



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

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

**Magistrado Ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL**

Bogotá D.C., quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023)

**Referencia:** ACCIÓN DE TUTELA

**Radicación:** 11001-03-15-000-2022-03053-01

**Demandantes:** HÉCTOR ARTURO RODRÍGUEZ ESCOBAR Y OTROS

**Demandados:** PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS

**Temas:** Tutela de fondo – confirma sentencia de primer grado.

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

---

La Sala resuelve las impugnaciones presentadas por la Agencia de Renovación del Territorio y la Unidad Nacional de Protección contra la sentencia proferida en primera instancia el 27 de octubre de 2022, por la Sección Cuarta del Consejo de Estado.

En esta providencia se ampararon los derechos fundamentales al debido proceso, a la vida digna, a la seguridad y al mínimo vital de las familias inscritas al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos, en el corregimiento de Llorente del municipio de Tumaco (Nariño) congregados en la Asociación Porvenir Campesina.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. La tutela**

1. El señor Héctor Arturo Rodríguez Escobar, actuando en nombre propio y en representación de las familias inscritas al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) del corregimiento de Llorente (Tumaco) congregadas en la Asociación Porvenir Campesina (en adelante Asoporca) instauró acción de tutela contra la Presidencia de la República, la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos y la Agencia de Renovación Territorial. Con la solicitud de amparo pretende que se le protejan sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la igualdad, a la vida, a la seguridad y al debido proceso.

2. La transgresión de los derechos constitucionales mencionados se la



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

adjudicó a la presunta falta de implementación de algunos puntos de los Planes de Atención Inmediata (PAI)<sup>1</sup>, suscritos en el Acuerdo Colectivo pactado entre Asoporca y otros con el Gobierno Nacional y otros, el 26 de agosto de 2017.

## 1.2. Pretensiones

3. La parte actora solicitó lo siguiente:

PRIMERA-. Tutelar los derechos fundamentales de Orden Constitucional consagrados en los artículos 13 y 22 como lo son: El derecho fundamental a la vida, a la igualdad, en conexidad con el derecho al mínimo vital. Así como la protección del interés prevalente de las personas pertenecientes a comunidades campesinas, los cuales están siendo vulnerados en las circunstancias de modo, tiempo y lugar, precisados en esta sentencia por parte de la CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA ESTABILIZACIÓN Y CONSOLIDACIÓN - DIRECCIÓN PARA LA SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS, AGENCIA DE RENOVACIÓN TERRITORIAL, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA a la Asociación Porvenir Campesina (ASOPORCA).

SEGUNDA-. Ordenar a la CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA ESTABILIZACIÓN Y CONSOLIDACIÓN, en forma imperiosa y urgente a que se cumplan con los procedimientos de asistencia técnica y el desarrollo del proyecto de seguridad alimentaria del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso ilícito en un plazo razonable a ASOPORCA. Todo esto, con el fin de EVITAR UN PERJUICIO IRREMEDIABLE.

TERCERA-. Ordenar a la CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA ESTABILIZACIÓN Y CONSOLIDACIÓN- DIRECCIÓN PARA LA SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS, AGENCIA DE RENOVACIÓN TERRITORIAL, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA a cumplir en un plazo razonable con los pagos bimensuales de seguridad alimentaria del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso ilícito con respecto a las 619 familias de ASOPORCA afectadas con la suspensión o eliminación de esta ayuda.

CUARTA-. Ordenar a la CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA ESTABILIZACIÓN Y LA CONSOLIDACIÓN- DIRECCIÓN PARA LA SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS, AGENCIA DE RENOVACIÓN TERRITORIAL, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA a cumplir activamente en un plazo razonable con el desarrollo de los proyectos de ciclo corto y largo del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso ilícito a las familias inscritas en ASOPORCA.

QUINTA-. Ordenar a la CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA ESTABILIZACIÓN Y CONSOLIDACIÓN a reintegrar a las personas y familias de ASOPORCA que fueron suspendidas, retiradas y/o excluidas del programa debido a las cotizaciones que realizaron al sistema de seguridad social. (Sic a toda la cita).

<sup>1</sup> Los cuáles serán desarrollados en el acápite de antecedentes.



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

### 1.3. Hechos

4. La Sala resume los supuestos fácticos relevantes de la tutela de la referencia, de la siguiente manera:

5. El 24 de noviembre de 2016 se suscribió el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC – EP).

6. El punto 4. de dicho acuerdo se denominó «Solución al Problema de las Drogas Ilícitas». En el numeral 4.1. se dispuso que el Gobierno crearía y pondría en marcha un Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (en adelante PNIS), «en particular para las comunidades campesinas en situación de pobreza», con el fin de encontrar una solución económica y social definitiva y sostenible para las poblaciones afectadas por la erradicación de este tipo de cultivos.

7. La parte actora adicionó que en el punto 6.2.3., literal c, se dispuso la necesidad de fortalecer los sistemas de seguridad de los pueblos étnicos. En cuanto al literal d, del mismo numeral, indicó que se estableció la garantía de la participación y consulta de las comunidades y organizaciones representantes de los pueblos étnicos en el diseño y ejecución del PNIS.

8. El 26 de mayo de 2017, la Gobernación de Nariño, el alcalde municipal de Tumaco, el director de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, el delegado de las FARC EP y los representantes de las organizaciones sociales Recompas, Cocom, Asominuma, Asoporca, Sabaleta, Pianulpi – La Guarapera, La Espriella, La viña y La Guayacana, todas del departamento de Nariño firmaron un acuerdo colectivo.

9. El 29 de mayo de 2017, mediante el Decreto 896, se materializó la creación del PNIS. El objeto del programa es «promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, a través del desarrollo de programas y proyectos para contribuir a la superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito».

10. Dentro de los compromisos a cargo de las comunidades estuvieron, entre otros:

(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.



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros  
Demandados: Presidencia de la República y otros  
Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

- (iii) Participar activamente en la construcción, ejecución y seguimiento del PISDA.
- (iv) Intervenir en actividades relacionadas con la asistencia técnica.

11. En cuanto al Gobierno Nacional, se comprometió a cumplir con los componentes del PAI, de conformidad con lo establecido en el numeral 4.1.3.6.<sup>2</sup> del acuerdo final. Respecto al PAI, en el acuerdo colectivo se estableció 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 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: Para asegurar a las familias mejores ingresos y condiciones de vida dignas, el Gobierno Nacional invertirá por familia, a partir del segundo año, \$10.000.000 (...) para proyectos productivos de ciclo largo y sufragar mano de obra (...).

12. En el caso de Asoporca, el accionante refirió que 4364 familias vinculadas a esta asociación suscribieron acuerdos individuales en procura de comprometerse con lo dispuesto en el PNIS y el Acuerdo Colectivo de 26 de agosto de 2017, así como para recibir los beneficios respectivos que les permitieran cambiarse a una opción legal para recibir ingresos.

13. Refirió que transcurridos 5 años desde la firma del Acuerdo Colectivo y los formularios individuales, a 619 familias les adeudan dineros por concepto de seguridad alimentaria, mientras que de estas, a 282 no les han dado ninguna suma por este concepto. Señaló que 89 núcleos familiares fueron suspendidos del programa y 337 excluidos, sin que se les notificara alguna decisión ni se les permitiera ejercer su derecho de defensa.

14. Afirmó que ninguna de las familias congregadas en Asoporca en el corregimiento de Llorente han recibido los proyectos productivos de ciclo corto e ingreso rápido ni de ciclo largo.

<sup>2</sup> Componentes de los planes integrales de sustitución.



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros  
Demandados: Presidencia de la República y otros  
Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

#### 1.4. Sustento de la vulneración

15. La parte accionante solicitó que se tengan en cuenta el Acto Legislativo 02 de 2017, el Decreto 896 de 2017, el Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado interno para la construcción de una paz estable y duradera y especialmente las sentencias C-630 de 2017 y C-493 de 2017 de la Corte Constitucional.

16. Precisó que en este caso se cumplen todos los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela. Agregó que la vulneración que se alega por esta vía comporta un perjuicio irremediable. Explicó que el PAI aún no se ha completado y hay familias a quienes no se les ha otorgado la asistencia alimentaria. Aludió que las afectaciones son de alta gravedad para el derecho al mínimo vital de las personas de su comunidad.

17. Indicó que con la firma del Acuerdo Final de Paz, el Gobierno Nacional adquirió un conjunto de compromisos de connotación internacional que impactan en la toma de decisiones e implementación de políticas públicas en el país. Asimismo, que el Acto Legislativo 02 de 2017 constituye un marco de referencia para lo que debe realizar el Gobierno en procura de atender las obligaciones a las que se comprometió. Explicó que en el inciso 2 del citado Acto Legislativo se dispuso que:

Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final.

18. Aludió que la Corte Constitucional señaló que la disposición citada en el párrafo anterior generó tres efectos:

- El Acuerdo es una política de Estado. Es decir, que es una estrategia de mediano y largo plazo para la consolidación de una paz estable y duradera.
- En el Acuerdo se estableció una obligación de medios que implica que el Estado realice su mejor esfuerzo para cumplir con los compromisos pactados.
- Allí se dispuso que todas las instituciones públicas del país deben cumplir los contenidos y finalidades del Acuerdo.

19. Añadió que la Rama Judicial también está sujeta a los efectos otorgados por la Corte Constitucional al Acto Legislativo 02 de 2017 en la sentencia C-630





Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

de 2017. Explicó que el control constitucional de las normas del Acuerdo constituye un criterio de validez. En ese sentido, aludió que todos los jueces de la República tienen el deber de garantizar la preservación de los postulados del Acuerdo en los asuntos bajo sus competencias, así como de comprometerse con el desarrollo y ejecución de los planes que allí se fijaron.

20. Señaló que el PAI fue desarrollado en el literal a del punto 4.1.3.6. y fue incluido como uno de los compromisos del Acuerdo Colectivo y de los formularios de inscripción individual. Precizó que este constituye un conjunto de medidas de apoyo económico de mediano y largo plazo.

#### **1.4.1. Los Acuerdos Colectivos y los formularios individuales son vinculantes**

21. Manifestó que 4364 familias del corregimiento de Llorente congregadas en Asoporca se comprometieron con el Gobierno Nacional a cumplir lo pactado en el PNIS. Ello implicaba que tuvieran derecho al PAI individual y comunitario, a que se les entregaran los proyectos productivos de seguridad alimentaria, los de ciclo corto y ciclo largo, entre otros. Discutió que tanto el Acuerdo Colectivo, como los formularios individuales, fueron desconocidos.

22. Alegó que la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (en adelante CEC) mencionó que los Acuerdos Colectivos y formularios individuales no eran vinculantes para el Estado en el «informe de gestión del PNIS a corte de 2019». A juicio de la parte actora tales declaraciones son contrarias a la Constitución Política y a la Ley. Esto, dado que el Acto Legislativo 02 de 2017 estableció que era obligación del Estado y sus instituciones cumplir con los pactos del Acuerdo de buena fe.

23. Indicó que las aseveraciones de la CEC demuestran la mala fe del PNIS para omitir los compromisos acordados con el Acuerdo Colectivo que suscribió Asoporca y los formularios individuales. Refirió que ello desconoce jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado. Al respecto, citó la sentencia del 7 de abril de 2014 (exp. 11001-03-24-000-2013-00055-00) en la que se indicó que los procesos consensuados del Estado «constituye en un mecanismo articulador de la participación ciudadana y en un instrumento orientado a la ponderación de derechos e intereses».

#### **1.4.2. Pese a la vinculatoriedad de los Acuerdos Colectivos, se encuentra incumplido el punto 4 respecto de los núcleos familiares de Asoporca que suscribieron formularios individuales**

24. Informó que distintas familias que suscribieron los formularios individuales han sido suspendidas y ello ha impedido que reciban los beneficios del PNIS. Al



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

respecto, refirió que 4298 recibieron la asistencia técnica a marzo de 2021. En lo que refiere a los proyectos de ciclo corto y largo, no se han recibido por ninguna de las familias adscritas a Asoporca, del municipio de Llorente.

25. Adicionó que 337 personas fueron retiradas del programa y 89 permanecen suspendidas. A 619 familias se les adeudan pagos correspondientes a la seguridad alimentaria y 282 no han recibido ningún monto por ese mismo concepto.

#### **1.4.3. El incumplimiento del Acuerdo Colectivo y los acuerdos individuales suscritos por las familias del municipio de Llorente adscritas a Asoporca vulnera distintos de sus derechos constitucionales fundamentales**

26. Aludió que se transgredió el derecho fundamental a la **igualdad** de las personas y familias adscritas a Asoporca que, estando en la misma situación de otros pertenecientes a otras asociaciones, los retiraron del programa.

27. Asimismo, que se conculcó el derecho al **mínimo vital**, pues el PNIS generó la expectativa de mejorar los proyectos de vida de quienes se comprometieron con la erradicación y sustitución de cultivos de uso ilícito, para a su vez, recibir incentivos económicos. No obstante, el acogerse al PNIS les ocasionó todo lo contrario, ya que estas personas dejaron de desarrollar la actividad económica ilegal en la que se desempeñaban, pero no obtuvieron la retribución que se suponía que tendrían.

28. Refirió que de los estudios realizados por el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia realizados en 2019 y 2021 a personas que se comprometieron con el PNIS en Tumaco, se encontró que los ingresos reportados en 2021 son inferiores al del 2019. Así, mientras en 2019 lo devengado osciló entre \$900.000 y \$700.000, en 2021 fue de \$500.000 y \$400.000.

29. Puso de presente que varias de las personas de Asoporca que suscribieron el PNIS también están inscritas en el Registro Único de Víctimas (en adelante RUV). Sin embargo, por esta situación han sido desvinculados del RUV, bajo el argumento de que no es posible percibir doble ingreso proveniente del Estado, sin que se tuviera en cuenta que los pagos otorgados por el PNIS no son puntuales aunado a que muchas personas no han recibido un solo pago.

30. Agregó que las familias representadas por Asoporca son campesinos y trabajadores rurales sujetos de especial protección en ciertos escenarios. Al respecto, expuso que, de conformidad con la sentencia SU-213 de 2021 se estableció que este tipo de personas merecen la protección constitucional de acuerdo a su nivel de marginalización y vulnerabilidad socioeconómica. Entre



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

estos se encuentra la población desplazada por la violencia, las madres cabeza de familia, los menores y el adulto mayor.

31. De acuerdo con lo anterior, en su sentir, las familias de Asoporca se enmarcan dentro de los sujetos de especial protección en tanto que allí hay afrodescendientes, madres cabeza de familia, menores, adultos mayores, y especialmente, víctimas del conflicto armado.

32. Aseveró que se desconocieron los derechos fundamentales a la **vida** y a la **integridad física** de los líderes sociales que impulsaron la sustitución de cultivos de uso ilícito y que hacen parte de Asoporca. Ello, dado que, ante el incumplimiento de los compromisos del Gobierno Nacional con la comunidad, los líderes han sido amenazados y asesinados por promover el programa.

33. Informó que, de conformidad con un estudio elaborado por el Observatorio de Restitución y Regulación de los derechos de propiedad agraria, entre los años 2016 y 2019 han asesinado alrededor de 47 líderes sociales que incentivaron la erradicación voluntaria de cultivos de uso ilícito en sus comunidades. En cuanto a 2020, se reportaron 75 homicidios.

34. Comentó que, de conformidad con el Programa Somos Defensores realizado por la Universidad de los Andes, en las zonas donde se implementó el PNIS hubo un aumento del asesinato de líderes sociales. De otro lado, en el Tercer Informe al Congreso sobre el Avance en la Implementación del Acuerdo de Paz, la Procuraduría General de la Nación ha manifestado que es necesario implementar estrategias integrales de seguridad «que permitan intensificar la lucha contra las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, que son una amenaza para los líderes de sustitución y en general para la sostenibilidad del Programa».

### 1.5. Trámite de primera instancia

35. Por auto de 10 de junio de 2022, la Sección Cuarta del Consejo de Estado admitió esta solicitud de amparo. En consecuencia, ordenó notificar en calidad de accionados al presidente de la República, a la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, a la Agencia de Renovación del Territorio y a la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos.

36. Adicionalmente, ordenó vincular en calidad de terceros con interés a la Gobernación de Nariño, a la alcaldía de Tumaco y al Fondo Colombia en Paz.

37. De otro lado, por auto de 19 de julio de 2022, el despacho ponente de la primera instancia dispuso:





Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

- (i) Tener como parte actora tanto a Asoporca, como al señor Héctor Arturo Rodríguez Escobar, quien interpuso esta tutela en su nombre y en el de la asociación.
- (ii) Requerir a Asoporca para que informara sobre su relación con las familias del corregimiento de Llorente (Tumaco) explicara de qué forma se congregaron esos grupos en la asociación y qué servicios les presta.
- (iii) Requerir a la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación - CEC para que acreditara el cumplimiento de los pagos por concepto de asistencia alimentaria y de los proyectos de auto sostenimiento y ciclo corto e ingreso rápido y largo con respecto a las familias del municipio de Llorente.
- (iv) Requerir a la Agencia de Renovación del Territorio para que aportara la Resolución N.º 24 de 2020, o la norma que regula actualmente el protocolo de suspensión o exclusión de los usuarios del PNIS.
- (v) Vincular en calidad de terceros con interés a la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), a la Fundación Panamericana para el Desarrollo Colombia (FUPAD) y a la Unidad Nacional de Protección (UNP).

## 1.6. Intervenciones

### 1.6.1. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – presidente de la República

38. Solicitó que se declara improcedente el mecanismo constitucional, o que en su lugar, se desvinculara de esta tutela tanto al DAPRE, como al presidente de la República. Esto, teniendo en cuenta que ninguna de estas entidades tiene la competencia para adoptar las medidas solicitadas en las pretensiones.

39. Aludió que la función del DAPRE se circunscribe a asistir al presidente de la República como jefe de Estado, jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa.

40. Indicó que la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito se encontraba adscrita a la Consejería Presidencial para el Posconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, pero actualmente hace parte de la Agencia de Renovación del Territorio.



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros  
Demandados: Presidencia de la República y otros  
Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

41. En ese sentido, solicitó la desvinculación de la Presidencia de la República y del presidente de la República. De forma subsidiaria, pidió que se declare improcedente ante la falta de hechos atribuibles a estas autoridades.

### **1.6.2. Agencia de Renovación del Territorio (en adelante (ART))**

42. Puso de presente que en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 se cambió su adscripción. En ese sentido, pasó de estar en el sector de agricultura y desarrollo rural, a la Presidencia de la República, con el fin de dar cumplimiento e implementación a la política pública de «paz con legalidad». Precisó que dentro de otros ajustes realizados, se creó la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (en adelante DSCI), mediante el Decreto 2107 de 2019<sup>3</sup>.

43. Mencionó que la DSCI tiene dentro de sus funciones la puesta en marcha y funcionamiento del PNIS. Pese a ello, la acción de tutela no es la vía para controvertir sus decisiones administrativas, dado que quienes persigan tal cuestión tienen a su alcance el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

44. Refirió que los acuerdos colectivos, de conformidad con el Acuerdo Final de Paz y el Decreto 896 de 2017 son instrumentos a través de los cuales se socializa y materializa la formalización de los compromisos derivados del PNIS.

45. Añadió que la Corte Constitucional estudió el Decreto 896 de 2017 en la sentencia C-493 de 2017. Al respecto, declaró executable el apartado que indica que la vinculación al PNIS es por grupos familiares. Sobre el PNIS en concreto, explicó que en la hoja de ruta metodológica se definieron unas etapas previas a la implementación, luego el acuerdo colectivo y finalmente los acuerdos individuales suscritos por los representantes de los núcleos familiares. Estos últimos documentos se caracterizan por contener la voluntad expresa e inequívoca de quienes los suscriben de sustituir sus cultivos de uso ilícito y de no realizar ninguna actividad de este tipo.

46. Comentó que se firmaron 99097 acuerdos individuales con familias ubicadas a nivel nacional en zonas con presencia de cultivos ilícitos. Respecto de Asoporca, señaló que no ostenta legitimación en la causa por activa como sí lo hace un consejo comunitario. No obstante, de esta asociación se vincularon a través de acuerdos individuales 4335 familias del corregimiento de Llorente. De estos, 3927 se encuentran activos, 19 núcleos familiares se encuentran suspendidos y 410 fueron retirados por incumplir los requisitos.

