



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

**CONSEJERO PONENTE: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**

**Bogotá D.C., seis (6) de octubre de dos mil veintidós (2022)**

**Referencia:** ACCIÓN DE TUTELA  
**Radicación:** 11001-03-15-000-2022-02461-01  
**Demandante:** MARCO ANTONIO CÁRDENAS SALINAS  
**Demandados:** PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA ESTABILIZACIÓN Y LA CONSOLIDACIÓN, Y OTROS

**Temas:** Acción de tutela. Exclusión de campesino del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. Cumplimiento del requisito de subsidiariedad. Debido proceso administrativo.

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide la impugnación interpuesta por el señor Marco Antonio Cárdenas Salinas contra la sentencia del 17 de junio de 2022, dictada por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, que rechazó por improcedente la acción de tutela por no cumplir con el requisito de subsidiariedad.

**ANTECEDENTES**

**1. Pretensiones**

1.1. En ejercicio de la acción de tutela<sup>1</sup>, el señor Marco Antonio Cárdenas Salinas pidió la protección de los derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital, a la igualdad y de petición, que estimó vulnerados por la Presidencia de la República, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, la Agencia para la Renovación del Territorio–Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos. En concreto, formuló las siguientes pretensiones:

Solicitamos TUTELAR los derechos fundamentales al debido proceso, el mínimo vital, el derecho de petición y la igualdad material de (...) Marco Antonio Cárdenas (...).

ORDENAR a la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, o a quien corresponda sanear el procedimiento administrativo de los accionantes y NOTIFICAR en debida forma (...) de los actos administrativos que los excluyeron del Programa PNIS.

ORDENAR a la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, o a quien corresponda resolver el recurso de reposición presentado por Marco Antonio Cárdenas (...) el 7 de diciembre de 2021.

En razón a lo anterior, solicitamos ORDENAR a la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, o a quien corresponda, REINTEGRAR TEMPORALMENTE a la totalidad de los accionantes al programa PNIS, hasta tanto no se realice una nueva verificación a nuestros predios.

ORDENAR a la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, o a quien corresponda, REALIZAR, en el menor tiempo posible, una segunda verificación de levantamiento de los cultivos ilícitos en los predios de los accionantes. Y con base en la información actualizada, DECIDIR sobre la situación jurídica de las acciones (SIC) respecto al programa PNIS.

ORDENAR a la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, o a quien corresponda, DISEÑAR e IMPLEMENTAR un mecanismo conforme con el cual los tutelantes por retroactividad, puedan

<sup>1</sup> Radicada el 20 de abril de 2022.



acceder al dinero que dejaron de percibir en razón a su suspensión o exclusión indebida. Este programa debe incluir, a su vez, un mecanismo conforme con el cual los tutelantes puedan acceder a los demás componentes y beneficios propios del PNIS.

ORDENAR a la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Agencia de Renovación del Territorio adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, 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 haya efectivamente erradicado sus cultivos.

EXHORTAR a la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Agencia de Renovación del Territorio adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, EJECUTAR acciones que permitan CORREGIR las fallas institucionales y de procedimiento alrededor de la gestión del PNIS y del involucramiento de las familias.

## 2. Hechos

Del escrito de tutela y del expediente, la Sala destaca los siguientes hechos relevantes:

2.1. El señor Marco Antonio Cárdenas Salinas manifestó que es campesino, padre cabeza de hogar y víctima de desplazamiento forzado, domiciliado en la vereda Agua Bonita, Inspección de Puerto Príncipe del Municipio de Cumaribo (Vichada). El actor puso de presente que su casa *“no cuenta con agua potable, acueducto ni electricidad, y me toma cerca de 12 horas por carretera destapada (trocha) llegar a la cabecera municipal”*.

2.2. Expresó que, debido a diferentes circunstancias de desigualdad estructural, fue cultivador de coca, labor que permitió que garantizara la provisión de recursos, salud y transporte a su hogar.

2.3. El 14 de octubre de 2016, se suscribió el Acuerdo Colectivo para la Sustitución Voluntaria de Cultivos Ilícitos, por parte del alcalde del municipio de Cumaribo, el gobernador del departamento del Vichada, el comandante de la Fuerza de Tarea Ares, el director de la Dirección para la Atención Integral de la Lucha Contra las Drogas y los representantes de las comunidades de las veredas de las Inspecciones de Wuerima, Chupave y Puerto Príncipe.

2.4. Mediante formulario CUB No. 749544 del 29 de enero de 2018, el señor Cárdenas Salinas fue vinculado al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). Al suscribir ese documento, el actor adquirió el compromiso de levantar dos hectáreas de coca cultivadas en el predio denominado “Arizona”, ubicado en la vereda Agua Bonita, en el plazo de 60 días contados a partir del primer desembolso por concepto de la asistencia alimentaria inmediata.

2.5. El 29 de mayo de 2018, el actor recibió el primer pago de asistencia alimentaria por valor de \$ 2.000.000.

2.6. Por acta del 29 de mayo de 2018, se modificó el término para levantar las hectáreas de coca, a 30 días calendario. Esa acta, adujo el demandante, no se notificó a cada una de las familias vinculadas al programa. Que tal acta tampoco se firmó por las partes que suscribieron el Acuerdo Municipal de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.

2.7. En ese sentido, adujo que su familia no fue debidamente notificada del cambio de plazo para realizar el levantamiento del cultivo.

2.8. Entre el 14 de julio y el 14 de agosto de 2018, el señor Marco Antonio Cárdenas Salinas fue visitado por la Misión de Verificación de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), con el fin de verificar el cumplimiento de los



compromisos adquiridos a través del formulario de vinculación al PNIS. En el informe de visita, la UNODC registró que no se realizó el levantamiento de los cultivos en su totalidad, esto es, dejando sin intervenir 0,956 hectáreas.

2.9. Con fundamento en lo anterior, la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos (DCSI), mediante OFI 19-00049771 del 2 de mayo de 2018, comunicó al señor Cárdenas Salinas su situación de *“incumplimiento parcial”* frente al acuerdo.

2.10. El actor adujo que el 26 de agosto de 2018 presentó escrito de descargos ante la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, en el que informó que su incumplimiento se debió a que no fue notificado del cambio de plazo y que la Misión de Verificación de UNODC efectuó la visita 15 días antes de la fecha pactada en el acuerdo inicial, fecha para la cual adujo que tenía erradicado el 70 % *“debido a que hubo mucha lluvia para esa época y no había mucho campesino que trabajara”*. Que, además, en dicho escrito de descargos informó que ya había erradicado el 100 % de los cultivos de coca del predio y reafirmó su compromiso con el acuerdo.

2.11. Mediante escrito radicado el 3 de septiembre de 2019, el señor Cárdenas Salinas solicitó a la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos *“el cumplimiento del pago del Programa de Sustitución de Cultivos”*, con fundamento en que cumplió con lo pactado y erradicó la coca que tenía sembrada. En ese escrito insistió en los argumentos que expuso en los descargos del 26 de agosto de 2018.

2.12. Por oficio OFI19-00100373/IDM 1207000 del 3 de septiembre de 2019, el consejero presidencial para la Estabilización y la Consolidación de la Presidencia de la República excluyó del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) al señor Marco Antonio Cárdenas Salinas y sus beneficiarios, con fundamento en que no existía algún evento de fuerza mayor o caso fortuito que justificara su incumplimiento. El demandante adujo que dicho acto administrativo no le fue notificado personalmente, sino al señor Giovanni González Rodríguez que escribió en el documento que era su primo, lo cual, según dice, no es cierto.

2.13. Por oficio OFI19-00112337 /IDM 1207004 del 25 de septiembre de 2019, la Comisión de Servicios de Presidencia de la República, frente a la petición del 3 de septiembre de 2019, informó al actor que el caso fue estudiado por el PNIS, que, mediante oficio OFI19-00100373/IDM 1207000 del 3 de septiembre de 2019, decidió excluirlo del programa. Adicionalmente, se informó que el citado acto administrativo de exclusión se encontraba en proceso de notificación.

2.14. El 8 de noviembre de 2021, el actor solicitó a la Agencia de Renovación del Territorio (ART): (i) copia del formulario CUB de vinculación al PNIS; (ii) copia del informe de la Misión de Verificación de UNODC; (iii) copia de los actos administrativos por medio de los que fue suspendido/excluido del PNIS.

2.15. El 23 de noviembre de 2021, la ART remitió copia del formulario de vinculación, así como del oficio OFI19-00100373/IDM 1207000 del 3 de septiembre de 2019 y se abstuvo de entregar copia del informe de la UNDOC, con fundamento en que se trataba de un documento reservado.

2.16. El 7 de diciembre de 2021, el demandante interpuso ante la ART recurso de reposición contra el oficio OFI19-00100373/IDM 1207000 del 3 de septiembre de 2019.

2.17. El demandante sostuvo que, a la fecha de presentación de la acción de tutela, no había sido notificado del acto administrativo que resuelve el recurso de reposición.



### 3. Argumentos de la acción de tutela

3.1. A juicio del actor, las autoridades demandadas vulneraron los derechos al debido proceso, a la igualdad y al mínimo vital, por las razones que a continuación se resumen:

3.2. Que no le notificaron el acta del 29 de mayo de 2018 (que redujo el plazo para la erradicación de los cultivos ilícitos) ni la resolución que lo excluyó del programa.

3.3. Que, además, la decisión de exclusión del programa se tomó sin tener en cuenta las condiciones de desigualdad estructural de la población campesina cocalera, puntualmente, sostuvo que no tuvieron en cuenta que el campesinado es sujeto de especial protección constitucional y que, por lo tanto, la Consejería Presidencial debió tomar medidas especiales diferenciadas en su favor en el análisis del cumplimiento de los acuerdos de sustitución, de manera que no se aplicara una noción estricta de caso fortuito y fuerza mayor, como únicas causales para excusar el incumplimiento parcial de la erradicación. Que pese a que expuso que el motivo de ese incumplimiento se originó porque la DSCI decidió modificar el plazo inicialmente pactado para la sustitución de cultivos y faltó a su responsabilidad de notificarle a cada familia campesina (que vive en lugares de difícil acceso, excluidas y abandonadas).

