



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
San José de Cúcuta, veinticinco (25) de marzo de dos mil veintiuno (2021)
Magistrado Sustanciador: **EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**

RADICADO:	54-001-23-33-000-2020-00557-00
ACCIONANTE:	PASCUAL BUITRAGO CARRILLO Y OTROS
DEMANDADO:	NACIÓN -DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA - CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA ESTABILIZACION Y LA CONSOLIDACION; LA NACION, MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL-AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS.
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO

I. OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO

Se decide la solicitud de medida cautelar de urgencia presentada por la parte accionante (Pág. 18 a 22 PDF 009SubSanacionDemanda).

II. ANTECEDENTES

2.1. La solicitud

Con la presentación de la demanda, la parte accionante, en el acápite de medidas cautelares, solicita, mientras se resuelve el objeto del proceso de referencia, que se proceda al decreto de una serie de medidas, que se sintetizan a continuación:

1. (...) que en cumplimiento de los acuerdos suscritos dispongan la inmediata reactivación de la implementación del PNIS y la entrega de los componentes que se encuentran pendientes así:
 - PLAN DE ATENCIÓN INMEDIATA (PAI) COMPONENTE FAMILIAR, para lo cual se deberá hacer entrega inmediata de los componentes que se encuentren pendientes por entregar en cada uno de los núcleos familiares, así: i) \$9.000.000 (por una sola vez) para adecuación y ejecución de proyectos de ciclo corto e ingreso rápido, como piscicultura, avicultura, entre otros. ii) \$10.000.000 a través de proyectos productivos y/o mano de obra. iii) Opciones de empleo temporal para recolectoras y recolectores asentados y no asentados en la región: la identificación de obras comunitarias y otras fuentes de empleo que surjan en el marco de la implementación de la Reforma Rural Integral RRI, que vinculen de manera prioritaria a los integrantes de los núcleos de las familias de los recolectores y recolectoras. Así como la efectiva implementación de los componentes de Crédito y Asistencia Técnica.
 - PLAN INTEGRAL COMUNITARIO Y MUNICIPAL DE SUSTITUCIÓN Y DESARROLLO ALTERNATIVO (PISDA), para lo cual deberán convocar a los actores relevantes, la Asociación Campesina del Catatumbo- ASCAMCAT, la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana COCCAM, accionantes y en general, la comunidad afectada, para que, a través de un proceso de construcción comunitaria, participativa y concertada, se implementen las

- acciones necesarias para la transformación integral del territorio y dar solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito, tal como lo señala el Decreto 896 de 2017 respecto de las Obras de infraestructura social de ejecución rápida, Sostenibilidad y recuperación ambiental, Plan de formalización de la propiedad, Planes para zonas apartadas y con baja concentración de población, Cronogramas, metas e indicadores.
- PLAN DE ATENCIÓN COMUNITARIA (PAI) COMPONENTE COMUNITARIO, para lo cual, en desarrollo del derecho a la participación ciudadana, se deberán desarrollar de manera concertada, los siguientes componentes, según las necesidades específicas que indiquen los núcleos familiares accionantes y los actores relevantes como la Asociación Campesina del Catatumbo ASCAMCAT y la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana- COCCAM, respecto de Programas de guarderías infantiles rurales, Construcción y dotación de comedores escolares y suministro de víveres, Mecanismos de información para facilitar el acceso a oportunidades laborales, Programas contra el hambre para la tercera edad, Programas de superación de la pobreza y generación de ingresos y Brigadas de atención básica en salud. (..)
2. ORDENAR a las entidades accionadas iniciar una intervención de estabilización inmediata de acuerdo a la situación de incertidumbre y crisis humanitaria en la que conviven; con participación de la comunidad en su definición e implementación, que conlleven a garantizar alternativas socioeconómicas y ambientales sostenibles para las comunidades, en armonía con los derechos que como víctimas del incumplimiento de los compromisos concertado con el Gobierno Nacional tienen a la no revictimización, dignificación de su vocación campesina e identidad, la satisfacción y permanencia en el territorio en condiciones de dignidad e identidad.
- Para lo anterior, sírvase ordenar a las accionadas CONVOCAR a un proceso de concertación, entre accionantes y actores relevantes como la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana- COCCAM, para la reactivación y construcción de una ruta para la implementación de medidas socioeconómicas y ambientales sostenibles.
 - Se ordene a las accionadas desarrollar en conjunto con los accionantes y actores relevantes como la Asociación Campesina del Catatumbo ASCAMCAT y la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana- COCCAM, la construcción de una agenda y/o cronograma que permita la correcta implementación del PNIS, así como la coordinación y colaboración de las autoridades competentes que conlleve al cumplimiento de los acuerdos colectivos y particulares suscritos por la comunidad y los núcleos familiares accionantes.
 - Se ORDENE que, en lo sucesivo se disponga y garantice un espacio de diálogo, seguimiento y control entre las entidades accionadas con la participación de: accionantes y actores relevantes como la Asociación Campesina del Catatumbo-ASCAMCAT, la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana- COCCAM, la Corporación Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez-CCALCP y el acompañamiento del Ministerio Público sobre el desarrollo y cumplimiento de cada una de los componentes y elementos del PNIS.
 - Se ORDENE a las demandadas armonizar las distintas políticas, programas y planes desarrollados en favor de la región del Catatumbo, conforme y posterior a espacios participativos e informados de discusión en los que se incluyan medidas para cada uno de los sectores que habitan la región del Catatumbo, en particular, de los intereses del sector campesino representado por los accionantes.
 - Sírvase ORDENAR como complemento del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, la implementación de modelos de monitoreo y seguimiento que permitan visibilizar con las comunidades, opinión pública e instancias institucionales locales, departamentales y nacionales e internacionales los avances en materia de lucha contra el narcotráfico desde la lucha contra la oferta del cultivo y transformación de la hoja de coca, desde la política de sustitución.