47. Sobre las personas retiradas, expuso que de conformidad con el punto 4.1. del Acuerdo Final, cuando se presenta incumplimiento de los requisitos para ser

<sup>3</sup> Derogado por el Decreto 1223 de 2020).



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

beneficiario del PNIS o se desatienden los compromisos suscritos de forma voluntaria a través de los acuerdos individuales, sin que medie un motivo catalogado como de fuerza mayor o caso fortuito, procede retirar el correspondiente núcleo familiar.

48. Destacó que el decreto mediante el cual se creó el PNIS no definió un procedimiento administrativo de exclusión o suspensión, ni ordenó que alguna entidad o dependencia se encargara de regular el tema. En ese sentido, a su juicio, corresponde seguir el procedimiento administrativo general.

49. De conformidad con lo anterior, la actuación administrativa inicia con la suspensión preventiva y temporal de la entrega de los beneficios, en procura de salvaguardar los recursos públicos. Por ende, en cuanto el beneficiario deja de recibir las ayudas, conoce públicamente que ello ocurrió por suspensión temporal del programa.

50. A través de la Resolución 24 de 2020 se incorporó el trámite conminatorio a través del cual se comunica en lugares de amplia circulación y difusión del territorio y se persuade a los usuarios a atender sus compromisos respecto al PNIS. Así, desde ese momento, los beneficiarios cuentan con la posibilidad de subsanar la situación que se haya presentado o allegar las pruebas que estimen pertinentes.

51. En caso de establecerse un incumplimiento injustificado y haya lugar a la exclusión, se expide un acto administrativo motivado que es notificado de forma personal, por aviso o por publicación. Contra esta decisión procede el recurso de reposición y la eventual demanda ante el juez de lo contencioso administrativo.

52. En lo que atañe a los hechos, señaló que el propósito del PNIS fue el diseño de la política pública para solucionar el problema de las drogas ilícitas que durante tantas décadas han sido un flagelo para el país. Especialmente para las zonas marginalizadas y en condición de pobreza extrema y débil presencia institucional.

53. Sobre el proceso de individualización de las familias y suscripción de los acuerdos por núcleo familiar, explicó que la inscripción se llevó a cabo entre 2017 y 2018. Adicionalmente, que el proceso se realizó en 56 municipios del país y se suscribieron a los formularios individuales 99.097 familias. A corte de diciembre de 2021, se encontraban suscritas al PNIS 67.606 familias cultivadoras, 14.635 no cultivadoras y 16.856 recolectores.

54. Refirió que ni el Acuerdo Final de Paz, ni el Decreto 896 de 2017, contemplan montos específicos que deban ser entregados por el Gobierno Nacional para el desarrollo del PNIS. Añadió que el PNIS tiene una vigencia de 10 años y que el itinerario no tiene una naturaleza jurídica vinculante, dado que



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros  
Demandados: Presidencia de la República y otros  
Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

no se encuentra adoptado en ninguna norma, ni contrato suscrito entre los beneficiarios y el Estado.

55. De conformidad con lo anterior, la implementación del PNIS no cuenta con una fuente de financiación. Para el efecto requiere lo que le destine el Ministerio de Hacienda.

56. Alegó que el Gobierno de la época no tuvo en cuenta los aspectos operativos, técnicos y logísticos que conllevaría la implementación del PNIS. Aludió que los tiempos dispuestos no eran realistas. Explicó que «Solo en las primeras tres etapas: identificación de zonas de intervención, suscripción de acuerdos colectivos e inscripción de familias mediante la firma de acuerdos individuales podría tardar varios meses con la efectiva vinculación tras la presentación de la documentación completa por parte de cada familia. Posteriormente, debía existir la sincronización entre el primer pago, el tiempo para la caracterización y verificación de erradicación por parte de UNODC y, el segundo pago, donde se presentaron los primeros desfases».

57. Aseveró que la asistencia técnica debió iniciarse a partir del cuarto mes de la ruta de intervención, pero que ello no fue posible por ausencia de los protocolos para la implementación. Pese a ello, puso de presente que la DSCI ha venido dando cumplimiento a los compromisos pactados. Específicamente en el núcleo veredal de Llorente «a corte abril de 2022 ha asegurado la inversión de \$106.233.528.141, de los cuales \$38.425.801.110 se han destinado para materializar los proyectos productivos, \$8.122.781.357 para el componente de seguridad alimentaria, \$1.410.986.935 se han destinado para financiar los monitoreos de erradicación, \$268.453.811 destinado a la atención a recolectores, \$9.572.190.614 correspondientes a la atención de Asistencia Técnica Integral, y \$48.433.314.314 destinados al componente de Asistencia Alimentaria Integral».

58. Respecto al caso en cuestión, afirmó que en virtud de la Convocatoria 007 del Fondo Colombia en Paz está atendiendo 605 familias de la zona de Llorente.

59. Sobre la legitimación en la causa por activa, refirió que quien interpone la acción de tutela debe actuar en su nombre, en calidad de agente oficioso o como apoderado judicial. En este caso, la parte actora no acreditó porque actuó en nombre de las familias del Consejo Comunitario del corregimiento de Llorente que se inscribieron al PNIS. Tampoco informó por qué tales personas no podían actuar en nombre propio.

60. Por lo anterior, a juicio de la ART en el asunto bajo estudio se debe declarar la falta de legitimación en la causa por activa del señor Rodríguez Escobar. Esto, teniendo en cuenta que no cumplió con la carga procesal que le exige el ordenamiento jurídico sobre la facultad de agenciar derechos ajenos.



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

61. De otro lado, alegó que en algunos casos se pueden superar los requisitos generales de procedibilidad, puntualmente la subsidiariedad y la inmediatez, si se trata de evitar un perjuicio irremediable. Sin embargo, quien alega una situación de tal magnitud tiene la carga de probarla, circunstancia que no se encuentra acreditada o si quiera someramente comprobada en este caso.

62. Finalmente, advirtió que para la salvaguarda de los derechos e intereses colectivos se diseñaron las acciones populares y de grupo. Asimismo, que frente a las familias retiradas y suspendidas del programa se cuenta con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, teniendo en cuenta que la decisión de retiro se encuentra dispuesta en actos administrativos que gozan de presunción de legalidad.

**1.6.2.1.** Con ocasión del requerimiento que le realizó el *a quo* a esta entidad en el auto de 19 de julio de 2022, el organismo aportó un nuevo memorial en el que informó que la asistencia alimentaria es el único beneficio que se entrega en efectivo y se le desembolsa a cada núcleo familiar a través del convenio suscrito entre el patrimonio autónomo Fondo Colombia en Paz y el Banco Agrario de Colombia. Al respecto, afirmó que se han realizado 22.575 pagos a 4.709 núcleos familiares del sector de Llorente, del municipio de Tumaco.

63. Con relación a los proyectos de auto sostenimiento y seguridad alimentaria, manifestó que son ayudas que se entregan en especie. Para el caso de Llorente, la UNODC entregó lo correspondiente a 3755 familias, la Organización de Estados Iberoamericanos a 179 familias y la Fundación Panamericana para el Desarrollo está en curso de entregar lo propio a 14 núcleos priorizados. Aclaró que el número de familias atendidas puede variar respecto de las inscritas porque las entregas las reciben quienes se encuentren activos, con ocasión del cumplimiento constante y actual de los compromisos.

### **1.6.3. Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV –**

64. Comentó que los primeros requisitos para que una persona pueda acceder a la indemnización administrativa es haber declarado ante el Ministerio Público su condición de víctima y estar inscrito en el Registro Único de Víctimas – RUV. De conformidad con ello, procedió a verificar si Asoporca se encontraba registrada como sujeto colectivo, pero encontró que no ostenta tal calidad ni se le ha revocado ninguna inscripción.

65. Señaló que no tiene competencia legal ni funcional para desarrollar los proyectos del PNIS, ni de integrar a las familias de Asoporca que han sido suspendidas o retiradas de los beneficios. De igual forma, que no tiene ninguna injerencia en los procedimientos de asistencia técnica ni seguridad alimentaria que se han desarrollado con ocasión del proceso de paz.





Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros  
Demandados: Presidencia de la República y otros  
Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

66. Por lo anterior, aludió que carece de legitimación en la causa por pasiva y solicitó que se le desvinculara. De forma subsidiaria, pidió que se declare improcedente este mecanismo constitucional ante la inexistencia de vulneración de los derechos que se alegan transgredidos por parte de esta entidad.

#### 1.6.4. Unidad Nacional de Protección – UNP –

67. Aseveró que a la fecha en la que contestó la tutela había iniciado un estudio de evaluación de riesgo respecto de 10 colectivos del municipio de Tumaco. De estos, se finalizaron 10 con riesgo extraordinario. Adicionalmente, remitió la siguiente información sobre los líderes sociales protegidos del municipio:

*“En atención a lo conversado el día de ayer remito información aportada por GAEP*

MEDIDAS DE PROTECCIÓN IMPLEMENTADAS POR LA SUBDIRECCIÓN DE PROTECCIÓN Y LA SUBDIRECCIÓN ESPECIALIZADA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN								
POBLACIÓN	MUNICIPIO	PROTEGIDOS	MEDIOS DE COMUNICACIÓN	CHALECOS DE PROTECCIÓN	BOTONES DE APOYO	HOMBRES DE PROTECCIÓN	VEHÍCULOS CONVENCIONALES	VEHÍCULOS BLINDADOS
LÍDERES SOCIALES	TUMACO	155	284	132	18	146	40	18
OTRAS POBLACIONES		67	55	53	7	33	4	11
DECRETO 299 DE 2017		4	2	2	1	5	2	2
TOTAL GENERAL		226	341	187	26	184	46	31

Fuente: Subdirección de Protección-Subdirección Especializada de Seguridad y Protección. Fecha de corte: 05 de julio de 2022

68. En lo que atañe al accionante, puso de presente que desde 2017 ha estudiado su situación de riesgo, y de hecho «pertenecía a una de las poblaciones objeto del programa de protección que lidera la UNP, en los términos del numeral 2 del artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015, que se refiere a 2.11. Dirigente y/o representante organizaciones campesinas, por lo que se inició la respectiva ruta ordinaria de protección reglada en el Decreto en mención». Aludió que actualmente se encontraba estudiando nuevamente el caso del citado ciudadano.

69. Indicó que su objeto no tiene relación con los hechos que motivaron la interposición de este mecanismo de amparo y que quienes deben responder por las pretensiones del actor son la ART, la Presidencia de la República y la CEC. Por ello, solicitó que se le desvincule de este trámite.

#### 1.6.5. Fondo Colombia en Paz

70. Indicó que los hechos sobre los que versa esta tutela tienen que ver con los acuerdos individuales suscritos por cada uno de los núcleos familiares que voluntariamente decidieron hacer parte del PNIS con el Gobierno Nacional, delegados de las FARC líderes sociales del respectivo municipio, sin que este organismo haya tenido injerencia alguna en ello.

71. Precisó que las entidades competentes para definir la situación del accionante son la Presidencia de la República, la CEC y la DSCI. Por ello, solicitó que se declare la improcedencia de esta tutela o que se le desvincule del proceso.

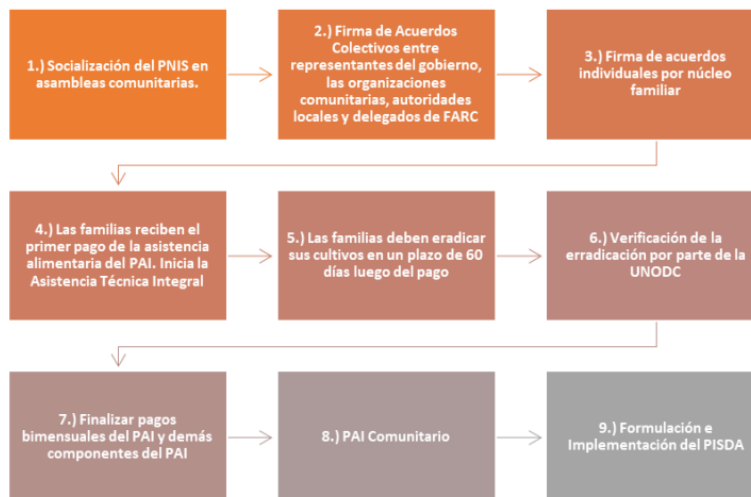
### 1.6.6. Observatorio de Tierras y Directora de la Clínica Jurídica de Propiedad Agraria, Restitución de Tierras y Víctimas de la Universidad del Rosario

72. Expuso que ha evidenciado el incumplimiento de las accionadas respecto al PNIS y la violación de los derechos fundamentales a la igualdad, al mínimo vital, al debido proceso, a la vida y a la integridad personal de la parte actora. Refirió que su intervención se sustenta en los datos recolectados en el marco de un proyecto de investigación académica.

73. Indicó que los resultados obtenidos son del 95% de confiabilidad con un margen de error que no supera los 4.8%.

74. Precisó que la siguiente gráfica muestra la secuencia de implementación del PNIS:

Figura No. 1: Secuencia de implementación del PNIS.



Fuente: Machuca (2021) con base en Dirección de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito, 2017<sup>3</sup>.

75. Informó que del reporte realizado por la UNODC con corte a 31 de diciembre de 2020, se demostró que la erradicación voluntaria de cultivos de uso ilícito a nivel nacional alcanzaba el 98%, mientras que en el departamento de Nariño era del 99%. De otro lado, comentó que el nivel de resiembra en el ente territorial mencionado era de tan solo el 1%. Afirmó que de distintas encuestas y de los estudios antes citados, era evidente que los usuarios que hicieron parte del PNIS en Tumaco cumplieron con los componentes del PNIS.

76. Por el contrario, aludió que el Gobierno Nacional ha incumplido su parte del PNIS desde la ausencia de suscripción de Acuerdos Colectivos. Indicó que en el departamento de Nariño suscribió 19, y para 2021 solamente había iniciado acuerdos individuales con dos municipios. De otro lado, en aquellos lugares en los que ya inició la firma de los acuerdos individuales, no se inscribieron a la totalidad de las familias. Sobre este punto trajo la siguiente gráfica:

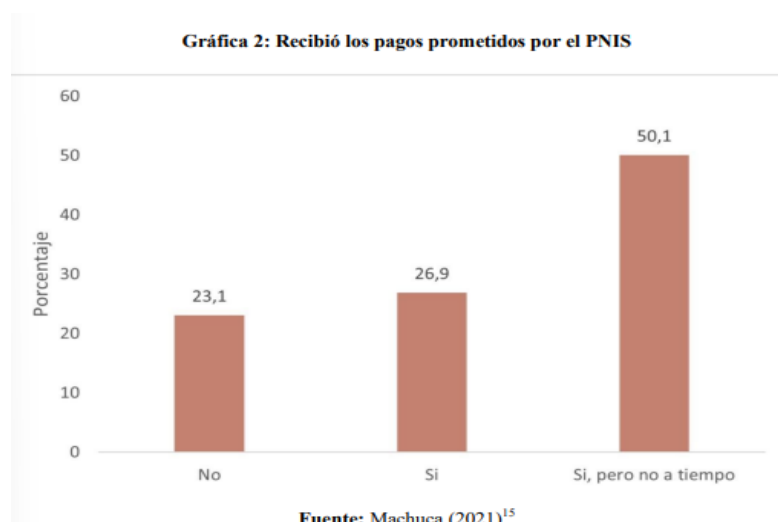
**Tabla 3. Inscripción de núcleos familiares en los departamentos de Cauca, Putumayo, Nariño y Norte de Santander**

Departamento	Número de familias que se vincularían según los acuerdos colectivos	Número de familias inscritas	Número de familias no inscritas
Nariño	61.651	17.235	44.416

**Fuente: Elaboración propia con base en acuerdos colectivos e Informe Gestión del PNIS 2019 de la CEC**

77. Manifestó que también se han desatendido las instancias de participación del PNIS y que los usuarios alegan que no hay claridad frente a los criterios de selección ni de la periodicidad con la que se reúnen las instancias a tomar este tipo de decisiones.

78. Con respecto al plan de atención inmediata (PAI) aseveró que algunas familias encuestadas informaron que no se le dio continuidad al pago de asistencia alimentaria, mientras que otras informaron que las cancelaciones se encuentran retrasadas. La siguiente imagen expone la situación:



79. Añadió que se ha incumplido la política de tratamiento penal diferenciado y la política de drogas. Asimismo, que es cierto que la situación de riesgo para los líderes sociales ha incrementado con ocasión de los incumplimientos del



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

PNIS. Sobre ello, comentó que «[e]ntre el año 2016 y diciembre de 2019 se han registrado 47 asesinatos contra los líderes que habían promovido la sustitución de cultivos de uso ilícito, siendo el año 2018 el año que más registra asesinatos, con la cifra de 27 asesinatos a líderes de sustitución. De estas cifras el 83% de las víctimas correspondían a personas relacionadas directamente con el PNIS, mientras el 16% pertenecían a otros procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito diferentes al PNIS».

80. Acerca de la suspensión y exclusión de las familias beneficiarias del PNIS, infirió que de las cifras que arrojaban los estudios de 2019, se encontraba que cerca de diez mil núcleos estaban suspendidos, mientras que otros seis mil habían sido retirados. Aludió que estos procesos se llevaron a cabo de manera arbitraria porque a las personas no se les explicaba el porqué de tales decisiones. Puso de presente que, en la actualidad no era posible saber con exactitud cuantas familias se encontraban suspendidas o retiradas del PNIS.

#### **1.6.7. Fundación Panamericana para el Desarrollo**

81. Informó que suscribió con el Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019, en su calidad de vocero y administrador del Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz, el Convenio de Asociación Nro. 1041 de 2021, cuyo objeto es «[A]unar esfuerzos técnicos, financieros y administrativos entre el Fondo Colombia en Paz, la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso ilícito (en adelante "DSCI) de la Agencia de Renovación del Territorio - ART y la Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD), para el fortalecimiento de la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos con la implementación del PNIS para las familias beneficiarias del Programa en los territorios de priorizados definidos previamente por la DSCI en el departamento de Nariño».

82. Destacó que el convenio mencionado busca implementar actividades asociadas al componente denominado «asistencia técnica integral de proyectos productivos» y aseguró que «la implementación de estos proyectos es a 11.852 familias y atención a 151 recolectores, ubicados en el municipio de Tumaco».

83. Puntualmente, sobre la zona de Llorente, la Fundación aseguró que del 9 de febrero de 2022 al 22 de julio de 2022 ha realizado dos jornadas de socialización del convenio referido. Una, realizada los días 9 y 25 de febrero de 2022, estuvo dirigida a que los líderes y representantes de Llorente conocieran el alcance del convenio y el plan de actividades. En esta, según indicó, participó Asoporca.

84. En la otra jornada de socialización, desarrollada el 2 de marzo de 2022, el convenio fue presentado a 276 beneficiarios del programa, a líderes de organizaciones comunitarias y a juntas de acción comunal. En esa reunión se trataron temas como el periodo de ejecución y objeto del convenio, la focalización



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

geográfica, la asistencia técnica integral para la implementación y seguimiento de proyectos productivos, la implementación de los proyectos productivos y atención a recolectores, el procedimiento de entrega de los insumos para el proyecto productivo y seguridad alimentaria, requisitos para ser proveedores potenciales y el cronograma general de actividades.

85. Asimismo, sostuvo que el 10 de abril de 2022 se realizó la primera visita a los productores y que el objetivo de esta fue «la actualización de la caracterización, la georreferenciación de los productores y la definición de las líneas productivas y actualización de los planes de inversión». Aseguró que dicha actualización se logró efectuar en un 93.6% y que las familias faltantes corresponden a nuevos listados entregados por la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Agencia de Renovación del Territorio. Resaltó que ese proceso de actuación continúa en proceso de ejecución.

86. Aseveró que el 17 de mayo de 2022 se realizó la visita 1 de Asistencia Técnica Integral, en la que se socializó la asistencia técnica integral y se hizo la planificación predial para implementar los proyectos productivos de ciclo corto (piscicultura, cultivos de plátano y de yuca, mejoramiento de los ingresos a través del cultivo de plátano y preparatorio de cacao, pesca artesanal). Agregó que «a la fecha se han realizado 1.207 visitas con un % de ejecución del 38%».