3.4. Que, además, la exclusión del PNIS condujo a *“la restricción de las condiciones mínimas requeridas por las familias cocaleras para garantizar la subsistencia y una vida digna”*.

### 4. Intervenciones

4.1. El apoderado judicial del **Departamento Administrativo de Presidencia de la República o Presidente de la República** solicitó que se declarara improcedente la solicitud de amparo o, en su defecto, se desvinculara a esa autoridad del presente trámite.

4.1.1. Sostuvo que la Presidencia de la República tramitó y contestó de fondo las peticiones presentadas por el demandante. En ese sentido, relacionó los cuatro oficios, a través de los que dio respuesta y corrió traslado de las peticiones a las autoridades competentes.

4.1.2. Explicó que la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación hace parte del Despacho del director del Departamento Administrativo de Presidencia de la República y que no tiene funciones de implementación de alternativas de sustitución de cultivos ilícitos ni de atención integral de lucha contra las drogas. Por esa razón, solicitó que se declarara la falta de competencia de dicha Consejería.

4.1.3. Que, por su parte, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) era una entidad adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y cumplía funciones distintas, por lo que no podía confundirse en materia judicial.

4.1.4. Precisado lo anterior, solicitó que se declarara la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Presidencia de la República o de la Consejería Presidencial para la Estabilización, toda vez que no representaban a la Nación para efectos de la acción de tutela de la referencia, ni tenían funciones o facultades relacionadas con el programa de sustitución de cultivos ilícitos.

4.2. El representante legal de la **Corporación Clariana Norman Pérez Bello – CCNPB**– pidió que se amparara los derechos fundamentales invocados por el actor y, en consecuencia, se ordenara a la ART y a la Consejería para la Estabilización y Consolidación adscrita a la Presidencia de la República revocar los actos



administrativos que excluían a las familias del PNIS, para iniciar un nuevo proceso de la visita de verificación de la erradicación de cultivos ilícitos.

4.2.1. Que la Consejería Presidencial o la DSCI no podían dejar de tomar en consideración la situación de vulnerabilidad en que viven los campesinos, que precisamente los ha llevado a cultivar coca, así como el compromiso del Estado en cumplir el Acuerdo Regional de sustitución o los formularios de vinculación de los núcleos familiares.

4.2.2. Que las entidades administrativas debieron respetar el derecho fundamental al debido proceso en todas sus dimensiones, que incluía la prevalencia del derecho sustantivo sobre el procedimental para evitar exigencias desproporcionadas sobre una población en circunstancia de vulnerabilidad.

4.2.3. Que, además, la decisión de suspensión o exclusión se tomó sin tener en cuenta las condiciones de desigualdad estructural de la población campesina cocalera, de manera que no podían aplicar una noción estricta de caso fortuito o fuerza mayor, como única causal para excusar el incumplimiento.

4.2.4. Que las decisiones de suspensión o exclusión condujeron a *“la restricción de las condiciones materiales mínimas requeridas por las familias cocaleras para garantizar la subsistencia y una vida digna”*.

4.3. El señor **Luis Carlos Useche Pabón**, que ejerció el cargo de presidente de la Junta de Acción Comunal de la vereda La Profunda entre julio de 2016 y octubre de 2018, presentó escrito en el que solicitó que se accediera a las pretensiones de la demanda, bajo los siguientes argumentos:

4.3.1. De manera preliminar, manifestó que desde que iniciaron los acercamientos para la construcción del Acuerdo Municipal de Sustitución de Cultivos Ilícitos, las Juntas de Acción Comunal de Cumaribo han asumido un rol muy importante, ya que en los territorios tan alejados y abandonados, como las inspecciones de Chupave, Werima y Puerto Príncipe, esas juntas son las instancias básicas de organización y participación comunitaria y que, básicamente, lideran la gobernanza rural.

4.3.2. Que el Acuerdo Municipal de Sustitución fue firmado por cerca de 47 personas, entre las cuales, 35 eran los presidentes de Juntas de Acción Comunal. Que, sin embargo, la modificación del cambio del plazo para el levantamiento de los cultivos no se concertó con los presidentes de Junta que firmaron el acuerdo, ni siquiera con un grupo de presidentes significativo, situación que derivó en que muchas familias fueran suspendidas del programa PNIS y luego excluidas, ya que la Misión de Verificación de UNODC llegó a los predios antes del plazo pactado en el acuerdo inicial.

4.3.3. Que lo grave de la situación era que la mayoría de los presidentes de Junta – entre esos él y el de la Inspección de Puerto Príncipe– no se habían enterado del cambio de plazo y, mucho menos, las familias beneficiarias del programa.

4.3.4. Que después de la visita anticipada de la Misión de Verificación de UNODC empezaron a llegar a los WhatsApp de los presidentes de las Juntas de Acción Comunal unos avisos de suspensión del programa PNIS para las familias que no habían terminado de erradicar los cultivos, *“aunque nuestra memoria campesina es selectiva, Sr. Magistrado recuerdo que nosotros nos quejamos de que eso nos lo enviaran a los correos electrónicos de las juntas, (ya que muy pocas juntas teníamos correo) y mediante mensajes de whatsapp, ya que en esta zona no tenemos internet y señal de celular, para el año 2018 sí que menos (...)”*. Que, tras la queja, la DCSI decidió enviar los documentos de suspensión en físico, *“entonces nos reunían a los presidentes y nos daban esos papeles para llevarlos a las familias, pero la realidad es que eso fue un*



*desorden, nunca nos hicieron una formación o nos explicaban que era eso de la notificación”.*

4.3.5. Que después de la dificultosa tarea de entregar los avisos de suspensión (debido a los tiempos de desplazamiento y a que hay lugares intransitables por invierno), varias familias trataron de justificar ante la DCSI el levantamiento parcial de los cultivos, pero en ningún caso las familias fueron reintegradas al Programa.

4.3.6. Por último, relató que las familias preguntaban a los presidentes de las juntas qué debían hacer con las suspensiones, pero ellos tampoco lo sabían, porque para ese momento no contaban con ningún apoyo, ni de la Defensoría del Pueblo o alguien que ayudara a entender los documentos y proporcionara información. Que, con los documentos de suspensión, más de una familia se vio forzada a desplazarse de la región, ya que no había coca, no tenían PNIS y estaban en una situación completa de miseria.

4.4. El jefe de la Oficina Jurídica de la **Agencia de Renovación del Territorio (ART)** informó que el señor Marco Antonio Cárdenas Salinas desde el momento en que no cumplió con el compromiso de levantamiento total de los cultivos ilícitos o, en su defecto, desde que presentó los descargos, conocía la situación al interior del programa y que *“por lo menos concurre la notificación por conducta concluyente”*.

4.4.1. Expuso que la oficina ubicada en el municipio de Cumaribo no cuenta con la información de direcciones ni correos electrónicos de los beneficiarios, y por las condiciones geográficas del municipio de Cumaribo no tenía señal telefónica para transmitir la información, como tampoco opción de acudir al mecanismo de cuñas radiales. Que, dadas esas particularidades, en su momento, los beneficiarios accedieron a recibir las notificaciones relacionadas con el programa de acuerdo con la costumbre de la región, esto es, a través de los presidentes de las Juntas de Acción Comunal.

4.4.2. Que, conforme con lo anterior, la reducción del plazo fue efectivamente puesta en conocimiento, concertada y aprobada por la comunidad, a través de líderes comunales y beneficiarios del Programa. Que un hecho notorio de esa situación fue que *“el 82% de las familias visitadas dio cumplimiento a cabalidad a los compromisos pactados con el programa”*.

4.4.3. Que, por su parte, el oficio de *“comunicación de inicio de trámite frente Acuerdos suscritos con el PNIS”* se notificó al señor Cárdenas Salinas, porque atendió al trámite a través de un escrito con el que pretendió justificar el incumplimiento. Que posteriormente la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación estudió la justificación frente al incumplimiento y envió respuesta con la exclusión, sin que el actor presentara en término el recurso de reposición.

4.4.4. Que podía inferirse que el señor Cárdenas Salinas, *“conociendo que han pasado varios años y sin existir ningún tipo de perjuicio, con la acción de tutela de la referencia pretende subsanar su propia negligencia y falta de interés”*.

4.4.5. Por otro lado, respecto de las actuaciones que adelantó el actor ante la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DCSI) de la ART, señaló que, mediante oficio No. 20212300162861 del 23 de noviembre de 2021, se informó que se registraba como retirado desde el año 2019, por lo que se trataba de una situación definida por la DCSI. Que también se indicó que al recibirse el PNIS en estado de implementación, se transfirieron los acuerdos vigentes para continuar ejecutando la ruta de atención para los beneficiarios, *“de tal manera, quienes ya habían sido retirados por las autoridades anteriores a cargo del programa no hacen parte del universo de personas por atender, y por tal motivo, no resulta procedente adoptar decisiones al respecto, pues a las*



*autoridades sólo les es permitido lo que les faculta la Constitución y la ley, siendo únicamente responsables por las acciones u omisiones producidas en el ejercicio de su competencia, o por la extralimitación de sus funciones”.*

4.4.5.1. Que, por las anteriores razones, se informó que no era posible para la Dirección revocar una decisión adoptada por una entidad que estuvo previamente a cargo del PNIS, que además se encontraba notificada conforme con lo dispuesto por el CPACA y debidamente ejecutoriada.

4.4.6. Con todo, dijo que, mediante documento con radicado 20226000090741 del 11 de agosto de 2022, explicó al demandante su estado dentro del programa y se volvió a analizar de fondo la situación.

4.4.7. Por último, resaltó que la acción de tutela de la referencia no cumplía el requisito de subsidiariedad, porque el demandante debió acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que actualmente se encuentra caducado. Que, además, el recurso de reposición no era requisito para agotar la vía administrativa en tanto que este era de naturaleza facultativa.

4.5. El representante legal de la **Asociación de Colonos de Alto Vichada** presentó escrito de coadyuvancia en favor del actor, para lo cual argumentó:

4.5.1. Que la Asociación de Colonos de Alto Vichada era una organización de origen campesino creada en 1991 en Cumaribo (Vichada), que tenía como propósito defender los derechos ambientales y territoriales de las comunidades campesinas, que las acompaña en sus reclamaciones de justicia social e inconformidad ante el abandono estatal y la dilatada e insegura implementación del Acuerdo Final de Paz.

