las facultades para llevar a cabo el proceso aquí referido”.



Radicado: 11001-03-15-000-2022-00795-01
Demandante: Jomary Ortegón Osorio y Rosa María Mateus Parra, en representación
de los campesinos de 34 veredas del municipio de Miraflores

Mencionó que la Agencia de Renovación del Territorio tiene diferentes funciones, entre ellas, diseñar los lineamientos, el funcionamiento y la puesta en marcha del programa PNIS en los territorios intervenidos, de tal manera que la implementación pasó de estar a cargo de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación a la mencionada agencia.

Adujo que la presente acción de tutela es improcedente, dado que el mecanismo idóneo para solicitar la protección de los derechos colectivos es la acción popular, y solicitó que se declare la falta de legitimación en la causa por pasiva y por consiguiente se le desvincule de esta acción constitucional.

Igualmente, considera que la acción de tutela es improcedente para solicitar el desembolso de valores pecuniarios de asistencia alimentaria inmediata, pues, la pretensión resulta contradictoria con la naturaleza de la acción constitucional, porque no es mecanismo para reclamar valores pecuniarios y, como lo señalan las accionantes, no se tiene certeza de los campesinos a los que les fue efectuado el pago y a cuáles no.

El **Departamento Administrativo de la Presidencia de la República** solicitó que se declare la falta de legitimación en la causa por pasiva, con ocasión a que no tienen alguna relación con las pretensiones presentadas por la parte accionante, pues a quien le corresponde responder por ellas en el ámbito de sus competencias es a la Agencia de Renovación del Territorio.

La **Agencia de Renovación del Territorio** sostuvo que, como se señaló en el escrito inicial de la acción de tutela, la parte accionante hizo un recuento de la desde la expedición del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, la cual se deriva de la voluntad del Gobierno Nacional en darle una solución integral al problema de las drogas ilícitas.

Explicó que el acuerdo final en su punto cuatro propuso la solución al problema de los cultivos ilícitos y, como consecuencia de ello, expidió el Decreto Ley 896 de 2017 mediante el que se creó el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos – PNIS- como una política pública.

Explicó que la implementación, desarrollo y seguimiento del mencionado programa asistencial está a cargo de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito de la Agencia de Renovación del Territorio y enfatizó en que la implementación y desarrollo del programa se efectúa soportado en el principio fundamental de la “sustitución voluntaria”, que consiste en la decisión y compromiso de los cultivadores y cultivadoras de abandonar dicha actividad ilícita.

De manera que, su finalidad consiste precisamente en generar confianza entre las comunidades beneficiadas y crear condiciones que permitan contribuir a la solución del problema de los cultivos de uso ilícito, esta forma de mitigar el flagelo de las drogas ilícitas se implementó por razones económicas y socio ambientales, que buscan el fortalecimiento de las familias campesinas.

Mencionó que en el marco del programa de sustitución existe un instrumento denominado “*acuerdo individual de sustitución*”, el cual permite la captura de información de los núcleos familiares que voluntariamente se postularon para ser beneficiarios,

7

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57) 601-350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia

www.consejodeestado.gov.co





los cuales, una vez acreditan el cumplimiento de los requisitos para acogerse al programa, formalizan los compromisos que adquieren las familias campesinas, para así iniciar la ejecución de la ruta de atención prevista en forma condicionada a la acreditación de los requisitos y deberes establecidos.

Dijo que el artículo 6 del Decreto Ley 896 de 2017 estableció que los beneficiarios del programa PNIS son las familias campesinas respecto de las cuales se acrediten los requisitos que consagra la norma y que desarrollan los componentes volitivo, temporal y situacional a los que hizo referencia la Corte Constitucional en la sentencia C-493 de 2017, que, en forma libre expresa la voluntad de querer acogerse a la estrategia mediante el cumplimiento de unos compromisos.

Precisó que la inscripción de las familias a este programa se llevó a cabo entre los años 2017 y 2018, donde un total de 99.097 núcleos familiares suscribieron acuerdos individuales de sustitución en 56 municipios de 14 departamentos, que, con corte a 31 de diciembre de 2021, se contaba con 67.606 familias cultivadoras, 14.635 familias no cultivadoras y 16.856 recolectores de hoja de coca, de las cuales el departamento de Guaviare cuenta con 4.494 cultivadores, 13.112 no cultivadores, 1.394 recolectores, en donde 660 cultivadores, 48 no cultivadores y 234 recolectores pertenecen al municipio de Miraflores.

Aseguró que ni el acuerdo final, ni el Decreto Ley 896 de 2017 contemplaron montos específicos de dinero que deban ser entregados por el Gobierno Nacional y/o plazos en los que se desarrollen los diferentes componentes del programa de sustitución, que, por el contrario, el Decreto Ley 896 de 2017 fue enfático en disponer que el programa de sustitución tiene una vigencia de 10 años, empero, el Gobierno Nacional diseñó una hoja de ruta cuya naturaleza es ser un instrumento de planeación, dicha herramienta contempla los componentes y la proyección del cronograma de entrega de los distintos beneficios, itinerario que no tiene una naturaleza jurídica, vinculante en atención a que no se encuentra adoptado mediante algún tipo de norma, ni contrato suscrito entre el beneficiario y el Estado con una aprobación presupuestal previa .

Aclaró que los beneficios entregados por el programa de sustitución a las familias pertenecientes al programa no tienen una naturaleza de contraprestación, sino que son una transferencia monetaria que está condicionada al cumplimiento de los compromisos adquiridos con el programa, de suerte que son un subsidio, pero no un derecho adquirido.

Señaló que según las sentencias C-630 de 2017 y C-073 de 2018 el Acuerdo Final no es una norma constitucional que tenga la entidad para establecer reservas formales de ley diferentes a aquellas que la Carta Política haya estatuido, sino que es un instrumento programático y no una norma jurídica cuya redacción y contenido pueda ser interpretado de forma textual y rigurosa, sino que debe ser entendido en su contexto a fin de determinar su objeto y fin.

Indicó que la implementación del referido programa ha tenido retrasos, los cuales se han presentado porque los beneficiarios no han cumplido los compromisos y requisitos, de manera que, no es de recibo lo aludido por la parte accionante, relacionado con fechas y cortes de pago e insumos del municipio de Miraflores,



dado que, cada beneficiario campesino se encuentra en una situación diferente, pues, en muchos casos, el núcleo familiar presenta algún tipo de suspensión.

Destacó que el Decreto Ley 896 de 2017 no establece fuentes de financiación para el programa, de manera que los recursos dependen en su mayoría de los que traslade el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pues una de las fuentes de financiación más representativas de ingreso es el impuesto al carbono, que anteriormente estaba destinado en un 70 % al cumplimiento del acuerdo final para ser administrado por el Fondo Colombia en Paz, ente creado mediante el Decreto 691 de 2017.