#### **1.6.8. Héctor Arturo Rodríguez Escobar**

87. Debido al requerimiento que se le efectuó en el auto de 19 de julio de 2022, el accionante manifestó que Asoporca es una entidad sin ánimo de lucro, cuyo objeto social propende por mejorar la calidad de vida de las familias más pobres de los municipios de Tumaco y Barbacoas.

88. En el estatuto social, su objeto en particular se circunscribe a conseguir recursos económicos, en especie y en efectivo, a través de la gestión de proyectos con entidades del Estado y ONG's. Indicó que las áreas en las que se enfoca son en la educación formal e informal, el deporte, la salud, la alimentación y el mejoramiento de la vivienda.

89. Explicó que una de sus labores ha sido brindar asesoría jurídica y psicosocial a las víctimas del conflicto armado, social y político del municipio. Por ello, ha acompañado constantemente a las familias que decidieron suscribir el PNIS.

90. Aclaró que la zona denominada «La Carretera» se encuentra ubicada entre la avenida que conecta Tumaco con Pasto, desde el km 41 hasta el km 9 donde se encuentra el sector de Llorente y que allí es donde se encuentran asentadas la mayoría de familias que conforman Asoporca.





Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros  
Demandados: Presidencia de la República y otros  
Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

91. Resaltó que el artículo 9º de la Ley 2166 de 2021 regula las acciones comunales y establece la posibilidad de que se creen en territorios rurales para que promuevan el desarrollo de la zona en la que fueron constituidas. Estas organizaciones también se encargan de promover e implementar las políticas públicas para la construcción de paz en sus territorios. Con fundamento en ello, indicó que Asoporca es una organización facultada por las juntas de acción comunal que las integran para servir de interlocutora con el Estado en representación de la comunidad y por esto actúa como representante de las familias de la zona que se comprometieron con el PNIS.

### 1.7. Sentencia de primera instancia

92. En providencia de 27 de octubre de 2022<sup>4</sup>, la Sección Cuarta de esta corporación amparó los derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital y a la vida digna de las familias inscritas al PNIS asentadas en el corregimiento de Llorente del municipio de Tumaco, congregadas en Asoporca. Puntualmente, las órdenes fueron las siguientes:

1.1. Ordenar a la Asociación Porvenir Campesina Asoporca que, dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación de esta providencia, remita un listado a la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso ilícito de la Agencia de Renovación del Territorio, en el cual se identifiquen las familias a las que todavía se les adeudan pagos por asistencia alimentaria inmediata y a las que no se les efectuó ningún pago por tal concepto. El listado debe incluir el o la jefe del hogar, su ubicación, sus datos de contacto y determinar si se trata de cultivadores, recolectores u otra calidad.

1.2. Ordenar a la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso ilícito de la Agencia de Renovación del Territorio que, dentro de los tres (3) meses siguientes al recibo del listado de que trata el ordinal anterior, determine frente a cuáles de las familias incluidas en el listado referido, que habiendo cumplido con sus compromisos de erradicación y no resiembra, procede realizar los pagos por asistencia alimentaria inmediata.

Asimismo, 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.

1.3. 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 tres

<sup>4</sup> Notificada el 3 de noviembre de 2022, de conformidad con lo que se encuentra incorporado en el índice 43 del expediente electrónico dispuesto en la plataforma Samai.



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

(3) meses siguientes a la recepción del listado por parte de la Asociación Porvenir Campesina Asoporca, 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 la Asociación Porvenir Campesina Asoporca, a fin de que los excluidos del pago por asistencia alimentaria inmediata ejerzan su derecho de contradicción, si así lo consideran pertinente.

1.4. Instar a la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso ilícito de la Agencia de Renovación del Territorio 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 del corregimiento de Llorente del municipio de Tumaco (Nariño), pertenecientes a la Asociación Porvenir Campesina Asoporca.

1.5. Instar a la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso ilícito de la Agencia de Renovación del Territorio a que adelante las actividades necesarias para garantizar el cumplimiento de los compromisos suscritos en el Acuerdo Colectivo del 26 de agosto de 2017, respecto de los recolectores reconocidos y avalados por la asamblea comunitaria y por el Programa Integral de Sustitución, del corregimiento de Llorente, Tumaco (Nariño).

1.6. Ordenar a la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito de la Agencia de Renovación de Tierras que, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de esta providencia, se ejecuten las siguientes actuaciones:

(i) Respecto de los 19 núcleos familiares, que según 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 410 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.



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

93. También amparó los derechos a la vida y la seguridad de los líderes sociales de Asoporca. Por ello, estipuló lo siguiente:

2.1. Ordenar a la Asociación Porvenir Campesina Asoporca que, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, remita a la Unidad Nacional de Protección un listado que contenga los datos de contacto de los líderes que se reúnan en la Asociación y que por su participación en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito corran riesgos en su vida e integridad personal.

2.2. Ordenar a la Unidad Nacional de Protección que, dentro del (1) mes siguiente tras la remisión del listado por parte de la Asociación Porvenir Campesina Asoporca a que se refiere el numeral anterior, (i) se contacten con los líderes identificados en la lista; (ii) les informen los pasos a seguir para iniciar el respectivo estudio de riesgo; (iii) inicien y culminen los estudios de nivel de riesgo frente a los líderes incluidos en el listado mencionado, a fin de determinar si hay lugar a otorgarles esquemas de protección individuales y colectivos.

2.3. Ordenar a la Presidencia de la República, a través de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, y a la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Agencia de Renovación Territorial, coordinación regional de Nariño, que dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación de esta providencia, coordinen y convoquen la realización de la Mesa Nacional Interinstitucional de Articulación y la Mesa Territorial de Articulación en Seguridad, consagradas en la Resolución Nro. 4 de 2020. Ambas deberán reunirse en conjunto, en la misma fecha y locación, a fin de que establezcan mancomunadamente acciones concretas para garantizar condiciones de seguridad a los líderes del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito en el municipio de Tumaco (Nariño).

94. Expuso que el Acuerdo Colectivo aludido fue firmado en agosto de 2017. El compromiso consistió en que se entregaría durante el primer año de ejecución del programa de sustitución \$1.000.000 mensual. Adicionalmente que, las familias recibirían una inversión de \$10.000.000 para proyectos productivos de ciclo largo y para sufragar la mano de obra necesaria para implementarlo. En cuanto a los recolectores, se previó la entrega de asistencia alimentaria inmediata durante el primer año de ejecución.

95. El *a quo* explicó que la falta de otorgamiento de las anteriores herramientas, junto con el cumplimiento continuo del compromiso de no resiembra afecta los derechos fundamentales al mínimo vital y vida digna de los suscriptores del PNIS. En ese sentido, superó el requisito de la subsidiariedad, toda vez que la única alternativa judicial con la que cuentan estas personas a quienes se les han visto conculcados sus derechos fundamentales es la acción de tutela.



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

96. Indicó que ni los acuerdos colectivos ni los formularios individuales tienen la naturaleza de acto administrativo. Por ende, no podría concluirse que los afectados cuentan con la acción de cumplimiento. Adicionó que, en otro caso con similares supuestos fácticos al presente se analizó que este tipo de tutelas no persigue la protección de derechos colectivos y por ello no es viable la interposición de una acción popular. De otro lado, tampoco se está cuestionando la legalidad del Acuerdo Colectivo o de los formularios individuales. Así las cosas, iteró que la única alternativa con la que cuenta la parte actora es la acción de tutela.

97. Frente a la pretensión de reintegro al programa de las familias suspendidas o retiradas, también superó el requisito general de la subsidiariedad. Adujo que Asoporca congrega un grupo de personas que son sujetos de especial protección constitucional.

98. Aclaró que, si bien existen actos administrativos en los que se materializó la decisión de suspender o retirar a las familias de Asoporca, este asunto adquiere la característica de un perjuicio irremediable que permite que se flexibilice el requisito en cuestión. Esto, toda vez que los afectados son campesinos cuya subsistencia dependía de los cultivos ilícitos en los que se desempeñaban, pero al haberlos erradicado dependían de los beneficios económicos que recibirían por suscribir los acuerdos individuales voluntarios de sustitución. Agregó que la condición de sujetos de especial protección de los campesinos fue reconocida por la Corte Constitucional en la sentencia SU-213 de 2021.

99. En lo que atañe a que se otorguen condiciones de seguridad para los líderes sociales, señaló que la Corte Constitucional en el fallo SU-020 de 2022 concluyó que es viable proteger la seguridad personal de los líderes sociales a través de la acción de tutela.

100. Finalmente, sobre el incumplimiento del PNIS, arguyó que la autoridad encargada de implementarlo es la ART, mediante la DSCI. Por ello, aseveró que la ART es la encargada de acreditar los pagos e inversiones que afirmó haber efectuado en su intervención. En otras palabras, es la que tiene la carga de la prueba de desacreditar lo informado a través de la demanda por la parte actora.

101. Sobre este punto, la ART puso de presente una tabla de Excel en la que relaciona la cantidad de familias del corregimiento de Llorente a las que les ha desembolsado dinero, el oficio N.º 20226000080681 de 27 de julio de 2022, en el cual la Agencia de Renovación del Territorio le solicita al Fondo Colombia Paz «gestionar ante el Banco Agrario la certificación y/o soportes que confirmen la entrega de los pagos realizados a 4.079 titulares de los núcleos familiares del sector Llorente», 26 actas de entrega de productos cultivables a las familias de Llorente por concepto del proyecto de auto sostenimiento y seguridad



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros  
Demandados: Presidencia de la República y otros  
Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

alimentaria, 6 actas de entrega de productos como el cacao y la cría de cerdos por concepto del proyecto productivo y documentos relacionados con la suspensión y exclusión del programa.

102. De lo anterior, concluyó que el pago de la asistencia alimentaria inmediata no se acreditó. Si bien relacionó el número de las familias a las que supuestamente entregó el dinero, lo cierto es que no allegó prueba del pago. Especialmente frente a las 619 familias aludidas por la parte actora.

103. En lo que tiene que ver con los proyectos productivos de ciclo corto y largo, aludió que la Fundación Panamericana para el Desarrollo simplemente aportó el acta de las reuniones llevadas a cabo el 25 de febrero y 2 y 23 de marzo de 2022 con líderes comunales y algunas entidades. En ese sentido, el juez de tutela de primer grado no encontró suficiente material que acreditara la ejecución oportuna y avanzada de estos proyectos.

104. Sobre los recolectores, puso de presente que la parte actora aludió en el escrito de tutela que «ninguna persona que se inscribió en estas zonas bajo el perfil de recolector ha sido vinculada al programa». Esta afirmación no fue desacreditada por ninguna de las accionadas y especialmente la ART guardó silencio.

105. Finalmente, sostuvo que la asistencia alimentaria inmediata de \$12.000.000 no le ha sido entregada a 619 familias, tampoco se otorgaron los insumos en especie destinados a los proyectos productos de ciclo corto y largo debieron entregarse entre el primer y segundo año de implementación del PNIS, y finalmente, tampoco se les ha cumplido con lo dispuesto en el Acuerdo Colectivo de 26 de agosto de 2017 a los recolectores. Lo anterior, demuestra para la Sala de la primera instancia, la conculcación de los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna de los núcleos familiares representados por Asoporca que suscribieron los acuerdos individuales.

## **1.8. Impugnaciones**

### **1.8.1. Agencia de Renovación del Territorio**

106. Inconforme con lo decidido por el juez constitucional de primer grado, esta entidad solicitó que se revoque y en su lugar, que se declare la falta de legitimación en la causa por activa de la parte actora. Aludió que, de conformidad con la tesis expuesta por la Corte Constitucional en la sentencia T-253 de 2016, no procede el amparo de derechos fundamentales subjetivos cuando no es posible identificar los sujetos e individualizarlos porque no es viable proteger garantías constitucionales de forma abstracta.





Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

107. Alegó que, si bien el accionante manifiesta que la vulneración se le ocasionó a 619 familias, no las individualizó ni demostró que se encuentren inscritas al PNIS. Por ello, debido a la imposibilidad de individualizar e identificar a los destinatarios de las pretensiones, en su sentir, el accionante carece de legitimación en la causa por activa.

108. Discutió que, el hecho de que no se hubieren individualizado los sujetos objeto de la protección les vulneró su derecho de defensa, porque al desconocer sus nombres no pudo aportar las eventuales pruebas que lo llevaran a ponerle de presente al juez la circunstancia puntual respecto de esas personas. Así las cosas, tuvo que ejercer su derecho a la defensa en abstracto. Adicionó que el señor Rodríguez Escobar no puede actuar en calidad de agente oficioso porque no lo manifestó de forma expresa y tampoco cumplió con la carga de probar que sus agenciados no se encuentran en las condiciones de ejercer su propia defensa.

109. Explicó que, si bien las organizaciones sociales tienen la capacidad de presentar acciones de tutela en nombre de la comunidad a la que representan, esta demanda no cumple con los requisitos que hagan viable el amparo invocado. Esto, dado que el acatamiento de los compromisos del PNIS, tanto de los afiliados, como del Gobierno Nacional, es individual, es decir, por núcleo familiar.

110. Puso de presente que la DSCI ha aplicado el procedimiento administrativo general en lo que tiene que ver con la implementación del PNIS y la toma de las decisiones que allí se adoptan. Ello, dado que el decreto de creación del PNIS no contempló un procedimiento especial, ni estableció la necesidad de creación.

111. Aclaró que el levantamiento de los cultivos ilícitos y la no resiembra no son los únicos compromisos con los que deben cumplir los inscritos. De conformidad con ello, a partir del 1.º de enero de 2020, la DSCI ha hecho un constante seguimiento de los núcleos familiares inscritos al PNIS con el fin de verificar quienes no atienden los postulados mínimos para la entrega de los beneficios.

112. Así, el trámite consiste en que, ante el incumplimiento de algún miembro del núcleo familiar, se hace la suspensión preventiva y temporal de las entregas para no arriesgar los recursos públicos. En ese momento se inicia la actuación administrativa. Sin embargo, dado que la suspensión no reviste una decisión definitiva no se profiere, ni notifica ningún acto. En este punto, se inicia el proceso conminatorio regulado en la Resolución 24 de 2020, a través de comunicados fijados en lugares de amplia circulación.

113. En la fase conminatoria los usuarios tienen la posibilidad de subsanar la situación presentada o aportar las pruebas que estimen pertinentes para controvertir el incumplimiento. Cuando se advierte que no se configuró un evento



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

de fuerza mayor o caso fortuito, o el interesado no subsana, se profiere el acto administrativo de cesación de los beneficios. Esta decisión se notifica de forma personal, por aviso o por publicación, y contra esta procede el recurso de reposición en sede administrativa y los medios de control previstos en la Ley 1437 de 2011.

114. De conformidad con lo anterior, aludió que las personas a quienes se les ha excluido del PNIS se les ha notificado en debida forma la respectiva decisión. Explicó que, de los 410 núcleos familiares actualmente retirados, 61 titulares fallecieron y no reportaron tener algún beneficiario o suplente y 71 manifestaron desvincularse del programa de manera libre y voluntaria. Preciso que 19 núcleos fueron retirados por parte de las entidades que tenían en su momento la ejecución del PNIS, esto es, la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto y la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, por lo que a estos no se les puede aplicar la conminación.

115. Pese a lo anterior, refirió que la inaplicación de los actos administrativos de retiro del programa no es posible, porque estos gozan de presunción de legalidad.

116. Sobre el perjuicio irremediable que concluyó el *a quo*, también manifestó estar inconforme. Cuestionó que el actor no logró probar con ningún grado de certeza que efectivamente las familias a las que hacía referencia y, que no individualizó, se encontraran en una situación de debilidad manifiesta.

117. Aludió que se desconoció el principio de separación de poderes. Esto, dado que la implementación del PNIS por parte de esta entidad y del DSCI dependen del presupuesto que destine el Ministerio de Hacienda. Aclaró que la implementación del Acuerdo debe acompasarse al principio de progresividad en materia de sostenibilidad fiscal y no se pueden generar falsas expectativas a la población, pues ello puede derivar en un imposible cumplimiento de lo pactado.

118. Alegó que la decisión impugnada adolece de defecto fáctico. Esto, dado que frente a los puntos frente a los cuales se extendió el amparo constitucional, esto es: la asistencia alimentaria inmediata y la ejecución de proyectos productivos de ciclo corto y largo, la parte actora no acreditó el incumplimiento. Recordó que para la obtención de los citados beneficios es necesario que los suscriptores del Acuerdo cumplan con una serie de compromisos porque no se trata de derechos adquiridos.

119. De lo anterior, resaltó que cada núcleo familiar en el formulario de vinculación individual se comprometió al levantamiento total de los cultivos de uso ilícito, a la no resiembra o cultivo y a no involucrarse en actividades asociadas a esta modalidad de economía.



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

120. Alegó que la finalidad del PNIS es que las familias que se desempeñaban de alguna forma en las actividades relacionadas con los cultivos de uso ilícito transiten a economías legales y sostenibles, pero que no basta con verificar el levantamiento y la no resiembra, sino que se debe garantizar por parte del Estado la capacitación necesaria que garantice el tránsito a la legalidad. Aludió que ello implica una participación activa y continua de las familias en las etapas de implementación.

121. Puso de presente que aun cuando 139 núcleos familiares levantaron la totalidad de los cultivos, desatendieron alguno de los siete compromisos pactados y ello conllevó a que no se desembolsara el pago de los \$12.000.000 por concepto de asistencia alimentaria. Agregó que en 385 la DCSI giró el pago por el concepto antes mencionado pero los beneficiarios no comparecieron al cobro. Aludió que todo lo anterior pone en evidencia a falta de compromiso con el PNIS.

122. Frente a lo que atañe a los proyectos de ciclo corto «durante los años 2020 y 2021 se han suscrito 4 contratos con los operadores COFESCO, Corporación SOTEA, OEI y FUPAD Colombia, los cuales se aportaron ante el Juez [a quo] junto con sus actas de inicio y cuyo objeto ha estado enfocado en “(...) aunar esfuerzos técnicos, financieros y administrativos». Los beneficios se han entregado a los suscriptores que se encuentran en estado activo.

### **1.8.2. Unidad Nacional de Protección**

123. Manifestó su desacuerdo sobre las órdenes 2.1. y 2.2. Al respecto, aludió que se le concedió 1 mes a Asoporca para remitir el listado de los líderes sociales congregados a la asociación que tengan en riesgo su vida y 1 mes a la UNP para realizar los estudios de riesgo correspondientes. Indicó que lo anterior denotaba el desconocimiento del *a quo* frente al procedimiento ordinario reglado y la ruta fijada para disponer esquemas de protección individuales y colectivos.

124. Así, comentó que el procedimiento a seguir es: activación de la ruta de trabajo, designación de un profesional analista que autorice la reevaluación, información formal sobre el estado de riesgo, el informe correspondiente a las entidades de seguridad del Estado para recolección de los insumos necesarios y remisión de la información a los delegados interinstitucionales que conforman el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas, donde se analiza la ponderación del riesgo y se emiten las recomendaciones respectivas.

125. Todo el anterior estudio cuenta con términos de elaboración, validación y ponderación. En términos usuales se realiza en 30 días hábiles y desarrollarlo en



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

un lapso inferior podría conllevar a cometer imprecisiones y a la determinación de medidas inidóneas.

126. Concluyó que la tutela de la referencia es improcedente y que se debe negar la protección de los derechos fundamentales invocados.

### **1.8.3. Asoporca**

127. Manifestó que su intención era reafirmar la decisión de primera instancia y dejar en evidencia que la ART y la UNP no tienen razón respecto a los argumentos alegados en sus impugnaciones.

128. Frente a la legitimación en la causa por activa de Asoporca, el señor Héctor Arturo Rodríguez Escobar refirió que en calidad de representante de la asociación suscribió el Acuerdo Colectivo de 26 de agosto de 2017 con diferentes instituciones del Estado, las cuales incumplieron sus compromisos. En ese sentido, ostenta la representación de la entidad y puede actuar en nombre de todas las familias que suscribieron los formularios individuales.