4.5.2. Puso de presente que la acción de tutela de la referencia versa sobre la vulneración del derecho al debido proceso de una familia campesina cocalera, sujeto de especial protección constitucional, que, comprometida con la construcción de paz, erradicó sus cultivos de uso ilícito y, actualmente, no contaba con un sustento que le garantizara el derecho al mínimo vital.

4.5.3. Que en el caso objeto de estudio resultaba indispensable conceder la acción de tutela, para que las familias campesinas que erradicaron sus cultivos de hoja de coca y sus integrantes no sufran el perjuicio irremediable inminente y grave, consistente, de un lado, en que de dichos cultivos derivaban el sustento económico y, de otro, que frente a la suspensión/exclusión de los beneficios del PNIS y la grave situación de pobreza del municipio de Cumaribo, estas familias terminen en situación de desplazamiento.

4.5.4. Manifestó que las medidas requeridas para evitar el perjuicio irremediable eran urgentes. Que, justamente por lo anterior, otros mecanismos de defensa como la acción de nulidad y restablecimiento del derecho no podían ser considerados como una medida adecuada y oportuna para enfrentar esa situación, de modo que la tutela resultaba ser el medio idóneo y eficaz.

4.6. El representante legal de la **Corporación Claretiana Norman Pérez Bello** solicitó que se ampararan los derechos fundamentales del demandante y se ordenara a la ART que revocara los actos administrativos que excluyeron a las familias campesinas, para que iniciaran nuevamente la verificación de la erradicación de cultivos ilícitos.

4.6.1. Que el amparo era procedente, dada la violación latente de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la igualdad material y al mínimo vital, al excluirse a las familias campesinas de PNIS a partir de la única verificación en la que se constató que no habían erradicado todo el cultivo y a que los peticionarios no



lograron probar caso fortuito o fuerza mayor “a pesar de que señalaron que el motivo por el cual no habían terminado de erradicar los cultivos fue porque la DSCI decidió modificar el plazo inicialmente pactado para la sustitución de los cultivos de hoja de coca y faltó a sus responsabilidades de notificarle a cada familia campesina”.

4.7. A pesar de haber sido notificados, los presidentes de las Juntas de Acción Comunal de la Inspección de Chaparral, Palmarito, Santa Rita, Tuparro, Werima, de las Veredas Campoalegre, Caño Chupave, el Palamar, Tucuriva, Cheiva, Patio Bonito, Puerto Príncipe, la Esmeralda, la Esperanza, Nueva Colombia, la Profunda, la Reforma, las Auroras, el Placer, el Diamante, así como el alcalde y el representante de la Asociación de Juntas del Municipio Cumaribo (Vichada), no rindieron informes sobre los hechos que motivaron la interposición de la acción de tutela.

## 5. Sentencia impugnada

5.1. El Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, mediante sentencia del 17 de junio de 2022, declaró improcedente la acción de tutela por no cumplir el requisito de subsidiariedad. Fundamentó la decisión en los siguientes términos:

5.2. Que los reparos de la solicitud de amparo se dirigían a que se dejara sin efectos el oficio OF110-00100373 / IDM 1207000 del 3 de septiembre de 2019, por medio del cual el Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación de la Presidencia de la República excluyó al señor Cárdenas Salinas de los beneficios que había adquirido con el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS, bajo el alegato de que no le fue notificado dicho acto administrativo.

5.3. Que, por lo tanto, era al juez de lo contencioso administrativo al que le correspondía definir la legalidad de dicho acto administrativo y adoptar las medidas idóneas y eficaces en procura de la protección de los respectivos derechos, en caso de solicitarse medidas cautelares.

5.4. Que el carácter subsidiario y residual de la acción de tutela ha servido para explicar el ámbito restringido de procedencia de las peticiones elevadas con fundamento en el artículo 86 de la Constitución, más aún cuando el sistema judicial permitía valerse de las acciones ordinarias que pueden ser ejercidas ante los jueces, encaminadas a la defensa de los derechos.

5.5. Que no se pudo establecer que el señor Cárdenas Salinas cumpliera alguno de los criterios fijados en la jurisprudencia para que se configurara un perjuicio irremediable que habilitara la actuación del juez de tutela.

## 6. Impugnación

6.1. El señor Marco Antonio Cárdenas Salinas impugnó la sentencia de primera instancia y solicitó que se revocara. Para el efecto, el actor alegó:

6.2. Que el juez de primera instancia declaró improcedente la acción de tutela sin reconocer que se configuró una indebida notificación, irregularidad que no permitió que hubiese podido utilizar los medios idóneos para hacer valer sus derechos. En este punto, manifestó que en el fallo de primera instancia se modificaron las reglas de notificación personal fijadas en el CPACA, al considerar que el presidente de la Junta de Acción Comunal de la vereda Puerto Príncipe podía darse por notificado en nombre de su familia.

6.3. Que, pese a que la tutela era un mecanismo subsidiario, debía evaluarse el caso concreto y la calidad de los sujetos que la interponían, pues otros medios de defensa podían comportar, como en el caso del medio de control de nulidad y restablecimiento



del derecho, una carga excesiva y una prolongación de las afectaciones en el tiempo, además de no permitir un adecuado examen del debate constitucional que subyacía para el presente asunto.

6.4. A juicio del demandante, el *a quo* no tuvo en cuenta que la parte demandada no aportó pruebas de la notificación del acta que modificó el plazo para la erradicación de los cultivos ilícitos, circunstancia que demostraba la vulneración del derecho fundamental al debido proceso alegada.

6.5. Que tampoco advirtió que los argumentos de la ART relativos a que no participó en los actos administrativos, en virtud de que se expedieron con anterioridad a la creación de esa entidad, se trataban de afirmaciones impertinentes, porque el concepto de administración era uno solo y no se determinaba por el funcionario que la ejercía.

6.6. Que el *a quo* omitió requerirlo para que aportara las pruebas a partir de las que podía evidenciar que la tutela que interpuso tuvo como propósito evitar un perjuicio irremediable y, por lo tanto, la utilizó como un mecanismo transitorio. Que, para el caso concreto, lo cierto era que el demandante era padre cabeza de hogar, víctima de desplazamiento forzado, que su casa no contaba con agua potable, acueducto ni electricidad y que le tomaba cerca de 12 horas por carretera llegar a la cabecera municipal.

## 7. Oposición a la impugnación

7.1. El jefe de la Oficina Jurídica de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) se opuso a la impugnación presentada por el actor, para lo cual reiteró los argumentos que expuso en el informe que rindió en sede de primera instancia. Adicionalmente, manifestó que la impugnación no era más que un nuevo intento para obtener un fallo a favor, bajo argumentos confusos y fuera de contexto que no lograban evadir la realidad de su propio incumplimiento. Bajo ese contexto, solicitó que se confirmara la decisión del *a quo*.

## 8. Trámite en sede de segunda instancia

8.1. Por auto del 25 de agosto de 2022, el despacho sustanciador requirió a la ART para que remitiera copia digital de las siguientes pruebas: (i) Acuerdo Colectivo para la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos en el municipio de Cumaribo (Vichada); (ii) formulario CUB No. 749544 del 29 de enero de 2018; (iii) informe de verificación de la UNODC entre el 14 de julio y 14 de agosto de 2018, específicamente frente al caso del señor Cárdenas Salinas; (iv) acuerdo modificatorio del 29 de mayo de 2018, junto con las constancias de notificación o comunicación, y (v) expediente administrativo correspondiente al señor Marco Antonio Cárdenas Salinas.

8.2. Mediante memorial del 1° del septiembre de 2022, la ART aportó los documentos solicitados en el auto del 25 de agosto de 2022.

## CONSIDERACIONES

### 1. De la acción de tutela

1.1. La acción de tutela es un mecanismo judicial cuyo objeto es la protección de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad o por un particular, en el último caso, cuando así lo permita expresamente la ley.

1.2. La tutela procede cuando el interesado no dispone de otro medio de defensa, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En todo



caso, el otro mecanismo de defensa debe ser idóneo para proteger el derecho fundamental vulnerado o amenazado, pues, de lo contrario, el juez de tutela deberá examinar si existe perjuicio irremediable y, de existir, concederá el amparo impetrado, siempre que esté acreditada la razón para conferir la tutela.

## **2. Planteamiento de los problemas jurídicos**

2.1. En los términos de la impugnación, corresponde a la Sala resolver dos problemas jurídicos. El primero, consiste en determinar si el juez de primera instancia acertó al concluir que la acción de tutela presentada por el señor Marco Antonio Cárdenas Salinas es improcedente por no cumplir el requisito de subsidiariedad. De encontrarse superado el requisito de subsidiariedad, se estudiará el fondo del asunto y se resolverá el segundo problema jurídico: ¿La ART vulneró los derechos fundamentales al debido proceso en conexidad con el mínimo vital del señor Marco Antonio Cárdenas Salinas, como consecuencia de la exclusión del programa PNIS?

## **3. Solución del primer problema jurídico. Sobre el cumplimiento del requisito de subsidiariedad en el caso concreto**

3.1. La subsidiariedad consiste en impedir que la acción de tutela, que tiene un campo restrictivo de aplicación, se convierta en un mecanismo principal de protección de los derechos fundamentales, pues eso sería tanto como desconocer que la Constitución y la ley estipulan una serie de mecanismos judiciales igualmente eficaces e idóneos para garantizar el ejercicio pleno de los derechos.

3.1.1. No en vano los artículos 86 de la Constitución Política y el 6, numeral 1, del Decreto 2591 de 1991 prevén como causal de improcedencia de la acción de tutela la existencia de otros medios de defensa para la protección de los derechos invocados. De manera que la acción de tutela sólo puede utilizarse cuando se han agotado los mecanismos de protección que el ordenamiento jurídico ha dispuesto para la protección idónea y eficaz de los derechos fundamentales.

3.1.2. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional<sup>2</sup> ha admitido que, en casos excepcionales se flexibilice el requisito de subsidiariedad, atendiendo a la verificación de las particularidades del caso, para lo cual el juez de tutela tiene la obligación de verificar: (i) la calidad de sujetos de especial protección de quienes solicitan el amparo; (ii) la gravedad del riesgo para la salud o la vida de los afectados, y (iii) las condiciones de debilidad manifiesta de los solicitantes.