- *Sírvase ORDENAR, como acción reivindicativa, de reconstrucción de confianza y legitimidad institucional, la priorización en la implementación de la política de sustitución para la lucha contra la oferta de cultivo y transformación de hoja de coca, y la lucha contra el narcotráfico.*
3. *ORDENAR a la Agencia Nacional de Tierras dar trámite inmediato y prioritario a la formalización de la propiedad para los núcleos familiares del Plan Piloto Caño Indio y/o agilizar los trámites y cumplimientos de requisitos que materialicen su derecho al acceso a la tierra.*
- *Para lo anterior, sírvase ordenar que se incluya el enfoque de género en el Plan de formalización de la propiedad que se concerte con la comunidad afectada de Plan Piloto de Caño Indio. En atención a lo anterior, se priorice y garantice la propiedad en cabeza de las mujeres que integran los núcleos familiares accionantes como modelo de estabilización y sostenibilidad para esta población, en concordancia con el enfoque prospectivo al ser ellas quienes están a cargo de población niños (as) y adolescentes.*
4. *Teniendo en cuenta el cumplimiento de los compromisos por parte de los núcleos familiares accionantes con la erradicación y sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito; y en concordancia con lo contemplado en el punto 4.1.3.4 del Acuerdo Final de Paz, que señaló el compromiso del Gobierno Nacional 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 cuando, dentro del término de 1 año, contado a partir de la entrada en vigencia de la nueva norma, manifiesten formalmente ante las autoridades competentes, su decisión de renunciar a cultivar o mantener los cultivos de uso ilícito":*
- o Sírvase ordenar a las accionadas, al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, iniciar los trámites necesarios para materializar la reglamentación del Tratamiento Penal Diferencial, garantizando la participación amplia de poblaciones y comunidades inmersas dentro de la cadena del cultivo, transformación y comercialización de insumos de coca, en particular de los accionantes, la Asociación Campesina del Catatumbo- ASCAMCAT y la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana- COCCAM, quienes de manera voluntaria hayan expresado y/o comprometido a sustituir.*
5. *Que, en virtud del principio de enfoque territorial y diferencial; al derecho a la igualdad, la participación ciudadana y la satisfacción del derecho a la Paz; como requisito de protección para los núcleos familiares adscritos al PNIS; como complemento para el éxito y sostenibilidad de los Planes Pilotos desarrollados en la región del Catatumbo, se ORDENE la implementación de la Política Nacional Integral para la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícitos en los 10 municipios que constituyen esta región el departamento de Norte de Santander teniendo en cuenta que, la presencia de grupos armados, bandas criminales y demás estructuras que controlan la cadena del narcotráfico en la región del Catatumbo y coaccionan a las comunidades a ser parte del cultivo, transformación y comercialización de insumos de coca; y la continuidad en la condición de pobreza, marginalidad y vulnerabilidad de la población catatumbesera son situaciones que condicionan e impiden la vida digna y alternativas económicas de subsistencia para sus habitantes, advirtiendo el riesgo de aumento del cultivo de hoja de coca y consolidación de la cadena del narcotráfico en el territorio;*
- o En consecuencia, sírvase ORDENAR a las entidades accionadas reactivar de manera urgente y prioritaria los procesos de preinscripción e inscripción de acuerdos colectivos e individuales realizados en la región del Catatumbo, con la participación activa de la Asociación Campesina del Catatumbo- ASCAMCAT y la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana- COCCAM, para la definición de ruta metodológica y de cronograma que permitan la materialización de participar en el PNIS como una oportunidad para la consecución de condiciones de vida digna del*

sector campesino y avanzar en la superación definitiva de los cultivos de uso ilícito teniendo en cuenta la condición de marginalidad en la que se encuentra esta población producto de la dependencia económica y social de la cadena de cultivo, transformación y comercialización de insumos de la coca.

- DE URGENCIA

1. Sírvase **ORDENAR** a las entidades accionadas que dispongan y materialicen el reconocimiento y entrega de ayudas humanitarias a cada uno de los núcleos familiares identificados en esta acción de tutela, con el fin de atender la grave crisis humanitaria derivada del incumplimiento de los acuerdos individuales firmados entre las entidades accionadas y los accionantes; y, que se ha visto profundizada por las medidas sanitarias de aislamiento obligatorias adoptadas en el marco de la pandemia COVID-19, hasta tanto se implementen y sean sustentables los proyectos productivos de ciclo corto y ciclo largo que se encuentran pendientes por implementar. Para el efecto, dichas ayudas humanitarias deberán contener:

- Ayuda Alimentaria, específicamente en el componente de mercado, que atienda las características particulares del núcleo familiar (niñas, niños, adolescentes, mujeres gestantes, adultas/os mayores,)

- Ayuda No Alimentaria que incluya alimentación para bebés y kit de aseo familiar (protección sanitaria, kit de higiene en general).

2. Que en cumplimiento de lo dispuesto en el punto 3.4., sobre el Acuerdo de garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables que atenten contra personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de paz, se **ORDENE** a las entidades accionadas, con participación de la comunidad, la Asociación Campesina del Catatumbo-ASCAMCAT, la Corporación Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez-CCALCP y La Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana-COCCAM:

- **IMPLEMENTAR** el diseño e implementación de medidas de protección y autoprotección con enfoques de género, diferenciada, territorial y colectiva, en favor de los accionantes, líderes y líderes sociales, así como de los/as defensores/as de derechos humanos, que se encuentran en situación de riesgo y amenaza, con ocasión de su labor de defensa de derechos humanos, defensa del territorio, así como de su participación en el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito del Plan Piloto Caño Indio.

- Como complemento de lo anterior, en virtud del principio de enfoque territorial y diferencial y del punto 3.4.8., que dispone el Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios, y que tendrá como propósito la definición y adopción de medidas que contribuyan a garantizar bajo un modelo efectivo, medidas de prevención y protección; se **ORDENE** la adopción de las medidas de seguridad en favor de la comunidad del Catatumbo y específicamente del municipio de Tibú, teniendo en cuenta las amenazas, particularidades y experiencias de las personas en su diversidad, de las comunidades y los territorios, con el fin de poner marcha a los planes y programas de construcción de paz y dar garantía a la población, para el goce efectivo de sus derechos y libertades ciudadanas y la elaboración del protocolo de protección para territorios rurales y el programa integral de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en los territorios.

- **GESTIONAR** a través de la Unidad Nacional de Protección la implementación de medidas colectivas de protección para las organizaciones sociales promotoras del Programa Nacional Integral para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, así como también agilizar aquellas solicitudes de protección que hayan sido presentadas por líderes y defensores de derechos humanos”.