129. Aludió que los campesinos son considerados sujetos de especial protección constitucional en el ordenamiento jurídico colombiano y que partiendo de esa condición, Asoporca tiene la posibilidad de velar por sus derechos. Además, que las comunidades negras fueron reconocidas con la misma calidad en la sentencia T-414 de 2015 y también las víctimas del conflicto armado, condición que también ostentan, en la providencia C-609 de 2012.

130. Sostuvo que la carga de la prueba de acreditar la atención del Acuerdo de Paz le correspondía a las entidades accionadas. En ese sentido, son estas quienes deben individualizar las familias pertenecientes al programa por estar en mejor condición para hacerlo.

131. Agregó que en este caso se acredita la configuración de un perjuicio irremediable porque los suscriptores del acuerdo se quedaron sin medidas básicas de subsistencia al no tener fuentes de ingreso, luego de erradicar sus cultivos de uso ilícito. Señaló que el mínimo vital de esos grupos familiares dependía del cumplimiento del Estado con sus compromisos.

132. Sobre la obligatoriedad y carácter vinculante del Acuerdo de Paz, alegó que en la sentencia C-630 de 2017 la Corte Constitucional concluyó que no es una norma jurídica pero sí es vinculante para el Estado. Asimismo, que el Acto Legislativo 02 de 2017 dejó en claro que el Acuerdo Final era una política pública y que debía ser acatada por los tres gobiernos siguientes.



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

133. Aseveró que a partir del Informe 23 de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito se comprueba que la comunidad ha atendido los compromisos suscritos en los formularios individuales, pero que la ART no acreditó de ninguna forma la atención de sus deberes.

134. Sobre la orden dada a la UNP, sostuvo que la Corte Constitucional en la sentencia T-924 de 2014 probó la existencia del riesgo a la vida y la seguridad de los líderes sociales de Tumaco. Asimismo, que los daños a los que se ven expuestos son irreversibles y eso conlleva a que se flexibilice el trámite de la evaluación de riesgo, pues prima la seguridad y la vida.

135. En un escrito adicional, aportó el cumplimiento de la orden que se le impartió tendiente a disponer una lista de datos de contactos de los líderes sociales congregados en Asoporca que por su vinculación con la materia objeto de esta tutela, encontraran en riesgo su vida e integridad personal.

136. Finalmente, resaltó que aun cuando se encontrara en curso la segunda instancia de este proceso, era obligatorio que las órdenes impartidas por el juez de primer grado se siguieran atendiendo.

### **1.9. Solicitud de aclaración**

137. La Agencia de Renovación del Territorio (ART) solicitó que se aclarara el fallo de primera instancia en cuanto a los siguientes puntos:

3.1. Se solicita a la Honorable Magistrada que se aclare ¿por qué esta Sala enfatiza que estos pagos deben desembolsarse solo a aquellas familias que han cumplido con los compromisos adquiridos de erradicación y no resiembra, sin tener cuenta que dentro del Programa existen más requisitos y/o compromisos adquiridos en los formularios individuales de vinculación que deben ser cumplidos de manera continua, progresiva y permanente por parte de las familias? Lo anterior debido a que como se ha reiterado estos dos compromisos no son los únicos que debe cumplir de manera individual cada uno de los núcleos familiares inscritos al Programa.

3.2. Se solicita aclarar ¿bajo qué criterios debe hacer la DSCI esa validación de familias en el eventual caso que la asociación no tengan identificadas a las familias o los listados que faciliten pueden contener familias ajenas no vinculadas al PNIS? Lo anterior atendiendo a que no se determinaron con certeza las personas a las que aparentemente esta entidad se encuentra vulnerando sus derechos fundamentales, ya que existen cifras contradictorias al mencionarse: "(...) la mejor manera de proteger los derechos fundamentales conculcados, es ordenarle a la Agencia de Renovación del Territorio que analice la situación de cada una de las 619 familias de dicho territorio a las que todavía se le adeudan los pagos parciales, de las cuales a 282 familias no se les efectuó ningún pago por concepto de asistencia alimentaria inmediata (...) se le ordenará a la Asociación Asoporca que





Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

remita un listado a la Agencia de Renovación del Territorio, en el cual se identifiquen las 619 familias a las que todavía se les adeudan pagos por concepto de asistencia alimentaria inmediata y de las 282 las familias a las que no se les efectuó ningún pago por ese concepto (...) la entidad mencionada no logró desvirtuar probatoriamente las aseveraciones de la parte actora referentes al incumplimiento parcial de los pagos para 619 familias y total para 282 familias.

3.3. ¿Cómo puede garantizarse la ejecución de los proyectos de ciclo largo sin contar con los recursos suficientes para sufragar dichos gastos, agregando a tal cuestión que como producto de la reforma tributaria se reducirá el presupuesto de la entidad?

3.4. ¿Cuáles son los medios que el despacho considera verdaderamente eficaces para realizar la conminación al cumplimiento de los compromisos?

3.5. ¿Se pretende adelantar nuevamente la etapa de conminación que ya se había agotado por parte de la DSCI?

3.6. Se solicita aclaración en el marco de la orden y se especifique ¿cómo generar los pagos a las familias en el plazo determinado si las gestiones administrativas correspondientes dependen de lo desarrollado y explicado en el punto 2.3 de esta solicitud?

3.7. ¿Cómo puede darse cumplimiento a la orden de realización de la Mesa Territorial de Articulación en Seguridad teniendo en cuenta que la DSCI no tiene facultades para realizar esta actividad, más aún cuando el objeto de la resolución 04 de 2020 es adoptar las directrices en seguridad para el PNIS.?

138. La anterior solicitud fue negada por el *a quo*, por auto de 14 de diciembre de 2022. Ello, con fundamento en que lo que alegó la parte accionada se circunscribe a inconformidades o reproches sobre las órdenes impartidas en el trámite de la primera instancia. Es decir, que no estaba encaminada a que se esclarecieran aspectos no comprendidos, sino que se limitó a proponer descontentos, especialmente por la forma en cómo se deben validar las familias y el pago de la asistencia alimentaria que se dispuso.

#### **1.10. Solicitud de nulidad**

139. La Presidencia de la República solicitó la nulidad de la notificación del fallo de 27 de octubre de 2022. Al respecto, refirió que la citada actuación se surtió al correo electrónico [notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co), siendo el aportado para dichos efectos [notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co).

140. Mediante auto de 10 de marzo de 2023, se negó la anterior petición. Ello, con fundamento en que, de conformidad con el artículo 133 del Código General del Proceso la causal de nulidad alegada se sana al surtirse de forma correcta



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

el acto de notificación. Por ende, en la misma providencia dispuso que se efectuara esta actuación al buzón *web* correspondiente.

## **1.11. Informes de cumplimiento del fallo de primera instancia**

### **1.11.1. Asoporca**

141. El apoderado de la asociación y accionante de la tutela aportó un memorial en el que le dio cumplimiento a la orden 2.1. del fallo de primera instancia. Para el efecto, allegó 44 nombres de líderes sociales, con el número de cédula respectivo y la vereda de residencia.

142. Asimismo, solicitó que la Presidencia de la República y la DNSCI atiendan lo dispuesto en el numeral 2.3. de la sentencia impugnada. Especificó que, aunque la decisión se encuentre en trámite de impugnación se debe obedecer a lo ordenado por el *a quo*. Lo anterior, con base en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991 y en que la impugnación de la sentencia de tutela tiene efecto devolutivo y no suspensivo.

### **1.11.2. Unidad Nacional de Protección**

143. Manifestó que, mediante correo electrónico de 28 de noviembre de 2022, dirigido al Grupo de Servicio al Ciudadano, solicitó que se contactaran con los líderes sociales identificados en la lista por el representante legal de Asoporca y que se les informaran los pasos a seguir para iniciar el estudio de riesgo.

144. Por lo anterior, mediante mensaje de datos, enviado el 1.º de diciembre de 2022, al señor Rodríguez Escobar, se le presentó el Programa de Prevención y Protección y se le solicitó el suministro de la información requerida en el fallo de tutela de primera instancia con el fin de determinar la condición de la población objeto de estudio.

145. Específicamente, se le informó que debía aportar el formulario de inscripción para el programa de prevención y protección debidamente diligenciado y firmado y con la descripción de la situación de riesgo, amenaza y/o vulnerabilidad. Adicionalmente, el documento de identidad por ambas caras y aquel en el que conste la pertenencia del solicitante de la protección a alguno de los grupos o poblaciones contemplados en el artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015.

146. El 22 de marzo de 2023, el tutelante allegó los formularios de inscripción mediante una petición. Así mismo, por medio de Oficio 23-00016319 de 11 de abril de 2023, le informó que a partir de los datos que le remitió, por medio de



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros  
Demandados: Presidencia de la República y otros  
Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

memorial MEM23-0014635 de 30 de marzo de 2023 inició 38 rutas individuales para miembros de Asoporca.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 2.1. Competencia

147. Esta Sala es competente para resolver las impugnaciones presentadas contra la sentencia de primera instancia proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado el 27 de octubre de 2022<sup>5</sup>. Lo anterior, de conformidad con lo establecido en los Decretos 2591 de 1991 y 1069 de 2015, modificado por el Decreto 333 de 2021, así como en el Acuerdo 080 de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado.

### 2.2. Cuestión previa

148. El presidente y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, la UARIV, la UNP y la ART solicitaron que se les desvinculara de este trámite por carecer de legitimación en la causa por pasiva. Todas estas peticiones serán negadas con fundamento en las razones que pasan a exponerse.

149. De conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional se conforma por el presidente de la República, los ministros y los directores de departamentos administrativos. Se recuerda que lo que motivó la presentación de esta acción constitucional es el presunto incumplimiento del punto 4<sup>6</sup> del Acuerdo Final de Paz, específicamente en relación con los compromisos que derivaron de la firma de un Acuerdo Colectivo suscrito el 26 de agosto de 2017, entre el Gobierno Nacional, Asoporca, y otros.

150. En consecuencia, para esta colegiatura 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 la *litis*. Esto es, conformar el Gobierno Nacional, como una de las partes del Acuerdo cuya presunta desatención de lo pactado conllevó a la promoción de esta tutela.

151. En cuanto a la Unidad Nacional de Protección, también está legitimada en la causa por pasiva, de conformidad con las pretensiones y los fundamentos de la vulneración que se alegan a través de este mecanismo constitucional. Como se puso de presente desde el acápite de antecedentes, la parte actora aludió que se han visto amenazados, y en algunos casos vulnerados, los derechos fundamentales a la vida y a la seguridad de los líderes sociales congregados en

<sup>5</sup> Por la Agencia de Renovación del Territorio y la Unidad Nacional de Protección

<sup>6</sup> Solución al problema de drogas ilícitas



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros  
Demandados: Presidencia de la República y otros  
Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

Asoporca que se han involucrado en la implementación del PNIS, en la comunidad de Lorente.

152. Frente al anterior organismo del orden nacional, se precisa que, de acuerdo con el artículo 2º del Decreto 4065 de 2011, tiene como objetivo «ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado, activista de derechos humanos, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público».

153. Así las cosas, es claro que no es posible acceder a su solicitud de desvinculación dada la naturaleza de sus funciones, la cual está estrechamente ligada con lo que sustenta esta acción de tutela. Puntualmente, con la protección que se afirma necesitan los líderes sociales pertenecientes a Asoporca.

154. Ahora bien, en lo que atañe a la ART, fue creada mediante el Decreto 2366 de 2015 (modificado por el Decreto 1223 de 2020) como una entidad estatal del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva, adscrita a la Presidencia de la República. Se destaca que inicialmente se encontraba adscrita al sector de Agricultura y Desarrollo Rural, pero con la Ley 1955 de 2019 se dispuso que lo estaría al DAPRE, con el fin de dar cumplimiento e implementación a la política pública de estabilización «paz con legalidad».

155. Se agrega que, de conformidad con el Decreto 896 de 2017, la implementación del PNIS en las distintas comunidades está a cargo de la DSCI, la cual hace parte de la ART. Es decir que, en este trámite es necesaria la vinculación de la ART por ser la directamente encargada de los compromisos presuntamente desatendidos y que generan la transgresión de los derechos fundamentales deprecados.

### **2.3. Legitimación en la causa**

156. La legitimación en la causa consiste, de una parte, en que quien promueve la acción sea el titular del derecho o del interés que se invoca como fundamento de las pretensiones que se aducen (activa), y, de otra, en que el accionado sea el sujeto frente a quien deben reclamarse y controvertirse estas (pasiva).

157. En el presente asunto, el señor Héctor Arturo Rodríguez Escobar actúa en nombre propio y en el de la Asoporca. De la revisión del registro de cámara y comercio de la asociación y de los estatutos, se evidenció que el citado ciudadano efectivamente es el presidente y representante de los que allí se congregan, como se evidencia a continuación:



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros  
Demandados: Presidencia de la República y otros  
Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

CARGO	NOMBRE	IDENTIFICACION
MIEMBROS SUPLENTE	BEJARANO ORTEGA JOSE NORALDO	CC 6,246,972

**CERTIFICA**

**REPRESENTANTES LEGALES - PRINCIPALES**

POR ACTA NÚMERO 11 DEL 13 DE MARZO DE 2016, REGISTRADO EN ESTA CÁMARA DE COMERCIO BAJO EL NÚMERO 88 DEL LIBRO I DEL REGISTRO DE ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO EL 11 DE ABRIL DE 2016, FUERON NOMBRADOS:

CARGO	NOMBRE	IDENTIFICACION
REPRESENTANTE LEGAL- PRESIDENTE	RODRIGUEZ ESCOBAR HECTOR ARTURO	CC 87,943,441

158. En este punto, es pertinente establecer que el artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela puede incoarse por tres vías. A saber: por quien pretenda la protección de sus derechos fundamentales, por intermedio de representante legal, o por medio de la figura de la agencia oficiosa. En el *sub judice*, se tiene que el señor Rodríguez Escobar aduce actuar, además de en su nombre, para lo cual claramente está legitimado en la causa por activa, en nombre de los núcleos familiares de Asoporca del corregimiento de Llorente (Tumaco) que están congregados en la asociación y suscribieron formularios individuales para acogerse al PNIS.

159. Se recuerda en este aparte que uno de los reproches puntuales de la ART desde su intervención en primera instancia y de forma persistente en la impugnación, consiste en que el señor Rodríguez Escobar no puede representar a los grupos familiares de Llorente que pertenecen a Asoporca para la interposición de esta tutela, esto porque no ostenta el poder otorgado por aquellos. De otro lado, desde la perspectiva de la entidad en este mecanismo judicial no es posible identificar e individualizar a los sujetos sobre los que se invoca la protección.

160. A lo anterior, la ART añadió que se le vulneró su derecho de defensa porque no pudo pronunciarse sobre las personas amparadas en sede de primera instancia. Resaltó que el tutelante no puede actuar en calidad de agente oficioso de las familias a quienes pretende representar, porque no alegó la figura en la demanda y era necesario que lo manifestara de forma expresa para que se le reconociera como tal.

161. Al respecto, para esta colegiatura el señor Rodríguez Escobar en su condición de representante legal y presidente de Asoporca, calidad que probó dentro de este trámite con el certificado de Cámara y Comercio y con sus estatutos, tiene titularidad en la causa por activa para presentar esta demanda en nombre de la asociación. Es decir, que tiene la titularidad para representar al grupo de campesinos asociados en la colectividad actora que suscribieron formularios individuales en procura de acogerse al PNIS.





162. Como se mencionó antes, el artículo 86 de la Constitución Política dispone que la tutela puede incoarse por quien estime vulnerados sus derechos o por quien lo represente. Esta tesis fue reafirmada por el artículo 10º del Decreto 2591 de 1991. En virtud de estos postulados normativos, la Corte Constitucional ha aceptado la legitimación en la causa por pasiva de representantes de comunidades y asociaciones. Ejemplos de la conclusión expuesta se evidencian en las sentencias T-172 de 2019 y T-432 de 2019 de la Corte Constitucional.

163. En la primera decisión judicial citada, el alto tribunal constitucional concluyó que «en vista de que dentro de las funciones de las directivas de los sindicatos se incluye la de garantizar la existencia y adecuado funcionamiento de la organización, estas se encuentran legitimadas por activa para promover acciones de tutela»<sup>7</sup>. En esta misma oportunidad, que se estudió la legitimación por activa del presidente de un sindicato empresarial, se estableció que sí podían actuar en nombre de los trabajadores las directivas de la organización, teniendo en cuenta que su objetivo es velar por los intereses de los miembros.

164. Por otro lado, en la sentencia T-432 de 2019 se dispuso que en el caso de las comunidades indígenas, el artículo 7º de la Carta Política «reconoce la diversidad étnica y cultural e incorpora un mandato de protección a la misma». Asimismo, aclaró que estas colectividades son sujetos titulares de derechos fundamentales y pueden interponer por medio de su representante una acción de tutela en procura de garantizarlos.

165. Adicionalmente, la jurisprudencia ha reconocido que las comunidades campesinas, la población rural, los trabajadores agrarios y las étnicas son sujetos de especial protección constitucional.

166. Frente al primer grupo mencionado, esto es, los campesinos, la población rural y los trabajadores agrarios, en la sentencia C-077 de 2017, en la cual se analizó la exequibilidad de distintas disposiciones de la Ley 1776 de 2016 «por la cual se crean y desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económica y social», se determinó lo siguiente:

*La jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que los campesinos y los trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional en determinados escenarios. Lo anterior, atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los han afectado históricamente, de una parte, y, de la otra, a los cambios profundos que se están produciendo, tanto en materia de producción de alimentos, como en los usos y la explotación de los recursos naturales. Teniendo en cuenta la estrecha relación que se entreteje entre el nivel de vulnerabilidad y la relación de los campesinos con la tierra, nuestro ordenamiento jurídico también reconoce en el “campo” un bien jurídico de especial*

<sup>7</sup> T-172 de 2019.



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

*protección constitucional, y establece en cabeza de los campesinos un Corpus iuris orientado a garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida. Este Corpus iuris está compuesto por los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, y por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad, y la participación, los cuales pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana.*

*Como ha sostenido esta Corporación, una persona, familia o comunidad se encuentran en estado de vulnerabilidad cuando enfrentan dificultades para procurarse su propia subsistencia y lograr niveles más altos de bienestar, debido al riesgo al que están expuestos por situaciones que los ponen en desventaja en sus activos. Los riesgos pueden surgir de la permanencia de las situaciones que les impiden a las personas garantizarse de manera autónoma su subsistencia, o de cambios que amenazan con sumergirlas en una situación de incapacidad para procurar su mantenimiento mínimo, y lograr niveles más altos de bienestar. Para la población campesina del país, los riesgos surgen tanto de la permanencia de un estado de cosas específico, esto es, el nivel de marginalización y vulnerabilidad socioeconómica que los ha afectado tradicionalmente; como de los cambios que están teniendo lugar en los últimos tiempos, a saber: las modificaciones profundas en la producción de alimentos, al igual que en los usos y en la explotación de los recursos naturales. (Cursiva del texto original y subrayas de la Sala).*

167. De conformidad con el marco jurisprudencial expuesto, las comunidades campesinas gozan de especial protección constitucional. Especialmente, aquellas que se encuentran en estado de vulnerabilidad por condiciones particulares, como afectaciones históricas culturales o desventajas económicas y sociales.

168. En cuanto a la legitimación del tutelante para actuar en nombre de Asoporca, se tiene que, de un lado, ya se ha reconocido jurisprudencialmente que ostenta la facultad por activa el representante de las asociaciones, puntualmente si tiene asignada dicha función dentro de sus facultades. Pues bien, revisados los estatutos de Asoporca, se encontró que su objeto social es el siguiente:



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

**ARTICULO 4. OBJETO SOCIAL.** El objeto social de La ASOCIACIÓN PORVENIR CAMPESINA -ASOPORCA es el mejoramiento de la calidad de vida de las familias más pobres de los Municipios de Tumaco y Barbacoas en especial la de los habitantes de la zona rural de carretera del municipio de Tumaco Departamento De Nariño, mediante la consecución de

recursos, económicos, en especie y en efectivo a través la gestión de proyectos ante las entidades del estado y ONG Nacionales e Internacionales. Las áreas que la Asociación busca mejorar en las familias son la deportiva, la alimentación, educación formal e informal, educación artística, el mejoramiento de la vivienda, y la dotación de bienes, muebles e inmuebles que disminuyan los niveles de pobreza de los habitantes de la zona rural de carretera del Municipio de Tumaco.

