

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL
DE BOGOTÁ D. C.
SALA CIVIL ESPECIALIZADA EN RESTITUCIÓN DE TIERRAS**

**MAGISTRADA PONENTE:
OSCAR HUMBERTO RAMÍREZ CARDONA**

Bogotá D. C., veintiocho (28) de abril de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA: IMPUGNACIÓN TUTELA.
DEMANDANTE: [REDACTED]
DEMANDADO: Presidencia de la República y otros.
RADICACIÓN: [REDACTED].

(Discutido y aprobado en Sala del 27 de abril de 2020)

Decide la Sala la impugnación que presentó el accionante en contra el fallo de tutela que el Juzgado 38 Civil del Circuito de esta ciudad profirió el diecinueve de marzo de 2020.

ANTECEDENTES

COMPETENCIA

1. Corresponde a esta Sala el conocimiento de la acción de tutela de la referencia con fundamento en el art. 32 del D. 2591/1991 y el art. 1° del D. 1983/2017, en acatamiento a lo dispuesto en el Acuerdo n.º PSAA13-9866 del 13 de marzo de 2013, emitido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Igualmente, a pesar que se acciona a la Presidencia de la República, la Sala ostenta competencia porque:

1.1. Inicialmente la acción de tutela de [REDACTED] y otros se radicó ante el Tribunal el 28 de febrero de 2020, sin embargo, al consultar en el sistema s. XXI se verificó que se le asignó [REDACTED] y que por auto del dos de marzo del mismo año se remitió por competencia a los jueces civiles del circuito, asignándose al despacho n.º 38 de Bogotá D.C.

1.2. La Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia en casos similares al de la referencia, ha declarado la falta de competencia del Tribunal cuando “no se endilga ningún reproche puntual frente alguna actuación u omisión del Presidente de la República”¹ y, por tanto, ha remitido la actuación a la autoridad que de conformidad con el D. 1983/2017 sea la competente para adelantar la primera instancia y en la medida que entiende que dicho Decreto no establece meras reglas de reparto del amparo.

PRESUPUESTOS FÁCTICOS

2. Los ciudadanos [REDACTED]

[REDACTED], a través de común apoderada del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), presentaron acción de tutela en contra de la Presidencia de la República, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, la Agencia para la Renovación del Territorio (ART) y la Dirección Nacional para la Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) por cuanto fueron excluidos del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) con vulneración de sus derechos al debido proceso administrativo, mínimo vital e igualdad.

3. En sustento de lo anterior, expusieron **presupuestos fácticos de carácter general:**

3.1. El PNIS es una estrategia que se acordó en el punto n.º 4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, no solamente para la sustitución voluntaria de cultivos declarados ilícitos sino para que las familias rurales superen las condiciones de pobreza y marginalidad social que condujeron a que dependan de los mismos para subsistir. Se trata entonces de un instrumento que coadyuvará a materializar la Reforma Rural Integral que propende por transformar estructuralmente el campo colombiano.

3.2. El PNIS tiene una vigencia de 10 años y se debe articular con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) con el fin que se pueda ejecutar a través de Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), los cuales, tienen por componentes: Planes para la Formalización de la Propiedad, Planes de Atención Inmediata y Proyectos Productivos (PAI), Obras de

Infraestructura Social Rápida, Medidas de Seguridad para las comunidades, y Sostenibilidad y Recuperación Ambiental.

3.3. El Gobierno Nacional se propuso como meta sustituir aproximadamente 50.000 Ha de cultivo de uso ilícito durante el primer año de implementación sin especificar cómo el PNIS se articularía con los PDET y cómo se diseñarían los PISDA. En cualquier caso, estableció como beneficio para cada familia, la entrega durante el primer año de \$1.800.000 para la implementación de proyectos productivos y seguridad alimentaria, seis pagos de \$2.000.000 cada dos meses, y \$9.000.000 para la adecuación y ejecución de proyectos de ciclo corto e ingreso rápido. A partir del segundo año, un pago de \$10.000.000 para proyectos de largo plazo y \$3.200.000 de asistencia técnica.

3.4. La implementación del PNIS a partir del año 2017 ha consistido en la suscripción de acuerdos colectivos de sustitución y la vinculación individual de las familias mediante un formulario por medio del cual se obligan a erradicar el respectivo cultivo en un plazo de 60 días calendario contados a partir del primer desembolso de asistencia alimentaria inmediata, so pena de ser retirados del programa a menos que se compruebe caso fortuito, fuerza mayor o incumplimiento del gobierno.

3.5. La labor de verificación de la erradicación está a cargo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) sin que exista un trámite administrativo para tal fin. De igual manera, dicho trámite no existe para efectos de la suspensión o exclusión de una familia del PNIS a sabiendas que tales medidas, corresponden a algún tipo de sanción con consecuencias severas para una población que pasaría de "aliviar la pobreza a punto de hoja de coca, a padecer la inequidad económica sin un ingreso estable."

3.6. El PNIS ha presentado dificultades institucionales y administrativas para su implementación. Lo primero, debido a los múltiples cambios en la dirección y las competencias del programa. Lo segundo, porque en promedio la asistencia técnica tardó ocho meses en llegar después del primer pago, la ayuda para auto-sostenimiento 13 meses, y el proyecto de ciclo corto 19 meses, circunstancias que dificultaron que las familias cumplieran con los compromisos.

3.7. A lo expuesto se agrega que el nuevo Gobierno Nacional, tomó la decisión de no suscribir más acuerdos colectivos e iniciar un proceso de verificación que se ha caracterizado por: (i) aplicar a las familias del programa en comento filtros

excesivos que redundan en depuración de beneficiarios; (ii) incurrir en errores en la verificación del cumplimiento de compromisos por cuanto aplicaron de manera rigurosa y estricta las nociones de fuerza mayor y caso fortuito sin tener en cuenta, durante el análisis, el *corpus iuris* con base en el cual se predica de los campesinos la calidad de sujetos de especial protección constitucional.

3.8. Como resultado, p. ej., entre agosto y octubre de 2019, 12.399 familias fueron suspendidas del programa. Y entre casos de suspensiones, exclusiones y falta de asistencia técnica, 38.255 familias de 130.000 inscritas, caben tener por desatendidas, una cifra equivalente a las que apenas finalizaron el ciclo de pagos de \$2.000.000 bimensual.

4. Igualmente, alegaron **presupuestos fácticos de carácter particular:**

4.1. El 26 de julio de 2017 se firmó el Acuerdo Regional para la implementación del PNIS del Acuerdo final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en el departamento del Putumayo, el municipio de Piamonte (Cauca) y Cofanía Jardines de Sucumbíos (Ipiales, Nariño), zona en donde habitan los accionantes. Sin embargo, con el mismo, no se precisaron cómo se realizarían los programas de adjudicación y formalización de tierra, o las obras de infraestructura social rápida.

4.2. La situación de cada accionante es la siguiente:

	Accionante	Situación frente al PNIS	Características del hogar
1	[REDACTED]	<p>El 29 de diciembre de 2018 se le puso de presente incumplimiento parcial de compromisos, de acuerdo con el informe de visita que la UNODC realizó el 19 de agosto de 2018 según el cual de 3 Ha solamente había intervenido 2,08 Ha.</p> <p>El 17 de enero de 2019 solicitó una segunda visita y no ser excluido del programa, pero nunca se le respondió esta petición.</p> <p>Mediante oficio O [REDACTED] del 25 de junio de 2019 se le comunicó su exclusión. Se le indicó que:</p> <p>Los quebrantos de salud no lo eximen de haber cumplido a tiempo con la erradicación pues otros integrantes del núcleo familiar pudieron atender la labor.</p> <p>Las Juntas de Acción Comunal no pueden certificar el cumplimiento de los compromisos de erradicación pues tal función corresponde a la UNODC.</p>	<p>Campesino. Persona mayor de 60 años. Vive con su esposa y dos menores de edad en un predio ubicado en la vereda [REDACTED] en una casa que no cuenta con agua potable y acueducto, "apenas con electricidad." Para arribar a la cabecera municipal demora dos horas a través de bote.</p>

TSDJB SCE Restitución de Tierras. Rad. [REDACTED]