Acerca del cumplimiento de los requisitos de procedencia de la medida, específicamente a que la demanda esté razonablemente fundada en derecho, refiere que la demanda pretende la reparación de perjuicios ocasionados al grupo de familias que suscribieron acuerdos de sustitución de cultivos de uso ilícito y que procedieron a la erradicación manual de los mismos, con el compromiso por parte del Estado Colombiano de hacer entrega de dos proyectos productivos: uno de ciclo corto y uno de ciclo largo, con el fin de lograr la superación de las condiciones de pobreza de las familias.

Sin embargo, el Estado Colombiano incumplió el acuerdo en las fechas establecidas, ocasionando que las familias se quedaran sin una fuente formal de ingresos que garantice su vida digna. El compromiso por parte del Estado en la entrega y materialización de los proyectos productivos, está contenido, no solo en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera; también en los acuerdos que de manera individual se suscribieron con las familias accionantes que tienen la calidad de cultivadores, amedieros o no cultivadores (propietarios). Tales proyectos productivos, a pesar de que debían entregarse, a más tardar en el año 2019, no han sido entregados a la fecha, generando una grave crisis económica en las familias demandantes, quienes han visto afectados sus derechos a la dignidad, vida y a su seguridad alimentaria.

Respecto a que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados, señala que con la demanda se anexan las pruebas de la calidad de suscriptores de acuerdos de erradicación de cultivos de uso ilícito y así mismo, de los acuerdos por parte del Estado Colombiano respecto a la entrega de proyectos productivos y formalización de la propiedad (para cultivadores y propietarios) y de generación de empleo (para recolectores). También se anexan las bases de datos que fueron proporcionadas por la Agencia de Renovación del Territorio, en donde consta que las familias demandantes hacen parte del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito; además, se aportan documentos relativos a los acuerdos suscritos por los demandantes, que confirman dicha calidad. En el mismo sentido, se aporta prueba referente a que, a la fecha, las familias demandantes no han recibido los proyectos productivos de ciclo corto y ciclo largo, que el Estado Colombiano se comprometió a entregar. Para ello, se aporta copia de la respuesta que la Agencia de Renovación del Territorio entregó al Juzgado 5 Administrativo del Circuito de Cúcuta, en el marco de una acción de tutela presentada por las familias demandantes, en la que consta que, en su totalidad, se encuentra pendiente la entrega de los mencionados proyectos.

Adicionalmente, en cuanto que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla, se indica que las familias demandantes no cuentan con ninguna fuente de ingreso y que, ante la situación de crisis económica y humanitaria, algunos accionantes se han visto en la obligación de desplazarse. Así mismo, que se explicó y sustentó a través de informes de entidades nacionales y organismos internacionales el riesgo latente de resiembra

de cultivos de uso ilícito por causa de la presión de grupos armados ilegales y de la situación de crisis humanitaria.

Acerca de que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, sostiene que las familias demandantes, no cuentan con una fuente formal de ingresos que les asegure una digna subsistencia, razón por la cual es urgente que se decreten las medidas cautelares, pues, en caso contrario, en su mayoría se verán obligadas a desplazarse con el fin de buscar oportunidades de subsistencia.

Finalmente, sobre la existencia de serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios, manifiesta que en el presente caso los efectos de una sentencia favorable a las pretensiones serían nugatorios, dado que, para ese evento es posible que las familias se hayan desplazado de manera forzada; o que, víctimas de la presión ejercida por grupos armados ilegales que hacen presencia en la región, se hayan visto compelidas a resembrar, perdiendo, adicionalmente, los beneficios del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito- PNIS. Adicionalmente, como se señaló, actualmente, las familias demandantes solo cuentan con la posibilidad de que, por vía de medidas cautelares, se dé solución a las necesidades urgentes de los accionantes que comprometen, incluso, sus derechos fundamentales.

2.2. Pronunciamiento de la parte demandada

2.2.1. AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO

Por medio de apoderado, la parte accionada presentó escrito de oposición a la solicitud de medida cautelar, dentro del plazo de presente que en virtud del artículo 3 de la Ley 472 de 1998, la acción de grupo no es el mecanismo apropiado para resolver las pretensiones de la demanda, pues si bien es cierto, los hechos pueden ser similares en cada uno de los sujetos que conforman la parte actora, también lo es que no se configuran en condiciones uniformes respecto a una misma causa y frente a un grupo determinado.

Aunado a la anterior, resalta que de la lectura integral del Decreto Ley 896 de 2017 atendiendo el tenor literal de las palabras en su sentido natural y obvio, se tiene que la persona que pretenda acceder al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS y obtener los beneficios, debe acreditar unos requisitos mínimos, y será la Entidad la que decida sobre la admisión del aspirante de acuerdo con la disponibilidad presupuestal que exista.

Con base en ello, concluye que al iniciarse la actuación administrativa ya sea de oficio por parte de la Entidad, o bajo la motivación de las personas interesadas en el referido programa, se genera un pronunciamiento por parte de la Administración a través de un acto administrativo en donde se materializa su voluntad dirigida a crear, modificar o extinguir una situación jurídica, según fuere el caso. De tal manera, que cada una de las personas que conforman la parte actora en la causa que nos ocupa, deben acreditar el interés sustancial para que en un evento dado

el Operador Judicial pueda estudiar las pretensiones, es decir, demostrar de forma material y concreta cuál fue la decisión que adoptó la administración. Para el caso en concreto, destaca que los accionantes de manera unánime no logran probar que ante la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - DSCI demostraron que contaban con los requisitos establecidos en el Decreto Ley 896 de 2017, así como la existencia de la disponibilidad presupuestal que les permita acceder o permanecer en el programa, lo que lo dirige a concluir que es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho la convocada a pronunciarse sobre las pretensiones, regulada en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Y en ese orden, al establecerse que la acción de grupo no es el mecanismo procesal dispuesto legalmente para resolver las pretensiones incoadas, como tampoco se logra acreditar por parte de los accionantes el instrumento por el cual se está generando un daño susceptible de indemnización, es lógico acertar que no se reúnen los presupuestos sustanciales y procesales que permitan decretar las medidas cautelares requeridas.