La Asociación comprará y venderá los productos agrícolas, pesqueros y otros de los campesinos, para contribuir con el objeto social de la Asociación. El resultado de las ventas se distribuirá entre los socios, así de esta manera conservara su carácter de ESAL.

169. Es decir que dentro de los fines de Asoporca está el velar por la calidad de vida de los integrantes y buscar recursos económicos, en especie y en efectivo, por intermedio de proyectos que gestione con el Gobierno Nacional y las ONG's. Específicamente, lo que tiene que ver con esta acción de tutela esta intrínsecamente relacionado con los fines de la asociación, dado que se pretende la protección de los derechos fundamentales a la vida, al mínimo vital, entre otros, de las familias de esta organización ante el presunto incumplimiento de algunos de los compromisos pactados por la comunidad de Llorente con el Gobierno Nacional y las accionadas, en el marco de la implementación del PNIS.

170. Se agrega que, en el Acuerdo Colectivo de 26 de agosto de 2017 se estableció que en el marco de los compromisos pactados en el Acuerdo Final de Paz «se privilegiará a las figuras asociativas legitimadas por las comunidades como asociaciones de productores, cooperativas, sindicatos agrarios, Juntas de Acción Comunal (JAC) entre otras». Es decir, que fueron los suscriptores del Acuerdo quienes aceptaron la representación de las comunidades a partir de asociaciones, cooperativas, sindicatos, entre otros.

171. Así las cosas, se satisfacen los criterios de la legitimación en la causa por activa en este asunto. Se itera que, organismos como las asociaciones pueden actuar por medio de sus representantes si tienen asignada esa función. A ello se agrega que los representados por el tutelante son familias campesinas, las cuales gozan de especial protección constitucional. Especialmente, en el ejercicio de las acciones de tutela.

172. Se destaca que a través de este mecanismo de defensa judicial se persigue la protección de derechos fundamentales de personas asentadas geográficamente en una zona que ha sido asediada por el narcotráfico en el



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros  
Demandados: Presidencia de la República y otros  
Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

marco de un conflicto armado y que están viendo presuntamente vulnerada su subsistencia ante la falta de cumplimiento de unos compromisos suscritos con el Gobierno Nacional con ocasión de la implementación del proyecto de erradicación y sustitución de los cultivos de uso ilícito de los que derivaban su subsistencia.

173. Como consecuencia de lo esbozado, se declara que el señor Héctor Arturo Rodríguez Escobar está legitimado para presentar esta acción de tutela en nombre de las familias de Llorente congregadas en Asoporca que suscribieron formularios individuales con miras al desarrollo del PNIS.

174. Asimismo, se advierte que la Presidencia de la República, la Agencia de Renovación del Territorio y la Dirección Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) están legitimados en la causa por pasiva. Esto, dado que, el Acuerdo Colectivo de 26 de agosto de 2017 fue firmado, entre otros, por Asoporca y el Gobierno Nacional<sup>8</sup>.

175. Se precisa que el citado Acuerdo Colectivo tuvo como fin la implementación del PNIS en Tumaco, y que de la ejecución y desarrollo del programa está encargada la DSCI<sup>9</sup>, la cual pertenece a la ART, que está adscrita a la presidencia de la República<sup>10</sup>.

#### **2.4. Problemas jurídicos**

176. Tomando en consideración la situación fáctica expuesta por la parte actora, las pruebas incorporadas al expediente, las intervenciones allegadas en el trámite del proceso y los escritos de impugnación, corresponde a esta Sala decidir si confirma, modifica o revoca el fallo de 27 de octubre de 2022, proferido por la Sección Cuarta del Consejo de Estado.

177. Para el efecto, se estudiarán las generalidades de la acción de tutela. De superarse los requisitos de procedibilidad que allí se exponen, se abordará el caso concreto a partir de los fundamentos de las impugnaciones.

178. Cabe resaltar que, en caso de superarse los requisitos generales de procedibilidad, se estudiarán únicamente los cargos traídos en sede de segundo grado por ser frente a los cuales se presentan inconformidades. Las órdenes de tutela de primera instancia que se impugnaron, fueron las que se exponen enseguida.

<sup>8</sup> Se itera que la presunta falta de cumplimiento de los compromisos acordados conllevó a la interposición de esta tutela.

<sup>9</sup> Artículo 1º del Decreto 896 de 2017.

<sup>10</sup> Con la Ley 1955 de 2019 se cambió la adscripción de la ART, del sector de Agricultura y Desarrollo Rural a la Presidencia de la República.



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

#### 2.4.1. Órdenes dirigidas a la ART:

- i. Debe identificar a cuáles familias de las indicadas por Asoporca, que hayan cumplido con todos los compromisos suscritos de forma individual acompañados con el Acuerdo colectivo de 2017, procede realizarles los pagos por asistencia alimentaria por encontrarse pendientes.
- ii. Los anteriores montos debían comenzar a entregarse dentro de los tres meses siguientes a la notificación del fallo de primer grado.
- iii. Frente a aquellos núcleos sobre los que no procede el pago, debe expedir el acto administrativo motivado. La decisión le debe ser notificada al núcleo familiar y a Asoporca para que pueda ejercer su derecho de defensa.
- iv. Se le instó a la implementación de los proyectos de ciclo corto e ingreso rápido y ciclo largo.
- v. Se le instó a materializar los compromisos con los recolectores reconocidos y avalados por la asamblea comunitaria y el programa integral de sustitución del corregimiento de Llorente.
- vi. Respecto de los 19 núcleos suspendidos, debe adelantar el procedimiento conminatorio previsto en la Resolución N.º 24 de 2020. En el mismo sentido lo que atañe a los 410 grupos familiares excluidos.

#### 2.4.2. Órdenes dirigidas a la UNP

- vii. Del listado remitido por parte de Asoporca, respecto de los líderes sociales de esta congregación que por relacionarse con la implementación del PNIS han visto amenazada su seguridad y vida: debe contactarlos, informarles los pasos a seguir para el estudio de riesgo e iniciar y culminar dichos estudios con el fin de determinar si hay lugar a ordenar esquemas de protección individuales o colectivos.

### 2.5. Generalidades de la acción de tutela

179. 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.

180. Es importante precisar que esta norma condiciona el ejercicio de esta acción a la inexistencia de otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz para evitar la lesión del derecho fundamental, salvo que el interesado invoque y demuestre estar sufriendo un perjuicio irremediable, hecho que hace procedente la tutela como mecanismo transitorio<sup>11</sup>. Asimismo, exige que el interesado en que se efectúe la protección de sus derechos fundamentales acuda ante el juez

---

Requisito general de la subsidiariedad.





Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros  
Demandados: Presidencia de la República y otros  
Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

constitucional dentro de un término razonable desde la ocurrencia del presunto hecho generador<sup>12</sup>.

181. En lo que atañe a la **inmediatez**, el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia estableció que la acción de tutela puede incoarse «en todo momento y lugar». No obstante, en aras de preservar la naturaleza sumaria y preferente de la acción de tutela, la Corte Constitucional ha determinado que este mecanismo debe presentarse dentro de un término razonable que debe establecerse en cada caso de acuerdo con las particularidades de la situación que se plantee.

182. Al respecto, en la sentencia SU-391 de 2016 el alto tribunal constitucional dispuso los siguientes criterios para determinar el criterio de la inmediatez. A saber:

(i) La situación personal del peticionario: debe analizarse la situación personal del peticionario, pues en determinados casos esta hace desproporcionada la exigencia de presentar la acción de tutela en un término breve. A modo enunciativo, la jurisprudencia ha señalado que tal exigencia podría ser desproporcionada cuando el peticionario se encuentre en “*estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad [o] incapacidad física*”.

(ii) El momento en el que se produce la vulneración: pueden existir casos de vulneraciones permanentes a los derechos fundamentales<sup>441</sup>. En estos casos, para analizar la inmediatez el juez de tutela no debe contar el término desde el momento en el que la vulneración o amenaza inició hasta la fecha de presentación de la tutela, sino que debe tomar en cuenta el tiempo por el que esta se prolongó.

(iii) La naturaleza de la vulneración: existen casos donde se presenta un nexo causal entre el ejercicio inoportuno de la acción de tutela y la vulneración de los derechos de los interesados<sup>442</sup>. De acuerdo con este criterio, el juez debe analizar si la demora en la presentación de la tutela guarda relación con la situación de vulneración de derechos fundamentales que alega el peticionario.

(iv) La actuación contra la que se dirige la tutela: la jurisprudencia constitucional ha señalado que el análisis de la inmediatez puede variar dependiendo de la actuación que se identifica como vulneratoria de los derechos invocados en la tutela. Específicamente, ha señalado que este análisis debe ser más estricto tratándose de acciones de tutela contra providencias judiciales. Al respecto, ha sostenido que “*el requisito de inmediatez tiene una relevancia particular en los casos de tutela contra providencias judiciales, de manera que la verificación de su cumplimiento debe ser aún más estricta que en otros casos, por cuanto la firmeza de las decisiones judiciales no puede mantenerse en la incertidumbre indefinidamente*”<sup>443</sup>.

(v) Los efectos de la tutela: la Corte ha considerado que, aún si se encuentra un motivo que justifique la demora en la interposición de la tutela, el juez debe tener en cuenta los efectos que esta tendría en los derechos de terceros si se declarara

---

Requisito general de la inmediatez.



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

procedente, pues tales terceros tienen una expectativa legítima a que se proteja su seguridad jurídica<sup>[44]</sup>.

183. De cara al *sub judice*, se advierte que la vulneración *ius fundamental* invocada mediante la tutela de la referencia proviene del presunto incumplimiento del Gobierno Nacional de algunos de los compromisos suscritos por su parte con la comunidad de Asoporca, en el marco de la implementación del PNIS en el corregimiento de Llorente (Tumaco).

184. La vulneración alegada proviene presuntamente de la falta de pago de los montos por seguridad alimentaria, de la ausencia de materialización de los ciclos productivos corto y de ingreso rápido y largo, y la falta de implementación de medidas de seguridad para los líderes sociales ante las amenazas que los aquejan y en algunos casos han terminado con sus vidas. Así las cosas, es evidente que la transgresión alegada es de aquellas que se puede considerar como prolongada en el tiempo.

185. Ello es así, porque de resultar ciertos los hechos narrados en la tutela, las familias afectadas no tendrían, incluso en la actualidad, medios de subsistencia con los cuales satisfacer sus necesidades básicas – pues para ello se establecieron tanto los pagos por seguridad alimentaria como la entrega de proyectos productivos -, al tiempo que algunos de ellos verían afectado su derecho fundamental a la vida de forma continua.

186. En otras palabras, la vulneración alegada podría considerarse como de aquellas que se extiende en el tiempo en caso tal de que resulte demostrada la transgresión, dado que desde el año 2017 – fecha en la que se suscribieron tanto el Acuerdo Colectivo como los formularios individuales – no se han cumplido los compromisos pactados por el Gobierno con la comunidad y ello les ha impedido incorporarse económicamente en la sociedad a partir del desarrollo de las actividades lícitas en las que se desempeñarían, de conformidad con lo acordado.

187. Por lo anterior, para la Sala se supera el presupuesto de la inmediatez y procede estudiar lo relativo a la **subsidiariedad**.

188. Como se expuso en los antecedentes, en este asunto se pretende: (i) el pago del concepto de seguridad alimentaria, pues según la parte actora, a algunos grupos familiares no se les ha efectuado ningún pago, a otros se les adeudan, y los recolectores ni siquiera fueron vinculados, (ii) la entrega de los proyectos productivos de ciclo corto e ingreso rápido y ciclo largo, de los cuales los campesinos que suscribieron los formularios individuales, derivarían su subsistencia, y (iii) la adopción de medidas de seguridad para los líderes sociales



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros  
Demandados: Presidencia de la República y otros  
Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

de Asoporca que han impulsado la implementación del PNIS y la suscripción de los formularios individuales.

189. Los compromisos presuntamente incumplidos hacen parte del Plan de Atención Inmediata (en adelante PAI), dispuesto en el Acuerdo Colectivo de 201, el cual se construyó «sobre la base del compromiso de la comunidad de realizar 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».

190. Específicamente, en el punto 4.2. del Acuerdo Colectivo se estipuló que, en un plazo de 4 semanas contadas a partir de la firma del Acuerdo Colectivo se iniciaría la entrega de los componentes familiares del Plan de Atención Inmediata y del desarrollo de proyectos productivos.

### **Plan de Atención Inmediata (PAI)**

I. Durante el primer año: (i) se realizaría la entrega de la asistencia alimentaria inmediata para el desarrollo de actividades de sustitución voluntaria, tales como la preparación de tierras para siembras legales o trabajos de interés comunitario. Este beneficio consiste en la entrega de \$1.000.000 mensual por 12 meses, el cual se entregaría en periodos bimensuales por valor de \$2.000.000, (ii) se invertiría \$1.800.000 por núcleo familiar para el proyecto de auto sostenimiento y seguridad alimentaria por una sola vez, y (iii) se invertirían \$9.000.000 por una sola vez, por núcleo familiar, para el proyecto de ciclo corto e ingreso rápido.

En cuanto a los recolectores reconocidos y avalados por la asamblea comunitaria y por el PNIS, solamente recibirían el pago por asistencia alimentaria en este periodo, durante los doce meses correspondientes.

Se estimó que los \$9.000.000 serían entregados «en el tercer pago de asistencia alimentaria. Sin embargo, la entrega de este componente podrá coincidir con el segundo pago, una vez se haya realizado la adecuación del terreno y el proyecto esté formulado y avalado».

II. Durante el segundo año: el Gobierno Nacional se comprometió a invertir \$10.000.000 por familia para proyectos productivos de ciclo largo. Para ello, debería contarse con el plan de inversión técnica previamente avalado, tanto a nivel técnico como ambiental.

Se aclaró que las comunidades podían definir junto con la asistencia técnica que los proyectos productivos de ciclo corto y largo se implementaran en uno solo.

En cuanto a los recolectores, en esta fase se buscarían opciones de empleos temporales.



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros  
Demandados: Presidencia de la República y otros  
Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

Los plazos del acuerdo se empezarían a implementar a partir del primer desembolso del PAI.

191. Lo primero que se resalta es que los compromisos cuya falta de atención por parte del Gobierno Nacional se alega, fueron establecidos en el Acuerdo Colectivo de 26 de agosto de 2017 y los formularios individuales suscritos por la comunidad, en el marco del desarrollo e implementación del PNIS. El programa referido se estableció como un compromiso de creación del Gobierno Nacional derivado del punto 4 del Acuerdo Final de Paz, para «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».

192. Así las cosas, la Sala considera necesario examinar la naturaleza jurídica del Acuerdo Final de Paz, del Acuerdo Colectivo de 2017 y de los formularios individuales. Esto, en procura de determinar si existe otro mecanismo de defensa judicial para exigir su cumplimiento.

### **2.5.1. Naturaleza jurídica del Acuerdo Final de Paz**

193. 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.

194. Posteriormente, se indicó que cada uno de los puntos dispuestos en el Acuerdo «constituyen un todo indisoluble», en la medida en que la concretización de las medidas allí dispuestas contribuye a la materialización de los derechos constitucionales. Entre las garantías que buscó satisfacer, están la igualdad, la seguridad y la sostenibilidad socio-ambiental, especialmente de los grupos discriminados o marginalizados.

195. 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.

196. 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



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

campesinas en situación de pobreza (...)), se pondría en marcha el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).

197. 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 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».

198. 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 los líderes y lideresas de las comunidades.

199. 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.

200. 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.

201. Ahora bien, con el fin de darle seguridad y peso jurídico a lo pactado, mediante el Acto Legislativo 02 de 2017, *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*, 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 estable y duradera, firmado el día 24 de noviembre de 2016, que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y





Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros  
Demandados: Presidencia de la República y otros  
Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales.

Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final<sup>13</sup>.

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

203. 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»<sup>14</sup>.

204. 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 goza de la connotación de acto administrativo o fuerza material de ley, sino que se trata de una política pública.

205. Sobre las condiciones básicas que deben orientar las políticas públicas, la Corte Constitucional se pronunció en el siguiente sentido:

3.3.11. La primera condición es que la política efectivamente exista. No se puede tratar de unas ideas o conjeturas respecto a qué hacer, sino un programa de acción estructurado que le permita a la autoridad responsable adoptar las medidas adecuadas y necesarias a que haya lugar. Por eso, como se dijo, se viola una obligación constitucional de carácter prestacional y programática, derivada de un derecho fundamental, cuando ni siquiera se cuenta con un plan para progresivamente cumplirla.<sup>191</sup>

(...)

<sup>13</sup> Énfasis de la Sala.

<sup>14</sup> Énfasis de la Sala.



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

3.3.12. La segunda condición es que la finalidad de la política pública debe tener como prioridad garantizar el goce efectivo del derecho. En tal sentido, por ejemplo, no puede tratarse de una política pública tan sólo simbólica, que no esté acompañada de acciones reales y concretas.<sup>[21]</sup> Así pues, también se viola la Constitución cuando existe un plan o un programa, pero se constata que (i) “sólo está escrito y no haya sido iniciada su ejecución” o (ii) “que así se esté implementando, sea evidentemente inane, bien sea porque no es sensible a los verdaderos 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”.<sup>[22]</sup>

3.3.13. La tercera condición es que los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de la política pública permitan la participación democrática.<sup>[23]</sup> En tal sentido, la jurisprudencia ha considerado inaceptable constitucionalmente que exista un plan (i) ‘queno abra espacios de participación para las diferentes etapas del plan’, o (ii) ‘que sí brinde espacios, pero éstos sean inocuos y sólo prevean una participación intrascendente.’<sup>[24]</sup> Cuál es el grado mínimo de participación que se debe garantizar a las personas, depende del caso específico que se trate, en atención al tipo de decisiones a tomar. Por ejemplo, en la sentencia T-595 de 2002, a propósito de la protección de la libertad de locomoción en el contexto del transporte público, la Corte indicó, con base en el pronunciamiento expreso del legislador, que el alcance mínimo que se debía dar a la participación ciudadana en esta área, debía contemplar “por lo menos, a la ejecución y al sistema de evaluación del plan que se haya elegido.”<sup>[25]</sup><sup>15</sup> (Énfasis de la Sala)

206. Una vez aclarada la naturaleza jurídica del Acuerdo en cuanto denota la calidad de política pública, se establece que para ordenar la atención de este no existe un mecanismo de defensa judicial del que pueda valerse la parte tutelante.

207. Sin embargo, en cuanto al Acuerdo Colectivo y los formularios individuales, se tiene que estos buscan materializar la implementación del PNIS, en este caso, en el municipio de Tumaco. 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.

208. Pese a lo anterior, se itera nuevamente que lo que se persigue es el cumplimiento del Acuerdo Colectivo y de los formularios individuales suscritos por la comunidad de Llorente en torno a tres puntos. A saber: el pago de la asistencia alimentaria inmediata, el desarrollo de los proyectos productivos de ciclo corto e ingreso rápido y ciclo largo y la implementación de medidas de seguridad en procura de proteger a los líderes sociales de Asoporca que impulsaron el PNIS.

<sup>15</sup> Sentencia T-422 de 2013.



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

209. Así las cosas, resulta necesario precisar la naturaleza jurídica del Acuerdo Colectivo de 2017 y de los formularios individuales, de los cuales devienen los compromisos que a juicio de la parte actora no se han cumplido y concretan la vulneración de los derechos deprecados. En ese sentido, teniendo en cuenta que el fin último de lo pactado en los Acuerdos Colectivos y en los formularios individuales procura por la implementación de la política pública «solución al problema de las drogas ilícitas», se tiene que a lo que allí se compelieron las partes crea efectos jurídicos.

210. Para la Sala, los efectos del Acuerdo Colectivo y de los formularios individuales son jurídicos y especialmente constitucionales por el impacto que tienen en la comunidad. Se recuerda que, las situaciones de las que deviene la presunta vulneración de los derechos irrogados proviene de las condiciones de las cuales sujetos de especial protección constitucional derivaban su subsistencia (cultivar productos de uso ilícito). Asimismo, que estas personas contaban con que a partir de la materialización del Acuerdo de Paz a partir de las políticas públicas que se implementarían en su desarrollo, podrían lograr la consecución de una paz estable y duradera.