3.2. En el presente asunto, teniendo en cuenta que no hay discusión frente a que el señor Marco Antonio Cárdenas Salinas es un campesino de la vereda agua bonita, Inspección de Puerto Príncipe, del municipio de Cumaribo, que, en su momento, se vinculó al Programa de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito –PNIS–, el análisis de procedencia de la acción de tutela en el caso concreto se centra en situaciones especiales: (i) la calidad de sujeto de especial protección de la población campesina, y (ii) el PNIS y su finalidad. En consecuencia, la Sala se referirá a dichos ejes temáticos y, seguidamente, resolverá si en el caso concreto es procedente la acción de tutela.

### **3.2.1. Campesinos y trabajadores rurales como sujetos de especial protección constitucional**

3.2.1.1. La jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>3</sup> ha considerado que los campesinos y los trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional en determinados escenarios, atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los han afectado históricamente, así como a los cambios profundos

<sup>2</sup> Sentencias T-087 de 2018 y T-375 de 2018.

<sup>3</sup> Sentencias C-077 de 2017, sentencia SU-213 de 2021.

en materia de producción de alimentos y a los usos y la explotación de los recursos naturales.

3.2.1.2. La Corte Constitucional ha señalado que, teniendo en cuenta la estrecha relación existente entre el nivel de vulnerabilidad y la relación de los campesinos con la tierra, el ordenamiento jurídico colombiano también reconoce en el campo un *“bien jurídico de especial 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”*. Que ese *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, que se pueden interpretar como una de las manifestaciones del postulado de la dignidad humana.

3.2.1.3. En sentencia SU-213 de 2021, la Corte Constitucional explicó que si bien el ordenamiento jurídico no reconoce a los campesinos y trabajadores agrarios, *per se*, como sujetos de especial protección constitucional, a nivel jurisprudencial se han establecido algunos criterios bajo los cuales adquieren esa condición. Esos criterios son los siguientes:

- (i) Cuando se encuentren en circunstancias de marginalización y vulnerabilidad.
- (ii) Cuando formen parte de grupos de sujetos de especial protección constitucional, por ejemplo: población desplazada por la violencia, las madres cabeza de familia, los menores, el adulto mayor, y aquellas comunidades campesinas que dependen de los recursos naturales para su subsistencia y para su identidad cultural, teniendo en cuenta que se trata, en su mayoría, de personas con bajos ingresos.

3.2.1.4. En sentencia C-077 de 2017, la Corte Constitucional enfatizó en que *“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”*. En ese contexto, añadió que los riesgos podían 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.

### **3.2.2. Del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)**

3.2.2.1. Uno de los ejes temáticos que desarrolló el Acuerdo Final para la Paz – contenido en el punto 4–, suscrito el 24 de noviembre de 2016, entre el Gobierno Nacional y el grupo armado FARC-EP, fue el de dar solución al problema de las drogas ilícitas, a partir de un enfoque que trascendiera las preocupaciones de seguridad, lucha contrainsurgente y defensa del Estado de derecho, para lo cual, se propuso una perspectiva de transformación de los territorios afectados por la producción y comercialización de los cultivos de uso ilícito para superar las situaciones de marginalidad, desigualdad y violencia que los caracterizan.

3.2.2.2. Por lo tanto, se estableció que el Gobierno Nacional crearía y pondría en marcha un nuevo Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), con el propósito de generar condiciones materiales e inmateriales de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por dichos cultivos, en particular para las comunidades campesinas en situación de pobreza que derivaban su subsistencia de esos cultivos.



3.2.2.3. Se estableció que en la medida en que el PNIS hacía parte de la Reforma Rural Integral, además de los principios acordados en el marco de dicha reforma, se regiría, por los principios de integración a la reforma rural integral, construcción conjunta participativa y concertada, enfoque diferencial de acuerdo con las condiciones de cada territorio, respeto y aplicación de los principios y las normas del Estado social de derecho y convivencia ciudadana, y sustitución voluntaria.

3.2.2.4. Entre los objetivos del PNIS, se fijaron los siguientes: (i) superar las condiciones de pobreza de las comunidades campesinas, y en particular de los núcleos familiares que las conforman, afectados por los cultivos de uso ilícito, mediante la creación de condiciones de bienestar y buen vivir en los territorios; (ii) promover la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito, mediante el impulso de planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo, diseñados en forma concertada y con la participación directa de las comunidades involucradas; (iii) fortalecer la participación y las capacidades de las organizaciones campesinas, incluyendo a las organizaciones de mujeres rurales para el apoyo (técnico, financiero, humano, entre otros) de sus proyectos, y (iv) lograr que el territorio nacional esté libre de cultivos de uso ilícito teniendo en cuenta el respeto por los derechos humanos, el medio ambiente y el buen vivir.

3.2.2.4.1. Adicionalmente, se indicó que el PNIS tendría como elementos:

- Condiciones de seguridad para las comunidades y los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito: *“mediante el fortalecimiento de la presencia institucional del Estado y de sus capacidades de protección de las comunidades, en especial frente a cualquier tipo de coacción o amenaza”*.
- Acuerdos con las comunidades: en los acuerdos con las comunidades se definirán los tiempos para el cumplimiento de los compromisos por parte del Gobierno Nacional y las comunidades en el marco del proceso de sustitución, *“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”*.
- Priorización de territorios: el PNIS tiene cobertura nacional, pero su implementación iniciaría por territorios priorizados, conforme con criterios de: zonas priorizadas en el marco de los PDET, densidad de cultivos de uso ilícito y de población, parques nacionales naturales y *“casos en los que comunidades que no se encuentren dentro de los territorios señalados en los criterios anteriores se hayan acogido al tratamiento penal diferencial”*.
- Tratamiento penal diferencial: *“el Gobierno se compromete a tramitar los ajustes normativos necesarios que permitan renunciar de manera transitoria al ejercicio de la acción penal o proceder con la extinción de la sanción penal contra los pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de cultivos de uso ilícito”*.
- Construcción participativa y desarrollo de los planes integrales comunitarios y municipales de sustitución y desarrollo alternativo (PISDA): *“en consideración al carácter político, económico, social, ambiental y cultural del problema a enfrentar y a los efectos derivados de la falta de desarrollo en las zonas rurales, la economía ilegal y la violencia asociada a los cultivos de uso ilícito, se requiere la más amplia participación de las comunidades — hombres y mujeres—,*

*incluyendo las directamente involucradas con el cultivo, para formular, ejecutar y hacer seguimiento a los PISDA”.*

- Componentes de los planes integrales de sustitución: *“dadas las condiciones particulares de las comunidades especialmente afectadas por los cultivos de uso ilícito, los planes integrales de sustitución en esas comunidades incluirán, además de proyectos para la implementación de los Planes Nacionales acordados en el Punto 1 (adecuación de tierras, infraestructura vial y comunicaciones, desarrollo social, asistencia técnica, crédito y financiación, mercadeo, compras estatales, etc.)”.*

3.2.2.5. Con el objeto de asegurar la implementación de los anteriores lineamientos del Acuerdo Final, se expidió el Decreto Ley 896 de 2017 *“por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito –PNIS–”* dirigido a ofrecer oportunidades de desarrollo socioeconómico a las poblaciones afectadas por las economías asociadas a los cultivos de uso ilícito, promover su sustitución voluntaria, incentivar la generación de proyectos productivos alternativos y el fortalecimiento de la presencia institucional del Estado, así como la construcción participativa de los territorios en los que se ubican dichos cultivos.

3.3. En el caso concreto, la Sala encuentra que el señor Marco Antonio Cárdenas Salinas tiene la condición de campesino, cuya actividad era la del cultivo de hoja de coca y, justamente por esa razón, hizo parte de las familias que se vincularon al programa PNIS<sup>4</sup>, programa que, como se vio, se dirige a las comunidades campesinas en situación de pobreza, cuya subsistencia se deriva de cultivos de uso ilícito.

3.4. A partir de lo anterior, la Sala estima necesario flexibilizar el requisito de subsidiariedad para el caso concreto, pues no puede desconocerse la condición de sujeto de especial protección que tiene el señor Marco Antonio Cárdenas Salinas en su calidad de campesino, cuya marginalización y vulnerabilidad amerita la intervención urgente del juez de tutela. En este punto, conviene precisar que en casos en los que la acción de tutela es promovida por personas que requieren especial protección constitucional, el examen de procedibilidad se hace menos estricto, a través de criterios de análisis más amplios, pero no menos rigurosos<sup>5</sup>.

3.5. El señor Cárdenas Salinas deriva la vulneración de los derechos fundamentales invocados, en el presunto trámite irregular que adelantó la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y que conllevó a su exclusión del PNIS. La presunta vulneración al derecho al debido proceso del actor se relaciona directamente con la afectación de su mínimo vital, si se tiene en cuenta que los recursos de subsistencia del señor Cárdenas Salinas se derivaban de los cultivos de uso ilícito y, en consecuencia, del programa de erradicación. Esa situación especial habilita al juez de tutela a estudiar de fondo el asunto, en aras de verificar si se configuró o no tal violación al debido proceso.

3.6. Se resuelve, entonces, el primer problema jurídico: no acertó el juez de primera instancia al concluir que la presente acción de tutela era improcedente por no cumplir el requisito de subsidiariedad. Esa conclusión no tuvo en cuenta la calidad de sujeto especial que como campesino tiene el demandante y que torna a la acción de tutela en mecanismo definitivo para determinar la posible vulneración del derecho al debido proceso en el marco de los compromisos adquiridos por el Estado Colombiano en la implementación de los acuerdos de paz, específicamente del PNIS.

3.7. Encontrándose superado el requisito de subsidiariedad, pasa la Sala a estudiar el fondo del asunto.

<sup>4</sup> Como se constata en el capítulo de hechos probados contenido en el punto 4.2.

<sup>5</sup> Sentencia T-375 de 2018.



#### 4. Solución al segundo problema jurídico. ¿La ART vulneró los derechos fundamentales al debido proceso en conexidad con el mínimo vital del señor Marco Antonio Cárdenas Salinas, como consecuencia de la exclusión del programa PNIS?