Igualmente, asegura que se confunden con lo que comporta el objeto de las pretensiones, desnaturalizando de esta forma el sentido jurídico de las medidas cautelares, que en esencia es el aseguramiento del cumplimiento del fallo.

Insiste en que los acá accionantes no aportaron las justificaciones y las pruebas necesarias que permitan inferir que las medidas cautelares sean proporcionales, necesarias o efectivas, por el contrario, adoptar estas medidas perjudican al PNIS al tener que realizar operaciones contables no contempladas que puedan acarrear el menoscabo de los beneficios entregados a las 99.097 familias que se comprometieron a sustituir voluntariamente, permitir la ocurrencia de tal situación afectaría el interés general, pues aquellas pretenden materializar las pretensiones sin un procedimiento administrativo previo. Así las cosas, de prosperar estas medidas cautelares no se estaría protegiendo el objeto del proceso ni garantizando la efectividad de la sentencia sino anticipando la sentencia.

Con respecto a las medidas de urgencia, principalmente asevera que los accionantes confunden el presente medio de control con una acción de tutela, aunado a ello, sin aportar las pruebas pertinentes hacen alusión a una crisis humanitaria que carece de nexos causal, luego, solicitan la entrega de mercados y kits de protección sanitaria e higiene en general. Sobre el particular, enfatiza que esta medida es desproporcionada en tanto que en el desarrollo del PNIS no se tiene contemplado ni presupuestado el entregar mercados y kits sanitarios o higiénicos, pues estos elementos no se identifican dentro de ninguno de los componentes del programa, en ese orden de ideas, es imprescindible considerar los principios de planeación del gasto y que el PNIS corresponde a una política pública y no a un derecho que pueda ser reivindicado a través de este medio de control, entonces, la separación de poderes y el sistema de "Checks and Balances" tienen como consecuencia que la separación de poderes debe interpretarse con fundamento en el principio de separación funcional y

administrativa de los órganos que integran la estructura del Estado para el cumplimiento de sus funciones y la realización de sus fines, conforme lo señala el artículo 113 de la Constitución Política (PDF 18DescorreMC 2020-00557).

2.2.2. NACIÓN - MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

En el escrito allegado por la parte accionada, a través de su apoderada, manifiesta que las medidas pedidas por la parte accionante son desproporcionadas por cuanto el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - PNIS dispuesto en el Decreto Ley 896 de 2017 para acceder a dichos beneficios es deber de los aspirantes acreditar unos requisitos exigidos para ser admitido de acuerdo con la disponibilidad presupuestal.

De otra parte, resalta que no se disponen en dicho decreto, la entrega de ayuda humanitarias en atención a las medidas sanitarias de aislamiento obligatorias adoptadas en el marco de la pandemia COVID-19, como se dispone por la parte accionante. Así mismo, se omite el principio de separación funcional y administrativa de los órganos que integran la estructura del Estado para el cumplimiento de sus funciones y la realización de sus fines, conforme lo señala la Constitución Política.

En consecuencia, considera que no se cumplen los requisitos ni están dadas las condiciones legales y probatorias para que proceda la medida cautelar, pues la parte accionante no ha cumplido con su carga argumentativa y probatoria, en particular con respecto a demostrar la necesidad de la medida para proteger y garantizar el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, sino que no se evidencia afectación alguna a estos que hagan procedente la medida cautelar, máxime cuando los accionantes tienen otros instrumentos judiciales en curso, bajo argumentos similares, orientados a satisfacer sus pretensiones (PDF 19DescorreMC 2020-00557).

2.2.3. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA – CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA ESTABILIZACIÓN Y LA CONSOLIDACIÓN

Por medio de apoderado judicial, se opone a la medida cautelar presentada por la parte accionante, haciendo referencia a las medidas pedidas y su fundamento, para luego resaltar que la solicitud se sustentó en el artículo 230 del CPACA, cuando para las acciones de grupo, la Ley 472 de 1998, norma especial, estableció un régimen para las medidas cautelares en los artículos 58-60, por lo tanto es menester remitirse al Código General del Proceso que estableció las reglas para solicitar, decretar, practicar, modificar, sustituir y revocar las medidas cautelares en los procesos declarativos en su artículo 590.

Después de hacer mención a jurisprudencia del Consejo de Estado¹ sobre el punto,

¹ Colombia, Consejo de Estado, Sección Tercera del Honorable Consejo de Estado, Auto de fecha 17 de junio de 2018, rad. 27001-23-31-000-2017-00062-01 (AG) C.P. María Adriana Marín.

considera que lo procedente en el presente caso es rechazar la solicitud de medidas cautelares, que fueron invocadas con fundamento en una norma equivocada, sin que le sea permitido el Juez de la causa adecuar la solicitud, frente a un proceso típico de justicia rogada (PDF 20DescorreMC 2020-00557)

III. CONSIDERACIONES

3.1. Normativa aplicable al medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo, en relación con el tema de las medidas cautelares:

En relación con el medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo, por la especialidad que se predica en estos casos, el legislador instituyó un régimen particular, el cual está contenido en la Ley 472 de 1998²; sin embargo, la Ley 1437 de 2011 acarreó la modificación parcial del referido régimen en lo atinente a la pretensión, la caducidad y la competencia.

Dicho cuerpo normativo también regula lo concerniente a la procedencia de las medidas cautelares en todos los procesos declarativos que se adelantan ante esta jurisdicción (entre estos, las **acciones de grupo**³ que se ventilan contra entidades públicas o particulares cuando ejercen función administrativa), incluidos los procesos de defensa y protección de derechos e intereses colectivos, siempre y cuando estos sean del conocimiento de esta jurisdicción -artículo 229 *ibidem*-⁴.

No obstante lo anterior, tratándose del decreto de medidas cautelares en el marco de las acciones de grupo, corresponde señalar que el artículo 58 de la Ley 472 de 1998, hace expresa remisión al Código de Procedimiento Civil (hoy Código General del Proceso), al disponer que *"proceden las medidas cautelares previstas en el Código de Procedimiento Civil para los procesos ordinarios. El trámite para la interposición de dichas medidas, al igual que la oposición a las mismas, se hará de acuerdo con lo establecido en el Código de Procedimiento Civil."*

Sobre la eventual doble regulación de la misma materia y conflicto normativo entre la Ley 472 de 1998 y la Ley 1437 de 2011, la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, a la cual se acoge el Despacho, aludiendo a lo dicho por la Corte Constitucional en sentencia C-284 de 2014, se pronunció⁵ precisando que los jueces contenciosos administrativos, en los procesos que se tramitan en ejercicio de la acción de grupo, pueden decretar las medidas cautelares previstas en la Ley 1437 de 2011, así como en la Ley 472 de 1998 (concretamente las del CGP, porque la Ley 472 remite a ese estatuto procesal), normas que se

² "Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones".