		<p>Presentó recurso de reposición contra la decisión porque: no se le dio a conocer el acta de verificación de la UNODC para controvertirla; en su predio ya no existían cultivos de uso ilícito; el Estado incumplió por cuanto no pagó la asistencia alimentaria inmediata en la fecha estipulada y no ha adelantado proyectos productivos. A la fecha no ha recibido respuesta.</p>	
2	[REDACTED]	<p>El 28 de agosto de 2018 Rivera Obando presentó descargo contra el oficio [REDACTED] por medio del cual se le comunicó incumplimiento parcial pues, para mayo del mismo año, de 2 Ha solamente intervino 0,6 Ha. En su defensa, alegó que recibió amenazas en su contra de continuar erradicando.</p> <p>El siete de junio de 2019 por medio de oficio [REDACTED] se le informó su exclusión porque no demostró circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito, dado que, p. ej., no denunció ante las autoridades las amenazas que adujo recibir.</p> <p>El 10 de diciembre de 2019 se le informó de manera ambigua que se estaba estudiando el incumplimiento.</p>	<p>Afrodescendiente campesino inscrito en el RUV. Reside con su esposa en el consejo comunitario [REDACTED] en una vivienda sin acceso a servicios básicos con excepción de luz eléctrica.</p>
3	[REDACTED]	<p>El 18 de agosto de 2019 mediante oficio [REDACTED] se le informó incumplimiento parcial porque para el 12 de mayo del mismo año la UNODC verificó que de 2,25 Ha tenía intervenidas 0,75 Ha.</p> <p>El 28 de agosto de 2019 alegó que recibió amenazas en su contra de continuar erradicando.</p> <p>El siete de junio de 2019 por medio de oficio [REDACTED] se le informó su exclusión porque no demostró circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito, dado que, p. ej., no denunció ante las autoridades las amenazas que adujo recibir.</p>	<p>Campesino inscrito en el RUV. Reside con su hogar conformado por cinco personas, entre ellas dos menores de edad, [REDACTED] en una vivienda sin acceso a servicio básicos. Se encuentra a dos horas del centro poblado y a un día de la cabecera municipal.</p>
4	[REDACTED]	<p>El 16 de enero de 2019 presentó descargos contra el oficio [REDACTED], por medio del cual se le comunicó incumplimiento por cuanto de 2 Ha había intervenido 0,7 según visita de la UNODC realizada el 30 de julio de 2018.</p> <p>Argumentó que se demoró en cumplir en tiempo porque tenía una deuda con un tercero. Presentó constancias de verificación de cumplimiento suscritas por delegados de la vereda [REDACTED] y del Consejo Municipal de Planeación Participativa del corregimiento de [REDACTED] ante el PNIS.</p> <p>A la fecha no ha recibido respuesta.</p>	<p>Campesino residente con su familia compuesta con cinco personas, entre ellas una menor de edad, en la [REDACTED] en una vivienda sin acceso a servicios básicos. Se encuentra a hora y media del casco urbano del municipio.</p>
5	[REDACTED]	<p>El 29 de diciembre de 2018 mediante oficio [REDACTED] se le comunicó incumplimiento porque de una (1) Ha se encontraba pendiente 0,75 Ha</p>	<p>Campesino inscrito en el RUV residente en la</p>

TSDJB SCE Restitución de Tierras. Rad. 11001310303820200012001

		<p>según visita realizada por la UNODC entre 27 de julio y 25 de agosto de 2018.</p> <p>Argumento que no pudo cumplir oportunamente con el compromiso porque su esposa, de avanzada edad, se encontraba incapacidad por problemas de salud. En todo caso, cumplió y para probarlo aportó certificado de la Junta de Acción Comunal de la vereda.</p> <p>El siete de julio de 2019 por medio de oficio [REDACTED] [REDACTED] e le comunicó su exclusión, porque no probó los padecimientos de salud de su esposa y porque las Juntas de Acción Comunal no están facultadas para adelantar la función de verificación. También le puso de presente que, si bien no se le notificó personalmente la situación de incumplimiento, con la presentación de descargos se subsanó la irregularidad.</p> <p>El cuatro de julio de 2019 interpuso recurso de reposición reiterando argumentos. Este se desató negativamente el 27 de diciembre del mismo año.</p>	<p>[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] Vive con su esposa adulta mayor y presenta una discapacidad relativa en la movilidad de su brazo izquierdo. Su vivienda no tiene acceso a servicios básicos. A una hora de la cabecera municipal.</p>
6	<p>[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]</p>	<p>El 15 de enero de 2019 presentó descargos al oficio [REDACTED] por medio del cual se le comunicó incumplimiento porque de 2 Ha solamente había intervenido 0,41 Ha según visita de la UNODC realizada el primero de agosto de 2018.</p> <p>Argumentó que no cumplió oportunamente porque debió cuidar de sus nietas dado que su hija tuvo que atender a su hijo recién nacido quien presentó problemas de salud por ser prematuro, y recibía servicios médicos en [REDACTED]. Aportó certificado de la Junta de Acción Comunal indicando el cumplimiento de la erradicación total.</p> <p>El 5 de junio de 2019 por medio de oficio [REDACTED], se le informó su exclusión porque no acreditó circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito y porque la labor de verificación no es una función de las Juntas de Acción Comunal.</p> <p>Interpuso recurso de reposición que se resolvió negativamente el 18 de diciembre de 2019. También le puso de presente que, si bien no se le notificó el acto administrativo de exclusión, la irregularidad se subsanó con la presentación del recurso.</p>	<p>Campesina inscrita en el RUV residente [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]. Su núcleo familiar está compuesto por tres personas. Su vivienda no tiene acceso a servicios básicos.</p>
7	<p>[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]</p>	<p>[REDACTED] por medio del cual se le hizo saber incumplimiento porque de 2 Ha tenía pendiente de intervenir 1 Ha, según visita que realizó la UNODC el primero de agosto de 2018.</p> <p>Argumentó que no pudo cumplir oportunamente porque un trabajador de la finca padeció un accidente y por tanto tuvo que hacerse cargo de todas las labores del predio hasta su recuperación.</p> <p>El 20 de junio de 2019 por medio de oficio [REDACTED] e le comunicó la exclusión porque no demostró circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito.</p>	<p>Campesino residente en la [REDACTED] [REDACTED] con su hogar conformado por cinco personas, entre ellas, 3 menores de edad, en una vivienda que no tiene acceso a servicios públicos.</p>

		Interpuso recurso de reposición del que sabe, por medio de un proyecto de decisión, que se resolvió negativamente el 27 de diciembre de 2019. También le puso de presente que, si bien no se le notificó el acto administrativo de exclusión, la irregularidad se subsanó con la presentación del recurso.	
8	[REDACTED]	<p>El 28 de agosto de 2018 presentó descargos al oficio [REDACTED] que le comunicó incumplimiento por cuanto de 2 Ha no había procedido a realizar la labor de intervención.</p> <p>Argumentó que no cumplió oportunamente porque fue amenazado. Sin embargo, cumplió la labor una vez esclareció que se trataba de una falsa alarma.</p> <p>El siete de junio de 2019 por medio de [REDACTED] se le informó su exclusión porque no demostró circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito, puesto que aportó copia de la denuncia de la amenaza ante las autoridades.</p>	<p>Campesino afrodescendiente inscrito en el RUV, residente en el [REDACTED]</p> <p>[REDACTED]</p> <p>[REDACTED]</p> <p>[REDACTED]</p> <p>[REDACTED] en una vivienda sin acceso a servicios básicos con excepción de luz eléctrica.</p>
9	[REDACTED]	<p>El 28 de agosto de 2018 presentó descargos al oficio [REDACTED] que le comunicó incumplimiento por cuanto solamente intervino 0,93 Ha de 2 Ha, según visita de verificación de la UNODC del 12 de mayo del mismo año.</p> <p>Argumentó que no cumplió oportunamente porque fue amenazado. Sin embargo, cumplió la labor una vez esclareció que se trataba de una falsa alarma.</p> <p>El siete de junio de 2019 por medio de [REDACTED] se le informó su exclusión porque no demostró circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito, puesto que aportó copia de la denuncia de la amenaza ante las autoridades.</p>	<p>Campesino, inscrito en el RUV, reside en [REDACTED]</p> <p>[REDACTED]</p> <p>[REDACTED]</p> <p>[REDACTED]</p> <p>[REDACTED] en una vivienda sin acceso a servicios básicos. Su hogar está compuesto por cuatro personas, dos de ellas menores de edad.</p>
10	[REDACTED]	<p>El 19 de agosto de 2018 la UNODC visitó su predio y le comunicó que de tenía pendiente de intervenir 0,48 Ha. Presentó descargos en los que alegó que no cumplió oportunamente porque presentó quebrantos en si salud.</p> <p>El 25 de junio de 2019 por medio de oficio [REDACTED] se le informó su exclusión porque no acreditó lo que alegó.</p> <p>El cuatro de julio de 2019 interpuso recurso de reposición, pero este no se ha resuelto a la fecha.</p>	<p>Campesino residente en [REDACTED]</p> <p>[REDACTED]</p> <p>[REDACTED] No sabe leer y escribir, y su vivienda no tiene acceso a servicios públicos.</p>
11	[REDACTED]	<p>EL 28 de agosto de 2018 presentó descargos al oficio [REDACTED] que le comunicó incumplimiento por cuanto tenía pendiente de intervenir 0,4 Ha, según visita de verificación de la UNODC del 16 de mayo del mismo año.</p> <p>Argumentó que no cumplió oportunamente porque fue amenazado. Sin embargo, cumplió la labor una vez esclareció que se trataba de una falsa alarma.</p> <p>El siete de junio de 2019 por medio de [REDACTED] se le informó su exclusión porque no demostró circunstancias de fuerza mayor o</p>	<p>Campesino residente en [REDACTED]</p> <p>[REDACTED]</p> <p>[REDACTED]</p> <p>[REDACTED]</p> <p>[REDACTED] Está inscrito en el RUV y su vivienda no tiene accesos a servicios públicos.</p>

		caso fortuito, puesto que aportó copia de la denuncia de la amenaza ante las autoridades.	
12	[REDACTED]	<p>El 18 de enero de 2019 presentó descargos contra el oficio [REDACTED] que le informó incumplimiento porque de acuerdo con visita de la UNODC entre el 27 de julio y 25 de agosto de 2018 tenía pendiente de intervenir 0,55 Ha.</p> <p>Argumentó que contrario a lo que sostuvo la UNODC cumplió dentro del término convenido y para acreditar ello, aportó certificado de la Junta de Acción Comunal.</p> <p>El 20 de junio de 2019 por medio de oficio [REDACTED] se le comunicó su exclusión porque no desvirtuó lo que la UNODC señaló en su informe.</p> <p>Presentó recurso de reposición que se resolvió de manera desfavorable el 27 de diciembre de 2019 a través de oficio [REDACTED]</p>	<p>Campesina residente en [REDACTED]</p>