4.1. Para determinar si la ART vulneró el derecho fundamental al debido proceso y, con ello, el mínimo vital del señor Marco Antonio Cárdenas Salinas, la Sala se referirá, en primer lugar, a los hechos probados, para luego estudiar el caso concreto.

4.1.1. **Hechos probados.** En el expediente se encuentra probado lo siguiente:

- Acuerdo Colectivo para la Sustitución Voluntaria de Cultivos Ilícitos, suscrito el 14 de octubre de 2016 por el alcalde del municipio de Cumaribo, el gobernador del departamento del Vichada, el comandante de la Fuerza de Tarea Ares, el director de la Dirección para la Atención Integral de la Lucha Contra las Drogas y los representantes de las comunidades de las veredas de las Inspecciones de Wuerima, Chupave y Puerto Príncipe.
- Modificación al Acuerdo Colectivo para la Sustitución Voluntaria de Cultivos Ilícitos, de fecha 23 de octubre de 2017, en el sentido de ajustar los compromisos asumidos por las comunidades, Gobierno Nacional, Gobierno Local y Departamental, a los compromisos establecidos en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos –PNIS. Se registró entre los compromisos de las comunidades, la de realizar el levantamiento 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 la asistencia alimentaria. Dicha modificación fue suscrita por el director para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, el Gobernador del Departamento del Vichada, el alcalde de Cumaribo, el delegado de las FARC EP, el delegado de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, el delegado departamental Coordinadora de Cultivos de Coca, Amapola y Marihuana – COCCAM Vichada, comandante de la Fuerza de Tarea Ares, delegado de la Fuerza Aérea Colombiana, Comandante del Batallón de Infantería Rojas Acevedo, presidente de Asojuncuvi, delegado de la asociación de agricultores del Tuparro, presidente de la Asociación de Productores Agroforestales de Alto Vichada y presidentes de las Juntas de Acción Comunal de las veredas Tucuriva, El Palmar, Agua Bonita, Caño Amargo, La Unión, La Profunda, Michoacám, Las Flores, Caño Cadia, San Carlos, la Reforma, San Campo Alegre, Piñalito, Uva Alto, Patio Bonito, el Diamante, Caño arriba, Omanape Malasia, la Caneca, Nueva Colombia, Santa rita, Chaarral Bajo, Tuparro, la Esperanza, Camareta, el Triunfo, el Placer, Matagrande, Puerto Oriente, así como de las Inspecciones de Chupave, Wuerima y Chaparral.
- Formulario CUB 749544 del 29 de enero de 2018, suscrito por el señor Marco Antonio Cárdenas Salinas, mediante el cual se vinculó al programa PNIS. A través de dicho formulario, el actor aceptó el Acuerdo Colectivo para la Sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, suscrito el 23 de octubre de 2017, y, en consecuencia, se comprometió, entre otras cosas, a lo siguiente:
  1. Realizar el levantamiento total de la planta incluida de 2 hectárea(s) de cultivos de uso ilícito, en un plazo máximo de 60 días calendario contados a partir del primer desembolso por concepto de la asistencia alimentaria inmediata.
- Acta del 29 de mayo de 2018, en la que se lee: “*se hace la discusión sobre el tiempo que se tomarán los cultivadores para sustituir el cultivo ilícito, definiendo que lo harán en 30 días*”. Dicha acta se suscribió por dos asesores de la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, el alcalde (E) del municipio de Cumaribo, el presidente de la Junta de Acción Comunal de Puerto Príncipe, el



segundo comandante de Fuerza de Tarea Ares, el comandante del Batallón de Infantería y una supernumeraria del Banco Agrario de Colombia, así consta:

NOMBRE ASISTENTES	CARGOS
Orlando Bustamante B.	Asesor D S.C.I.
Juan Carlos Cordero	Alcalde (E) Cumaribo
CR Heriberto Iritzer.	Seg. Cdte F.T. Ares.
T.C. Castro Jesus A.	Cdte Batallón BIRAJ
Fabio A. Rodriguez Garcia	Asesor Campo D S.C.I.
Yasmin Andrea Diaz Hernandez	Dir Supernumeraria B.A.C.
Luis Romero.	JAC Pto Principe.

- Informe de UNODC sobre la Misión de Verificación “del 14 de julio al 14 de agosto de 2018 Monitoreo y verificación de compromisos”, que contiene el “Anexo 1. De la verificación de compromisos. Primera misión de Monitoreo y Verificación. Municipio Cumaribo – Vichada. Julio – Agosto de 2018”, que registró frente al señor Marco Antonio Cárdenas Salinas, lo siguiente:

NO	NUCLEO	VEREDA/COMUNIDAD INDIGENADA/CONSEJO COMUNITARIO	TIPO DE ACTIVIDAD RELACIONADA CON C.I. (CULTIVADOR)	BENEFICIARIOS	DOCUMENTO	AREA COMPROMETIDA SUSTITUCIÓN (HA)	AREA CI (HA) SIN INTERVENIR	TOTAL AREA CI (HA) INTERVENIDA	ESTADO SUSTITUCIÓN
7	PUERTO PRINCIPE	AGUA BONITA	CULTIVADOR	MARCO ANTONIO CARDENAS SALINAS	706068B	0,956	0,956	0	NO ERRADICADO

- Oficio OFI19-00049771/IDM 1207004 del 2 de mayo de 2019, por el cual la Consejería para la Estabilización y Consolidación comunica al señor Cárdenas Salinas el inicio de trámite frente a incumplimiento de Acuerdos suscritos con el PNIS y otorga un plazo para que presente escrito con las razones del incumplimiento. En la comunicación se lee:

Teniendo en cuenta que esta situación de incumplimiento lo puede excluir de los beneficios del PNIS, me permito informarle que dando cumplimiento al derecho fundamental del debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, usted cuenta con un plazo de cinco (5) días hábiles, contados a partir del día siguiente a la fecha de comunicación del presente oficio, es decir a partir del 15 de mayo de 2019, para que allegue a nuestro delegado del PNIS para el departamento del VICHADA, el señor FABIO RODRIGUEZ GARCIA, el escrito con las razones de su incumplimiento y las pruebas necesarias para establecer las razones del mismo.

Debe tener presente, que tal y como lo establecen el Acuerdo Final de Paz, el acuerdo colectivo y el acuerdo individual suscrito, las únicas razones para justificar su incumplimiento deben tener origen en un evento de fuerza mayor o caso fortuito, que como lo define el artículo 64 del Código Civil, la fuerza mayor o caso fortuito es un imprevisto o una situación imprevista a la que no es posible resistirse.

La Consejería para la Estabilización y la Consolidación, en un plazo no mayor a 10 días hábiles, contados a partir de la fecha de recibo de los documentos que usted allegue al coordinador del programa en el Departamento del VICHADA, estudiará sus descargos y determinará si las razones de su incumplimiento obedecen a un evento de fuerza mayor o caso fortuito.

En caso de que las razones de su incumplimiento no obedezcan a eventos de caso fortuito o fuerza mayor, se procederá a excluirlo del programa.

- Oficio OFI19-00100373/IDM 1207000 del 3 de septiembre de 2019, mediante el cual el consejero presidencial para la Estabilización y la Consolidación de la Presidencia de la República excluyó del Programa Nacional Integral de



Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) al señor Marco Antonio Cárdenas Salinas. El oficio registra que se recibió el 20 de octubre de 2019 por el señor Giovanni Gonzales Rodríguez “*primo*”. En las consideraciones de dicho acto administrativo se lee lo siguiente:

En primer lugar, es pertinente señalar que no obra constancia de la notificación personal del señor MARCO ANTONIO CÁRDENAS SALINAS, no obstante, él allegó escrito, mediante el cual indicó las razones que sustentan su incumplimiento con el compromiso del levantamiento de cultivos de uso ilícito. Por ende, se entenderá que dicha persona se ha notificado en debida forma del presente trámite mediante la figura de conducta concluyente.

Para el presente caso, el 29 de mayo de 2018 el señor MARCO ANTONIO CÁRDENAS SALINAS cobró el primer desembolso por concepto de Asistencia Alimentaria Inmediata, dando inicio al cómputo del término establecido para realizar el levantamiento de los cultivos de uso ilícito de raíz el cual vencía el 29 de junio de 2018, según lo acordado en el formulario de vinculación individual (...) La visita de verificación se desarrolló entre el 14 de julio al 14 de agosto de 2018; es decir, con posterioridad a los 60 días calendarios contados a partir del primer pago por concepto de Asistencia Alimentaria inmediata y modificado a 30 días de acuerdo a la reunión del PNIS (...).

De los descargos presentados se observa que el señor MARCO ANTONIO CÁRDENAS SALINAS hace mención que no hizo levantamiento de los cultivos debido a que la misión de verificación había ingresado antes del término acordado, sumado a eso por razones de factor climático, razón por la cual le impidió cumplir con el levantamiento total de los cultivos de uso ilícito. Esta consejería observa del escrito de descargos y los documentos aportados con el mismo, que se afirma por su parte un ingreso en destiempo por parte de la misión lo cual carece de veracidad teniendo en cuenta el acta suscrita por parte de la inspección de Puerto Príncipe de fecha 29 DE MAYO DE 2018 la cual modificaba los 60 días declarados en el formulario a 30 días, lo que indica que la fecha límite para levantar el cultivo total era 29 de junio de 2018 y la misión ingresó el día 14 de julio de la misma anualidad, es decir 15 días posteriores al tiempo determinado.

Que la mera invocación de motivos personales sin estar determinados y soportados debidamente por medios de prueba suficiente no puede considerarse motivo válido para justificar el no levantamiento de los cultivos de uso ilícito.

En atención a las consideraciones precedentes se puede concluir que no existió ningún evento de caso fortuito o fuerza mayor que permitiera justificar su incumplimiento frente al programa, por tal motivo se considera que el señor MARCO ANTONIO CÁRDENAS SALINAS incumplió con el compromiso No. 6.1 estipulado en el formulario de vinculación individual (...).