³ Los procesos que se adelantan en ejercicio de la acción de grupo (hoy medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo) son de naturaleza declarativa, porque en ellos se pretende el reconocimiento de una indemnización.

⁴ La sentencia C-284/2014 declaró inexecutable la expresión "y en los procesos de tutela", contenida en el parágrafo del artículo 229 del CPACA, por considerar que el régimen de medidas cautelares del CPACA no era aplicable a los procesos de tutela, entre otras razones, porque "incorpora al marco normativo de la tutela ingredientes radicalmente incompatibles con la informalidad del amparo, y en cuya virtud se privilegiarían las formas sobre lo sustancial (...)".

⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, providencia del 23 de mayo de 2017, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico, Radicación número: 68001-23-33-000-2014-00821-01(AG)A.

complementan, además, en materia procedimental.

En ese orden, hay que recordar que las medidas cautelares en la Ley 1437 de 2011 -CPACA-, consagran, además de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo⁶, las que se consideren necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, las cuales podrán decretarse en cualquier estado del proceso -artículo 229 del CPACA-.

En efecto, el artículo 230 del CPACA señala que el juez puede decretar las siguientes medidas cautelares: i) ordenar que se mantenga la situación, o que restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible; ii) suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual; iii) suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo; iv) ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos e v) impartir órdenes o imponer a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.

El decreto de tales medidas procede cuando se cumplan los requisitos del artículo 231 del CPACA. La de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo procede por la violación de las normas invocadas como vulneradas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado. Si, con ocasión de esa medida cautelar, se pretende el restablecimiento y la indemnización de perjuicios, al menos sumariamente, debe probarse la existencia de los mismos.

Las demás medidas cautelares, diferentes a la de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, para su decreto, deben cumplir los siguientes requisitos: i) que la demanda esté razonadamente fundada en derecho; ii) que el demandante haya demostrado, al menos de forma sumaria, la titularidad del derecho pretendido; iii) que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla y iv) que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones: a) que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o b) que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida, los efectos de la sentencia serían nugatorios.

De otra parte, cabe señalar que el CPACA estableció las medidas cautelares de urgencia -artículo 234-⁷, las cuales, para su decreto, también deben cumplir los

⁶ "El presente capítulo referente a las medidas cautelares incorpora a la legislación colombiana uno de los más trascendentales cambios en materia contenciosa administrativa. Puede afirmarse, sin incurrir en ninguna exageración, que antes de la Ley 1437 el tema de las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo tradicional se reducía a una: la suspensión provisional, cuya procedencia jurídica se encontraba circunscrita solo a algunos eventos de impugnación judicial de actos administrativos y cuya eficacia práctica era muy poca, dados los límites y requisitos legales y jurisprudenciales instituidos para el efectos" (Comentarios al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, José Luis Benavides, Universidad Externado de Colombia).

⁷ "Artículo 234. Medidas cautelares de urgencia. Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior (...)"

requisitos mencionados en precedencia, estos son, los del artículo 231 *ibídem*. La única diferencia de estas frente a las demás se evidencia en el trámite, pues, en las de urgencia no se exige correr traslado a la contraparte, lo que sí, de conformidad con el artículo 233 del CPACA, debe hacerse con las otras.

Así las cosas, a continuación, procederá el Despacho a analizar la procedencia de las medidas cautelares pedidas por la parte accionante, bajo el criterio que la Ley 1437 de 2011 -CPACA- no desarticuló el régimen de medidas cautelares previsto en la Ley 472 de 1998, tanto para las acciones populares como para las de grupo, pues se complementan, de ahí que al listado de medidas cautelares contenidas en el CPACA -el cual es enunciativo, mas no taxativo-, debe sumársele las de la Ley 472 de 1998 (que, para las acciones de grupo, son las del CGP, dada la expresa remisión que a ellas hizo la Ley 472).

3.2. Caso Concreto

La parte demandante, con la petición de medidas cautelares efectuada en el libelo demandatorio, acompaña los siguientes documentos:

1. Certificado de existencia y representación legal de la Corporación Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez.
2. Poderes conferidos a la Corporación Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez y a la apoderada de la parte accionante.
3. Copia simple de las cédulas de ciudadanía de los accionantes mayores de edad.
4. Copia simple de registros civiles de accionantes menores de edad.
5. Copia simple del documento denominado Conclusiones Reunión 6 y 7 de diciembre, en el marco de la Instalación de la ZVTN en la vereda Caño Indio, municipio de Tibú.
6. Copia simple del acuerdo entre el Gobierno Nacional, las FARC-EP y las comunidades campesinas de las veredas: Caño Indio, El Progreso 2, Chiquinquirá y Palmeras Mirador, del municipio de Tibú; en el marco de la implementación de la zona veredal transitoria de normalización y el impulso del PNIS para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, de fecha 28 de enero de 2017.
7. Copia simple del Acuerdo Colectivo para la Sustitución Voluntaria y Concertada de Cultivos de Uso Ilícito del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) de las veredas Caño Indio, Palmeras Mirador, Chiquinquirá y Progreso 2 del municipio de Tibú, departamento de Norte de Santander suscrito el 26 de marzo de 2017.
8. Copia simple de los Acuerdos para Eliminar de Manera Inmediata los Cultivos de Uso Ilícito en Zonas Veredales Transitorias de Normalización, que fueron suscritos por cultivadores y amedieros.
9. Copia simple de los Formularios de vinculación de núcleos familiares y establecimiento de compromisos para los procesos de sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito para el desarrollo territorial en el marco de la implementación del Acuerdo Final para la Terminación de Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, que fueron suscritos por las familias accionantes.
10. Copia simple de las solicitudes presentadas por las familias accionantes ante la entidad encargada de la implementación del PNIS con el fin de que se dé cumplimiento a los compromisos del programa.
11. Copia simple respuesta entregada a las familias accionantes por parte de la entidad encargada de la implementación del PNIS.
12. Copia simple del oficio OF118-00087341 / JMISC 111760, del 2 de agosto de 2018.