Mencionó que para el departamento de Guaviare cuenta con un total de 4.494 cultivadores, 1.312 no cultivadores y 1.394 recolectores, que, con corte al 31 de diciembre de 2021 se tiene una inversión total de \$ 108'307.000 de los cuales ha invertido un total de \$ 61'713.000 en el componente de asistencia alimentaria inmediata para total de 5.134 familias, ha logrado cumplimiento de 97 % en asistencia técnica con inversión de \$ 7'821.000 para 5.434 familias. Que, del componente de auto sostenimiento y seguridad alimentaria se ha logrado avance del 94 % con inversión de \$9'348.000 para 4.530 familias; el avance en Proyectos Productivos contiene 4.481 planes de inversión con inversión total de \$ 11'509.000, finalmente se ha logrado avanzar con 1.038 familias recolectoras que representan el 76 % de la comunidad en este departamento, quienes han recibido beneficios por total de \$16'548.000, que, ese avance en ejecución y seguimiento ha logrado reflejar una cantidad de 3.411 hectáreas sustituidas.

Señaló que para poder atender a las familias pertenecientes al programa de sustitución ubicadas en las zonas de reserva forestal, la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos suscribió un convenio con la Agencia Nacional de Tierras, con el fin de que celebrara contratos de derechos de uso, los cuales son necesarios para que el programa se pueda implementar en los mencionados núcleos, pues no es posible implementar el programa en las zonas ambientales estratégicas sin el respectivo contrato de derecho de uso, dado que el Estado debe tener control de los usos que se estén realizando en los baldíos adjudicables de la Nación.

Respecto a las pruebas allegadas por la parte actora a la presente acción de tutela, la entidad mencionó que la sesión de la Comisión Municipal de Planeación Participativa no fue el único espacio en el que se desarrollaron socializaciones y aclaraciones a los beneficiarios sobre la implementación del proyecto de ciclo corto, pues, en el departamento de Guaviare se han realizado 8 sesiones de socialización por parte del operador y para lograr una mayor claridad sobre estos aspectos se emitió comunicado de fecha 22 de diciembre de 2021 en el cual se efectuaron una serie de precisiones y se brindó información a la comunidad acerca de los Contratos de uso y la implementación del programa en zonas de reserva forestal.

Reiteró que el programa de sustitución es un programa de desarrollo alternativo creado como una estrategia de lucha contra el problema de drogas ilícitas, el cual se encuentra estipulado en el punto cuatro del acuerdo final de paz, de manera que: (i) no es un programa que se creó para contrarrestar las condiciones de desigualdad económica y, (ii) no se está ante un derecho subjetivo en cabeza de la parte tutelante.



Radicado: 11001-03-15-000-2022-00795-01
Demandante: Jomary Ortegón Osorio y Rosa María Mateus Parra, en representación
de los campesinos de 34 veredas del municipio de Miraflores

Solicitó que se declare la improcedencia de la presente acción de tutela y que se declare que los derechos alegados por la parte actora no fueron transgredidos por la entidad.

La **Agencia Nacional de Tierras y el Fondo Colombia en Paz** guardaron silencio.

6. Sentencia de primera instancia

La **Sección Quinta del Consejo de Estado**, en sentencia del 31 de marzo de 2022, declaró improcedente la acción de tutela porque no cumplió con el requisito general de subsidiariedad, en la medida en que cuenta con la acción popular para lograr la protección de las garantías constitucionales que invocó en este escenario constitucional.

7. Impugnación

La parte actora impugnó la decisión de primera instancia, para lo cual reiteró exactamente los mismos argumentos expuestos en el escrito de tutela, en relación con los incumplimientos en el plan de sustitución de cultivos ilícitos, que, han generado una afectación grave a las familias adscritas al programa de sustitución en el municipio de Miraflores, quienes, desde 2017, confiaron en la política diseñada por el Estado y hasta el momento se han quedado sin el sustento que se supone iba a garantizar su alimentación y modus vivendi, en reemplazo de la coca.

Insistió en que la Agencia de Renovación del Territorio -ART- decidió de manera intempestiva y arbitraria, sin haber garantizado los espacios de participación trazados en el Acuerdo Final de Paz, el Acuerdo Municipal y los Formularios de Vinculación, luego de casi cuatro años de incumplimientos, crear nuevas condiciones a los núcleos familiares para acceder a los proyectos a corto y largo plazo.

Para lo cual, indicó que el 6 de agosto de 2021 la Agencia de Renovación del Territorio -ART- se presentó en el municipio de Miraflores a fin de dar cuentas sobre la ejecución del programa, que, en la rendición señaló una nueva serie de condiciones para la ejecución del proyecto a corto y a largo plazo, las cuales no se encuentran ni en el acuerdo municipal ni en los formularios de vinculación y cuyo diseño es posterior a la firma de los formularios de vinculación de núcleo familiar. Que, dichos cambios han consistido en señalar, por un lado, que \$ 2'000.000 del proyecto tendrían que usarse para financiar la construcción de contratos de derecho de uso sobre el suelo -CDU-, disposición que, como indicó, no existe ni en el acuerdo colectivo ni en el formulario de vinculación de núcleo familiar firmado por los campesinos.

Agregó que, hasta el momento, ninguna de las familias campesinas aquí representadas conoce alguna disposición escrita donde esté contemplado que las familias deben aceptar un descuento de más del 20 % sobre los dineros a que tienen derecho por haberse vinculado al programa. Que, tampoco dicha condición les fue manifestada de manera previa a la firma del acuerdo de sustitución.

Afirmó que los campesinos no conocen el contenido detallado de las cláusulas de los CDU, ni es claro si se les hará o no un descuento para financiar la elaboración

10

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57) 601-350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia

www.consejodeestado.gov.co





de estos contratos. Sin embargo, reciben por parte de los operadores del programa PNIS y de la ART presiones constantes para que firmen un documento cuyo alcance jurídico y contenido desconocen, que, *“el único CDU conocido por los campesinos de Miraflores es el que el Gobierno otorgó a las familias en el corregimiento de Batata, municipio de Tierralta, Sur de Córdoba (ver Anexo 1 en la Carpeta “Anexos impugnación”) y que por medios de comunicación saben que ha resultado un engaño frente a las aspiraciones campesinas sobre la tierra. “Nos dijeron que nos iban a titular la tierra y nosotros nos pusimos contentos, porque ¡por fin!”, recuerda. Lo que no les explicaron era que el contrato los convertía en usuarios de la tierra y no en propietarios. “Y cuando nos dimos cuenta quedamos viendo un chispero”*”.