- Oficio OF119-00112337/IDM 1207004 del 25 de septiembre de 2019, por el cual la Comisión de Servicios de Presidencia de la República, informó al señor Marco Antonio Cárdenas Salinas, lo siguiente:

En razón de lo anterior, su caso fue estudiado por el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso ilícito –PNIS–, y mediante oficio No. OF119-00100373 / IDM de fecha 3 de septiembre de 2019, el cual se encuentra en proceso de notificación personal y se anexa con la presente comunicación, se decidió que al no haber demostrado el señor Marco Antonio Cárdenas Salinas que haya existido algún evento de fuerza mayor o caso fortuito que justificara su presunto incumplimiento al no certificar el levantamiento de la totalidad de los cultivos de uso ilícito que yacían en el predio inscrito por usted.

Frente a la notificación de la anterior comunicación, obra constancia de correo certificado 472 de entrega en el domicilio, del 21 de octubre de 2019.

- Mediante correo electrónico del 8 de noviembre de 2021, el actor solicitó a la ART: (i) copia del formulario CUB de vinculación al PNIS; (ii) copia del informe de la Misión de Verificación de UNODC; (iii) copia de los actos administrativos por medio de los que fue suspendido/excluido del PNIS. En dicho escrito se registró como direcciones para notificación: [juridicaregiones@corporacionclaretiana.org](mailto:juridicaregiones@corporacionclaretiana.org) y Cra. 15 No. 10-41 piso 3 del Municipio de Cumaribo.



- Mediante correo electrónico del 7 de diciembre de 2021, el señor Marco Antonio Cárdenas Salinas presentó recurso de reposición contra el oficio OF19-00100373/IDM 1207000 del 3 de septiembre de 2021. En primer lugar, sostuvo que conoció dicho acto administrativo hasta el 23 de noviembre de 2021, con ocasión a la respuesta de la ART, en la que fue adjuntado. En el recurso, el actor insistió en la falta de notificación del cambio de plazo para la erradicación de cultivos de uso ilícito. El actor registró como dirección electrónica para notificaciones: [juridicaregiones@corporacionclaretiana.org](mailto:juridicaregiones@corporacionclaretiana.org).
- Por oficio del 7 de enero de 2022, el director de la DSCI de la ART dio respuesta al recurso de reposición presentado por el actor el 7 de diciembre de 2021, en el sentido de señalar que no era procedente pronunciarse sobre el fondo de los argumentos, por falta de competencia de esa dirección, como tampoco dar trámite favorable a la solicitud, por los siguientes motivos:

Una vez consultado el sistema de información del programa, el cual contiene los registros administrativos que soportan su operación, se evidenció que figura vinculado al PNIS a través del Código Único de Beneficiario – CUB 749544. No obstante, este registra que usted ya se encuentra RETIRADO desde el año 2019 por novedad asociada al incumplimiento del levantamiento total del cultivo ilícito.

De acuerdo con lo anterior, y en aplicación de lo dispuesto en el formulario de vinculación individual, así como en el numeral 14 del artículo 2.2.5.1.3., del Decreto 1081 de 2015, adicionado por el Decreto 362 de 2018, se procedió con su retiro del programa.

De acuerdo con lo anterior, al recibirse el PNIS en estado de implementación, se transfirieron los acuerdos vigentes para continuar ejecutando la ruta de atención para los beneficiarios. De tal manera, quienes ya habían sido retirados por las autoridades anteriores a cargo del programa no hacen parte del universo de personas por atender, y por tal motivo no resulta procedente adoptar decisiones al respecto, pues a las autoridades sólo les es permitido lo que les faculta la Constitución y la ley, siendo únicamente responsables por las acciones u omisiones producidas en el ejercicio de sus competencias, o por la extralimitación de sus funciones.

(...)

Por último, es necesario precisar que no es posible para esta Dirección revocar una decisión adoptada por la anterior entidad a cargo, que además ha sido notificada conforme a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y se encuentra debidamente ejecutoriada, razón por la cual en atención al principio de preclusión procesal no es viable para esta Dirección revivir términos que ya se encuentran agotados resolviendo un recurso presentado de manera extemporánea, excediendo así el ámbito de competencia y responsabilidad de esta Dirección.

Consta el envío del anterior oficio, mediante correo electrónico del 7 de enero de 2022, a la siguiente dirección: [juridicaregiones@corporacionclaretiana.org](mailto:juridicaregiones@corporacionclaretiana.org).

Certificado de comunicación electrónica  
Email certificado

El servicio de envíos  
de Colombia



Identificador del certificado: E65956278-5

Lleida S.A.S., Aliado de 4-72, en calidad de tercero de confianza certifica que los datos consignados en el presente documento son los que constan en sus registros de comunicaciones electrónicas.

#### Detalles del envío

Nombre/Razón social del usuario: AGENCIA DE RENOVACION DEL TERRITORIO (CC/NIT 901006886)

Identificador de usuario: 413613

Remitente: EMAIL CERTIFICADO de Notificacion ART <413613@certificado.4-72.com.co>  
(originado por Notificacion ART <Notificacion@renovacionterritorio.gov.co>)

Destino: [juridicaregiones@corporacionclaretiana.org](mailto:juridicaregiones@corporacionclaretiana.org)

Fecha y hora de envío: 7 de Enero de 2022 (11:07 GMT -05:00)

Fecha y hora de entrega: 7 de Enero de 2022 (11:07 GMT -05:00)

Asunto: RV: 20226000000991 (EMAIL CERTIFICADO de Notificacion@renovacionterritorio.gov.co)



SC 5780-6





Con posterioridad a la presentación de la acción de tutela:

- Oficio del 11 de agosto de 2022 del director técnico de la DSCI de la ART, en el que se informó al demandante que no era viable la petición de activación de los beneficios del programa, porque su núcleo familiar faltó al cumplimiento efectivo de los compromisos pactados al momento de vincularse al programa. En dicho oficio, indicó que la DSCI de la ART se encargó de continuar el programa PNIS a partir del 1º de enero de 2020, sin que le fuera prevista competencia respecto de decisiones adoptadas antes de esa fecha. Adicionalmente, señaló:

Así mismo, de la búsqueda documental encontramos entre los antecedentes de los documentos por usted suscritos y radicados ante la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, que el señor MARCO ANTONIO CARDENAS SALUNAS a través de la petición con radicado EXT21-00144322 por escrito fechado del 07 de diciembre de 2021 manifiesta que señala que conoce que se le excluyó del programa con base en el informe que presentó UNODC, también, mediante petición con radicado EXT22- 00003705 del 19 de enero de 2022 el señor MARCO ANTONIO CARDENAS señala que: Así las cosas y teniendo en cuenta que tuve conocimiento del acto administrativo el pasado 23 de noviembre, manifesté darme por notificado mediante conducta concluyente y presenté un recurso de reposición el pasado 7 de diciembre de 2021 mediante radicado No 20212400118132 ante la Agencia de Renovación del Territorio y la Consejería para la Estabilización y Consolidación.

De la lectura de tal se infiere que el precitado señor conocía su retiro y el motivo del retiro del programa, por lo tanto se puede concluir que se notificó por conducta concluyente del acto administrativo desde tal fecha. En efecto, el artículo 72 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala que las decisiones que no sean notificadas conforme los requisitos de los artículos 67,68, y 69 no producirán efectos legales “a menos que la parte interesada revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos legales”

(...)

De acuerdo con lo anterior se encuentra que es piedra angular del Programa que las familias inscritas demuestren la voluntad de sustitución, toda vez que no basta con tener el ánimo interno -no exteriorizado- de la decisión consciente, libre y racional de llevarla a cabo, sino que tal y como lo establece el Acuerdo Final, esta voluntad debe ser manifiesta, es decir, debe exteriorizarse mediante conductas inequívocas, las cuales se traducen en el cumplimiento de manera diligente y oportuna de los compromisos asumidos con el Programa, para el caso objeto de estudio es menester destacar que como lo manifestó la comunidad a UNODC la reducción del plazo fue efectivamente puesta en conocimiento, aprobada por la comunidad a través de líderes comunales y beneficiarios del Programa y socializada, un hecho notorio de ello es que el 82% de los visitados dio cumplimiento a cabalidad a los compromisos pactados con el programa según el contenido del informe de UNODC previamente referido.

El anterior oficio se notificó mediante correo electrónico del 11 de agosto de 2022, enviado a la siguiente dirección electrónica: [juridicaregiones@corporacionclaretiana.org](mailto:juridicaregiones@corporacionclaretiana.org)

Certificado de comunicación electrónica  
Email certificado

El servicio de envíos  
de Colombia



Identificador del certificado: E82445757-5

Lleida S.A.S., Aliado de 4-72, en calidad de tercero de confianza certifica que los datos consignados en el presente documento son los que constan en sus registros de comunicaciones electrónicas.

#### Detalles del envío

Nombre/Razón social del usuario: AGENCIA DE RENOVACION DEL TERRITORIO (CC/NIT 901006886)

Identificador de usuario: 413613

Remitente: EMAIL CERTIFICADO de Notificacion ART <413613@certificado.4-72.com.co>  
(originado por)

Destino: [juridicaregiones@corporacionclaretiana.org](mailto:juridicaregiones@corporacionclaretiana.org)

Fecha y hora de envío: 11 de Agosto de 2022 (11:53 GMT -05:00)

Fecha y hora de entrega: 11 de Agosto de 2022 (11:53 GMT -05:00)

Asunto: RV: 20226000090741 (EMAIL CERTIFICADO de Notificacion@renovacionterritorio.gov.co)



8C 5780-6



## 4.2. Análisis de la Sala

4.2.1. En aras de determinar si se vulneró el derecho fundamental al debido proceso en conexidad con el mínimo vital del señor Marco Antonio Cárdenas Salinas, la Sala se referirá, i) al trámite que se surtió respecto del Acta del 29 de mayo de 2018, ii) a la notificación del Oficio OFI19-00100373/IDM 1207000 del 3 de septiembre de 2019 y iii) a la falta de trámite del recurso de reposición que presentó el demandante.

### 4.2.2. Del Acta del 29 de mayo de 2018

4.2.2.1. De acuerdo con los hechos probados en el proceso, la Sala encuentra que el Acta del 29 de mayo de 2018, al definir que el término con el que contaban los cultivadores para erradicar el cultivo ilícito sería de 30 días, terminó por modificar el plazo previsto en el formulario de vinculación CUB 749544 del 29 de enero de 2018, mediante el cual el señor Cárdenas Salinas suscribió el compromiso de levantar el total de los cultivos de uso ilícito *“en un plazo máximo de 60 días calendario contados a partir del primer desembolso por concepto de la asistencia alimentaria inmediata”*.