211. 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 ha indicado lo siguiente<sup>16</sup>:

*(...) la paz es un objetivo de primer orden dentro del modelo organizativo de Estado social de derecho, reconociéndole una triple condición, es decir, como derecho, deber y valor fundante de dicho modelo, lo cual conlleva a obligaciones directas en, al menos, tres aspectos definidos: (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 logro de la convivencia pacífica; (ii) un deber social de preferir a la solución pacífica como mecanismo exclusivo y constitucionalmente admisible de resolución de las controversias; y (iii) el logro progresivo de la plena vigencia de los derechos fundamentales, lo cual es un presupuesto tanto para la paz como para la vigencia del orden democrático, concebido desde una perspectiva material<sup>1561</sup>. (Cursiva del texto original y resaltado de la Sala).*

212. 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.

213. En tanto que, el Acuerdo Colectivo de 2017 y los formularios individuales persiguen la implementación del PNIS, creado mediante un decreto autónomo que expidió el presidente de la República, conllevan efectos jurídicos. En otras

<sup>16</sup> Sentencia C-019 de 2018 de la Corte Constitucional.



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

palabras, para la Sala se trata de 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, se reitera, 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.

214. En principio sería viable considerar que contra el Acuerdo Colectivo 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 algunas excepciones a la regla que permiten acudir en primera instancia al ejercicio de este mecanismo judicial. A saber:

*(...) (i) cuando no existe otro medio judicial de protección o si, de acuerdo con las circunstancias especiales que fundamentan el caso concreto, se concluye que éste no es idóneo o eficaz para garantizar la protección constitucional reclamada; (ii) a pesar de existir un medio ordinario de protección idóneo y eficaz, se hace necesario evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable a los derechos fundamentales del actor (...).* (Cursiva del texto original).

215. De lo expuesto se aclara en primera medida que, resultaría inidónea la acción de cumplimiento porque con la promoción de este mecanismo judicial se persigue la protección de derechos fundamentales. Al respecto, la Sección Quinta del Consejo de Estado ha manifestado que no se puede proponer la acción prevista en la Ley 393 de 1997 cuando se pretende la protección de garantías constitucionales porque la petición judicial devendría en improcedente.

216. A lo anterior se agrega que, más que la atención de un mandato legal o con fuerza de ley dispuesto en un acto administrativo, la promoción de esta tutela persigue el amparo de derechos fundamentales esenciales como lo son la vida, la seguridad y el mínimo vital de una población que goza de especial protección constitucional. Esto, dado que, se itera, a juicio de la parte tutelante las personas a las que representa 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, en unos casos, y en otros, se presenta una amenaza del derecho a la vida (de los líderes sociales).

217. En la misma línea, tampoco sería viable ejercer algún medio de control contra los actos administrativos contentivos del Acuerdo Colectivo o de los formularios individuales, dado que no se está discutiendo su legalidad.

218. Se resalta, además, que el no resolver si efectivamente las accionadas no han atendido los compromisos de las personas que dependían económicamente



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

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 dado que, es probable que, de ocurrir lo alegado por la parte actora, existan familias del corregimiento de Llorente 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.

219. 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 general de derechos humanos».

220. No sobra advertir que, la ART manifestó que en atención a las normas generales de la Ley 1437 de 2011 – por no existir un procedimiento especial -, cuando ha suspendido la recepción de los beneficios del PAI, expide oficios conminatorios dirigidos a la comunidad de Tumaco y cuando excluye del programa a los usuarios ha dictado los correspondientes actos administrativos motivados. Frente a estos últimos, aludió que los interesados pueden presentar el recurso de reposición.

221. Al respecto, la Sala encontró que la ART ha dictado 3 oficios conminatorios, los cuales relacionó en su intervención de 7 de julio de 2022 (Oficio 20221200081321). A saber:

III. Un oficio sin número en el que conminó a los beneficiarios del PNIS ubicados en el municipio de San Andrés de Tumaco (Nariño) «que tengan alguna dificultad para el cumplimiento de los compromisos establecidos en el programa, por circunstancia especial, caso fortuito o fuerza mayor debidamente justificada» a que realizaran el cambio de beneficiario o ingresaran uno nuevo si así lo querían. Allí se les informó el procedimiento para realizar esa modificación y se aclaró que la comunicación conminatoria se daba en virtud de lo establecido en la Resolución 24 de 7 de mayo de 2020.

IV. Un oficio sin número en el que se les comunicó a los mismos sujetos antes descritos, que se encontraran suspendidos de los beneficios «por no haber acompañado la misión de verificación, no haber levantado totalmente o haber levantado parcialmente los cultivos ilícitos comprometidos en sustitución, o que tienen otro tipo de suspensión», a que cumplieran los compromisos convenidos en el marco del PNIS. De igual forma, se les comunicó que en caso de duda con la forma en la que





Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros  
Demandados: Presidencia de la República y otros  
Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

deberían realizar este procedimiento o con este informe, se contactaran con el señor Jairo Efrén Burbano Narváez a los datos allí telefónicos y electrónicos allí definidos.

V. Finalmente, un oficio sin número dirigido a los sujetos antes mencionados que se encontraran suspendidos por el no cobro de los giros por concepto de Asistencia Alimentaria Inmediata a que cumplieran con los compromisos adquiridos. Asimismo, se les confirió un plazo de 30 días para que dieran a conocer las razones por las que no habían hecho efectivo el cobro de sus beneficios y se les instó a que manifestaran su voluntad de permanecer y continuar vinculados al PNIS.

222. Manifestó que para el exhorto de los núcleos familiares suspendidos expedía los actos administrativos que se relacionan a continuación. Cabe resaltar que pese a haberlos citado, no los aportó ni consta prueba alguna de que efectivamente se hayan dictado y comunicado.

RADICADOS DE OFICIOS		
*20216000081511*	*20216000081521*	*20216000081541*
*20216000081561*	*20216000081571*	*20216000081581*
*20216000081591*	*20216000081611*	*20216000081641*
*20216000081671*	*20216000081701*	*20216000081711*
*20216000112611*		

223. Visto lo anterior, se advierte que los comunicados de conminación de la ART fueron simples informes en los que se les comentó a los beneficiarios del PNIS, ubicados en el municipio de Tumaco, cuestiones relativas a la implementación del programa, específicamente a las suspensiones que se estaban dando con ocasión de la multifiliación, la falta de levantamiento total o parcial de los cultivos de uso ilícito y el no cobro de la asistencia alimentaria.

224. Así las cosas, para este cuerpo colegiado los oficios mencionados no son actos administrativos, sino meros comunicados que no son susceptibles de control por la vía contenciosa administrativa.

225. Cabe mencionar que, en el caso de las exclusiones, la entidad manifestó que ha dictado actos administrativos que le han sido debidamente notificados a los interesados, pues en estos casos se decide de forma definitiva que cesarán los beneficios otorgados a un núcleo familiar. En ese sentido, agregó que contra estas decisiones procede el recurso de reposición en sede administrativa y los correspondientes medios de control ante el juez contencioso.

226. Para la Sala, pese a que la ART mencionó que ha expedido actos administrativos motivados, no los incorporó ni probó haberlos notificado. En este punto resulta importante precisar que, en este tema 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 sendas decisiones susceptibles del recurso de reposición en sede administrativa y que se pueden



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

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, por lo menos, en algunos casos.

227. 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.

228. 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, tras analizar el artículo 167 del Código General del Proceso<sup>17</sup>, 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.

229. Visto lo anterior, como se expuso en el aparte de legitimación en la causa por activa, el grupo actor se conforma por familias étnicas que han padecido el asedio de la violencia histórica del narcotráfico en Colombia, han tenido que subsistir del cultivo de ilícitos, aunado a que se trata de campesinos. 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. Máxime si se recuerda que del cumplimiento de las accionadas pueden depender garantías *ius fundamentales* como la vida y el mínimo vital.

230. 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. El no haberlo hecho impide que se tenga por probado que existen las decisiones motivadas de la administración que explican por qué hay grupos familiares congregados en Asoporca que han sido desvinculados del PNIS y que se infiera que estos cuentan con una decisión administrativa que puedan eventualmente recurrir ante los jueces de la República.

231. 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

<sup>17</sup> Ver sentencia C-086 de 2016.



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros  
Demandados: Presidencia de la República y otros  
Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

alimentaria que faltan, o aquellos a quienes no se les ha desembolsado ningún rubro, así como para solicitar la entrega de los proyectos productivos.

232. Finalmente, frente a lo que atañe al derecho a la vida de los líderes sociales que han visto amenazada tal garantía por el apoyo y publicidad a la implementación y acogimiento por parte de la comunidad de Llorente al PNIS, tampoco se evidencia la existencia de un mecanismo de defensa judicial que pueda ser usado de forma subsidiaria a la acción de tutela.

233. En principio aquellos que consideren amenazado su derecho fundamental a la vida y requieran, por circunstancias especiales, el despliegue de medidas de protección por parte del Estado, en el caso de los líderes sociales, deberían solicitar el inicio de la investigación de riesgo ante la Unidad Nacional de Protección. Sin embargo, en algunos eventos la Corte Constitucional ha superado el requisito de la subsidiariedad aun ante la existencia de decisiones de la UNP susceptibles de control por el juez contencioso administrativo.

234. Al respecto, la guardianiana de la Constitución Política ha considerado «que resulta irrazonable exigir a personas que requieren de protección inmediata y constante que expongan su caso ante el juez contencioso, cuando lo que se encuentra en discusión es la vida misma<sup>[80]</sup>»<sup>18</sup>.

235. En el mismo sentido, sobre las medidas cautelares en el marco de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho ante situaciones de amenaza del derecho a la vida, ha indicado que resultan ser inidóneas e ineficaces. Ello, dado que el otorgamiento de una medida de protección, ya sea por parte de la UNP, u ordenada por un juez, está sujeta al cumplimiento de una serie de requisitos legales cuya exigencia puede resultar desproporcionada «para los intereses de personas en grave e inminente peligro»<sup>19</sup>.

236. De otro lado, no puede desconocer la Sala el flagelo que atraviesan actualmente poblaciones especialmente vulnerables y sus líderes sociales, aunado a las múltiples amenazas y delitos de los que son víctimas. Así las cosas, exigirles la solicitud de un estudio de riesgo con la atención de todos los protocolos y plazos legales, más aún a los líderes de una asociación que promueven la implementación de una política pública, resultaría desproporcionado. Ello conlleva a que se supere el requisito general de la subsidiariedad en cuanto al tema en cuestión.

237. De acuerdo con lo esbozado, para la Sala se superan los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela de la referencia y corresponde descender a analizar el caso concreto.

<sup>18</sup> Sentencia T-015 de 2022 de la Corte Constitucional.

<sup>19</sup> Ídem.



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

## 2.6. Caso concreto

238. Como se expuso en los antecedentes, el extremo accionante expone que la vulneración de sus derechos fundamentales y de las familias congregadas en Asoporca, 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)** el incumplimiento de algunos pagos del proyecto de seguridad alimentaria, especialmente a causa de las exclusiones y suspensiones del programa que no les han sido notificadas, **(ii)** la falta de desarrollo e implementación de los proyectos de ciclo corto y largo del PNIS, **(iii)** la desvinculación, (temporal en el caso de las suspensiones y permanente en cuanto a las exclusiones) de diferentes familias del programa y, **(iv)** la ausencia de medidas de seguridad para los líderes sociales impulsores del PNIS.

239. La Sección Cuarta del Consejo de Estado en primera instancia amparó los derechos fundamentales deprecados. En ese sentido, emitió *grosso modo* las siguientes órdenes:

i. Que la ART determine sobre cuáles familias de las que han cumplido con los compromisos de erradicación y no resiembra procede realizar pagos por asistencia alimentaria inmediata. Con base en ello, la DSCI debería realizar todas las gestiones administrativas procedentes para que, dentro de los tres meses siguientes al fallo de primera instancia, se empezaran a desembolsar los dineros.

ii. Frente a los núcleos sobre los que no procede el pago, la ART tenía los mismos tres meses para dictar actos administrativos motivados, en cada caso, para explicarles las razones por la que los excluyó del pago de asistencia alimentaria, con la posibilidad de que ejerzan su derecho de contradicción.

iii. Instó a la DSCI a que continuara con la implementación de los proyectos de ciclo corto e ingreso rápido y largo que beneficiarían a las familias del corregimiento de Llorente asociadas a Asoporca y al cumplimiento de los compromisos suscritos con los no recolectores.

iv. En particular, sobre los 19 núcleos que Asoporca aduce que se encuentran suspendidos, la ART debía adelantar el proceso conminatorio dispuesto en la Resolución 24 de 2020. Esto, a través de canales efectivos de comunicación que les permita la oportunidad de subsanar o aclarar la irregularidad en la que incurrieron previo a que se expida el acto definitivo que resuelva sobre su permanencia en el proyecto.

v. En cuanto a los 410 núcleos familiares excluidos, «que se rehagan las actuaciones administrativas que correspondan, con plena observancia del



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

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

vi. A la UNP contactarse con los líderes sociales de Asoporca que hayan considerado o visto amenazado su derecho a la vida y a la seguridad personal e informarles los pasos a seguir para la realización del estudio de riesgo, así como el inicio y culminación de este para determinar si hay lugar a otorgarles esquemas de protección.

240. Se recuerda que tanto la ART, como la UNP, impugnaron las anteriores decisiones del *a quo*. De conformidad con las órdenes impartidas, para verificar si procede modificar, confirmar o revocar lo allí decidido de cara al problema jurídico propuesto, para esta colegiatura corresponde analizar lo siguiente, previo a definir si existe o no incumplimiento por parte de las accionadas:

- Caracterización del derecho a la paz en el presente asunto
- El PNIS
- Las disposiciones de los formularios individuales y los compromisos de las partes.

### 2.6.1. Caracterización del derecho a la paz en el *sub judice*

241. 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»<sup>20</sup>. Asimismo, que esta garantía fundamental tiene una triple connotación. A saber, como valor, como derecho y como deber.

242. Como deber, especialmente del Estado, se tiene que 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 normativas y de política pública dirigidas al propósito de garantizar la convivencia pacífica, (iii) una acción estatal orientada al logro progresivo del pleno ejercicio de los derechos fundamentales<sup>[77]</sup>, y (iv) una opción preferencial por la solución pacífica como mecanismo de resolución de conflictos que excedan los marcos constitucionales»<sup>21</sup>.

243. La Corte Constitucional ha reconocido la paz como «un derecho subjetivo de cada persona individualmente considerada», con el correlativo deber de, como

<sup>20</sup> Sentencia C-630 de 2017, de conformidad con el preámbulo de la Declaración de los Derechos Humanos de 1948.

<sup>21</sup> <sup>21</sup> Ídem.





Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

merecedores de la garantía, «buscar la paz social»<sup>22</sup>. En calidad de derecho fundamental, la misma corporación ha indicado que «de su garantía depende la efectividad de los demás derechos civiles y políticos de la persona<sup>[83]</sup>, 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<sup>[84]</sup>»<sup>23</sup>.

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

245. Ahora bien, con el Decreto Ley 902 de 2017, dictado por el presidente de la 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 el «*sentar las bases para la transformación estructural del campo y establece 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 una paz estable y duradera*»<sup>24</sup>.

246. 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.

247. Es relevante poner de presente que el Alto Tribunal Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucionales de los campesinos del país en la sentencia T-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 personales para extraer conclusiones que faciliten la creación de oportunidades de

<sup>22</sup> Ídem.

<sup>23</sup> Ídem.

<sup>24</sup> Sentencia T-421 de 2019 de la Corte Constitucional.



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros  
Demandados: Presidencia de la República y otros  
Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

estabilización, que respondan a sus condiciones reales, y que les permitan subsistir de forma autónoma».

248. 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<sup>25</sup>:

(...) 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<sup>[93]</sup> 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 vigencia del orden democrático, concebido desde una perspectiva material”*<sup>[94]</sup>.

249. El PNIS, en el marco de la consolidación de la paz estable y duradera a partir de la política pública «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»<sup>26</sup>. Especialmente, en aquellas zonas en las que no ha podido intervenir la institucionalización porque la presencia de los actores del conflicto armado lo han impedido.

250. Así, se resalta que cobra mayor preponderancia el cumplimiento de los compromisos suscritos por el Gobierno Nacional con el corregimiento de Llorente por distintas razones. A saber, la población de la que se alega la vulneración *ius fundamental* con el ejercicio de esta acción constitucional ha sido fuertemente golpeada por el fenómeno del narcotráfico por ser una zona de cultivos de uso ilícito. Ello ha generado, además de la violencia característica de este tipo de situaciones, la imposibilidad de que quienes habitan el lugar puedan acudir a distintas actividades económicas para buscar su sustento.

251. Por ende, 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 un territorio como Llorente, 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

<sup>25</sup> Ídem.

<sup>26</sup> Acuerdo Final de Paz.



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

lograr la protección de varios de los demás derechos fundamentales dispuestos en la carta política.

252. Ciertamente, el poder ejercer sin ningún tipo de violencia o coacción actividades económicas agrícolas, o afines, en sus territorios aborígenes y natales, 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.

253. 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».

254. De conformidad con lo expuesto, cobra especial relevancia el verificar si en el presente asunto las entidades accionadas han cumplido los puntos del Acuerdo Colectivo y de los formularios individuales respecto de la comunidad de Asoporca. Esto, dado que, se reitera que la consecución de la paz implica la garantía y disfrute de los demás derechos fundamentales. 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.

## **2.6.2. El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito**

255. Se creó mediante el Decreto 896 de 2017. En esta norma, se estableció que la Dirección Para la Sustitución de Cultivos Ilícitos (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.

256. 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 comprometían de forma voluntaria con la no resiembra ni involucrarse en este tipo de labores. Como elementos para garantizar el desarrollo, se fijaron: las condiciones de seguridad para las comunidades y territorios afectados, los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros  
Demandados: Presidencia de la República y otros  
Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

Alternativo (PISDA), los acuerdos celebrados con las comunidades, la priorización de territorios y el tratamiento penal diferencial.

257. Se reitera entonces que, 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 relacionadas, se crearía el PNIS. Así, con el Decreto 896 de 2017 nació el PNIS a la vida jurídica.

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

259. 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<sup>27</sup>.

**2.6.2.** Descendiendo más a fondo al caso objeto de estudio, se tiene que **el Acuerdo Colectivo de 26 de agosto de 2017** fue suscrito, entre otros, por el presidente de Asoporca, el director de la DSCI y su delegado, un delegado de las FARC EP, la delegada del Movimiento Campesino de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana (COCCAM) en Nariño y otras asociaciones.

260. Dentro de los compromisos suscritos por las comunidades que se acogieron al Acuerdo Colectivo están: realizar el levantamiento total de los cultivos de uso ilícito, desde la raíz, en un plazo de 60 días contados a partir del primer desembolso por concepto de asistencia alimentaria inmediata; no resembrar, cultivar, ni involucrarse en actividades asociadas con este tipo de cultivos, participar en la construcción, ejecución y seguimiento del PNIS y en sus instancias territoriales.

261. En cuanto al Gobierno Nacional, se comprometió a poner en marcha el Plan de Atención Inmediata (PAI) «sobre la base del compromiso de la comunidad de realizar 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».

262. Es decir, que el compromiso de implementar el PAI, por parte del Gobierno Nacional, no se concretaba al acatamiento de todos los puntos pactados por la comunidad, sino de aquellos específicamente mencionados en el punto 4.2. del

<sup>27</sup> Mediante el Decreto 2107 de 2019.