Que en comunicación de la Dirección de sustitución de cultivos ilícitos de la Agencia de Renovación del Territorio recibida por el señor Fidel Rojas, el 7 de marzo de 2022, *“la entidad conminó a aceptar los contratos de derecho de uso del suelo a fin de continuar con la ruta para la implementación de los proyectos de ciclo corto y ciclo largo ya predispuesta de forma unilateral y pone como fecha límite para ello el 18 de abril de 2022. De lo contrario, la Dirección manifiesta que no será posible atender a las familias PNIS sin que suscriban los CDU. Únicamente con dicha suscripción se podrán realizar las entregas de los componentes del PNIS por ser el CDU el mecanismo dispuesto por la ART en convenio con la ANT para los campesinos que se encuentran en Zonas de Reserva Forestal”*.

En cuanto a la declaratoria de improcedencia de la acción de tutela, señaló que la acción presentada no persigue como finalidad la protección de la moralidad administrativa, por el contrario, persiguió el cumplimiento del programa a fin de conseguir la satisfacción de derechos fundamentales como el mínimo vital, el respeto del debido proceso que en la actualidad están siendo vulnerados en el marco del programa, que, por tal razón, no se interpuso una acción popular.

Dijo que, si bien, existe vulneración de derechos fundamentales que cobijan a un grupo amplio de familias, pues estos afectan de manera individual a cada campesino y campesina que confió en el programa de sustitución, pues cada uno firmó individualmente.

Indicó que esa violación de derechos fundamentales continuará en vigencia mientras la justicia no se pronuncie de manera contundente sobre la manera en que se está ejecutando el programa, las arbitrariedades a que han sometido a una población históricamente discriminada y entienda las particularidades de los sujetos agenciados la acción de tutela.

Sostuvo que existe un perjuicio irremediable, en cuanto las presiones que se están llevando a cabo por parte de la Agencia de Renovación del Territorio para que los y las campesinas beneficiarias del PNIS en el departamento del Guaviare firmen contratos de otorgamiento de derechos de uso del suelo con fecha límite del 18 de abril de 2022, a pesar de que estos no se encuentran previstos alguna hoja de ruta, o espacio de concertación de la implementación del programa de sustitución, como requisito para hacer entrega de los componentes del programa, que, estas conductas constituyen una vulneración del derecho fundamental al debido proceso, respecto del cual solicita la protección de la acción de tutela.

Que nos encontramos frente a una situación ha puesto en riesgo la subsistencia económica de las familias beneficiarias, que las medidas que requieren las familias campesinas beneficiarias del programa de sustitución en el municipio de Miraflores y que fueron solicitadas en el escrito de tutela son de carácter urgente, en tanto, las



Radicado: 11001-03-15-000-2022-00795-01
Demandante: Jomary Ortega Osorio y Rosa María Mateus Parra, en representación
de los campesinos de 34 veredas del municipio de Miraflores

vulneraciones a los derechos fundamentales de esta población considerada como sujeto de especial protección no pueden seguir perdurando en el tiempo porque se encuentran afectando el núcleo esencial de sus derechos.

En general, justificó el carácter subsidiario de la acción de tutela, para lo cual indicó las condiciones de vulnerabilidad que recaen sobre las familias campesinas rurales dedicadas a los cultivos de uso ilícito en Miraflores, Guaviare, acreditadas en el proceso de la referencia y que han sido reconocidas por distintas autoridades del Estado colombiano.

Indicó que la Corte Constitucional ha reconocido la necesidad de aplicación de distintos enfoques diferenciales que garanticen los derechos de comunidades campesinas rurales en el marco de la política de drogas colombiana, a partir de la sentencia T-080 de 2017, en la cual el Alto Tribunal reconoció que es necesario un enfoque étnico que aborde la especial relación que existe entre los cultivos de uso ilícito y la autonomía y diversidad étnica y cultural de determinados pueblos indígenas, se ha venido abriendo paso a una interpretación garantista de la situación de vulnerabilidad de las poblaciones relacionadas con la producción de materias primas para el narcotráfico.

8. Trámite de segunda instancia

En auto del 21 de junio de 2022 el despacho encontró necesario requerir a las señoras Jomary Ortega Osorio y Rosa María Mateus Parra, “*integrantes del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CAJAR)*”, para que aportaran el acuerdo colectivo para la sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito del programa nacional integral de sustitución de cultivos ilícitos y el desarrollo territorial, suscrito el 8 de julio de 2017 y a las entidades demandadas para que informaran sobre el cumplimiento del referido acuerdo.

Las señoras **Jomary Ortega Osorio** y **Rosa María Mateus Parra**, en cumplimiento del anterior requerimiento, allegaron: (i) el Acuerdo colectivo del municipio de Miraflores para la sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito del programa nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS) y el Desarrollo Territorial, suscrito el día 8 de julio de 2017 y, (ii) el listado que de acuerdo con la Asociación de Juntas de Acción Comunal del municipio de Miraflores -Asojuntas Miraflores- son los beneficiarios del programa PNIS en el municipio, frente a lo cual afirmaron que muchas de estas familias no tienen conocimiento sobre su estatus frente al programa, debido a que pudieron ser suspendidas por razones que no fueron notificadas de manera debida.

Agregaron que, la información relacionada con los listados de las familias beneficiarias del programa en el municipio de Miraflores fue solicitada a la ART mediante petición, por la entonces representante a la cámara María José Pizarro, pero no se allegó en tanto el contenido de la solicitud contenía datos personales de las familias, no obstante, se aportó a esa solicitud un documento con información “*de manera anonimizada sobre las familias beneficiarias con corte al 31 de julio de 2021*”.

Frente a la implementación de los proyectos a corto y largo plazo dispuestos en el programa, indicaron que muchos de los campesinos beneficiarios no han recibido nada por parte de este concepto, en tanto, han sido presionados a firmar contratos

12

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57) 601-350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia

www.consejodeestado.gov.co





Radicado: 11001-03-15-000-2022-00795-01
Demandante: Jomary Ortegón Osorio y Rosa María Mateus Parra, en representación
de los campesinos de 34 veredas del municipio de Miraflores

de uso del suelo como condición para la implementación de los proyectos productivos, condición que no se encuentra dentro del acuerdo adjuntado, así como tampoco en los formularios de vinculación individual.

La Oficina Jurídica de la **Agencia de Renovación del Territorio -ART** informó que los acuerdos de sustitución no tienen una naturaleza jurídica diferente a la señalada en el mismo Acuerdo Final y en el Decreto Ley 896 de 2017, por lo que, corresponden únicamente a instrumentos mediante los cuales se materializa la formalización de los compromisos que derivan de la vinculación al PNIS.