5. Acuden a la acción de tutela en su condición de sujetos de especial protección constitucional, y porque a diferencia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, se trata un mecanismo flexible y expedito para la protección de los derechos de carácter fundamental que les fueron vulnerados. En cualquier caso, destacan que su exclusión del PNIS tiene la fuerza para causar un perjuicio irremediable, puesto que no cuentan con recursos para sufragar los gastos de sus hogares. En definitiva, la apoderada de los accionantes, considera que resulta:

"...desproporcionado y violatorio del debido proceso, de la igualdad material y del mínimo vital, la exclusión del PNIS de los peticionarios (que implica privarlos de ingresos necesarios para no quedar en la pobreza) porque en la única verificación se constató que no habían erradicado todo el cultivo y los peticionarios no lograron probar caso fortuito o fuerza mayor, a pesar que señalaron argumentos razonables sobre su incumplimiento, aunque no fuera prueba de caso fortuito ni fuerza mayor, y además expresaron su compromiso de proceder a la erradicación total en un tiempo razonable. Según este criterio, en las condiciones particulares de los peticionarios, no debería proceder su exclusión si estos justifican razonablemente su incumplimiento y muestran compromiso para continuar en la erradicación voluntaria."

PRETENSIONES

6. Los accionantes solicitan amparar los derechos al debido proceso administrativo, a la igualdad y al mínimo vital, y como medida de restablecimiento, las siguientes:

De manera particular

6.1. Ordenar a la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos y/o a quien corresponda reintegrar temporalmente a los accionantes al programa PNIS "hasta tanto no se realice una nueva verificación a sus predios."

6.2. Ordenar a la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos y/o a quien corresponda, realizar una segunda verificación de levantamiento de los cultivos ilícitos en los predios de los solicitantes. Y con base en lo anterior, decidir nuevamente su situación jurídica frente al programa PNIS.

6.3. Ordenar a la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos y/o a quien corresponda diseñar e implementar un mecanismo conforme al cual los accionantes puedan acceder al dinero que dejaron de percibir en razón a su suspensión o exclusión indebida, e igualmente, a los demás componentes y beneficios propios del PNIS.

De manera general

6.4. Ordenar a las entidades accionadas y concretamente a la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos actualizar, reformar y adecuar los protocolos y procedimientos orientados a la evaluación del cumplimiento o incumplimiento de las familias de los compromisos generados por la firma del "formulario de vinculación de núcleos familiares (...) para los procesos de sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito para el desarrollo territorial (...)" con criterios de razonabilidad, enfoque diferencial para poblaciones rurales en desigualdad socioeconómica y debido proceso administrativo.

6.5. Ordenar a la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos implementar un procedimiento de revisión de las decisiones de suspensión y exclusión para las familias que se encuentran en condiciones de desigualdad socioeconómica y que hayan efectivamente erradicado sus cultivos.

6.6. Ordenar a la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos diseñar y ejecutar una metodología que permita verificar con enfoque de desigualdad de acceso a derechos el cumplimiento de las obligaciones en cabeza de las entidades accionadas con las familias vinculadas al PNIS, incluyendo los componentes de transformación de la estructura económica como los PISDA y los PDET.

6.7. Exhortar a la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos ejecutar acciones que permitan corregir las fallas institucionales y de procedimiento alrededor de la gestión del PNIS y del involucramiento de las familias que han suscrito el mencionado formulario de compromiso para la erradicación de cultivos ilícitos.

6.8. Ordenar a la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos avanzar en la articulación entre el PDET adoptado por la Asamblea Departamental del Putumayo y los PISDA que hacen parte del Acuerdo Regional para la implementación del PNIS del AFP en el departamento del Putumayo, el municipio de Piamonte - Cauca y Cofanía Jardines de Sucumbíos del municipio de Ipiales - Nariño.

RESPUESTAS AL ESCRITO DE TUTELA

7. La **Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación** de la Presidencia de la República, solicitó ser desvinculada de la actuación a pesar que, en contra de los accionantes, fue quien adelantó el procedimiento de los casos de incumplimiento de requisitos para permanencia en el PNIS. Lo anterior, porque con la entrada en vigencia del D. 2107/19, la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito se trasladó con autonomía administrativa y financiera a la Agencia de Renovación del Territorio que, a su vez, está adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

8. La **Agencia de Renovación del Territorio** explicó el funcionamiento y la naturaleza jurídica del PNIS contenido en el D. L. 896/17 en correspondencia con el acto legislativo n.º 02 del 11 de mayo de 2017, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y la sentencia C-493/17. Concluyó que:

8.1. Los contenidos del mencionado Acuerdo son prevalentes y que el mismo establece que "No es aceptable la coexistencia entre ser beneficiario de un programa de sustitución y la vinculación a economías relacionadas con cultivos de uso ilícito" y, por tanto, la suspensión o exclusión del programa es la consecuencia razonable del incumplimiento.

8.2. La vinculación de las familias al PNIS no genera derechos adquiridos pues se trata de una asistencia que "el Gobierno Nacional de manera voluntaria conviene entregar" siempre que los beneficiarios cumplan, también voluntariamente, con los compromisos de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos, no volverlos a

sembrar y no estar involucrado en actividades laborales relacionadas con los mismos.

8.3. La UNODC es la encargada de realizar cuatro monitoreos¹, entre ellos, adelantar la labor de verificación de cumplimiento de los compromisos adquiridos por las familias vinculadas al PNIS y hacerle seguimiento a su implementación conforme a los tiempos establecidos en una hoja de ruta. Por tanto, quienes incumplen afectan el desarrollo temporal del programa y, una segunda verificación, será procedente solamente en casos en donde se presenten situaciones de fuerza mayor o caso fortuito.

8.4. En relación con la situación de los accionantes, por una parte, garantizaron el derecho al debido proceso de acuerdo con un protocolo² les notificó el oficio de incumplimiento de los compromisos pactados e igualmente, a partir de dicha actuación, se les otorgó la posibilidad de presentar sus descargos con miras a que acreditaran circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito en los términos del art. 64 CC so pena de perder los beneficios. Ninguno demostró tales circunstancias a pesar que, en efecto, en su defensa manifestaron lo que cada uno precisó en el escrito de tutela.

8.5. Por otra, no quebrantaron el derecho al mínimo vital por cuanto los accionantes fueron responsables de su exclusión del PNIS, y el mencionado derecho posee una dimensión negativa conforme a la cual mientras no existan "razones imperiosas" se debe respetar a cada persona la autonomía para que por sí misma asegure sus medios de subsistencia.

8.6. Así mismo, porque si bien para recibir los beneficios del PNIS la familia debe encontrarse en situación de pobreza, el programa no tiene por objeto la superación de dicha situación. Por el contrario, en su lugar existen herramientas como el SISBEN por medio del cual el Estado canaliza la atención de la población vulnerable a través de diferentes programas como Colombia Mayor, Familias en Acción, Red Unidos, etc.

¹ Diagnóstico territorial inicial y línea base, Verificación de erradicación de cultivos, Seguimiento a la implementación del Programa, Línea Final.

² Previsto para decidir casos de incumplimiento (suspensiones/exclusiones) del PNIS, según el cual, una vez notificados del incumplimiento la persona cuenta con cinco (5) días para presentar sus respectivos descargos antes de adoptar alguna decisión frente al caso (ver anexos del escrito de tutela, Consecutivo n.º 1 y 2 Exp. Tribunal).

8.7. Por último, advierten que los accionantes pueden hacer uso de los mecanismos de control de los actos de la administración previstos en el CPACA.

9. A pesar que la **Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)** fue vinculada a la actuación, guardó silencio durante el traslado que se le hizo del escrito de tutela.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

10. El *a quo* negó el amparo constitucional requerido porque los accionantes no lo ejercieron con sujeción al requisito de subsidiaridad, dado que tienen la posibilidad de acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa con el fin satisfacer sus pretensiones. En todo caso, explicó que previamente a su exclusión del PNIS tuvieron la oportunidad de demostrar circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito y que ante el juez de tutela no acreditaron la necesidad de evitar un perjuicio irremediable.

IMPUGNACIÓN

11. La apoderada de los accionantes impugnó el mencionado fallo. Argumentó que la juez de primera instancia no refutó los argumentos que expusieron para demostrar el cumplimiento y/o la flexibilidad del requisito de subsidiariedad de la acción de tutela.

CONSIDERACIONES

PROBLEMA JURÍDICO

12. Determinará la Sala si la Dirección Nacional para la Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) que a partir del D. 2107/19 hace parte de la Agencia para la Renovación del Territorio (ART) y no de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación a pesar que no se ha modificado el art. 1º del D.L. 896/17 que le adscribió dicha Dirección, vulneró o colocó en amenaza los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, igualdad y mínimo vital que reclaman los accionantes, como consecuencia de su exclusión del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).