4.2.2.2. Esa acta fue suscrita, entre otros, por la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito que, para ese momento, estaba adscrita a la Consejería para la Estabilización y la Consolidación de la Presidencia de la República y el presidente de la Junta de Acción Comunal de la Inspección de Puerto Príncipe. Sin embargo, no se contó con la participación del señor Cárdenas Salinas, a pesar de que era el directamente afectado. Tampoco hay prueba de que se hubiera puesto en conocimiento del actor la modificación del plazo pactado para la erradicación de los cultivos.

4.2.2.3. Si bien la ART alega que la divulgación de esa modificación correspondía al presidente de la Junta de Acción Comunal de la Inspección de Puerto Príncipe, según la costumbre de la región, lo cierto es que ese argumento no resulta suficiente para tener por acreditado que el actor conoció de ese cambio. Veamos.

4.2.2.3.1. En primer lugar, no hay prueba que demuestre que el presidente de dicha junta hubiese comunicado al demandante el cambio en el plazo para la erradicación. Tampoco se puede inferir, como pretende la ART, que el presidente de la Junta de Acción Comunal sí informó al señor Cárdenas Salinas sobre el cambio del plazo, por el hecho de que el 82 % de los campesinos visitados hubiese cumplido la erradicación de cultivos de uso ilícito en el término fijado en el acta del 29 de mayo de 2018. Se insiste, para tener por acreditado que el actor conoció de ese cambio debe existir una prueba que así lo demuestre.

4.2.2.3.2. En segundo lugar, las modificaciones de los compromisos pactados en el acuerdo colectivo (que luego fueron incluidos en los formularios de vinculación) deben estar precedidos de la voluntad de los directamente involucrados. No se puede desconocer que, conforme con el punto 4.1.1., del Acuerdo Final, uno de los principios del PNIS es la voluntariedad. En efecto, en lo pertinente, el Acuerdo Final establece:

En la medida en que el Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS) hace parte de la Reforma Rural Integral (RRI), éste, además de los principios acordados en el marco de dicha Reforma, se regirá por los siguientes principios:

(...)

**Sustitución voluntaria:** a partir de la decisión y compromiso de los cultivadores y cultivadoras de abandonar los cultivos de uso ilícito, la sustitución voluntaria es un principio fundamental del Programa, para generar confianza entre las comunidades y crear condiciones que permitan contribuir a la solución del problema de los cultivos de uso ilícito, sin detrimento de la sostenibilidad económica, social y ambiental de las comunidades y de los respetivos territorios. Ello implica acciones de promoción de la sustitución voluntaria y definir con las comunidades las alternativas de sustitución que sean sostenibles desde el punto de vista económico y socioambiental, y adecuadas para fortalecer las economías familiares, garantizando condiciones de vida digna. Lo anterior en el entendido de que el proceso de sustitución y su sostenibilidad requieren del apoyo del Gobierno en los términos acordados con las comunidades. (Ver punto sobre “Acuerdo con las

comunidades” y “Construcción participativa y desarrollo de los planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo”)

4.2.2.3.2.1. De ahí que si lo pretendido por la administración era cambiar uno de los compromisos que se fijó en el formulario de vinculación que suscribió el actor, lo propio era que se contara con la participación del señor Cárdenas Salinas y así materializar el principio de sustitución voluntaria. Incluso, la Corte Constitucional, en sentencia C-493 del 2017, al analizar el artículo 6 del Decreto Ley 896 de 2017, concluyó que esa norma definía los beneficiarios del PNIS y tenía tres componentes: el situacional, el volitivo y el temporal. En cuanto al volitivo, explicó que este componente *“exige la suscripción voluntaria de tres compromisos: sustituir los cultivos de uso ilícito, no volverlos a sembrar y no estar involucrados en labores asociadas a esos cultivos ilícitos”*.

4.2.2.3.3. La Sala no desconoce que las condiciones geográficas del municipio de Cumaribo pueden dificultar la comunicación con el señor Cárdenas Salinas y que, incluso, el demandante no cuenta con correo electrónico o con teléfono fijo o celular. Sin embargo, esas circunstancias no justifican que la administración se sustraiga del deber de vincular o informar al demandante de la decisión de reducir el plazo al que inicialmente se había obligado, más aún si se tiene en cuenta que el incumplimiento a ese nuevo término podría conllevar a la exclusión del PNIS, como en efecto sucedió.

4.2.2.3.3.1. Por el contrario, para la Sala, la administración debe hacer uso de todas las facultades que tiene asignadas para garantizar que los directamente interesados conozcan de las decisiones que se adoptan en este tipo de actuaciones. Los mismos medios que en su momento se utilizaron para la entrega del formulario de vinculación CUB 749544 del 29 de enero de 2018 al señor Cárdenas Salinas, han debido emplearse para dar a conocer al actor el documento en el que constara la modificación de uno de los compromisos fijados en dicho formulario.

4.2.2.4. En conclusión, fue irregular el procedimiento adelantado, en su momento, por la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. Se desconocieron los derechos de audiencia y defensa, pues se realizó un cambio importante en los compromisos adquiridos por el demandante sin contar con una etapa previa de audiencia con el directamente afectado.

4.2.2.4.1. Y aunque en el procedimiento administrativo el señor Cárdenas Salinas ha manifestado insistentemente la voluntad de continuar en el programa y ha insistido en que la visita de verificación se llevó a cabo antes del plazo de 60 días (pues no tuvo conocimiento de la reducción de ese término), la administración simplemente se limitó a analizar si se presentó un evento de caso fortuito o fuerza mayor que justifiquen el incumplimiento, sin tener en cuenta que el Acuerdo Final establece el deber de persuadir a las comunidades en la erradicación voluntaria de los cultivos, así se lee en el punto 4.1.3.2., del Acuerdo Final:

4.1.3.2. Acuerdos con las comunidades:

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.

(...)

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.

4.2.2.4.2. Por las anteriores razones, la Sala encuentra que la administración desconoció el debido proceso del demandante al no respetar las formas propias de



cada procedimiento e impedirle el derecho de audiencia y defensa previo a la decisión de exclusión. Esa omisión también desconoce los principios propios del PNIS fijados en el Acuerdo Final. Por lo tanto, la Sala concederá la tutela solicitada y dispondrá las órdenes de amparo pertinentes para garantizar los derechos del demandante.

#### **4.3. De la notificación del oficio OF119-00100373 /IDM 1207000 del 3 de septiembre de 2019**

4.3.1. En el *sub lite*, el consejero presidencial para la Estabilización y Consolidación de la Presidencia de la República, mediante oficio OF119-00100373/IDM 1207000 del 3 de septiembre de 2019, excluyó al señor Cárdenas Salinas del PNIS, por no haber cumplido la erradicación de los cultivos en el término de 30 días.

4.3.2. En el expediente no obra prueba de la notificación personal de ese oficio al señor Cárdenas Salinas. Y aunque el acto administrativo registra la firma de recibido del señor Giovanni Gonzales Rodríguez, no obra constancia de que esa persona estuviera autorizada para notificarse en nombre del demandante, en los términos del artículo 71<sup>6</sup> del CPACA.

4.3.3. De manera que, nuevamente, la Sala encuentra que se adelantó un trámite irregular por parte de la administración, esta vez, en desconocimiento del procedimiento que prevé la Ley 1437 de 2011<sup>7</sup>, respecto de la notificación de los actos administrativos de carácter particular.

4.3.4. Frente a la importancia de la notificación de las decisiones de la administración, conviene decir que la Corte Constitucional, en sentencia T-002 de 2019, explicó que la notificación cumple una triple función dentro de la actuación administrativa: i) asegura el cumplimiento del principio de publicidad de la función pública, dado que mediante ella se pone en conocimiento de los interesados el contenido de las decisiones de la Administración; (ii) garantiza el cumplimiento de las reglas del debido proceso en cuanto permite la posibilidad de ejercer los derechos de defensa y de contradicción; y (iii) la adecuada notificación hace posible la efectividad de los principios de celeridad y eficacia de la función pública al delimitar el momento en el que empiezan a correr los términos de los recursos y de las acciones procedentes

4.3.5. Esas garantías son justamente las que desconoció la administración cuando se abstuvo de notificar al demandante la decisión de exclusión del programa.

4.3.6. Con todo, la Sala encuentra que, en los términos del artículo 72<sup>8</sup> del CPACA, ocurrió un evento de notificación por conducta concluyente, pues, el 23 de octubre de 2021, la ART, con ocasión de un derecho de petición, entregó al demandante el acto administrativo de exclusión.

<sup>6</sup> Artículo 71. Cualquier persona que deba notificarse de un acto administrativo podrá autorizar a otra para que se notifique en su nombre, mediante escrito. El autorizado solo estará facultado para recibir la notificación y, por tanto, cualquier manifestación que haga en relación con el acto administrativo se tendrá, de pleno derecho, por no realizada

<sup>7</sup> Artículo 66. Los actos administrativos de carácter particular deberán ser notificados en los términos establecidos en las disposiciones siguientes.

Artículo 67. Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse. (...)

Artículo 68. Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, se le enviará una citación a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, para que comparezca a la diligencia de notificación personal. El envío de la citación se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto, y de dicha diligencia se dejará constancia en el expediente.

Artículo 69. Si no pudiere hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación, esta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo. (...)

<sup>8</sup> Artículo 72. Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación, ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos legales.

#### 4.4. De la falta de trámite del recurso de reposición que presentó el demandante

4.4.1. Una vez el actor conoció de la decisión de exclusión, interpuso recurso de reposición. No obstante, el director de la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Agencia de Renovación del Territorio, mediante oficio 2022600000991 del 7 de enero de 2022, se abstuvo de resolverlo de fondo, con el argumento de que no tenía competencia para pronunciarse frente a un recurso contra la decisión que adoptó la anterior entidad encargada del PNIS y que, a su juicio, se encontraba en firme, porque se notificó en los términos del CPACA.