Sobre los acuerdos colectivos, preciso que aquellos documentos equivalen a la socialización de los distintos componentes de la política pública del PNIS con las comunidades campesinas pertenecientes a territorios veredales, favoreciendo su priorización y focalización en relación con la implementación y puesta en marcha del PNIS, no obstante, se pone de presente que los acuerdos colectivos nacen del agotamiento de las etapas de reconocimiento estratégico y de alistamiento, realizadas por la antigua Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos adscrita a la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto -hoy Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación-, cuyo propósito fue el de generar acercamientos en los territorios y con las comunidades, para evaluar su posible intervención, presentando una socialización de los distintos componentes del programa y obteniendo una percepción de las comunidades frente a la intencionalidad de hacerse partícipes de la estrategia.

Sin embargo, para efectos de vincularse formalmente al PNIS como beneficiario, era necesario que se desarrollaran las jornadas de vinculación mediante el diligenciamiento de los formularios de vinculación individual por parte de los representantes de los núcleos familiares, quienes debían expresar su voluntad de sustituir sus cultivos ilícitos y de no realizar ninguna actividad relacionada o asociada a estos, con el fin de validar el cumplimiento de los requisitos para habilitar la entrega de los beneficios que contempla el Plan de Atención Inmediata Familiar, por lo tanto la descripción de los componentes enunciada en el acuerdo colectivo es de carácter enunciativo en tanto que se trataba de la socialización de los mismos, quedando sujeta su materialización a la suscripción del formulario de vinculación.

Ello, por cuanto conforme el artículo 6 del Decreto Ley 896 de 2017, el PNIS atiende a familias campesinas en situación de vulnerabilidad y no a comunidades o territorios. En esa medida, se concluye entonces que la naturaleza de los acuerdos colectivos, pese a su denominación, corresponde a un instrumento de socialización del programa, previa a su etapa de implementación para efectos de caracterización, pero que requiere en los casos en los que se suscribieron con una comunidad determinada, de su posterior individualización mediante el proceso de vinculación mediante el diligenciamiento de los formularios de vinculación individual y la incorporación en los registros administrativos del PNIS como beneficiario.

Informó que en el municipio de Miraflores se inscribieron 942 familias, de las cuales 660 se identificaron como cultivadores, 48 como no cultivadores y 234 recolectores, en 34 veredas, que se encuentran señaladas en el acuerdo colectivo suscrito el 8 de julio de 2017, las cuales son: Buenos Aires, Alto Caño Iris, La Guarapería, La Milagrosa, Caño Magiña, Caño Guarumo, Yarumal, La Esperanza, Caño Yavilla, La Hacienda, Las Brisas, La Ye, Mateguadua Alta y Baja, Caño Arco, Lagos del

13

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57) 601-350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia

www.consejodeestado.gov.co





Radicado: 11001-03-15-000-2022-00795-01
Demandante: Jomary Ortegón Osorio y Rosa María Mateus Parra, en representación
de los campesinos de 34 veredas del municipio de Miraflores

Dorado, Puerto del Dorado, Puerto Nare, Piñalito, Lagos del paso, Puerto Lágrimas, Los Medios, Vuelta del Alivio, Bocas de Cumare, Puerto Santander, Caño Guaracu, Barranquillita, Caño Itilla, Puerto Córdoba, Caño Giriza, Caño Tigre, Las Palmas II, Caño Cumbre y Caño las Flores; respecto a la vereda Tacunema no se encuentra legalmente constituida con junta de acción comunal ni está incluida en el EOT del municipio, y respecto a la vereda Puerto Viejo la Tawara no reposa en el archivo del programa inscripciones individuales de esa vereda.

Que, realizado un comparativo de las familias que se inscribieron al PNIS mediante los formularios de vinculación individual, los beneficios socializados en acuerdo colectivo, se evidencia que de acuerdo a lo establecido en el instrumento de estudio denominado acuerdo colectivo, no corresponde a la realidad del territorio, es decir el número de familias que en su momento manifestaron que les interesaba saber del programa por vereda no corresponde a quienes realmente se inscribieron al PNIS mediante los formularios individuales, de igual forma se reflejó en la cantidad de hectáreas comprometidas por parte de los potenciales beneficiarios en su momento y quienes son beneficiarios del programa; esto ya que el PNIS si ha cumplido con lo establecido en el acuerdo colectivo, el municipio y 34 veredas del mismo fueron focalizadas y están siendo sujeto de atención del programa.

Que, el Programa ha implementado en el municipio de Miraflores, los siguientes componentes con su respectivo valor comprometido: (i) asistencia alimentaria inmediata, \$8.528.329.980; (ii) Asistencia Técnica Integral, \$969.596.144; (iii) Atención inmediata de recolectores \$3.432.642.068; (iv) monitoreo 1, \$109.609; (v) monitoreo 2, \$19.877.200; (vi) monitoreo 3, \$38.307.120; (vii) Proyectos de auto sostenimiento y seguridad alimentaria, \$1.303.920.782; (viii) Proyectos de ciclo corto e ingreso rápido, \$1.293.911.400, para total de \$15.586.694.304.

Dijo que, lo anterior, corresponde a los componentes establecidos en la hoja de ruta del programa y su respectiva implementación, asimismo, informó los componentes de atención del programa enunciados en el acuerdo colectivo relativo al plan inmediato de atención a cultivadores y no cultivadores, en el que se han ejecutado los siguientes apoyos: a). Asistencia Alimentaria Inmediata tiene un porcentaje de ejecución del 100%; b). Asistencia Técnica Integral 100% de las familias (708) ha recibido han recibido los recursos de asistencia alimentaria Inmediata; c). En el componente de Auto sostenimiento y seguridad alimentaria se destaca que el 94 % de las familias (632) está implementando su proyecto de pan coger y el 21% de las familias (138) está implementando su proyecto productivo.

El Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019 como vocero y administrador del **Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz** afirmó que los hechos que dieron origen a la presente acción se escapan del resorte de este administrador fiduciario como vocero del PA-FCP y que son de competencia exclusiva de la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos - DSCI.