13. En todo caso, previamente a examinar el fondo del asunto, en la medida que se ponen cuestión a través de la acción de tutela actos particulares de la

administración del Estado, corresponde verificar si se cumplen los presupuestos de procedencia excepcional del amparo contra tales actos.

PROCEDENCIA EXCEPCIONAL DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS

14. El ejercicio de la acción de tutela contra actos proferidos por la administración por regla general es improcedente porque aquellos están amparados por el principio de presunción de legalidad y para su discusión o cuestionamiento tienen como lugar natural de discusión la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En consecuencia, el amparo en esta materia se rige por la excepcionalidad y únicamente será procedente en alguno de los siguientes supuestos:

14.1. Cuando, como resultado de las actuaciones administrativas, se trate de evitar por vía de la tutela transitoria la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Luego, será imperioso acreditar las características de tal tipo de perjuicio³ pues de lo contrario la acción será improcedente. Tiene dicho la Corte Constitucional:

“La Corte concluye (i) que por regla general, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, como quiera que existen otros mecanismos tanto administrativos como judiciales para su defensa; (ii) que procede la acción de tutela como mecanismo transitorio contra las actuaciones administrativas cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable; y (iii) que solamente en estos casos el juez de tutela podrá suspender la aplicación del acto administrativo (artículo 7 del Decreto 2591 de 1991) u ordenar que el mismo no se aplique (artículo 8 del Decreto 2591 de 1991) mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.”⁴

14.2. Cuando se compruebe que quien hace uso de la tutela, es un sujeto de especial protección constitucional o se encuentra en situación de debilidad manifiesta. En este evento, con independencia del escenario en donde se interponga el amparo, corresponderá al juez de tutela flexibilizar el requisito de subsidiaridad y:

³ CConst, T-225/1993, V. Naranjo; T-1316/2001, R. Uprimny: “...**la inminencia**, que exige medidas inmediatas, **la urgencia** que tiene el sujeto de derecho por salir de ese perjuicio inminente, y **la gravedad de los hechos**, que hace evidente **la impostergabilidad** de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales. La concurrencia de los elementos mencionados pone de relieve la necesidad de considerar la situación fáctica que legitima la acción de tutela, como mecanismo transitorio y como medida precautelativa para garantizar la protección de los derechos fundamentales que se lesionan o que se encuentran amenazados.” (resaltado del Tribunal)

⁴ CConst, T-451/2010, H. Sierra; T-232/2013, L. Guerrero

“...(i) efectuar el análisis de procedibilidad formal bajo criterios amplios o flexibles dada la tutela reforzada que la Carta concede en favor de estos colectivos y, (ii) tomar en cuenta que aún dentro de la categoría de personas de especial protección constitucional existen diferencias materiales relevantes que rompen su horizontalidad y los sitúan en disímiles posiciones de vulnerabilidad que merecen distintos grados de protección.”⁵

El anterior criterio de flexibilización será procedente aplicarlo incluso para efectos del análisis del perjuicio irremediable u otros invocados por los mencionados sujetos tal y como sostiene la Corte Constitucional desde tiempo atrás:

“...la configuración de un perjuicio irremediable debe ser analizada dependiendo de las circunstancias de cada caso concreto, de manera análoga a como ocurre cuando existen otros mecanismos judiciales de defensa. Se trata de una regla general que se explica en sí misma, por cuanto, como fue señalado, no todo daño se convierte, autónomamente, en irreparable.

Sin embargo, algunos grupos con características particulares, como los niños o los ancianos, pueden llegar a sufrir daños o amenazas que, aún cuando para la generalidad de la sociedad no constituyen perjuicio irremediable, sí lo son para ellos, pues por encontrarse en otras condiciones de debilidad o vulnerabilidad, pueden tener repercusiones de mayor trascendencia que justifican un “tratamiento diferencial positivo”, y que amplía a su vez el ámbito de los derechos fundamentales susceptibles de protección por vía de tutela. Así, en el caso de los niños, la recreación o la alimentación balanceada, por ejemplo, cobran una particular importancia que generalmente no es la misma para el caso de los adultos (C.P. artículo 44). De igual forma, la protección a la maternidad en sus primeros meses adquiere una gran relevancia, que justifica un tratamiento preferencial en favor de la mujer (C.P. artículo 43).

Lo anterior explica entonces por qué, **tratándose de sujetos de especial protección, el concepto de perjuicio irremediable debe ser interpretado en forma mucho más amplia y desde una doble perspectiva.** De un lado, es preciso tomar en consideración **las características globales del grupo**, es decir, los elementos que los convierten en titulares de esa garantía privilegiada. Pero, además, es necesario atender **las particularidades de la persona individualmente considerada**, esto es, en el caso concreto. Consecuencialmente, para determinar la procedencia del amparo, cuando se trata de sujetos de especial protección, el juez deberá analizar cada uno de estos aspectos.”⁶

14.3. Finalmente, cuando durante la actuación administrativa se evidencia que hubo vulneración de derechos fundamentales y/o a las garantías que conforman el debido proceso administrativo. La Corte Constitucional tiene dicho que:

“...en aras de proteger el derecho al debido proceso administrativo, esta Corporación ha precisado que en los eventos en que se evidencie que (i) la actuación administrativa ha desconocido los derechos fundamentales, en especial los postulados que integran el derecho al debido proceso; y (ii) los mecanismos judiciales ordinarios, llamados a corregir tales yerros, no resultan idóneos en el caso concreto o se está ante la estructuración de la inminencia de un perjuicio irremediable; la acción de tutela es procedente de manera definitiva en el primer caso, o como mecanismo transitorio en el segundo, en aras de contrarrestar los efectos inconstitucionales del acto administrativo.”⁷

⁵ CConst, T-1093/12, L. Vargas; T-245/17, J. Cepeda; T-136/19, J. Reyes

⁶ CConst, T-1316/01, R. Uprimny

⁷ CConst, T-932/12, M. Calle; T-161/17, J. Cepeda

EL DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO Y EL DEBER DE MOTIVAR LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

15. Para lo que atañe al caso que debe resolver el Tribunal, es dable traer a colación las características de las que se compone el derecho al debido proceso administrativo, y para ello, nada más ilustrativo que el siguiente criterio jurisprudencial:

"...este Tribunal ha expresado que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otras, las siguientes: (a) el derecho a conocer el inicio de la actuación, (b) a ser oído durante todo el trámite, (c) a ser notificado en debida forma, (d) a **que se adelante** por autoridad competente y **con pleno respeto de las formas propias de cada juicio**, (e) a que no se presenten dilaciones injustificadas, (f) a gozar de la presunción de inocencia, (g) a ejercer los derechos de defensa y contradicción, (h) a presentar pruebas y a controvertir aquellas que aporte la parte contraria, (i) **a que se resuelva en forma motivada la situación planteada**, (j) a impugnar la decisión que se adopte y a promover la nulidad de los actos que se expidan con vulneración del debido proceso.

Con todo, esta Corporación ha sostenido en forma categórica que el derecho al debido proceso administrativo **se entiende vulnerado cuando las autoridades públicas, en ejercicio de función administrativa, no siguen estrictamente los actos y procedimientos establecidos en la ley para la adopción de sus decisiones** y, por esa vía, desconocen las garantías reconocidas a los administrados."⁸ (Resaltado de la Sala)

16. Bien se aprecia que la debida motivación de la decisión es una garantía del debido proceso administrativo. Lo es en la medida que el ciudadano tiene derecho a obtener decisiones de fondo correctamente fundamentadas en derecho para así saber cómo podrá defenderse u oponerse⁹. Además, recuérdese que la motivación plena exige que la decisión esté justificada desde el punto de vista interno y externo¹⁰: con la primera, se demanda que la decisión (conclusión) sea solidaria con las premisas que le sirven de sustento; con la segunda, que las premisas fácticas y jurídicas que sirven de apoyo a la decisión estén razonablemente

⁸ CConst, T-957/11, G. Mendoza; T-283/18, A. Lizarazo

⁹ CConst, T-421/10, M. Calle: "La administración tiene el deber de hacer públicas las razones que la conducen a adoptar una decisión, especialmente cuando tiene la virtualidad de frustrar un interés de los gobernados. Ese deber tiene su fundamento, en un Estado Constitucional, en **el derecho de toda persona "a la defensa"** (art. 29, C.P.), pues este derecho **sólo puede efectivizarse si la administración establece en sus actos los motivos que la conducen a tomar decisiones, para que las personas –en especial las afectadas- los conozcan y los puedan cuestionar**. Pero, desde luego, ese derecho no sólo se desconoce cuando por completo se desobedece el deber de motivación, sino también cuando se ofrecen razones oscuras, indeterminadas, insuficientes, parciales o superfluas para sustentar una decisión." (Resaltado del Tribunal)

¹⁰ ATIENZA, Manuel. *Derecho y argumentación*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1997, p. 46.

construidas o, es decir, que se muestren legítimas. En palabras de la Corte Constitucional:

“...para que una autoridad cumpla con las exigencias de motivación de sus actos no basta con que exponga determinadas proposiciones, de hecho y de derecho, aunque luego extraiga una conclusión congruente con ellas. Esa es una condición necesaria pero insuficiente de una debida justificación, y obedece en parte a lo que en la teoría jurídica se conoce como **justificación interna**. Además de eso es indispensable que la autoridad pública explicité las razones por las cuales concluyó que las premisas jurídicas y fácticas usadas por él eran aceptables de acuerdo con la realidad probatoria y con el ordenamiento jurídico. En otras palabras, la decisión también debe contar con una **justificación externa**. En consecuencia, por ejemplo, **las autoridades no pueden simplemente afirmar que el Derecho positivo ordena, prohíbe o permite determinada solución y a continuación tan sólo citar algunos artículos**. El órgano encargado de aplicar el derecho en los casos concretos **está en la obligación de exponer por qué esas referencias normativas autorizan una conclusión interpretativa como la que expone en su acto**. En todo caso, deberá basarse en una evaluación que contenga razones y argumentos fundados no sólo en reglas de “racionalidad”, sino también en reglas de carácter valorativo, pues con la racionalidad se busca evitar las conclusiones y posiciones absurdas, y con la “razonabilidad” se pretende evitar conclusiones y posiciones que, si bien pueden parecer lógicas, a la luz de los valores constitucionales no son adecuadas.”¹¹ (resaltado del Tribunal)

EL CAMPO Y EL CAMPESINO COMO BIEN Y SUJETO DE ESPECIAL PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL

17. A partir de la Constitución Política de 1991, como ha hecho ver la jurisprudencia constitucional al respecto, el campesino es un sujeto y el campo es un bien de especial protección por parte del Estado social de derecho (ESD). De manera especial, vale la pena destacar que:

17.1. La sentencia C-644/12, A. Guillén¹², reiteró que si bien el ESD se rige por una cláusula general de neutralidad económica constitucional, esto no significa que tiene el deber de orientar su intervención de tal manera que todos los asociados alcancen “el ejercicio efectivo de sus libertades y derechos” y, por tanto, tiene la obligación de obrar en el sentido de reducir las desigualdades materiales que históricamente han padecido sujetos marginados o excluidos del goce efectivo de derechos como las mujeres, los niños, los indígenas, los afrodescendientes, las personas en situación de discapacidad y, como no, los campesinos. Dicho deber justifica otorgar a tales sujetos un trato diferencial que encuentra respaldo general en el art. 13 CN e igualmente prohíbe, por regla general, la regresividad en las medidas adoptadas en su favor. Asimismo, permite entender que de acuerdo con los art. 60, 64, 65, 66 y num. 18 del art. 150 CN:

¹¹ Consultar, entre otras, CConst, T-472/11, M. Calle

¹² Igualmente, CConst, C-623/15, A. Rojas

“...**el campo [es] bien jurídico de especial protección constitucional**, tanto desde los imperativos del Estado social de derecho, como desde la óptica del progreso a través de la competitividad y el correcto ejercicio de las libertades económicas. Así, la denominación dada a la expresión “Campo” se entiende para efectos de este estudio como realidad geográfica, regional, humana, cultural y, económica, que por lo mismo está llamada a recibir una especial protección del Estado, por los valores que en sí misma representa. De otra parte, es el campo como conjunto de tierras destinadas a la actividad agropecuaria, el espacio natural de la población campesina, fuente natural de riqueza del Estado y sus asociados.” (Corchetes y resaltado del Tribunal)

“...**el campesino y su relación con la tierra debe privilegiarse y hacer parte de las prioridades de políticas económicas de intervención, en pos tanto de la igualdad material del Estado social de derecho** (art. 1º C.P.), como de incorporarlos en los procesos productivos y los beneficios del mercado y el ejercicio de las libertades económicas y empresariales.” (Resaltado del Tribunal)

17.2. En sentencia C-077/2017, L. Vargas¹³, se puso de presente que a favor de la población campesina nuestro orden jurídico, en procura de su especial protección en función de su nivel de marginalización y vulnerabilidad socioeconómica, reconoce un *corpus iuris* que tiene por fin “garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida.” En esta providencia, entonces, para lo que interesa al caso bajo examen del Tribunal, de un lado, puntualizó que el estado de vulnerabilidad se presenta cuando:

“...una persona, familia o comunidad (...) 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.” (Resaltado el Tribunal)

De igual modo, puntualizó que los derechos que comprende el *corpus iuris* de la población campesina son los siguientes:

“(i) la alimentación, (ii) al mínimo vital, (iii) al trabajo, y por las libertades para (iv) escoger profesión u oficio, (v) el libre desarrollo de la personalidad, y (vi) la participación, los cuales pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana (...).”

LA FUNCIÓN TUITIVA DEL DERECHO AGRARIO

18. A lo expuesto hasta el momento se agrega una consideración en el sentido de que el derecho agrario tiene asignada una función tuitiva o protectora claramente prevista en el par. 2º del art. 281 del CGP. Se trata de una regla que no cabe ser desconocida por las autoridades administrativas ni judiciales en los

¹³ También, CConst, C-028/18, L. Guerrero

asuntos agrarios, y conforme a la cual en tales asuntos se debe aplicar la ley sustancial:

“(…) teniendo en cuenta que **el objeto de este tipo de procesos es conseguir la plena realización de la justicia en el campo** en consonancia de los fines y principios generales del derecho agrario, especialmente el relativo a la protección del más débil en las relaciones de tenencia de tierra y producción agraria. / (...) / En la interpretación de las disposiciones jurídicas, el juez tendrá en cuenta que **el derecho agrario tiene por finalidad tutelar los derechos de los campesinos**, de los resguardos o parcialidades indígenas y de los miembros e integrantes de comunidades civiles indígenas.”

VALOR NORMATIVO DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA

19. El 24 de noviembre de 2016 se suscribió entre el Gobierno Nacional y las entonces Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo, el Acuerdo Final del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera por medio del cual, el mencionado grupo al margen de la ley, expresó su voluntad de someterse al Estado social de derecho declarado en nuestra Constitución Política de 1991 y por tanto a dejar las armas como vía para la promoción de sus ideales.

20. En el documento, ambas partes reconocieron la existencia en el país de un conflicto armado de larga duración, y para superarlo, además del no uso de la violencia, convinieron la necesidad de adelantar cambios estructurales del orden social que coadyuvaran a superar las causas que lo han alentado y por tanto a garantizar la paz. Dichos cambios llevan por nombre: «Reforma Rural Integral», «Participación política: Apertura democrática para construir la paz», «Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y la Dejación de las Armas», «Solución al Problema de las Drogas Ilícitas» y «Víctimas».

21. Este Acuerdo de Paz fue refrendado por el Congreso de la República a finales de noviembre de 2016 y para otorgarle estabilidad y seguridad jurídica, dicha corporación expidió el Acto Legislativo 02 de 2017 que añadió un artículo transitorio a nuestra Constitución conforme al cual se dispuso que:

“En desarrollo del derecho a la paz, los contenidos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado el día 24 de noviembre de 2016, **que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política** y aquellos conexos con los anteriores, **serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez** de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales.

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

22. La Corte Constitucional en sentencia C-630/17, L. Guerrero y A. Lizarazo, declaró exequible el citado Acto Legislativo. Allí puso de presente que la paz es un valor, un deber y un derecho en nuestro orden jurídico – político y que no podía ignorarse que su promoción fue una de las razones que dieron lugar a la Constitución Política de 1991 en tanto presupuesto para el ejercicio de los demás derechos de las personas. Y concluyó que el Acuerdo Final del Conflicto:

22.1. Era un legítimo y significativo instrumento para la consecuencia de la paz y que por sí mismo, en virtud del Acto Legislativo en comento, no cabía entender que sustituía la Constitución y/o que automáticamente se encontraba incorporado al orden jurídico interno pues para ello se requería de la correspondiente implementación normativa en cuanto a sus puntos o ejes temáticos.

22.2. Si bien no tenía un valor normativo *per se*, no cabía duda que por medio del Acto Legislativo 02 de 2017, se adoptó como una política de Estado y exigía a todas las autoridades del mismo a cumplir, en el marco de sus respectivas competencias, con su implementación de buena fe.

23. El Alto Tribunal Constitucional en la mencionada sentencia también destacó que el inciso primero del art. 1 del Acto Legislativo 02 de 2017 estableció un parámetro de interpretación que no suscita problema de constitucionalidad alguno por cuanto:

“...entre varias interpretaciones de una disposición normativa producto de la implementación del Acuerdo, y cuando todas ellas sean constitucionales, se deberá preferir aquella que se ajuste de mejor manera al contenido del Acuerdo Final. De esta forma, se garantiza en mayor medida el cumplimiento de lo acordado y, por lo mismo, el derecho y deber a la paz.”

24. En cuanto al inciso segundo del art. 1 del citado Acto Legislativo, advirtió que como consecuencia lógica de la “obligación de alcanzar la paz por medio de mecanismos que privilegien las formas de arreglo pacífico”, emerge el deber de cumplir lo acordado con sujeción a la buena fe con el propósito de maximizar y conseguir la materialización de su fin constitucionalmente legítimo: una paz estable y duradera. En definitiva:

“(i) La expresión “obligación” del inciso segundo del artículo 1º se refiere a una obligación de medio, esto es, de llevar a cabo los mejores esfuerzos para cumplir con lo establecido en el Acuerdo Final, entendido como *política de Estado*, cuyo cumplimiento se rige por la condicionalidad y la integralidad de los compromisos plasmados en el mismo.