13. Copia simple de la petición presentada por la Corporación Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez- CCALCP ante la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación.
14. Copia simple de la respuesta entregada a la Corporación Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez- CCALCP, por parte de la Comisión de Servicios de la Presidencia de la República.
15. Copia simple de la investigación diagnóstica social adelantado por la Corporación Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez, en el que se incluye la caracterización del territorio, de los núcleos familiares relacionados en la presente acción y de las afectaciones causadas a los mismos, con ocasión del incumplimiento a los acuerdos de sustitución de cultivos de uso ilícito.
16. Copia simple Declaración Política del II Asamblea de Cultivadores y Recolectores de Hoja de Coca del Catatumbo.
17. Copia simple informe Gira de Incidencia Política y Visibilización Nacional: situación defensoras y defensores de DD.HH., del nororiente colombiano. Julio 5 de 2018.
18. Copia simple documento solicitud de reunión ante el Ministerio del Interior para socializar situación de riesgo de comunidades y procesos organizativos del nororiente colombiano. Junio 27 de 2018.
19. Copia simple Informe Situación Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, presentado en el marco de la visita del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los (as) defensores (as) de Derechos Humanos, señor Michel Forst. Julio de 2018.
20. Copia simple informe Situación de Defensoras de Derechos Humanos de la Corporación Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez- CCALCP en la región Nororiental de Colombia, hacia las garantías para el ejercicio de su labor en el marco de la visita del relator sobre los Derechos de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos ante la CIDH. Noviembre de 2018.
21. Copia simple del informe Panorama de la situación de riesgo y amenaza en el Catatumbo: exigencias para la implementación de garantías de seguridad a la vida en condiciones dignas, a la paz y la permanencia en el territorio presentado por la Asociación Campesina del Catatumbo- Ascamcat. Noviembre 23 de 2018.
22. Copia simple informe Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016 presentado en julio de 2017 elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito- UNODC.
23. Copia simple informe Análisis de la fase inicial de diseño e implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito- PNIS. Elaborado por la Defensoría del Pueblo, delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras en diciembre de 2017.
24. Copia simple del Vigésimo Quinto Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República. Año 2018.
25. Copia simple del Vigésimo Sexto Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República. Julio de 2019.
26. Comunicado de la Coordinadora de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana COCCAM. Abril 4 de 2018.
27. Copia simple Informe Grave situación de derechos humanos. Región Catatumbo. Noviembre 20 de 2018.
28. Copia simple Informe Nacional sobre violación de Derechos Humanos en la implementación del punto 4. Solución al problema de las drogas ilícitas a la COCCAM. Diciembre 10 de 2018.
29. Copia simple de la respuesta entregada por la Presidencia de la República al señor Pascual Buitrago Carrillo, con fecha 28 de diciembre de 2019.
30. Copia simple del Informe "Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: Hacia la transformación territorial", elaborado por el Instituto Kroc, de junio de 2020.
31. Copia simple de la base de datos de Inscritos Caño Indio, allegado por la Agencia de Renovación del Territorio al Juzgado 5 Administrativo del Circuito de Cúcuta, en el marco de la acción de tutela presentada por los demandantes.

32. Copia simple de la respuesta entregada por la Agencia de Renovación del Territorio al Juzgado 5 Administrativo del Circuito de Cúcuta, en el marco de la acción de tutela presentada en favor de las familias accionantes.

Sobre el acatamiento de los requisitos legales de procedencia de las medidas cautelares solicitadas, especialmente en cuanto a que la demanda esté razonablemente fundada en derecho, en el libelo se indica que el compromiso por parte del Estado en la entrega y materialización de los proyectos productivos, está contenido, no solo en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera; también en los acuerdos que de manera individual se suscribieron con las familias accionantes que tienen la calidad de cultivadores, amedieros o no cultivadores (propietarios). Agrega que tales proyectos productivos, a pesar de que debían entregarse, a más tardar en el año 2019, no han sido entregados a la fecha, generando una grave crisis económica en las familias demandantes, quienes han visto afectados sus derechos a la dignidad, vida y a su seguridad alimentaria.

Respecto a que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados, su apoderada resalta las pruebas de la calidad de suscriptores de acuerdos de erradicación de cultivos de uso ilícito de la parte accionante y así mismo, de los acuerdos por parte del Estado Colombiano respecto a la entrega de proyectos productivos y formalización de la propiedad (para cultivadores y propietarios) y de generación de empleo (para recolectores).

Adicionalmente, se hace alusión a las bases de datos que fueron proporcionadas por la Agencia de Renovación del Territorio, en donde consta que las familias demandantes hacen parte del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito; además, se aportan documentos relativos a los acuerdos suscritos por los demandantes, que confirman dicha calidad. En el mismo sentido, se aporta prueba referente a que, a la fecha, las familias demandantes no han recibido los proyectos productivos de ciclo corto y ciclo largo, que el Estado Colombiano se comprometió a entregar. Para ello, se aporta copia de la respuesta que la Agencia de Renovación del Territorio entregó al Juzgado 5 Administrativo del Circuito de Cúcuta, en el marco de una acción de tutela presentada por las familias demandantes, en la que consta que, en su totalidad, se encuentra pendiente la entrega de los mencionados proyectos.

En cuanto al aporte de documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla, que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable y que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios, la parte accionante sostiene que no cuentan con ninguna fuente de ingreso y que, ante la situación de crisis económica y humanitaria, algunos se han visto en la obligación de desplazarse.

Adicionalmente, asegura que mediante los informes aportados, se sustenta el riesgo latente de la parte accionante de resiembra de cultivos de uso ilícito por causa de la presión de grupos armados ilegales y de la situación de crisis humanitaria.