Indicó que los hechos que dieron origen a la presente acción no tienen relación con contratos ni convenios celebrados por parte del FCP, por el contrario, el asunto tiene asidero en un *“Acuerdo Colectivo del Municipio de Miraflores para la Sustitución Voluntaria y Concertada de Cultivos de Uso Ilícito del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y el Desarrollo Territorial, en el marco de la implementación del ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y*



Radicado: 11001-03-15-000-2022-00795-01
Demandante: Jomary Ortegón Osorio y Rosa María Mateus Parra, en representación de los campesinos de 34 veredas del municipio de Miraflores

DURADERA, celebrado entre el alcalde del municipio de Miraflores, el Gobernador del Departamento del Guaviare, el Director de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Presidencia de la República; un delegado de las FARC EP, así como representantes de organizaciones sociales, productivas y Juntas de Acción Comunal”, en consecuencia, adujo la falta de legitimación en la causa por pasiva.

El **municipio de Miraflores, Boyacá** indicó que no participó en la suscripción del acuerdo de paz.

El **Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y/o Presidencia de la República** precisó que la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, no cuenta con personería jurídica, por lo tanto, la representación judicial recae en el DAPRE.

Solicitó la desvinculación por la falta de competencia para la ejecución políticas, programas o proyectos, en cuanto, las funciones previstas en el artículo 29 del Decreto 1784 de 2019, son de articulación y coordinación para facilitar la implementación del Acuerdo de Paz, que, de acuerdo con el parágrafo 4° del artículo 281 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, Ley 1955 de 2019, el desarrollo y ejecución del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos, se efectuará por parte de la Agencia de Renovación del Territorio.

9. Manifestación de impedimento

El 31 de mayo de 2022, la doctora Myriam Stella Gutiérrez Argüello manifestó estar impedida para conocer de la presente acción porque *“las señoras Jomary Ortegón Osorio y Rosa María Mateus Parra, invocando su calidad de miembros de la corporación referida, intervienen como agentes oficiosas de los campesinos y campesinas con vinculación al Programa PNIS Miraflores. Por su parte, mi hermana -Soraya Gutiérrez Argüello- se desempeña como vicepresidente de la Corporación, calidad en la que le corresponde, de manera concurrente con el presidente, la representación legal de la persona jurídica”*. Por lo que, consideró que se configuró la causal de impedimento prevista en el numeral 1 del artículo 56 del Código de Procedimiento Penal, en virtud de la relación de parentesco referenciada.

En auto del 3 de agosto de 2022, el despacho sustanciador declaró fundado el impedimento manifestado por la magistrada Myriam Stella Gutiérrez Argüello, para conocer de la presente acción de tutela y, en consecuencia, se separó del conocimiento del presente asunto con ocasión al vínculo de consanguinidad que adujo la Magistrada con la vicepresidente del colectivo de abogados, entidad a la que pertenecen las abogadas que actúan como agente oficioso de la parte actora, ello en aras de garantizar la transparencia y la imparcialidad.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

La acción de tutela está consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, reglamentado por el Decreto 2591 de 1991, que en el artículo 1 establece: *« Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la*



Radicado: 11001-03-15-000-2022-00795-01
Demandante: Jomary Ortegón Osorio y Rosa María Mateus Parra, en representación
de los campesinos de 34 veredas del municipio de Miraflores

acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto».

Esta acción procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Problema jurídico

Mediante el ejercicio de la presente acción la parte actora pretende que se amparen los derechos a la participación, a la vida en condiciones dignas, al mínimo vital y al debido proceso y los principios de confianza legítima y buena fe, para lo cual solicita, entre otros, ordenar a las entidades demandadas a favor de las familias residentes del municipio de Miraflores que en el marco del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos suscribieron un acuerdo colectivo para la sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito, que se:

(i) desembolse los valores de asistencia alimentaria inmediata a todas aquellas familias que a la fecha de esta acción no se les ha entregado dicho valor; (ii) ejecute el proyecto de seguridad alimentaria; (iii) cumpla el Acuerdo en relación con los proyectos de ciclo corto, de manera que no sean impuestos de manera unilateral; (iv) excluya del presupuesto dispuesto para la ejecución del proyecto de sustitución los contratos de uso del suelo y el descuento por concepto de la elaboración de estos contratos por no haberse pactado; (v) provea el establecimiento de un mínimo vital extraordinario para todas aquellas familias en situación de vulnerabilidad afiliadas al programa de sustitución que cumplieron con el Programa en el municipio de Miraflores y que no se les ha cumplido lo pactado en el acuerdo.

En el escrito de impugnación la parte actora cuestiona la decisión que declaró improcedente el amparo solicitado, por falta de cumplimiento del requisito general de subsidiariedad, en cuanto, considera que la protección invocada tiene fundamento en la vulneración de derechos de carácter fundamental de los campesinos accionantes, es su condición de sujetos de especial protección constitucional.

En ese contexto, se encuentra necesario verificar la procedencia de la acción de tutela en el caso concreto, en particular el de subsidiariedad, para posteriormente, determinar si se encuentran o no vulnerados los derechos fundamentales invocados por la parte accionante, previa mención al marco jurídico que regula el PNIS.

Marco jurídico PNIS

El Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera estableció en el punto 4.1., como solución al problema de las drogas ilícitas, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (en adelante PNIS) y determinó que "(...) será la autoridad nacional competente, en cabeza de la Presidencia de la República, en coordinación con las autoridades departamentales y municipales y tendrá un carácter civil sin perjuicio de su coordinación con las autoridades estatales que se requieran para garantizar su pleno desenvolvimiento, incluyendo las responsables de la seguridad y protección de las comunidades según la concepción de seguridad contemplada en el Acuerdo Final".

16

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57) 601-350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia

www.consejodeestado.gov.co





Dicho Acuerdo, además de fijar los principios, objetivos, descripción, condiciones de seguridad, priorización, estableció 7 componentes de los planes integrales de sustitución, entre los que se encuentra la ayuda alimentaria, en los siguientes términos:

Plan de atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos

Una vez hecho el compromiso con la sustitución y la no resiembra de cultivos de uso ilícito y con el fin de facilitar el tránsito de las personas cultivadoras, recolectoras y amedieras hacia economías legales, mediante medidas de apoyo inmediato para garantizar su sustento y la seguridad alimentaria de los núcleos familiares; y de asegurar para las personas cultivadoras, recolectoras y amedieras y para las comunidades en general ingresos y condiciones de bienestar y buen vivir mediante la estructuración de proyectos productivos sostenibles a largo plazo, se implementarán las siguientes medidas:

- Para los núcleos familiares de los cultivadoras y cultivadores vinculados a los cultivos de uso ilícito:

- Asistencia alimentaria inmediata que consiste en la entrega directa de mercados, o de su equivalente en bonos o cualquier otro sistema que se establezca de acuerdo con las particularidades del territorio, hasta por 1 año, de acuerdo con el tamaño de cada núcleo familiar, las características propias y las necesidades de cada población y región, y el desarrollo de los proyectos de generación de ingresos. Se dará prioridad a los proveedores locales para el suministro de los mercados y se promoverá la asociatividad solidaria para que las comunidades contraten con el Gobierno el suministro de los mismos.