(ii) Y, la expresión “deberán guardar coherencia” del inciso segundo del artículo 1º se entiende en el sentido que impone a los órganos y autoridades del Estado el *cumplimiento de buena fe* de los contenidos y finalidades del Acuerdo Final, para lo cual, en el ámbito de sus competencias, gozan de un margen de apreciación para elegir los medios más apropiados para ello, en el marco de lo convenido, bajo el principio de progresividad.”

EL PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO (PNIS)

25. El punto n.º 4 del Acuerdo Final del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera trató sobre la «Solución al Problema de las Drogas Ilícitas» y para el efecto previó la necesidad de generar alternativas no represivas para enfrentar este problema. Consideró necesario entonces que el Estado adoptará una nueva visión que propendiera a proteger los derechos de las comunidades asentadas en los territorios afectados por los cultivos ilícitos. Como resultado, se propuso la creación de un Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) con un enfoque diferencial basado en los derechos humanos, la salud pública, en el género, en el territorio, en el bienestar y el buen vivir con tratamiento especial a “los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico” entre quienes se incluyó a los cultivadores.

26. Según el mencionado Acuerdo, el PNIS se debe regir por los siguientes principios: (i) integración con la Reforma Rural Integral, (ii) construcción conjunta participativa y concertada, (iii) enfoque diferencial de acuerdo con las condiciones territoriales de cada territorio, (iv) respeto y aplicación de los principios y las normas del Estado social de derecho y convivencia ciudadana, (v) sustitución voluntaria. Así mismo, se propone, entre otros objetivos, superar “las condiciones de pobreza de las comunidades campesinas” y “contribuir a las transformaciones estructurales de la sociedad rural.” Y, además, para su implementación, se indica que el Estado debe proveer condiciones de seguridad para las comunidades y territorios afectados por cultivos ilícitos, y formalizar los compromisos mediante acuerdos con las mismas. De esta manera en el numeral 4.1.3.2 se precisa:

“Un **fundamento indiscutible** de la solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito se encuentra en el **carácter voluntario y concertado** y, por tanto, en la manifiesta **voluntad de las comunidades —hombres y mujeres— de transitar caminos alternativos a los cultivos de uso ilícito**, y el **compromiso del Gobierno de generar y garantizar condiciones dignas de vida y de trabajo para el**

bienestar y buen vivir. Con el fin de formalizar ese compromiso y la decisión de sustituir los cultivos de uso ilícito, se celebrarán acuerdos entre las comunidades, el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, previo a la puesta en marcha del Programa en un territorio.

(...)

En los casos donde, en el marco de la suscripción de los acuerdos con las comunidades en el marco del PNIS, **haya algunos cultivadores y cultivadoras que no manifiesten su decisión de sustituir los cultivos de uso ilícito o incumplan los compromisos adquiridos sin que medie caso fortuito o fuerza mayor a pesar de los esfuerzos del Programa y de las comunidades de persuadirlos, el Gobierno procederá a su erradicación manual, previo un proceso de socialización e información con las comunidades.**" (Resaltado del Tribunal)

27. Se observa que el **Acuerdo de Paz** es reiterativo frente al carácter voluntario, concertado y participativo en la implementación del PNIS. También se aprecia que **previó la posibilidad de que hubiese personas** que no quisieran hacer parte del programa y/o **que pudieran incumplir los compromisos** que con ocasión del mismo hayan adquirido sin que medie caso fortuito o fuerza mayor, casos en los cuales, **deja entrever que** tanto con unos como con los otros, **el Programa (el Estado) y las comunidades, deben esforzarse por persuadirlos para que** participen de la sustitución voluntaria o **cumplan con lo convenido.** Conforme a lo anterior, se entiende que el seguimiento y la evaluación de los respectivos planes se realicen "junto con las autoridades (...) en el marco de asambleas comunitarias."

28. EL PNIS fue formalmente creado por medio del D.L. 896/17 estableciendo que estará a cargo de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos adscrita a la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, hoy Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. Conforme al Acuerdo de Paz, en el art. 2 de la ley en comento estableció que su objeto es desarrollar "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." Mientras que en su art. 6 determinó que sus beneficiarios son:

"...**familias campesinas en situación de pobreza** que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito, que voluntariamente se comprometan a las sustituciones de los cultivos de uso ilícito, la no resiembra, ni estar involucradas en labores asociadas a estos, y que no hayan realizado siembras posteriores al 10 de julio de 2016." (Resaltado del Tribunal)

29. El D.L. 896/17 no reglamentó causales de exclusión del PNIS ni tampoco previó algún trámite administrativo a seguir en caso de que una familia beneficiaria presente incumplimiento, por lo que se ha de entender:

29.1. Por una parte, que los beneficios pueden perderse en caso de incumplimiento a los compromisos adquiridos y/o no reunir las condiciones previstas en el citado artículo 6 del D.L. 896/17.

29.2. Por otra parte, una actuación con tal fin deberá seguir el procedimiento administrativo común previsto en la L. 1437/11 y, en cualquier caso, deberá ser no solamente respetuosa de las garantías propias del debido proceso, sino sujetarse a los mandatos constitucionales contenidos en el Acto Legislativo 02 de 2017 explicado líneas atrás, esto es, para el Estado, el deber de demostrar que de buena fe se propuso cumplir con el programa y que para el efecto realizó esfuerzos encaminados a la consecución de la paz estable y duradera, en definitiva, demostrar que sus actuaciones siempre tuvieron por fin ajustarse lo mejor posible, al contenido o espíritu del Acuerdo Final.

CASO CONCRETO

30. Habida cuenta de los antecedentes, los fundamentos jurídicos expuestos y los medios de prueba que obran en el plenario, el Tribunal concluye que hay lugar a revocar la sentencia de primera instancia teniendo en cuenta las siguientes razones:

La acción de tutela la ejercen sujetos de especial protección constitucional en razón de su condición de campesinos en situación de pobreza.

31. La presente acción de tutela es empleada por personas que tienen la calidad de sujetos de especial protección constitucional. Tal calidad está acreditada de manera razonable si se tiene en cuenta que se trata de campesinos que, precisamente, con ocasión de su calidad de víctima del conflicto, situación de pobreza y dependencia económica de la siembra de cultivos de uso ilícito pudieron ser tenidos en cuenta como beneficiarios del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).

31.1. En consecuencia, el Estado, a través de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) que tiene a cargo el PNIS, tuvo que comprobar la condición vulnerable en que se encuentran cada uno de los accionantes junto con sus familias, de manera que correspondía a dicha Dirección acreditar cualquier circunstancia demostrativa de lo contrario.

31.2. Llama la atención que la Sala requirió a la DSCI para que precisara si el núcleo familiar de cada uno de los promotores del amparo fue caracterizado socioeconómicamente y, en caso tal, aportar el correspondiente resultado. Sobre el particular (Consecutivo n.º 12), se limitó a indicar que todos han sido objeto de monitoreo por parte de la UNODC precisamente con el fin de verificar si cumplieron con los compromisos de erradicación. Sin embargo, reconoce que solamente a dos de los doce hogares ha aplicado encuesta de caracterización porque, afirma, dicha labor se realiza de manera aleatoria para efectos de realizar estadística.

31.3. No obstante, la Sala pone de presente que estimó pertinente requerir al Departamento Nacional de Planeación con el fin que informara si los doce accionantes se encontraban inscritos en el SISBEN y de ser así aportara la correspondiente encuesta.

31.4. El DNP se limitó a aportar las consultas SIBEN de cada uno de los accionantes (Consecutivo n.º 8 Exp. Tribunal). Con excepción de la señora Gloria Estela Rodríguez Vallejos, todos se encuentran incluidos en la mencionada base de datos registrando puntajes que van desde 3,92 a 37,18 correspondiendo respectivamente dicho mínimo a [REDACTED]

[REDACTED]¹⁴.

31.5. En cualquier caso, el Tribunal destaca que se trata de puntajes muy bajos indicativos de que los accionantes son verdaderas personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica tal y como también se desprende de la información particular que por su cuenta brindaron en el escrito de tutela referentes a la composición de su hogar, la vivienda en que viven y qué tan alejados se encuentran de los centros poblados y/o de los cascos urbanos más cercanos.

Examen de procedibilidad formal. El amparo es procedente contra actos de la administración luego de evidenciar que se ejerce por sujetos de especial protección constitucional.

32. En la medida que el amparo lo ejercen sujetos campesinos de especial protección en razón de su situación de pobreza, es posible flexibilizar el requisito

¹⁴ Al margen se aclara que en la consulta correspondiente al señor [REDACTED] se indica que el puntaje es 23,19. Sin embargo, obra al pie de la misma una nota en la que se indica que "El DNP informa que, luego de realizada la actualización de información con el barrido, su puntaje Sisbén III actualizado* es de 37,18 (...)"

de subsidiaridad y el análisis del perjuicio irremediable que pretenden evitar contra los actos administrativos que los excluyó del PNIS.

32.1. En relación con lo primero, es cierto que los accionantes pueden acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa con el fin de buscar la declaratoria de nulidad de los actos de exclusión y que se les restablezca su derecho. Sin embargo, cabría preguntar hasta qué punto el mecanismo ordinario tendría tanto la aptitud como la eficacia para la protección oportuna de los derechos fundamentales que se solicitan resguardar a través de la acción de tutela, a sabiendas, por ejemplo, que:

(i) Como ya se puso de presente, se trata de personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica, alejadas de los centros urbanos en dónde funcionan los circuitos y distritos judiciales de la jurisdicción contenciosa a los que podrían acudir y, en todo caso, actualmente, por la emergencia sanitaria que se declaró en el país por la enfermedad COVID-19, presentan suspensión de términos para la atención de los procesos de su competencia¹⁵.