Al respecto, una vez verificado el contenido de la documentación aportada por la parte accionante junto con la demanda, a primera vista no se advierte la titularidad del derecho de los accionantes y la existencia de un perjuicio irremediable, toda vez que, si bien entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- FARC EP se suscribió el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera suscrito, conforme el contenido y las respuestas dadas por el Gobierno Nacional a las solicitudes presentadas por los accionantes, dentro del marco del programa PNIS (Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos), se acordó la entrega de los proyectos productivos de ciclo corto e ingreso rápido y de ciclo largo, previa planificación y concertación con la comunidad de las líneas productivas y planes de inversión familiar, para la posterior contratación del aliado u operador de asistencia técnica, y la inversión óptima de los recursos en el marco de la integralidad siguiendo el cronograma de ejecución que, según la documentación allegada, se encuentra en curso.

De las respuestas dadas por el Gobierno Nacional a las solicitudes presentadas por los accionantes, se observa que el componente de sostenimiento y asistencia alimentaria está contemplado en el programa por un monto único de \$1.800.000.00 por familia, el cual ya fue concertado con las comunidades mediante la construcción de un plan de inversión familiar, habiéndose realizado las compras y entregas a todas las familias en las condiciones pactadas.

Lo anterior se corrobora con la misma demanda donde se acepta que varios núcleos familiares han recibido componentes como parte del Programa de Atención Inmediata PAI, por lo que no está evidenciado el incumplimiento de dicho compromiso concertado con el Gobierno Nacional.

Por consiguiente, no es claro para el Despacho que las familias aquí accionantes se encuentran en crisis humanitaria, desplazamiento y además que tal situación provenga directamente de la falta de implementación del PNIS (Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos) y demás componentes del Acuerdo.

El *perjuicio irremediable*, según la Corte Constitucional, debe ser inminente, grave, que, además, requiera de medidas urgentes e impostergables⁸.

⁸ "En primer lugar, el perjuicio debe ser inminente o próximo a suceder. Este exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño. En segundo lugar, el perjuicio ha de ser grave, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de determinación jurídica. En tercer lugar, deben requerirse medidas urgentes para superar el daño, entendidas éstas desde una doble perspectiva: como una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y como respuesta que armonice con las particularidades del caso. Por último, las medidas de protección deben ser impostergables, esto es, que respondan a criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable" (T-1316/2001).

En este caso, aunque es evidente la existencia del Acuerdo, dentro del cual se incluyen varios compromisos y actividades por desarrollar, como es el de la formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos en el municipio de Tibú, Norte de Santander, según la documentación allegada, su implementación no es *inminente* o *inmediata*, porque conlleva el agotamiento de una serie de etapas previas de planificación y la construcción de una metodología para asegurar la mayor participación e inclusión, máximo consenso posible, optimización y mayor equidad en el uso y ejecución de los recursos asignados, etapas de las que no se tiene certeza su tiempo de duración, de ahí que no se cumpla la condición del artículo 231 del CPACA, numeral 2 y numeral 4, literal a), consistente en demostrar “la titularidad del derecho” y que “*al no otorgarse la medida se cause o un perjuicio irremediable*”.

De acuerdo con lo informado por la Presidencia de la República en oficio del 3 de febrero de 2020 (págs. 558- PDF 003AnexosDemanda), según la ruta de intervención del PNIS, con las familias vinculadas al Plan, se desarrollaron en un periodo de 29 meses los siguientes componentes:

- **Asistencia Alimentaria Inmediata:** Consiste en la entrega de una remuneración económica por concepto de adelantar actividades de apoyo a la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos, adecuación y preparación de tierras para siembras legales y trabajos de interés comunitario. La asistencia alimentaria inmediata corresponde a un valor total de doce millones de pesos (\$12.000.000) por familia – equivalentes a un millón de pesos mensual (\$1.000.000), que se entregarán durante el primer año en seis pagos de dos millones de pesos (\$2.000.000).
- **Asistencia Técnica Integral:** se concibe como un servicio, adelantado por un equipo profesional y técnico, enfocado a acompañar a las familias en la implementación y/o fortalecimiento de sus actividades productivas lícitas, la adopción de buenas prácticas agropecuarias, la generación de esquemas de gestión socio empresarial y financiera, la promoción de estrategias de comercialización para mercados inclusivos públicos y privados, el desarrollo de actividades de agregación de valor, asociatividad y economía solidaria, educación nutricional y hábitos de vida saludables, gestión del riesgo, participación social y comunitaria.
- **Seguridad Alimentaria:** Se considera la implementación del componente Huerta Casera – Autoabastecimiento y Seguridad Alimentaria, como las acciones orientadas a generar las condiciones enfocadas a lograr la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa¹, lo anterior a través de la promoción de la producción diversificada y sostenible de alimentos, que contemple la cultura y tradiciones de la población y las condiciones agroecológicas de la zona y de la recuperación de la capacidad productiva agropecuaria de las familias vinculadas a la estrategia.
- **Proyecto Productivo:** La intervención de proyectos productivos busca el fortalecimiento de una base económica local y regional en el corto, mediano y largo plazo, que ofrezca fuentes estables y sostenibles de ingresos a través de la implementación de alternativas agrícolas, pecuarias, forestales, de transformación y/o de servicios, identificadas a partir del análisis de las condiciones agroecológicas del territorio, las potencialidades y competitividad del mismo frente a las dinámicas de los mercados, así como de las características de la población.

A la fecha en el municipio de Tibú las familias cultivadoras y no cultivadoras se encuentran en las siguientes etapas:

Departamento	Municipio	Familias con al menos un pago de Asistencia Alimentaria Inmediata	Familias con Asistencia Técnica	Familias con Seguridad Alimentaria
NORTE SANTANDER	DE TIBÚ	1.350	553	553

Fuente: SISPNIS. Corte 30 de noviembre de 2019.

Así mismo, 540 familias cuentan con un plan de inversión formulado para adelantar el proyecto productivo.

En los ejercicios de diagnóstico sobre el PNIS, en 2018 se identificó como una de las principales dificultades la ruta de intervención de 24 meses para el cumplimiento de las obligaciones adquiridas con las familias vinculadas con tiempos inviables, debido a los procesos operativos, técnicos y financieros requeridos para la intervención. Esta ruta fue ajustada a 29 meses posterior a la etapa de caracterización de las familias.