4.4.2. Sobre este aspecto, la Sala inicia por hacer las siguientes precisiones respecto de las normas que fijaron las competencias en la ejecución del PNIS:

- Decreto 362 de 22 de febrero de 2018 *“por el cual se adiciona el Título 5 a la Parte 2 del Libro 2 al Decreto 1081 de 2015, Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República, con el fin de reglamentar el Decreto Ley 896 de 2017”*. En el artículo 2.2.5.1.3., estableció que la Dirección General del PNIS estaría a cargo del director de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Consejería para la Estabilización y la Consolidación<sup>9</sup>.
- El artículo 81 de la Ley 1955 de 2019<sup>10</sup> creó la Hoja de Ruta para la implementación de la política de estabilización como una herramienta que articulara los instrumentos derivados del Acuerdo Final. En el párrafo 4º del citado artículo, se determinó que el desarrollo y ejecución del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos estaría a cargo de la Agencia de Renovación del Territorio y que *“con base en las facultades permanentes que asisten al Gobierno Nacional, dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la presente Ley, se procederán a efectuar los arreglos institucionales a que haya lugar”*.
- Para efectos del desarrollo y ejecución del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, se modificó la estructura de la Agencia de Renovación del Territorio, por Decreto 2107 del 22 de noviembre de 2019, en el sentido de crear la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, como una dependencia con autonomía administrativa y financiera, encargada de los lineamientos de funcionamiento y puesta en marcha de los procesos para la implementación del PNIS. El mencionado decreto empezó a regir a partir del 1º de enero de 2020.

4.4.3. El recuento normativo permite corroborar que, al inicio, la ejecución de la implementación del PNIS estuvo a cargo de la Consejería para la Estabilización y la Consolidación. Sin embargo, a partir del 1º de enero de 2020, las competencias se trasladaron a la Agencia de Renovación del Territorio, a través de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. Ese traslado de competencias no podía excusar a la ART para abstenerse de resolver de fondo el recurso promovido por el demandante. Todo lo contrario, ese traslado de competencias la habilitaba para resolverlo.

4.4.4. A juicio de la Sala, al margen de la autoridad que con anterioridad ejerció la implementación del PNIS, la entidad que actualmente lo tiene a cargo es la competente para resolver todos los asuntos relacionados con el programa. Con todo, si la DSCI de la ART tenía dudas respecto de la competencia para resolver el recurso promovido por el señor Cárdenas Salinas, ha debido resolverse en favor del campesino, en aras de

<sup>9</sup> Si bien en el 2.2.5.1.3. se menciona como encargado del PNIS a la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto, debe tenerse en cuenta que el Decreto 179 de 2019 *“por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”*, en el párrafo del artículo 19, se señaló que las referencias que se hicieran, entre otros, a la Alta Consejería del Posconflicto se entenderían realizadas a la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación.

<sup>10</sup> *“Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*.



garantizar el derecho a recurrir, como garantía mínima del debido proceso que habría implicado la revisión íntegra de la decisión de exclusión del programa.

4.4.4.1. Sobre el particular, la Corte Constitucional, en sentencia T-533 de 2014, determinó que el debido proceso administrativo “*supone el cumplimiento por parte de la Administración de ciertos parámetros normativos previamente definidos en la ley, de modo que ninguna de sus actuaciones dependa de su propio arbitrio. Entre dichos parámetros se encuentran los principios de publicidad y debido proceso, los cuales, en los términos del CPACA, exigen el deber de hacer públicos sus actos, así como el de brindar la oportunidad a los interesados para controvertir sus actuaciones. Los recursos administrativos son manifestaciones concretas de estos principios, pues allí se pueden controvertir los hechos y el soporte jurídico que explica una determinada decisión.*”

4.4.5. Justamente por lo anterior, la Sala encuentra que la actuación de las entidades que han estado a cargo de la implementación del PNIS han vulnerado el debido proceso del señor Marco Cárdenas Salinas, circunstancia que, a su vez, deriva en la afectación del derecho al mínimo vital, si se tiene en cuenta que la fuente de subsistencia del actor y su núcleo familiar era el cultivo de hoja de coca. No puede perderse de vista que el motivo por el que se benefició del PNIS fue precisamente que derivaba su sustento del cultivo de hoja coca.

4.5. Queda así resuelto el problema jurídico planteado: la ART vulneró el derecho fundamental al debido proceso en conexidad con el mínimo vital del señor Marco Antonio Cárdenas Salinas, al excluirlo del PNIS, con desconocimiento de las reglas propias del procedimiento administrativo. En consecuencia, procede el amparo solicitado por el actor.

## 5. De las órdenes de amparo

5.1. De acuerdo con lo expuesto, la Sala constata que en el asunto objeto de estudio, se presentó una anomalía sustancial en el procedimiento administrativo adelantado por la Consejería para la Estabilización y Consolidación de la Presidencia de la República y la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito de la Agencia de Renovación del Territorio, que se concreta en el desconocimiento de los derechos de defensa y contradicción del señor Marco Antonio Cárdenas Salina.

5.2. Esa falencia deriva en que el acto que excluyó al demandante del PNIS se expidió con desconocimiento de las formas propias del procedimiento, toda vez que el Oficio OF19-00100373/IDM 1207000 del 3 de septiembre de 2019, se insiste, vulneró el derecho fundamental al debido proceso del demandante, al dictarse sin atender las garantías de audiencia y defensa. Por su parte, el oficio del 7 de enero de 2022, a través del cual la DSCI de la ART se abstuvo de resolver el recurso de reposición presentado por el actor, corre la misma suerte, habida cuenta de que impidió al demandante materializar el derecho de defensa.

5.3. Ahora, el Acta del 29 de mayo de 2018, que, entre otras cosas, modificó a 30 días el plazo para la erradicación de los cultivos de uso ilícito, no resulta oponible al señor Marco Antonio Cárdenas Salinas, pues, como se vio, nunca se puso en su conocimiento sobre el cambio sustancial. De modo que, actualmente, el actor se encuentra obligado a los compromisos que adquirió a través del Formulario CUB 749544 del 29 de enero de 2018, que estableció como uno de los compromisos la erradicación de los cultivos ilícitos en 60 días.

5.4. Siendo así, y teniendo en cuenta las circunstancias particulares de este caso, la Sala estima que la mejor forma de proteger los derechos fundamentales del demandante es que la Agencia de Renovación del Territorio rehaga las actuaciones, a partir del monitoreo y verificación de cumplimiento del PNIS.



5.4.1. La Sala no desconoce que los acuerdos suscritos en el marco del Programa Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito implican una bilateralidad de compromisos entre el Gobierno Nacional y las comunidades campesinas beneficiarias. Las familias campesinas vinculadas al programa adquieren ciertos compromisos que solo cuando los cumplen les permiten continuar en el programa.

5.4.2. Por su parte, la administración, en cabeza de la ART, tiene la obligación de verificar el cumplimiento de esos acuerdos, verificación que deberá hacer con plena observancia del derecho al debido proceso. Es más, deberá observar plenamente la Resolución No. 24 del 7 de mayo de 202011, expedida justamente por la ART, en la que determinó que las actuaciones administrativas que materialicen el desarrollo e implementación del programa deben observar el debido proceso administrativo y tomar como referente de validez el Acuerdo Final. En especial, lo previsto en el punto 4.1.3.2., que exige en los casos en los que no haya acuerdos de sustitución, o se incumplan los compromisos derivados de estos sin que medie caso fortuito o fuerza mayor, se persuada a las comunidades mediante la promoción de la sustitución voluntaria antes de dar aplicación a otras estrategias de intervención en los territorios.

5.4.3. La Resolución No. 24, que si bien se dirige a los beneficiarios del PNIS que se encuentran en estado de suspensión por presunto incumplimiento del compromiso de erradicación total de cultivos de uso ilícito, también puede aplicarse para los casos de exclusión, pues esa resolución tuvo como propósito maximizar *“las garantías que les asisten a sus beneficiarios en el desarrollo del procedimiento administrativo durante la etapa de implementación, en especial tratándose de la definición de la permanencia de un núcleo familiar en el programa”*. Justamente ese lineamiento debe ser el que atienda la administración al momento de desarrollar el trámite administrativo del señor Cárdenas Salinas.

5.4.4. En consecuencia, se ordenará a la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito de la Agencia de Renovación del Territorio que coordine la práctica de una visita de monitoreo y verificación en el predio del señor Marco Antonio Cárdenas Salinas, conforme con los compromisos que adquirió en el Formulario CUB 749544 del 29 de enero de 2018 y el Acuerdo Colectivo para la Sustitución Voluntaria de Cultivos Ilícitos. Esa práctica deberá ser programada y comunicada con anticipación al actor y la práctica de la verificación no podrá exceder del término de 30 días, contado a partir de la notificación de esta providencia.

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

## FALLA

1. **Revocar** la sentencia impugnada, por las razones expuestas en esta providencia. En su lugar:
2. **Amparar** los derechos fundamentales al debido proceso y al mínimo vital del señor Marco Antonio Cárdenas Salinas. En consecuencia, se dispone:
3. **Ordenar** al director de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito de la Agencia de Renovación del Territorio que coordine la práctica de una visita de monitoreo y verificación en el predio del señor Marco Antonio Cárdenas Salinas, conforme con los compromisos que adquirió en el Formulario CUB 749544 del 29 de enero de 2018 y el Acuerdo Colectivo para la Sustitución Voluntaria de Cultivos Ilícitos. Esa práctica deberá ser programada y comunicada con anticipación al actor

<sup>11</sup> “Por la cual se imparten lineamientos para la persuasión a la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos en el marco de la implementación del PNIS”



y la práctica de la verificación no podrá exceder del término de 30 días, contado a partir de la notificación de esta providencia.

4. **Notificar** la presente decisión a las partes, tal y como lo dispone el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.
5. **Publicar** la presente providencia en la página web del Consejo de Estado.
6. **Enviar** el expediente de tutela a la Corte Constitucional para lo de su cargo.

Notifíquese y cúmplase.

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

*(Firmado electrónicamente)*  
**JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**  
Presidente

*(Firmado electrónicamente)*  
**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

*(Firmado electrónicamente)*  
**MILTON CHAVES GARCÍA**

*(Firmado electrónicamente)*  
**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**