(ii) A propósito de la situación vulnerable en que se encuentran, exigirles agotar el litigio contencioso administrativo podría devenir en una carga desproporcionada o en una barrera para que accedan de manera pronta y oportuna a la administración de justicia, pues los llevaría necesariamente tanto a sufragar los costos propios de los procesos administrativos como a soportar el tiempo que podría tomar su resolución agravado por el hecho que la rama judicial, por la anotada emergencia sanitaria, no está funcionando con toda su capacidad.

32.2 Adicionalmente, no se pase por alto, que el caso bajo examen tiene particularidades que llevan a considerar que ostenta una evidente o trascendente relevancia constitucional, no solamente en razón de los sujetos que interponen el amparo, sino en virtud de los temas que proponen tratar. Concretamente, por ejemplo, la vulneración al debido proceso administrativo al que tenían derecho, y el cual, entre sus garantías tiene, no solamente el hecho de contar con la posibilidad de ser oído o escuchado, sino a solicitar y contradecir pruebas, así como a que la situación planteada se resuelva motivadamente, prerrogativa esta

¹⁵ Consejo Superior de la Judicatura. Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020 "Por medio del cual se prorrogan las medidas de suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor."

última que, como se verá, no se respetó en la actuación que se adelantó contra cada uno de los accionantes.

32.3. Asimismo, contra tales actuaciones se pone de presente la posibilidad de haberse realizado de manera contraria al contenido o espíritu del Acuerdo de Paz y con ello amenazar el derecho al mínimo vital de los accionantes, dado que, como en efecto exponen en el escrito de tutela, su vinculación al PNIS supuso, abandonar la economía asociada a los cultivos de uso ilícito a la que estuvieron asociados con ocasión de su situación de pobreza, para comenzar a depender económicamente de las ayudas que, el Estado, a través de dicho programa ofrece con el fin de cubrir sus necesidades.

32.4. De allí que, en relación con lo segundo, la Sala también aprecie que la acción de tutela se está empleando para tratar de evitar un perjuicio irremediable que está constituido, de un lado, por el hecho de que la desvinculación del PNIS coloca a los accionantes en la situación de no poder continuar sufragando los gastos básicos de sus hogares; y por el otro, a que por ello mismo, se acreciente su situación de vulnerabilidad y, para subsistir, se vean forzados a reincidir en la siembra de los cultivos con uso ilícito.

Examen de procedibilidad material. Es procedente otorgar el amparo por vulneración del debido proceso administrativo por ausencia de un procedimiento especial, y ante la aplicación del procedimiento ordinario, por desconocer el espíritu del Acuerdo de paz sobre la materia, lo que incide en la falta motivación suficiente. Adicionalmente se amenaza el derecho al mínimo vital de los accionantes.

33. Superado el análisis de procedencia formal de la acción de tutela, el Tribunal examinará el fondo del asunto. Sobre el particular, se aprecia que los accionantes fueron vinculados al PNIS en diferentes momentos durante el año 2018 y reconocen no solamente que recibieron el primer pago por concepto de ayuda alimentaria inmediata, sino que no pudieron cumplir con la erradicación manual a la que se comprometieron dentro del término convenido una vez recibieron el mencionado pago. Adicionalmente, la Agencia de Renovación del Territorio, actualmente a cargo de la Dirección Nacional para la Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI), sintetizó las actuaciones desplegadas (Consecutivo n.º 12 Exp. Tribunal) sin que, en nada difieran de lo relatado por los accionantes según se reseñó en el numeral 4.2 de los antecedentes de la presente sentencia.

adelantar esfuerzos que tuvieran por objeto persuadirlo para que cumpliera con lo convenido.

34.3. En el caso concreto, luego de revisar los expedientes administrativos que se aportaron al plenario (Consecutivo n.º 12 Exp. Tribunal), la Sala echa de menos entonces que la DSCI:

34.3.1. Una vez en conocimiento de los informes de verificación que presentó la UNODC que le comunicaron el cumplimiento parcial y/o el incumplimiento de erradicación por parte de los accionantes, que obrara de manera plena y no parcialmente, como lo hizo, frente a lo dispuesto en el numeral 4.1.3.2 del Acuerdo de Paz. Por tanto, que de buena fe cumpliera con lo allí dispuesto en el sentido de que tenía el deber de desplegar actuaciones dirigidas a **la persuasión** del cumplimiento total de la erradicación voluntaria.

34.3.2. Durante el inicio de la actuación que adelantó contra cada uno de los accionantes y al momento de decidir de fondo, no tuviera en cuenta un enfoque de derechos humanos, diferencial, territorial y de género tal y como el Acuerdo de Paz exige en relación con el PNIS. De igual modo, que omitiera considerar que el campo y al campesino son un bien y un sujeto de especial protección constitucional y que alrededor de los mismos existe un *corpus iuris* que condiciona la interpretación y aplicación de las leyes.

34.4. Las referidas omisiones implican que en los trámites de exclusión que se adelantaron contra cada uno de los accionantes no se garantizó el derecho al debido proceso, particularmente, **en las siguientes facetas:**

34.4.1. Respeto a las formas propias del juicio, por cuanto, antes de iniciar formalmente el trámite de su posible exclusión de acuerdo con el procedimiento administrativo común, era indispensable que previamente, tanto por el Estado, como por la comunidad campesina a la que pertenecen, fueran conminados a cumplir con la erradicación voluntaria pendiente. Esta actuación, se entiende, razonable y legítima a partir de lo dispuesto en el numeral 4.1.3.2 del Acuerdo de Paz y, en general, conforme con el contenido y espíritu de este último en tanto propende por generar, en los territorios afectados por el conflicto armado interno, condiciones para una paz estable y duradera.

34.4.2. Ejercicio adecuado de los derechos de defensa y contradicción, por cuanto, prácticamente se estableció una tarifa legal para efectos de acreditar el

cumplimiento de la erradicación voluntaria a la que se comprometieron, dado que, se le opuso, sin mayor justificación, que las certificaciones de las Juntas de Acción Comunal o las fotografías no podían tenerse por conducentes para probar tal hecho, pues tal labor correspondía a la UNDOC. La Sala considera que tal actuación se realizó «sin mayor justificación» por cuanto:

(i) El procedimiento administrativo común les habilita a acudir a todos los medios de prueba permitidos por el ordenamiento jurídico.

(ii) Se dejó a un lado que el punto n.º 4 del Acuerdo de Paz, es reiterativo frente al hecho de que el seguimiento y la evaluación de los respectivos planes puestos en marcha con ocasión del PNIS, se deben realizar “junto con las autoridades (...) en el marco de asambleas comunitarias”, es decir, que la comunidad también cumple un papel preponderante para tal fin.

(iii) Si, en definitiva, se estimó que las certificaciones de tal tipo de juntas no eran el medio de prueba adecuado, lo mínimo entonces, a propósito del fin constitucionalmente legítimo que trata de alcanzar el PNIS como cumplimiento al punto n.º 4 del Acuerdo de Paz, era decretar y practicar el que sí lo era.

34.4.3. A que se resolviera en forma motivada la situación planteada, un presupuesto ineludible para que pudieran cuestionar en derecho las razones que obran en contra de sus intereses. Esta garantía se vulneró por cuanto:

(i) Cada una de las decisiones objeto de censura fueron enfáticas en sostener que ninguno de los accionantes probó circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito tal y como están definidos en el art. 64 CC. Las razones de salud, de edad, la invocación de amenazas, los trabajos de cuidado¹⁶ de la mujer, las deudas personales, etc., no serían circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito.

(ii) Si bien es razonable acudir a la definición de la fuerza mayor y el caso fortuito contenida en el Código Civil, no lo es que para su aplicación y manera de probar se omitiera razonar conforme los fines del Acuerdo de Paz, los propósitos del

¹⁶ De acuerdo con la OIT, el trabajo de cuidado “comprende dos tipos de actividades superpuestas: las *actividades de cuidado directo, personal y relacional*, como dar de comer a un bebé o cuidar de un cónyuge enfermo, y las *actividades de cuidado indirecto*, como cocinar y limpiar.” Organización Internacional del Trabajo. *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*. Resumen Ejecutivo. Disponible online [URL]: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_633168.pdf

PNIS, y el carácter tuitivo que inspira la solución de los casos agrarios como, en últimas, puede tenerse a este tipo de asuntos en donde de lo que se trata es que, familias campesinas que por su pobreza se vieron en la necesidad de ligarse a la economía de los cultivos de uso ilícito, rompan con tales vínculos y desarrollen proyectos productivos alternativos anclados a una economía legal.

(iii) Significa lo anterior que, en este tipo de trámites, por una parte, no es procedente descartar sin más, el tipo de razones que expusieron los aquí accionantes en tanto sujetos en situación de vulnerabilidad que, por ejemplo, no cuentan con estudios básicos o secundarios, residen en sectores rurales alejados de los cascos urbanos, carecen de formación jurídica, actuaron por sí mismos durante la actuación administrativa en su contra, y se esforzaron por tratar de mostrar que pese a todo, adelantaron las labores de erradicación pendientes, es decir, cumplieron el compromiso.