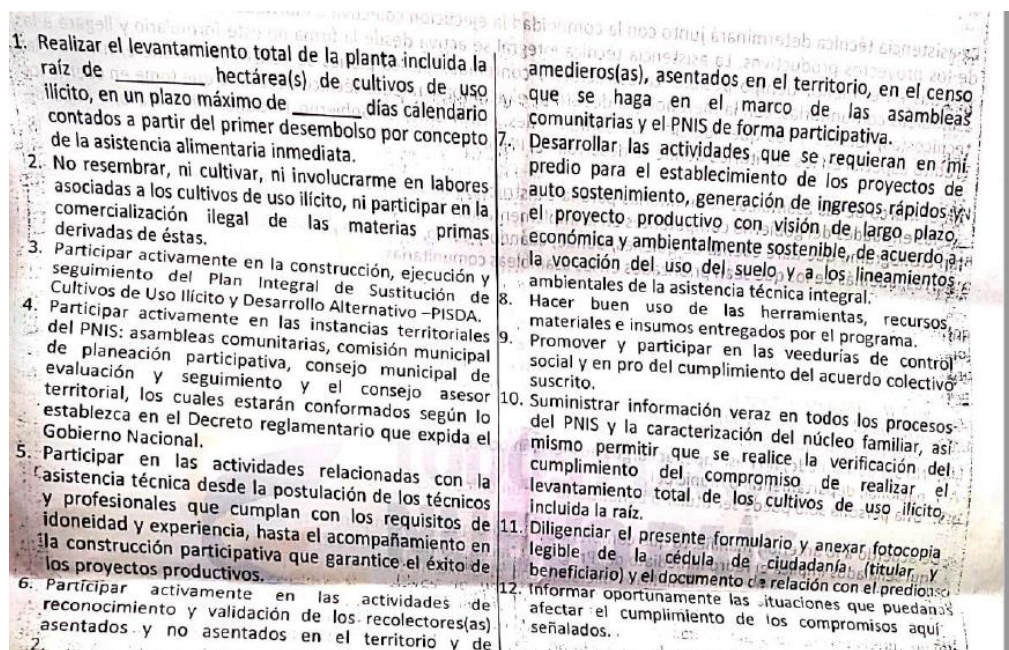




Acuerdo Colectivo<sup>28</sup>. Es decir, que para la implementación del PAI, por parte del Gobierno Nacional, las familias debían atender lo relacionado con la no siembra, resiembra, cultivo y comercialización. Esto, sin perjuicio del acatamiento de todos los demás compromisos suscritos por las partes.

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

- Compromisos de las familias suscriptoras:



- Compromisos del Gobierno Nacional con las familias suscriptoras

<sup>28</sup> Compromisos a cargo del Gobierno Nacional.





Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

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.

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

263. La ART mencionó en su intervención que, en cuanto al corregimiento de Llorente, 4355 núcleos familiares se acogieron a los formularios individuales. Agregó que 3927 familias se encontraban activas, 410 fueron retiradas y 19 se encontraban suspendidas.

264. Por su parte, el tutelante alegó que 4299 familias del corregimiento de Llorente recibieron asistencia técnica alimentaria, pero ninguna, los proyectos de ciclo corto y ciclo largo. Adicionó que ninguno de los recolectores fue vinculado al programa, que 337 personas fueron retiradas y 89 se encontraban suspendidas. Además, que a 619 grupos familiares se les adeudan pagos por concepto de asistencia alimentaria y 282 no ha recibido dinero por ello.

265. 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.

266. 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



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

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.

- **VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS PUNTOS ESPECÍFICOS DEL PAI SOBRE LOS CUALES SE ALEGA LA DESATENCIÓN**

Asistencia técnica alimentaria

267. Como se mencionó, la parte actora aseveró que 4299 familias recibieron los pagos por este concepto, pero 619 grupos no han obtenido el dinero completo y a 282 aún les adeudan la totalidad de los pagos. Agregó que 89 núcleos familiares se encontraban suspendidos y 337 excluidos, sin que se les hubiera notificado esta decisión y hayan podido ejercer su derecho a la defensa.

268. Al respecto, la ART mencionó que entregó 22575 pagos a 4079 núcleos familiares en el sector de Llorente. Para acreditar su dicho aportó una tabla de Excel en la que relacionó el número de familias del corregimiento de Llorente a las que les ha pagado la seguridad alimentaria y el oficio 20226000080681 de 27 de julio de 2022, en el que le solicitó al Fondo Colombia en Paz «gestionar ante el Banco Agrario la certificación y/o soportes que confirmen la entrega de los pagos realizados a 4079 titulares de los núcleos familiares del sector Llorente».

269. En cuanto a la ART, la DSCI tiene a su alcance los datos de la cantidad de familias congregadas a Asoporca en el municipio de Llorente 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, el Acuerdo Colectivo de 2017 fue firmado por el director de la DSCI y el presidente de Asoporca. 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.

270. Se evidencia que la ART mencionó que ha efectuado pagos a 4.079 núcleos familiares del corregimiento de Llorente por concepto de asistencia técnica alimentaria. Asimismo, que de este grupo territorial suscribieron voluntariamente los formularios individuales 4355 familias, de las cuales 3927 se encuentran activas, 19 núcleos se encuentran suspendidos y 410 fueron retirados.

271. En este punto, se precisa que este componente 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 del formulario 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



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

cumplimiento, la ART expide un acto administrativo motivado de exclusión. Por ende, procede verificar lo que corresponde a los núcleos suspendidos y los excluidos para establecer si corresponde ordenar el pago de la asistencia alimentaria.

- **NÚCLEOS FAMILIARES SUSPENDIDOS DEL PAGO DE ASISTENCIA ALIMENTARIA**

272. Sobre el trámite del pago de la asistencia técnica alimentaria la ART indicó que por no tratarse de decisiones definitivas no se expide un acto administrativo. Sin embargo, ha realizado el procedimiento conminatorio establecido en la Resolución 24 de 2020.

273. En este sentido, es importante resaltar que, la referida resolución<sup>29</sup> estableció que la DSCI 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.

274. En cuanto a los usuarios suspendidos por estar imposibilitados para atender el componente de la erradicación manual de los cultivos, por fuerza mayor o caso fortuito, se debería ordenar a los grupos de apoyo territorial a que los requiriera para que informaran las circunstancias a la DSCI.

275. Asimismo, el equipo de funcionarios de la DSCI debía cargar en el sistema de 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.

276. De conformidad con la Resolución 24 de 2020, la ART indicó que ha expedido las comunicaciones y las ha fijado en lugares de amplia circulación y fácil acceso a todo el público. Aseveró que se vale de estas para persuadir el cumplimiento de los compromisos acordados en el marco del PNIS, al tiempo que les hace el llamado a los suspendidos para que presenten la novedad a la que haya lugar – por ejemplo la ocurrencia de una circunstancia de fuerza mayor o caso fortuito que le impida continuar atendiendo los compromisos – y les da la oportunidad de subsanar la irregularidad que esté ocurriendo, o presentar las pruebas correspondientes que comprueben el cumplimiento. Todo ello, en

<sup>29</sup> Resolución 24 de 2020.



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

procura de garantizar el debido proceso de las partes, previo a decidir definitivamente sobre la permanencia de los núcleos en el PNIS.

277. En relación con las suspensiones, de la revisión de los anexos del expediente solamente se encontraron 4 comunicaciones conminatorias. A saber:

- Comunicado 1 (sin número): en el que se le informa a los «beneficiarios del PNIS vinculados en el municipio de Tumaco que en su momento fueron suspendidos preventivamente por la causal de Multifiliación», que se eliminó el registro que originó la multifiliación y se les reactivaron los beneficios. No obstante, se les indicó que de querer hacer cambio de beneficiario o incluir un nuevo miembro al grupo familiar, podían hacerlo a partir del seguimiento de una serie de requisitos antes del 30 de diciembre de 2020.

278. En este también se solicitó que informaran a la coordinación territorial datos de contacto en los que pudieran ser notificados, tales como correos electrónicos.

279. El anterior comunicado estuvo fiado en las carteleras de la personería municipal de Tumaco por 5 días – del 17 al 23 de diciembre de 2020 – y en la Subestación de Policía La Guayacana (Tumaco) por el mismo término. Se destaca en este punto que la comunicación estuvo fijada tan solo por cinco días.

- Comunicado 2 (sin número): en el que se conminó «a los beneficiarios del PNIS vinculados en el municipio SAN ANDRÉS DE TUMACO – NARIÑO, que tengan alguna dificultad para el cumplimiento de los compromisos establecidos en el programa, por circunstancias especial, caso fortuito o fuerza mayor debidamente justificada y que deseen hacer el cambio de Beneficiario o ingresar un nuevo beneficiario para que lo hagan antes del 31 de marzo del 2021».

280. Se solicitó la misma información relativa a los datos de la notificación del comunicado anterior.

281. Este comunicado también fue publicado en la Subestación de Policía La Guayacana – del 8 al 16 de marzo de 2021 –, en la Personería Distrital de Tumaco del 5 al 12 de marzo del mismo año y en la Secretaría de Pesca, Turismo y Desarrollo del municipio del 8 al 15 de marzo de 2021. De igual forma, un único término que a juicio de la Sala resulta insuficiente para notificar a toda una comunidad alejada del casco urbano, como lo es el corregimiento de Llorente.





Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros  
Demandados: Presidencia de la República y otros  
Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

- Comunicado 3 (sin número): en el que se informó a los beneficiarios del PNIS «que no han sido visitados para la verificación del compromiso de erradicación de los cultivos ilícitos, así como a aquellos que se encuentran suspendidos por no haber acompañado la misión de verificación, no haber levantado totalmente o haber levantado parcialmente los cultivos ilícitos comprometidos en sustitución, o que tienen otro tipo de suspensión, (...) para que procedan al cumplimiento de los compromisos adquiridos con el Gobierno Nacional en el marco del programa conforme a las consideraciones y condiciones que se señalan».

282. Esta información fue publicada en los mismos lugares del aviso 2, por el término de cinco días hábiles. Adicionalmente, se dispuso una transmisión por *Radiomira* el 29 de julio de 2020 a las 4:30 p.m.

- Comunicado 4 (sin número): en el que se conminó a los beneficiarios del PNIS del municipio de San Andrés de Tumaco, que se encontraran suspendidos por el no cobro de la asistencia alimentaria, a que procedieran con el cumplimiento de los compromisos adquiridos con el Gobierno Nacional. Los núcleos familiares suspendidos y conminados en esa oportunidad, se comunicaron a través de los siguientes oficios, de los que no se aportó prueba alguna de su expedición o notificación, sino que simplemente se relacionaron los números de radicación.

RADICADOS DE OFICIOS		
*20216000081511*	*20216000081521*	*20216000081541*
*20216000081561*	*20216000081571*	*20216000081581*
*20216000081591*	*20216000081611*	*20216000081641*
*20216000081671*	*20216000081701*	*20216000081711*
*20216000112611*		

283. Este comunicado también fue fijado en las entidades antes mencionadas por el término de cinco días hábiles.

284. Precisado lo anterior, se itera que la ART manifestó que del corregimiento de Llorente se encontraban 19 núcleos familiares suspendidos. Por su parte, el accionante indicó que a 282 familias se les adeudan pagos, mientras que 619 no han recibido ninguno. Vale precisar que sobre estas dos cifras expuestas por el tutelante la ART no se pronunció en concreto, ni pretendió desvirtuar dicha aseveración.

285. De ser cierto que solo se encuentran suspendidos 19 núcleos familiares, en todo caso, para la Sala es posible que estos no tengan conocimiento de su estado en el PNIS, de la razón por la que fueron suspendidos, o que pueden





Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

presentar pruebas para probar que están cumpliendo, o que no pueden hacerlo por motivos de fuerza mayor o caso fortuito.

286. En primer lugar, se debe resaltar que los oficios conminatorios se expidieron de forma general sin aludir a un núcleo familiar en particular que permitiera su determinación. En segundo, los oficios referidos en el último de los comunicados no fueron aportados, de tal forma que no se puede establecer si estos se dirigían específicamente contra familias suspendidas, máxime si se tiene en cuenta que se relacionaron 13 y la ART aludió que se trata de 19 grupos.

287. De otro lado, para la Sala es importante resaltar que el corregimiento de Llorente se ubica a aproximadamente 9 horas por transporte terrestre del casco urbano de Tumaco. Esto implica que a partir de la fijación de un aviso en uno o dos lugares visibles de la cabecera territorial no se puede inferir que la comunidad de Llorente, tuvo conocimiento de los mismos. La ART, en uso de sus facultades y en mejor condición que el campesinado beneficiario del PNIS pudo acudir a otros medios de mayor acceso para este tipo de población como publicaciones radiales masivas reiteradas.

288. Por lo anterior, para esta Sala sí se configuró el incumplimiento aludido por la parte actora en cuanto al pago de asistencia técnica alimentaria frente a los 89 núcleos suspendidos, los 619 a los que se les adeudan pagos y los 282 que no han recibido ninguno. Al respecto, es necesario reiterar que las personas sobre las que se dispone el amparo son campesinos sujetos de especial protección constitucional.

289. Asimismo, que pese a que las obligaciones presuntamente desatendidas provienen de un acto administrativo bilateral, en este caso los medios ordinarios establecidos por el legislador resultarían ineficaces. Lo anterior, puesto que esta acción constitucional propende por la protección del derecho a la paz desde el punto de vista individual, el cual permite que una vez amparado, el protegido tenga elementos para gozar de otros derechos fundamentales contenidos en la Carta Política, como en este caso, serían las garantías fundamentales al trabajo y al mínimo vital.

290. Por lo anterior, procede confirmar el amparo declarado en primera instancia, en relación con el pago de la asistencia técnica alimentaria. Así las cosas, como se dispuso por el *a quo*, el representante de Asoporca deberá enviarle un listado a la ART en el que relacione específicamente los núcleos familiares a los que se refirió en la tutela. Se considera pertinente que en este se indique la dirección de domicilio y/o residencia en la que pueden ser ubicados, y donde pueden ser notificados: los 89 núcleos que alude han sido suspendidos, los 619 a quienes se les adeudan pagos y los 282 a los que no se les ha



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

desembolsado ninguna suma, en procura de que la ART pueda atender las órdenes 1.2. y 1.3. del fallo impugnado.

- **NÚCLEOS FAMILIARES EXCLUIDOS DEL PAI**

291. En lo que tiene que ver con los núcleos familiares excluidos, la parte actora aludió que 337 fueron retirados, mientras que la ART refirió que son 410. Según la entidad mencionada, dado que al excluir de los beneficios del PNIS a los grupos familiares, se produce una decisión definitiva, en estos casos sí se han expedidos actos administrativos motivados.

292. La ART indicó que los actos administrativos mencionados se fundamentan en el incumplimiento de alguno de los compromisos pactados por parte de los beneficiarios. Sin embargo, en todo caso se les permite aportar o solicitar pruebas y la decisión les es debidamente notificada en los términos del CPACA, aunado a que contra el acto procede el recurso de reposición. Aludió que aportaba pruebas de la realización de este procedimiento. Pese a lo anterior, ni en los anexos, ni en la relación de los mismos en la intervención, se encontró el acto ni la notificación particular de los actos en los que se haya excluido del PNIS a algún grupo familiar del corregimiento de Llorente.

293. Ahora bien, en la impugnación, la entidad refirió que ha «avanzado en las notificaciones» de las decisiones de exclusión, pero que es complejo porque en la mayoría de los casos desconoce los datos de contacto de los núcleos, en otros solo cuenta con la información del predio que inscribieron y se dificulta ubicarlos porque la mayoría de estos terrenos se encuentran en zonas rurales y apartadas del casco urbano y con condiciones de difícil acceso. Pese a ello, indicó que «realiza los esfuerzos pertinentes para lograr ubicarlos y realizar las notificaciones, incluso realizando jornadas de notificación masiva que son informadas previamente, las cuales también se vieron afectadas por la pandemia, al no poderse realizar eventos masivos».

294. Agregó que del 14 al 16 de junio realizó una jornada de notificación, pero la asistencia de los núcleos familiares fue limitada. Cabe aclarar que no infirió frente a qué comunidad o en qué lugar realizó la jornada de notificación indicada.

295. De conformidad con lo expuesto por la misma entidad, es claro que no puede darse por sentado que los actos administrativos de exclusión de los beneficios fueron debidamente notificados, teniendo en cuenta que, no hay pruebas que lo constaten, que fue la accionada quien puso de presente no contar con los datos de contacto de los beneficiarios del PNIS y las dificultades de acceso a las zonas donde residen, dado que se trata de lugares alejados del casco urbano y en áreas de difícil acceso.



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

296. Lo manifestado refuerza la necesidad del amparo de los derechos fundamentales frente a estas personas. Es previsible que en muchos casos de exclusión o suspensión del programa, la entidad haya dado por sentado que los usuarios conocieron la decisión a partir de la fijación de una cartelera en el casco urbano por cinco días, sin que estos si quiera se hayan dado por enterados. Esto es así, teniendo en consideración que el corregimiento de Llorente se ubica a 9 horas del casco urbano y que algunos de los beneficiarios se ubican en zonas de difícil acceso.

297. A partir de lo anterior, para la Sala, en estos casos de exclusiones, que según la ART son 401 (en el corregimiento de Llorente) y Asoporca (337 del mismo corregimiento, pero congregados en la Asociación), se ha cercenado el debido proceso de los beneficiarios del PNIS. Ello, dado que no se acreditó la emisión de los actos administrativos señalados por la entidad, y mucho menos su notificación efectiva a los interesados. Así las cosas, es evidente que no han podido ejercer su derecho de defensa previo a ser expulsados definitivamente de los beneficios del PNIS.

298. Por lo expuesto, se confirmará el amparo en lo que atañe a los 410 núcleos familiares que según la ART fueron excluidos del programa. Como lo indicó el fallador de primer grado, respecto de este grupo la entidad deberá adelantar las etapas del procedimiento conminatorio establecido en la Resolución 24 de 2020.

299. De conformidad con la orden 1.6.2. de la decisión impugnada, para efectos de efectuar la notificación de estos actos, la cual debe ser personal, en los términos del artículo 67 del CPACA, deberán emplearse «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».

300. No está de más advertirle a la ART que la notificación de los actos administrativos de exclusión, las comunicaciones del estado actual de la vinculación a cada familia, y en general, todas las órdenes dispuestas por el *a quo* en lo que atañe a notificaciones, deben guardar coherencia con las particularidades del caso. Es decir que, tratándose de la notificación efectiva a sujetos de especial protección constitucional que se encuentran alejados del caso urbano y residen en zonas de difícil acceso, corresponde la realización de un esfuerzo especial y propio.

301. Sobre el tema, la Corte Constitucional ha expresado lo siguiente:

*Población campesina como sujetos de especial protección constitucional.* La Corte ha sostenido que “nuestro ordenamiento jurídico no reconoce a los campesinos y trabajadores agrarios, per se, como sujetos de especial protección



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

constitucional”<sup>[112]</sup>. Sin embargo, ha determinado que “los campesinos y los trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional en determinados escenarios”<sup>[113]</sup>. En particular, ha identificado dos criterios para determinar si son sujetos de especial protección constitucional. El primero “se encuentra relacionado con el nivel de marginalización y vulnerabilidad socioeconómica que los ha afectado tradicionalmente”<sup>[114]</sup>; el segundo “se fundamenta en que algunos segmentos de la población campesina ya han sido considerados por la jurisprudencia, por sí mismos, como población vulnerable que merece una especial protección constitucional”, a saber, “la población desplazada por la violencia, las madres cabeza de familia, los menores [y] el adulto mayor”<sup>[115]</sup>. Según la Corte, debe reconocerse su condición de sujetos de especial protección constitucional si se comprueba que la población campesina se encuentra en circunstancias de “marginalización y vulnerabilidad socioeconómica”<sup>[116]</sup> o, por sí mismos, integran la población considerada como vulnerable. (Cursiva del texto original y subrayas de la Sala).

302. Para la Sala, la población objeto de esta acción de tutela es sujeto de especial protección constitucional. Se recuerda que se trata de campesinos asentados en un territorio asediado por fenómenos como el desplazamiento, enfrentamientos armados, grupos delincuenciales al margen de la ley, entre otros. En otras palabras, la comunidad de Llorente cumple los dos criterios expuestos por el Alto Tribunal Constitucional para que sea reconocida su protección constitucional.

303. Por ende, es necesario que en el marco de la protección constitucional que les asiste, la ART realice un esfuerzo adicional en efectuar las notificaciones y comunicaciones de aquellos actos e informes comunales que definen la situación jurídica de estos campesinos en torno al PNIS. Solo así se podrían garantizar los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la contradicción y a la defensa de los núcleos familiares afectados y a partir de ello se definiría su situación dentro del programa en procura de salvaguardarles los derechos fundamentales sobre los que se invoca la protección. Esto conllevaría a una construcción de la paz real y a que estas familias salgan de la marginalización y el abandono estatal<sup>30</sup>.