- Establecimiento de huertas caseras y entrega de especies menores con su debido acompañamiento técnico, provisión de insumos y alimento para los animales, de acuerdo con la preferencia de cada núcleo familiar.

- Proyectos de generación de ingresos rápidos, como cultivos de ciclo corto, piscicultura, avicultura, entre otros, con su debido acompañamiento técnico, dirigidos a suplir necesidades inmediatas de los núcleos familiares y sustituir de manera oportuna y suficiente los ingresos antes derivados de los cultivos de uso ilícito, de acuerdo con la preferencia de cada núcleo familiar y las condiciones y potencialidades de la zona.

En cuanto a su financiación, el Acuerdo Final en el punto 4.1.6. determinó:

Los recursos del PNIS se destinarán de conformidad con lo establecido en los planes de atención inmediata y en los planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo y se buscará garantizar la eficiencia, la efectividad y oportunidad en su ejecución.

La sustitución se previó en el Acuerdo final como un acto voluntario y concertado entre las comunidades y el Gobierno Nacional. En ese sentido, se determinó que para "(...) formalizar ese compromiso y la decisión de sustituir los cultivos de uso ilícito, se celebrarán acuerdos entre las comunidades, el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, previo a la puesta en marcha del Programa en un territorio".

Para efecto de implementar lo previsto en el Acuerdo Final, se profirió el Decreto 896 de 2017 por medio del cual se creó "el Programa Nacional Integral de

17



Radicado: 11001-03-15-000-2022-00795-01
Demandante: Jomary Ortegón Osorio y Rosa María Mateus Parra, en representación
de los campesinos de 34 veredas del municipio de Miraflores

Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - PNIS, a cargo de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos adscrita a la Alta Consejería Presidencial para el Postconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. La Dirección desarrollará las funciones relacionadas con el Programa en coordinación con las autoridades del orden nacional y territorial, y la participación de las comunidades en los términos establecidos en este Decreto”.

En dicho decreto se fijaron, además, el objetivo del PNIS, las instancias para la ejecución, la participación de las entidades del orden nacional y territorial, los beneficiarios y los elementos para su desarrolló, entre otros.

Igualmente, se determinó la celebración de acuerdos entre las comunidades y el Gobierno Nacional para material dicho programa.

Ahora, en lo que tiene que ver con el municipio de Miraflores, se suscribió el Acuerdo el 8 de julio de 2017 en el que se fijaron las obligaciones de cada firmante que, entre otros fueron el Director y del Delegado para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, el Gobernador del Guaviare, el Alcalde de Miraflores, el Delegado de las FARC EP, entre otros.

En dicho acuerdo se fijaron los compromisos a cargo de las comunidades, el Gobierno Nacional, las autoridades regionales y las FARC EP y otras obligaciones. Para el caso que ocupa a la Sala, el Gobierno Nacional se comprometió, entre otros, a:



Radicado: 11001-03-15-000-2022-00795-01
Demandante: Jomary Ortegón Osorio y Rosa María Mateus Parra, en representación
de los campesinos de 34 veredas del municipio de Miraflores

3.2. Del Gobierno Nacional:

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.

Los componentes de este compromiso 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 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.

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, mantenimiento, cosecha, pos



Radicado: 11001-03-15-000-2022-00795-01
Demandante: Jomary Ortegón Osorio y Rosa María Mateus Parra, en representación
de los campesinos de 34 veredas del municipio de Miraflores

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. Durante todo el proceso se realizará el monitoreo y verificación de requisitos y compromisos.

Así mismo, el Gobierno Nacional adecuará una línea de crédito especial en los territorios donde se desarrolle el PNIS.

En el marco de las asambleas comunitarias para la construcción de los PISDA y con la coordinación interinstitucional de las entidades del gobierno competentes en la implementación de los puntos 1 y 4 del Acuerdo Final de Paz, se comenzará la construcción de un cronograma que dará cuenta de quiénes, dónde, cuándo y cómo, se estima atender los temas de: seguridad, vías, tierras y la asistencia técnica prevista más allá de la ofrecida por el PNIS, entre otros temas, que sean priorizados en las mismas asambleas.

Con el fin de dar cumplimiento a lo señalado en el párrafo anterior, se tendrá en cuenta lo estipulado en el artículo 5º del Decreto Nº 896 de 2107³, que establece: **“Artículo 5. Participación de las entidades del orden nacional en el PNIS.** *Conforme a las políticas y acuerdos de sustitución voluntaria que establezca la Dirección del PNIS, cada una de las entidades del orden nacional que por su competencia tengan relación con este Programa, deberán participar en su construcción, desarrollo y ejecución. Para el efecto, las entidades priorizarán recursos destinados al desarrollo del Programa, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales contenidas en el Marco de Gasto de Mediano Plazo. Así mismo deberán designar a los servidores del más alto nivel directivo o asesor, que tenga capacidad decisiva, para que asista a las reuniones de coordinación interinstitucional del PNIS.”.*

Nota 3: Para el caso de los “amedieros” o “aparceros”, estos deben estar asentados en el territorio y permanecer en la región, además deben ser reconocidos y avalados por la asamblea comunitaria y el PNIS. Para efectos de demostrar que tienen esa relación con el dueño del predio donde están los cultivos ilícitos, deberá contar con un contrato escrito de aparcería, autenticado ante el juez del respectivo municipio o, en su defecto, ante el alcalde del municipio donde está ubicado el predio. La duración de este contrato no puede ser inferior a tres (3) años. Así mismo, este tipo de contrato deberá ceñirse a las disposiciones contenidas en el Título 5 del Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015⁴.

³ Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito – PNIS.

⁴ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.



Nota 4: Los núcleos de familias agricultoras no cultivadoras de cultivos de uso ilícito que se definan por parte del PNIS en relación con los criterios establecidos en el numeral 4.1.3.3. del Acuerdo Final de Paz, y en pro de superar las condiciones de pobreza de estos núcleos familiares mediante la creación de condiciones de bienestar y buen vivir en los territorios; así como de contribuir a las transformaciones estructurales de la sociedad rural que resulten de la implementación de la Reforma Rural Integral (RRI), podrán recibir el Plan de Atención Inmediata descrito en el presente numeral, siempre y cuando, participen en las actividades de apoyo para el levantamiento de los cultivos de uso ilícito, preparación de tierras para las siembras legales, en trabajos de interés comunitario, y en las demás actividades relacionadas con la construcción, ejecución y seguimiento del Plan Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y Desarrollo Alternativo –PISDA.