(iv) Por otra, tampoco cabe ignorar, sino que se debe sopesar, la realidad territorial de las comunidades rurales del país según la cual, las juntas de acción comunal son la organización que hace presencia en los territorios, principalmente aislados o distantes de las autoridades administrativas, judiciales o de policía, ubicadas en los centros urbanos, por lo que no resulta extraño que se acuda a la misma para acreditar el cumplimiento de obligaciones o circunstancias particulares de los miembros de la comunidad.

(v) Finalmente, no se dieron razones jurídicas y fácticas a partir de las cuales concluir que la alegación de cumplimiento extemporáneo que invocaron y trataron de probar los accionantes, debe tenerse por irrelevante de conformidad con los fines del PNIS y el cumplimiento de buena fe al punto n.º 4 del Acuerdo de Paz.

35. En definitiva, el Tribunal concluye que obrar de manera contraria a lo expuesto en precedencia, sería desatender los mandatos contenidos en el Acto Legislativo 02 de 2017, y pondría en evidencia que el único criterio en que se sustentará la exclusión o suspensión del PNIS, al amparo de una consideración parcial de su numeral 4.1.3.2, una interpretación exegética de la fuerza mayor o caso fortuito, junto con una carga de la prueba desproporcionada para acreditar la una o la otra, será de por sí no cumplir dentro del término convenido, sin considerar el más mínimo o elemental análisis de culpabilidad a sabiendas de lo gravoso que puede ser para una familia campesina beneficiaria y para el Estado mismo, la exclusión del programa: la posible resiembra y reproducción de uno de los estabones de la economía de las drogas ilícitas.

36. Así las cosas, el Tribunal concederá el amparo constitucional porque la exclusión de los accionantes del PNIS vulneró su derecho al debido proceso en la manera antedicha. De igual modo, porque de suyo, al tratarse de familias en situación de pobreza, como ya se destacó, su exclusión del PNIS tiene la fuerza para amenazar su derecho al mínimo vital. Finalmente, en lo que respecta al derecho a la igualdad, el Tribunal no encuentra algún parámetro a partir del cual examinar su posible vulneración o amenaza.

Medidas a adoptar

37. Dado que se concederá el amparo como principal medida de restablecimiento, se ordenará a la DSCI, entidad con autonomía técnica y presupuestal actualmente vinculada a la Agencia de Renovación Territorial (ART), dejar sin efectos las actuaciones administrativas de exclusión del PNIS que se adelantó por parte de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación de la Presidencia de la República en contra de los ciudadanos amparados. Por tanto:

37.1. En lo que respecta a las pretensiones de carácter general reseñadas en los numerales 6.4 a 6.8, la Sala accederá únicamente a la primera de ellas por cuanto estará especialmente anclada al restablecimiento de los derechos de los amparados, dado que, se requiere que el PROTOCOLO DE PROCEDIMIENTO EN CASO DE INCONSISTENCIAS O INCUMPLIMIENTOS DE LOS NÚCLEOS FAMILIARES CON EL PNIS» se ajuste a lo estipulado en el numeral 4.1.3.2 del Acuerdo Final del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera según lo evidenciado en la presente sentencia. En lo que respecta a las demás pretensiones de orden general, no se accede a ellas porque la Sala considera que no está autorizada a modular los efectos de los fallos de tutela para concederlos con alcances *inter comunis* sino únicamente *inter partes*, por ser la primera una facultad que únicamente se ha arrogado la Corte Constitucional con ocasión de su facultad oficiosa de revisión de los fallos de tutela¹⁷.

37.2. Se accederá con algunas matizaciones a las pretensiones de carácter particular reseñadas en los numerales 6.1 y 6.2 de los antecedentes. Frente a la pretensión n.º 6.3 se deberá tener en cuenta que en la medida que la situación jurídica de los amparados frente al PNIS debe ser resuelta de acuerdo con los ajustes que se realicen al referido protocolo, no será procedente acceder a la misma. En su lugar, considerando que en el contexto de la actual emergencia

¹⁷ CConst, SU037/19, L. Guerrero

sanitaria que se presenta por la enfermedad COVID – 19 pueden presentarse dificultades para realizar de manera pronta los ajustes al mencionado protocolo y aplicarlo; que los accionantes se encuentran en una situación de vulnerabilidad socioeconómica no desvirtuada, que expresaron que procedieron a erradicar de manera voluntaria los cultivos ilícitos presentes en sus predios y que al no contar con un proyecto productivo que precisamente obtendrían a través del PNIS, no tienen cómo atender sus gastos familiares de manera diferente, se dispondrá que mientras se resuelve de manera definitiva su situación jurídica en relación con el mismos, se les otorgue una ayuda económica periódica no inferior a lo que podría percibir del PENIS para garantizar su subsistencia mínima.

DECISIÓN

Por lo expuesto, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en Sala Civil de Decisión, especializada en Restitución de Tierras, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Constitución.

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR el fallo de tutela que el **JUZGADO 38 CIVIL DEL CIRCUITO** de esta ciudad profirió el diecinueve de marzo de 2020, por los motivos aquí expuestos.

SEGUNDO: Por lo anterior, **CONCEDER** el **amparo constitucional** a los derechos al debido proceso administrativo y al mínimo vital que por conducto de común apoderada invocaron [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

TERCERO: Como medidas de restablecimiento, **ORDENAR** a la **DIRECCIÓN NACIONAL PARA LA SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS (DSCI)**, entidad con autonomía técnica y presupuestal actualmente vinculada a la Agencia de Renovación Territorial:

3.1. DEJAR SIN EFECTOS de manera inmediata las actuaciones administrativas de exclusión del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) que se adelantó por parte de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación de la Presidencia de la República en contra de los ciudadanos amparados.

3.2. REINTEGRAR inmediata y temporalmente a los accionantes al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) mientras se define nuevamente la situación jurídica de los amparados en relación con el mismo.

3.3. AJUSTAR el «PROTOCOLO DE PROCEDIMIENTO EN CASO DE INCONSISTENCIAS O INCUMPLIMIENTOS DE LOS NÚCLEOS FAMILIARES CON EL PNIS» a lo estipulado en el numeral 4.1.3.2 del Acuerdo Final del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en el sentido que, antes de iniciar formalmente algún trámite de exclusión del PNIS, es indispensable que tanto por el Estado como por la comunidad campesina a la que pertenecen, los beneficiarios del programa en situación de cumplimiento parcial y/o incumplimiento sean conminados (persuadidos) previamente a cumplir con la erradicación voluntaria pendiente. Igualmente, deberá tener en cuenta el *corpus iuris* que protege al campo y a los campesinos como bien y sujeto de especial protección constitucional, junto con los enfoques diferencial en derechos humanos, la salud pública, el género, el territorio, el bienestar y el buen vivir previstos en el referido Acuerdo.

3.4. Una vez ajustado el protocolo mencionado en el ordinal 3.3 anterior, el mismo se deberá **APLICAR** a los aquí amparados con el fin de definir su situación jurídica en relación con el PNIS, y tendrá en cuenta que:

3.4.1. De ser necesaria una nueva verificación de compromisos, se deberá disponer su correspondiente realización con miras a corroborar el cumplimiento que invoquen los aquí amparados.

3.4.2. De haber lugar a la apertura formal de una actuación administrativa de exclusión se deberán tener en cuenta los parámetros jurídicos expuestos en la parte motiva de la presente providencia.

3.5. A partir de la notificación de la presente sentencia, **OTORGAR** a cada amparado, mientras se resuelve de manera definitiva su situación jurídica en

relación con el PNIS de acuerdo con los ajustes que se realicen al protocolo mencionado en el ordinal 3.3 anterior, una ayuda económica periódica no inferior a lo que podrían percibir del PENIS para garantizar su subsistencia mínima.

CUARTO: NO ACCEDER a las pretensiones de carácter general reseñadas en los numerales 6.5 a 6.8 de los antecedentes de la presente sentencia, con fundamento en lo expuesto en su parte motiva.

QUINTO: COMUNICAR la presente decisión a los intervinientes por el medio más expedito, de conformidad con lo preceptuado en el art. 30 del D. 2591/1991.

SEXTO: Teniendo en cuenta que el presente fallo se emite de manera digital a través del «Portal de Restitución de Tierras Gestión de Procesos Judiciales en Línea», con firmas electrónicas, se advierte que **la autenticidad de las firmas** puede ser constada a través del código de verificación que se suministra en el correo electrónico mediante el cual se surte su notificación. Cualquier inquietud sobre el particular comunicarse con la Secretaría de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras de este Tribunal, correo electrónico secrebta@cendoj.ramajudicial.gov.co.

SÉPTIMO: Remítanse las actuaciones a la Corte Constitucional para una eventual revisión una vez se levante la suspensión de términos, conforme lo dispone el Acuerdo PCSJA20-11546 de 25 de abril de 2020, art. 2º, parágrafo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,

OSCAR HUMBERTO RAMÍREZ CARDONA
(Firmado electrónicamente)

JORGE HERNAN VARGAS RINCÓN
(Firmado electrónicamente)

JORGE ELIÉCER MOYA VARGAS
(Firmado electrónicamente)