#### - **Núcleos familiares recolectores**

304. Según el presidente de Asoporca ninguno de los núcleos recolectores fue vinculado al programa. En primera instancia, la Sección Cuarta del Consejo de

<sup>30</sup> «Para que tres departamentos del Litoral Pacífico, Chocó, Cauca y Nariño potencien sus sectores de turismo y agroindustria es necesario frenar la violencia, mejorar la conectividad y superar el abandono estatal. Por décadas el país les ha volteado la espalda a los departamentos del Litoral Pacífico, una de las regiones más biodiversas y con una enorme riqueza étnica y cultural, pero con inmensos problemas sociales y de orden público». Revista Cambio Colombia, columna *El Pacífico, que no sea más la tierra del olvido*, 10 de diciembre de 2022.



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

Estado instó a la ART a que cumpliera los compromisos pactados con los recolectores reconocidos y avalados por la asamblea comunitaria y por el PNIS.

305. Al respecto, la ART en su impugnación manifestó que «de acuerdo con lo reportado por el sistema de información SISPNIS están siendo atendidos 275 núcleos familiares del total de 301 vinculados como recolectores, con una inversión de aproximadamente \$ 4.973 millones de pesos».

306. De la verificación del Acuerdo Colectivo de 26 de agosto de 2017, se encontró que el compromiso 6 de las comunidades firmantes, consiste en participar activamente con el PNIS en el censo de reconocimiento y validación de los recolectores para que estos puedan acceder a los beneficios de la asistencia alimentaria inmediata. Esto dado que, como lo puso de presente el *a quo*, los recolectores vinculados al PNIS son aquellos avalados por el programa y reconocidos como tal por la asamblea comunitaria.

307. Sobre la condición para su reconocimiento como beneficiarios, la parte actora no indicó nada. Es decir que, Asoporca no determinó si los recolectores que afirma que no fueron incluidos dentro del PNIS fueron avalados en dicha calidad por la asamblea comunitaria y por el PNIS. Se reitera que, por su parte, la ART aludió que están siendo atendidos 275 recolectores suscritos al programa en la zona de San Andrés de Tumaco.

308. Por ende, no se puede establecer un incumplimiento de alguno de los puntos del Acuerdo Colectivo, máxime cuando el PNIS se caracteriza por ser voluntario en lo que tiene que ver con la vinculación. En vista de lo expuesto, se confirmará la decisión de primera instancia en el sentido de instar a la DSCI a que adopte las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de los compromisos pactados en lo que tiene que ver con los núcleos recolectores reconocidos y avalados por la asamblea comunitaria.

- **Implementación de los ciclos productivo corto y de ingreso rápido y largo**

309. De conformidad con la rendición de cuentas a corte de 31 de julio de 2022 por el PNIS y la ONUDC 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.

310. En el escrito de tutela Asoporca aseveró que ninguno de los proyectos productivos de ciclo corto y largo han sido recibidos por las familias de Llorente congregadas en la asociación. Por su parte, la Sección Cuarta aludió que la ART





Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

allegó pruebas relacionadas con actas de reuniones celebradas el 25 de febrero y el 23 de marzo de 2022. Sin embargo, no advirtió la acreditación de la ejecución oportuna y avanzada de los proyectos productivos. En ese sentido, instó a la entidad a que atendiera los compromisos pactados al respecto.

311. En la impugnación, la ART indicó que el *a quo* omitió tener en cuenta la necesidad de disponibilidad presupuestal para atender lo que dispuso.

312. Pues bien, de la verificación de las piezas procesales que componen el expediente, se encontró 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.

313. 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. La entidad alegó en su impugnación que en seguimiento de la hoja de ruta, se propuso la implementación de ambos proyectos (ciclo corto y largo) en el plazo de 18 meses.

314. El citado proyecto se denominó con el Código BPIN20200111000009 y se estipuló para su ejecución un presupuesto dividido en tres vigencias de: \$604.320.000 en 2020, \$859.005.000 en 2021 y \$859.005.000 para 2022. Por otra parte, la Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD), mencionó que junto con el Consorcio Fondo Colombia en Paz suscribió el Convenio 1041 de 2021, con el propósito de «aunar esfuerzos técnicos, financieros y administrativos (...) con la DSCI, para el fortalecimiento de la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos con la implementación del PNIS para las familias beneficiarias del Programa en los territorios priorizados definidos previamente por la DSCI en el departamento de Nariño».

315. La ART explicó que tenía en su base de datos 3156 familias que debía atender en la fase de proyectos productivos de ciclo corto. Asimismo, que en el marco del Convenio brindó la correspondiente asistencia técnica a las familias del corregimiento de Llorente y socializó el Convenio con líderes sociales y representantes y el cronograma de ejecución de presupuesto. Todo ello, a través de jornadas de socialización llevadas a cabo el 9 y el 25 de febrero, y el 23 de marzo de 2022.

316. De la mesa técnica celebrada en Llorente el 23 de marzo de 2022, se estableció que las líneas de producción serían el cacao en asocio con plátano, la piscicultura y la yuca. A esta reunión asistieron 2 representantes de Asoporca.



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

317. Ahora bien, del informe de rendición de cuentas antes referido, se encontró que, del seguimiento del proyecto de ciclo productivo se han beneficiado 45524 familias, 16067 de estas se localizan en territorios étnicos.

318. Adicionalmente, de las encuestas realizadas dentro de la población en la que hubo rebrote o persistencia al cultivo se concluyó que «[L]as inconformidades por las demoras en la implementación de los componentes productivos del Programa son la principal razón manifestada por las familias beneficiarias en cuyos lotes se presenta la persistencia o el rebrote de cultivos ilícitos...».

319. Se agrega que se encontró que el 4.6% de las personas encuestadas – en todo el territorio nacional - manifestaron haber recibido el proyecto productivo de ciclo corto e ingreso rápido. También, que el promedio de iniciación del proyecto productivo fue de 20 meses después de la inscripción al PNIS.

320. De otro lado, la ART en su impugnación puso de presente que suscribió el Contrato de Prestación de Servicios N.º 262 de 2020 con el Fondo Colombia en Paz, para «prestar los servicios de operador que ejecute los componentes de intervención del programa para la planeación, formulación, implementación y seguimiento de proyectos productivos y de huerta casera (...)». Pese a que este fue firmado desde el 16 de junio de 2020 y en este se dispuso que «el 2 de cada mes el área de planeación analizará la información y reportará los avances del Programa», ni el Fondo Colombia en Paz, ni la ART aportaron dichos seguimientos en procura de evaluar los frutos del contrato.

321. De conformidad con lo manifestado, para la Sala es necesario confirmar el amparo concluido en primera instancia por las razones que pasan a explicarse:

322. Si bien la ART manifestó que ha invertido vigencias presupuestales entre los años 2020 a 2022 para la implementación de los proyectos productivos y la FUPAD sostuvo que ha concertado sesiones en las que incluso se han definido las rutas de implementación, no se demostró que estos ya hubiesen si quiera iniciado en la comunidad de Llorente.

323. 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 rápido y largo, a ninguna de las familias del corregimiento de Llorente adscritas a Asoporca. Esta aseveración no fue refutada concretamente, ni se demostró lo contrario por la parte demandada.

324. A ello se añade que el Acuerdo Colectivo suscrito entre el Gobierno Nacional y Asoporca, se estimó que la entrega de los recursos para el proyecto de ciclo corto se haría en concomitancia con el tercer pago bimensual de la



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

asistencia alimentaria. En ese sentido, se destaca que han pasado más de 5 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 la comunidad de Llorente (Nariño) congregada en Asoporca.

325. 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.

326. A saber, con la suscripción del Acuerdo Colectivo se persiguió reducir el delito asociado con el narcotráfico, especialmente contra «los eslabones intermedios» como lo son los actores involucrados en el procesamiento, tráfico y lavado de activos. Asimismo, el incremento «de las capacidades nacionales y territoriales para reducir las vulnerabilidades de las zonas afectadas por la problemática de las drogas ilícitas, mediante el mejoramiento de las condiciones sociales, económicas, políticas y de seguridad de los territorios y su población»<sup>31</sup>.

327. 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 suscribió Asoporca y el fin de los compromisos que lograrían la consecución de los objetivos, entre los que están lograr la paz estable y duradera, también están el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de las poblaciones campesinas afectadas.

328. 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 de tener 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, dignidad y en sus territorios.

329. 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 tienen que dejar 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.

<sup>31</sup> Acuerdo Colectivo de 26 de agosto de 2017.



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

330. 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 necesidades y las de su familia.

331. Por lo expuesto, es menester confirmar el amparo, en los términos de la orden 1.4. del fallo de primer grado. Así, se insta a la DCSI a que de manera inmediata continúe con la implementación de los proyectos productivos de ciclo corto e ingreso rápido y ciclo largo destinados a las familias del corregimiento de Llorente congregadas en Asoporca.

- **De las medidas de seguridad solicitadas por Asoporca para sus líderes sociales**

332. Tal y como se mencionó en primera instancia, en el numeral 4.1.3.1. del Acuerdo Final de Paz se reconoció que las comunidades afectadas por los cultivos de uso ilícito tienen derecho a «la provisión de garantías y condiciones de seguridad». Asimismo, en el punto 3 se determinó que la seguridad de todos los involucrados era imprescindible para garantizar la adecuada implementación del PNIS. En especial, si se trata de proteger a líderes y defensores de los derechos humanos.

333. El Decreto 896 de 2017 reconoció dentro de los elementos para el pleno desarrollo del PNIS – en el numeral 1º del artículo 7º - las condiciones de seguridad. Asimismo, dentro del Acuerdo Colectivo de 2017 – compromiso 6 a cargo del Gobierno Nacional – se estableció la garantía de las condiciones de seguridad y protección de los derechos humanos en los territorios en donde se desarrollen los acuerdos de erradicación y sustitución de los cultivos de uso ilícito.

334. Asimismo, las autoridades regionales firmantes del Acuerdo Colectivo se comprometieron a trabajar de manera coordinada con el Gobierno Nacional, instituciones públicas y privadas y la comunidad internacional, en el diseño y ejecución de las políticas públicas, planes y programas que garanticen la implementación y desarrollo del PNIS.

335. Así las cosas, es claro que uno de los compromisos del Gobierno Nacional es garantizar las condiciones de seguridad para los beneficiarios del PNIS en general. A ello se suma que en el presente asunto se alegó la amenaza de la vida



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

de líderes sociales, los cuales gozan de una especial protección constitucional. Sobre el tema, la Corte Constitucional en la sentencia T- 473 de 2018 indicó lo siguiente:

*(...) “las autoridades deben obrar frente a estos sujetos de manera especialmente diligente, interpretando el alcance de sus propias funciones con un criterio eminentemente protectorio, que refleje la intención del Constituyente y busque preservar, ante todo, el goce de sus derechos fundamentales”. El deber de especial protección que tienen las autoridades frente a estos sujetos se acentúa en situaciones de emergencia en las cuales sus derechos fundamentales se encuentren en un nivel significativo de riesgo. (Cursiva del texto original).*

336. Es de público conocimiento, a partir de los datos arrojados por la Defensoría del Pueblo y algunos medios de comunicación, el nivel de riesgo al que se exponen los líderes sociales, particularmente de poblaciones con condiciones especiales que los han puesto en marginalidad, como lo son el campesinado y los afrodescendientes. Para el año en que se presentó esta acción constitucional, esto es, para 2022, se estableció que en cuanto a los líderes y lideresas sociales «entre septiembre de 2019 y diciembre de 2022 se registraron 593 homicidios, lo que equivale a un promedio de 15 víctimas por mes»<sup>32</sup>.

337. De cara a la situación actual, el 19 de mayo de 2023, mediante el Comunicado 180 la Defensoría del Pueblo expresó su preocupación por el crecimiento paulatino de homicidios de líderes y lideresas sociales. Recalcó que «el mapa nacional de riesgos analizados por nuestro Sistema de Alertas Tempranas advierte que los riesgos están identificados en 706 municipios y 16 áreas no municipalizadas de 32 departamentos, es decir en las dos terceras partes del territorio nacional. El riesgo es extremo en 120 municipios; alto en 258; medio en 203 municipios, y bajo en otros 125».

338. Con base en ello, hizo un llamado a la comunidad y al Gobierno Nacional para proteger la vida e integridad, especialmente de quienes pertenecen a los sectores comunal, indígena, comunitario, campesino, agrario y afrodescendiente.

339. En vista de lo anterior, pese a no existir pruebas puntuales sobre cuáles son los líderes sociales de Asoporca que han visto en peligro o riesgo su vida y seguridad, para la Sala procede confirmar el amparo otorgado por el *a quo*. Esto, dada la particularidad en la que se encuentran las personas sobre las que se invoca la protección y el hecho notorio que conlleva a un mejor convencimiento

<sup>32</sup> Información disponible y más desarrollada en la página web <https://caracol.com.co/2023/05/19/la-defensoria-alerta-por-el-aumento-de-los-riesgos-para-defensores-y-lideres-sociales/>.





Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

de que en efecto podría estar en amenaza o vulneración el derecho fundamental frente a un grupo de líderes sociales de la comunidad campesina.

340. En concreto, la orden impartida por el juez constitucional de primer grado, fue la siguiente:

2.1. Ordenar a la Asociación Porvenir Campesina Asoporca que, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, remita a la Unidad Nacional de Protección un listado que contenga los datos de contacto de los líderes que se reúnan en la Asociación y que por su participación en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito corran riesgos en su vida e integridad personal.

2.2. Ordenar a la Unidad Nacional de Protección que, dentro del (1) mes siguiente tras la remisión del listado por parte de la Asociación Porvenir Campesina Asoporca a que se refiere el numeral anterior, (i) se contacten con los líderes identificados en la lista; (ii) les informen los pasos a seguir para iniciar el respectivo estudio de riesgo; (iii) inicien y culminen los estudios de nivel de riesgo frente a los líderes incluidos en el listado mencionado, a fin de determinar si hay lugar a otorgarles esquemas de protección individuales y colectivos.

341. Dentro de los alegatos traídos en sede de impugnación por la UNP, están el presunto desconocimiento del *a quo* del procedimiento reglado para solicitar protección. Para la Sala no son de recibo los argumentos de la entidad. Como se expuso previamente, la corte guardiana de la Constitución Política ha establecido que cuando están en juego garantías fundamentales como la vida y la seguridad, especialmente de sujetos considerados de especial protección constitucional, el someterlos a los requisitos dispuestos en la ley podría materializar la amenaza.

342. Es tan importante el despliegue de medidas urgentes, porque además de ponerse en juego el derecho fundamental pilar del que pende el goce de todos los demás, las acciones y represalias en contra de los líderes sociales «traen consigo la desintegración social de los grupos a los que pertenecen, la apatía y el miedo a expresarse y, finalmente, el deterioro de la vida en comunidad, comoquiera que las labores de los representantes, entre otras, es generar patrones de identidad y sentido de propiedad con la finalidad de avanzar hacia una esfera social más favorable para el desarrollo de proyectos productivos»<sup>33</sup>.

343. Por todo lo expuesto, la orden impartida a la UNP se confirma integralmente. No se desconoce que el señor Héctor Arturo Rodríguez Escobar, quien estaba encargado de remitir la lista de los líderes sociales que necesitan la protección envió la información a la UNP hasta el 22 de marzo de 2023.

<sup>33</sup> Sentencia T-473 de 2018 de la Corte Constitucional.



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

344. En vista de lo anterior, para la Sala resulta pertinente llamar la atención del señor Rodríguez Escobar para que cumpla con las órdenes que aquí se dispongan y las dadas en primera instancia. En caso de que no lo haya hecho, deberá proceder de manera inmediata. No hacerlo conllevaría a la extensión de la vulneración de los derechos fundamentales de su comunidad. En ese sentido, gran parte de la responsabilidad en que se efectúe la protección de los derechos fundamentales aquí reclamados está en su cabeza, como representante de Asoporca y promotor de este mecanismo tutelar.

## 2.7. Conclusiones

345. El Acuerdo Final de Paz, el Acuerdo Colectivo de 26 de agosto de 2017 y los formularios individuales hacen parte de la política pública de erradicación y sustitución de los cultivos de uso ilícito y propenden por la consecución de una paz estable y duradera, que permita el goce efectivo de los derechos fundamentales de los suscriptores.

346. Se destaca que la finalidad del Acuerdo Final de Paz en cuanto a la política pública en cuestión debe abarcar un plan ya puesto en ejecución, que sea sensible a los titulares de los derechos que busca satisfacer la política, y que su ejecución, esto es, el cumplimiento de los compromisos, no se extiendan de forma indefinida.

347. Sobre el cumplimiento de *buena fe*, con el que se deben garantizar los puntos del Acuerdo, la Corte Constitucional expuso en la sentencia C-630 de 2017 que, las autoridades públicas involucradas deben actuar no solamente de conformidad con las facultades legales y constitucionales que les han sido conferidas, sino que deben gestionar todo lo que sea necesario para el «desarrollo de la articulación, coordinación y colaboración armónica de los poderes públicos que, para el caso bajo examen, se materializa en el propósito general de consolidar una paz estable y duradera, objetivo cardinal atinente no solo al ejecutivo central, sino de la organización estatal en todo su conjunto».

348. El Acuerdo Final de Paz se trata de una política pública que tiene como fin específico la consecución de una paz estable y duradera. Asimismo, los compromisos allí dispuestos deben garantizarse bajo el principio de la buena fe, el cual implica una real implementación y ejecución de lo allí dispuesto.

349. En cuanto a los derechos fundamentales que se protegerán por medio de esta acción constitucional, se encontró que efectivamente la ART como gestora del PNIS, para el caso de las familias de Asoporca del corregimiento de Llorente, ha incumplido con distintos deberes. A saber, ha suspendido y excluido de los beneficios del PAI, puntualmente del pago de la asistencia alimentaria, a distintos núcleos familiares a quienes se les ha cercenado su derecho a la defensa previa



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

adopción de la decisión definitiva sobre su permanencia en el programa. Lo mismo ha ocurrido en el caso de los grupos familiares excluidos.

350. En lo que tiene que ver con los proyectos productivos de ciclo corto e ingreso rápido y ciclo largo, no se demostró que si quiera se haya iniciado con la implementación. Así, en aras de garantizar la efectividad de lo pactado, se dará la orden a la ART de continuar de manera inmediata con la implementación de los proyectos productivos de la comunidad de Llorente congregada en Asoporca.

351. Finalmente, en cuanto a la adopción de las medidas de seguridad que se solicitaron en procura de proteger los derechos fundamentales a la vida y la seguridad de los líderes y lideresas sociales, es necesaria la agilización del estudio de riesgo y la determinación de las medidas protectoras que determine la UNP. Esto, teniendo en cuenta que sobre quienes pesan las presuntas amenazas que serán investigadas por la entidad, son sujetos de especial protección constitucional.

352. En vista de lo esbozado, se confirmará integralmente la sentencia de primer grado que amparó los derechos fundamentales deprecados por el señor Rodríguez Escobar en su nombre y en el de las familias de Asoporca del corregimiento de Llorente que se acogieron al PNIS.

En mérito de 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,

### III. FALLA:

**PRIMERO: NEGAR** las solicitudes de desvinculación presentadas por el presidente y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, la UARIV, la UNP y la ART.

**SEGUNDO: CONFIRMAR** la sentencia de 27 de octubre de 2022 de la Sección Cuarta del Consejo de Estado.

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



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros  
Demandados: Presidencia de la República y otros  
Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

**CUARTO:** Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Magistrado

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Magistrada  
Con aclaración de voto

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Magistrado

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
Magistrado

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>”



Demandantes: Héctor Arturo Rodríguez Escobar y otros  
Demandados: Presidencia de la República y otros  
Radicado: 11001-03-15-000-2022-03053-01

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

Asoporca: Asociación Porvenir Campesina.

PNIS: Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos.

PAI: Planes de Atención Inmediata.

FARC – EP: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo.

CEC: Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación.

UNODC: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

UARIV: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

FUPAD: Fundación Panamericana para el Desarrollo Colombia.

UNP: Unidad Nacional de Protección.

DAPRE: Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

ART: Agencia de Renovación del Territorio.

DSCI: Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.

JAC: Juntas de Acción Comunal.