Teniendo en cuenta que el PNIS es un componente de la Reforma Rural Integral (RRI) y atiende unas poblaciones y territorios con características específicas que requieren de unas medidas adicionales y particulares respecto de las demás comunidades rurales, en aquellos territorios afectados por cultivos ilícitos en donde se coincida con las zonas priorizadas con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET, las acciones y ejecución del Programa deben adelantarse en el marco del Plan de Acción para la Transformación Regional –PATR.

2) 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- RRI, que vinculen de manera prioritaria a miembros integrantes de los núcleos de las familias de los recolectores y recolectoras.

Asimismo, el Decreto 1784 del 4 de octubre de 2019, que modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en el artículo 29 establece las funciones de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, que, entre otras, se destacan las relacionadas con:

(...)

7. Verificar el cumplimiento de los compromisos derivados del Acuerdo Final y de su alineación con el Plan de Gobierno.

8. Articular y verificar con las demás entidades del Gobierno nacional y demás actores, la implementación de la normativa necesaria para el cumplimiento de los compromisos derivados del Acuerdo Final.



Radicado: 11001-03-15-000-2022-00795-01
Demandante: Jomary Ortegón Osorio y Rosa María Mateus Parra, en representación
de los campesinos de 34 veredas del municipio de Miraflores

9. Efectuar, en articulación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y a través del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIPO), el seguimiento y control a los recursos que se inviertan en la implementación del Acuerdo Final de Paz, propendiendo por su transparencia y eficacia.

10. Servir como vocero del Gobierno en los asuntos que determine el Presidente de la República y el Director del Departamento.

11. Adelantar las gestiones para obtener inversión privada y recursos públicos, así como cooperación internacional, en coordinación con la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC), que permita coadyuvar la implementación del Acuerdo Final.

(...)

Caso concreto

La parte actora expone múltiples argumentos, todos dirigidos a señalar que la Agencia para la Renovación del Territorio ha incumplido el acuerdo colectivo para la sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos, celebrado² en el marco de la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

Como fundamento de la impugnación la parte accionante señala se están transgrediendo las garantías de la comunidad, pues no se han cumplido los acuerdos con los más de 1.294 núcleos familiares afectados por los cultivos ilícitos, quienes sembraban aproximadamente 2.547 hectáreas de estos, lo que, afirma ha generado una afectación grave a las familias adscritas al programa de sustitución en el municipio de Miraflores, quienes, desde 2017, confiaron en la política diseñada por el Estado y hasta el momento se han quedado sin el sustento que se supone iba a garantizar, en reemplazo de la coca.

Agregó que la Agencia de Renovación del Territorio -ART- decidió de manera intempestiva y arbitraria, sin haber garantizado los espacios de participación trazados en el Acuerdo Final de Paz, el Acuerdo Municipal y los formularios de vinculación, luego de casi cuatro años de incumplimientos, crear nuevas condiciones a los núcleos familiares para acceder a los proyectos a corto y largo plazo.

Todo lo anterior, sustentado en la condición de sujetos de especial protección constitucional y, en aras de garantizar un perjuicio irremediable.

² Como se indicó, el 8 de julio de 2017, en desarrollo del Decreto Ley 896 de 2017, el alcalde del municipio de Miraflores, el gobernador del departamento del Guaviare, el director de Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Presidencia de la República, un delegado de las FARC EP y diversos representantes de organizaciones sociales, productivas y de las Juntas de Acción Comunal de las veredas del municipio, firmaron un acuerdo colectivo para la sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos y el desarrollo territorial, en el marco de la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.



Radicado: 11001-03-15-000-2022-00795-01
Demandante: Jomary Ortegón Osorio y Rosa María Mateus Parra, en representación
de los campesinos de 34 veredas del municipio de Miraflores

Procedencia de la acción de tutela en el caso concreto

De acuerdo con lo anterior, lo primero que conviene decir es que, en el presente caso, la parte accionante invoca la protección de los derechos a la participación, a la vida en condiciones dignas, al mínimo vital y al debido proceso, con ocasión al presunto incumplimiento de unos acuerdos suscritos con miembros de la comunidad que se acogieran a los proyectos de erradicación voluntaria de cultivos ilícitos, por lo tanto, no es posible afirmar que las pretensiones de la acción de tutela persiguen la protección de derechos colectivos, de modo que haga procedente el ejercicio de la acción popular prevista en la Ley 472 de 1998.

Tampoco resulta procedente ejercer la acción de cumplimiento, porque el acuerdo respecto del que se alega el incumplimiento que generaría el desconocimiento de los derechos invocados, no tiene la connotación de normas con fuerza material de Ley y/o de acto administrativo que hiciera procedente el mecanismo, de conformidad con la Ley 393 de 1997, además, porque como se anticipó, en el presente caso se pretende la protección de derechos de carácter fundamental.

La parte accionante no está cuestionando la legalidad del acuerdo colectivo para la sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos y, en ese sentido, no es posible predicar la existencia de mecanismos de defensa de carácter ordinario y no se está solicitando el cumplimiento de un contrato propiamente dicho, por lo que no es posible solicitar el cumplimiento de este.

En ese orden, la Sala encuentra que la acción de tutela resulta ser el medio de defensa idóneo para la defensa de los derechos fundamentales que se invocan vulnerados y, por lo tanto, se dará por acreditado el presupuesto de la subsidiariedad en el caso objeto de estudio.

Ahora, en el presente caso, la parte accionante alega la vulneración de los derechos fundamentales invocados y para sustentar dicha afirmación sostiene que se han incumplido por parte del Gobierno Nacional los compromisos adquiridos en el Acuerdo del 8 de julio de 2017, aspecto que se pasa a analizar.

Como se dijo, la parte actora afirma el incumplimiento del acuerdo colectivo para la sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos y el desarrollo territorial, suscrito el 8 de julio de 2017, en el marco de la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, entre el alcalde del municipio de Miraflores, el gobernador del departamento del Guaviare, el director de Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Presidencia de la República, un delegado de las FARC EP y diversos representantes de organizaciones sociales, productivas y de las Juntas de Acción Comunal de las veredas del municipio de Miraflores, Guaviare.

En esa línea, las pretensiones de la acción de tutela se dirigen a obtener a favor de la comunidad el pago de asistencias alimentarias, el cumplimiento de los proyectos a favor de los campesinos de la zona y el restablecimiento de un mínimo vital para la comunidad que firmó el señalado acuerdo, sin embargo, de lo aportado al presente asunto como pruebas no es posible individualizar la situación de cada uno,

23

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57) 601-350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia

www.consejodeestado.gov.co





en aras de establecer en cada caso la procedencia excepcional de la acción de tutela.

No obstante, de la lectura del referido acuerdo colectivo para la sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos y el desarrollo territorial, se encuentra que tal acuerdo guarda relación con el punto 4 del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, “*Solución al problema de las drogas ilícitas*”. En el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, se establece la procedencia del «Plan de atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos» y, precisamente, en el acuerdo colectivo para la sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos y el desarrollo territorial suscrito en Miraflores, Guaviare se establecieron los componentes de compromiso por parte del Gobierno Nacional, entre ellos, el plan de atención inmediata PAI, en sus distintos periodos y fases.

Al tiempo que, se evidencia que en el acuerdo colectivo existen unas obligaciones recíprocas de las partes firmantes para obtener diferentes beneficios, como es el caso de las asistencias alimentarias y los programas de pan coger y auto sostenimiento, dentro de las que se destacan para las comunidades, entre muchos otros, los de realizar el levantamiento del 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; no resembrar; participar activamente en la construcción ejecución y seguimiento del Plan Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y Desarrollo Alternativo – PISDA, etc.

De hecho, en el presente caso se encuentra acreditado que, en efecto, en desarrollo del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito PNIS, los campesinos de las 34 veredas del municipio de Miraflores suscribieron el referido “*acuerdo colectivo para la sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito del programa nacional integral de sustitución de cultivos ilícitos y el desarrollo territorial, en el marco de la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*”, y la Agencia de Renovación del Territorio -ART informó que en el municipio de Miraflores se inscribieron 942 familias, de las cuales 660 se identificaron como cultivadores, 48 como no cultivadores y 234 recolectores, en 34 veredas que se encuentran señaladas en el acuerdo colectivo suscrito el 8 de julio de 2017 y que el PNIS sí ha cumplido con lo establecido en el acuerdo colectivo, toda vez que esas 34 veredas fueron focalizadas y están siendo sujeto de atención del programa.

Que el Programa ha implementado en el municipio de Miraflores los siguientes componentes con su respectivo valor comprometido: (i) asistencia alimentaria inmediata, \$8.528.329.980; (ii) Asistencia Técnica Integral, \$969.596.144; (iii) Atención inmediata de recolectores \$3.432.642.068; (iv) monitoreo 1, \$109.609; (v) monitoreo 2, \$19.877.200; (vi) monitoreo 3, \$38.307.120; (vii) Proyectos de auto sostenimiento y seguridad alimentaria, \$1.303.920.782; (viii) Proyectos de ciclo corto e ingreso rápido, \$1.293.911.400, para total de \$15.586.694.304.

Luego, pese a que no es posible identificar con suficiencia los núcleos familiares frente a los que ha existido cumplimiento o respecto de los que se han incumplido los referidos acuerdos, de lo anterior sí resulta claro que aún no se ha dado



Radicado: 11001-03-15-000-2022-00795-01
Demandante: Jomary Ortegón Osorio y Rosa María Mateus Parra, en representación
de los campesinos de 34 veredas del municipio de Miraflores

cumplimiento completo al mismo, tal como lo refiere la parte actora en el escrito de tutela.

Justamente, la Corte Constitucional, en auto 387 de 2019, se refirió a la creación e implementación del programa nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso ilícito (PNIS), en el sentido de señalar que en la Sentencia C-493 de 2017, la Sala Plena de la Corporación estudió la constitucionalidad del Decreto Ley 896 de 2017, que, creó dicho programa, oportunidad en la que explicó que la norma desarrolla el Acuerdo Final para la terminación del Conflicto Armado prioriza soluciones con base a enfoques de derechos humanos, e intervenciones integrales para atender la situación de las poblaciones campesinas más abandonadas. En esa medida, la Sala consideró que *“la promoción de la sustitución voluntaria permite enfrentar la expansión de los cultivos ilícitos mediante un programa alternativo a la erradicación, lo que además de honrar lo pactado, cumple fines constitucionales relevantes”*.

En ese sentido, de acuerdo con las pruebas que obran en el expediente y en atención al marco jurídico del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y en coherencia con las funciones asignadas al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, la Sala encuentra necesario instar a la Agencia de Renovación del Territorio -ART y a la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación para que continúen dando cumplimiento al acuerdo colectivo para la sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito del programa nacional integral de sustitución de cultivos ilícitos y el desarrollo territorial, en el marco de la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera de Miraflores, Guaviare, suscrito el 8 de julio de 2017.

Finalmente, la Sala anota que, en principio, no es posible en este escenario constitucional determinar si los contratos de otorgamiento de derechos de uso del suelo resultan o no vulneradores de derechos fundamentales y si las condiciones que imponen son o no contrarias al referido acuerdo, pues, sería un análisis propio de legalidad de los referidos contratos, respecto del cual no se tiene conocimiento si los presuntos perjudicados han elevado solicitud alguna ante la Agencia de Renovación del Territorio para que emita pronunciamiento sobre ese aspecto.

En ese contexto, se impone revocar la decisión de primera instancia, del 31 de marzo de 2022, proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, para en su lugar, negar las pretensiones de la demanda que ejercieron las señoras Jomary Ortegón Osorio y Rosa María Mateus Parra, integrantes del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo como agente oficioso de los campesinos y campesinas de 34 veredas del municipio de Miraflores, Guaviare contra la Nación – Presidencia de la República, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, la Agencia de Renovación del Territorio -ART y la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Agencia de Renovación del Territorio -DSCI e instar a la entidades competentes para que sigan dando cumplimiento al acuerdo colectivo.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, por medio de la Sección Cuarta – Sala de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

25

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57) 601-350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia
www.consejodeestado.gov.co





Radicado: 11001-03-15-000-2022-00795-01
Demandante: Jomary Ortegón Osorio y Rosa María Mateus Parra, en representación
de los campesinos de 34 veredas del municipio de Miraflores

FALLA

1. **Revocar** la decisión de primera instancia, del 31 de marzo de 2022, proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado. En su lugar:
2. **Negar** las pretensiones de la acción de tutela.
3. **Instar** a la Agencia de Renovación del Territorio -ART y a la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación para que continúen dando cumplimiento al acuerdo colectivo para la sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito del programa nacional integral de sustitución de cultivos ilícitos y el desarrollo territorial, en el marco de la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera de Miraflores, Guaviare, suscrito el 8 de julio de 2017.
4. **Enviar** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.
5. **Notificar** a las partes por el medio más expedito posible.
6. Publicar la presente providencia en la página web del Consejo de Estado.

Notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue considerada y aprobada en la sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Presidente de la Sección

(Firmado electrónicamente)

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

(Firmado electrónicamente)

MILTON CHAVES GARCÍA