Aunado a ello, el programa inició operaciones con una financiación insuficiente que no alcanzaba a cubrir los compromisos pactados con las familias vinculadas. Por lo anterior, desde agosto de 2018 el programa adelanta gestiones para la financiación y oportuna asignación de recursos que permitan culminar con éxito el proceso de sustitución de las familias vinculadas.

Por otra parte, en la implementación de algunos componentes del PNIS en todo el país, existen situaciones particulares de cada familia en la operación de campo que representan retrasos asociados a falta de cumplimiento de requisitos de ingreso, ya que se pueden encontrar inconsistencias de acuerdo con otras fuentes de contrastación. Igualmente, se presentan incumplimientos tras los resultados encontrados en las visitas de monitoreo o ente verificador realizada a cada familia, toda vez que se pueden presentar casos como que la familia no se encuentra en el momento del monitoreo, no reside en el predio, no cumplió con la erradicación voluntaria de las hectáreas con cultivos ilícitos, entre otros. Esta situación puede ocurrir en otras visitas técnicas de implementación del programa como la no participación en las actividades adelantadas en el marco de implementación del componente de asistencia técnica integral y en el desarrollo las actividades en sus predios para el establecimiento de los proyectos de acuerdo con las recomendaciones de la asistencia técnica.

De tal manera que de los documentos allegados por la parte demandante, no se desprende el hecho "[de] que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla" -artículo 231.3 *ibídem*-⁹, pues, en este caso, sería más gravoso para el interés y el erario público ordenar la entrega de componentes, ayudas alimentarias y no alimentarias, así como alternativas socioeconómicas y ambientales a la parte accionante, sin que se haya agotado el procedimiento y metodología dispuesta para el cumplimiento de los compromisos pactados en el Acuerdo Individual y Colectivo en el marco del PNIS, máxime cuando el Gobierno Nacional da cuenta que el programa inició operaciones con una financiación insuficiente que no alcanzaba a cubrir con los compromisos pactados con las familias.

Aunado a lo anterior, recuérdese que al tenor del artículo 46 de la Ley 472 de 1998, la acción de grupo se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios.

De acuerdo con ello, se destaca que la situación puesta de presente no supone un detrimento para la parte accionante, toda vez que, en caso de que a través de la presente acción de grupo se acceda a las pretensiones, las cuales, huelga aclarar,

⁹ "3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público".

algunas coinciden con el objeto y alcance de las medidas cautelares pedidas, dada la naturaleza estrictamente indemnizatoria del presente medio de control, la parte accionada tendrá que reparar los perjuicios reclamados a la parte accionante, razón por la cual *"no existen serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios"* -artículo 231.4, literal b), del CPACA-

En cuanto a las medidas cautelares pedidas relacionadas con el plan de formalización de la propiedad, el Despacho destaca que dicho plan tiene por objetivo promover el acceso a la tierra en favor de aquellas personas que se vinculen al Programa de Sustitución de los Cultivos de Uso Ilícito y se formalice por parte de ellas su compromiso con la sustitución, la no resiembra, ni la vinculación con actividades relacionadas con los cultivos de uso ilícito, de acuerdo con los términos contemplados en la Reforma Rural Integral, sumado al cumplimiento de los requisitos de elegibilidad que establecen los artículos 4, 5 o 6 del Decreto Ley 902 de 2017.

Para acreditar el cumplimiento de las condiciones subjetivas que establece dicha norma, fue creado el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), herramienta derivada de la implementación de la Reforma Rural Integral que consigna públicamente los sujetos de ordenamiento (de acceso a tierras o formalización de la propiedad), y el cual es conformado y administrado por la Agencia Nacional de Tierras.

Por consiguiente, se hace necesario evidenciar que el grupo accionante se encuentra inscrito y registrado en el RESO y el estado del trámite de su acceso a tierras y formalización de la propiedad.

Como consecuencia de lo anterior, será la sentencia el momento procesal oportuno y pertinente para dilucidar, una vez recaudado el material probatorio necesario y suficiente, de manera apropiada, la presente controversia en torno a la responsabilidad patrimonial de la parte accionada, por el daño reclamado por el grupo accionante, en su condición de beneficiarios de los programas de formalización de la propiedad y firmaron los acuerdos individuales de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito en el municipio de Tibú, Norte de Santander, como consecuencia del incumplimiento de deberes y obligaciones derivadas del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Así pues, no resulta procedente decretar las medidas cautelares pedidas, porque no se cumplen a cabalidad las condiciones exigidas por el artículo 231 del CPACA.

Por lo anteriormente expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER,**

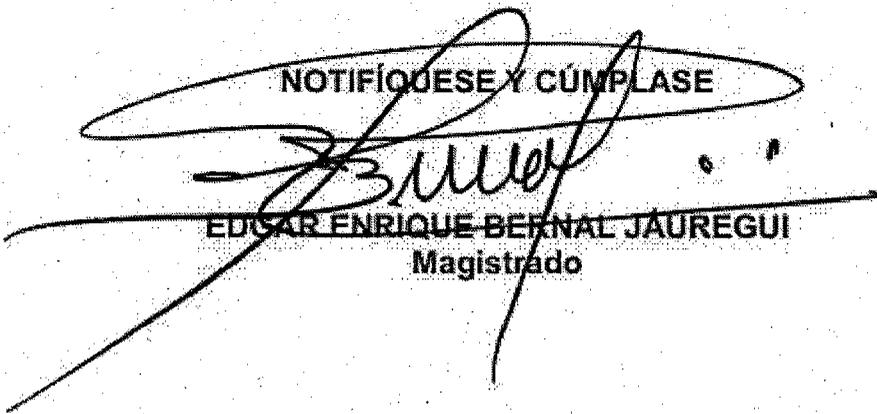
RESUELVE

PRIMERO: **NEGAR** la solicitud de medida cautelar presentada por la parte accionante por las razones expuestas en la parte motiva de la providencia.

SEGUNDO: Por Secretaría, **COMUNICAR** el contenido del presente auto a las partes.

TERCERO: Una vez ejecutoriado el presente auto, pasar el expediente a Despacho para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI
Magistrado



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, veinticuatro (24) de marzo del dos mil veintiuno (2021)

Ref: **Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento**
Rad. **54-001-23-33-000-2016-00220-00**
Actor: Yamile Stella Laureano
Demandado: UAE de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP

De conformidad con lo reglado en el inciso 4º artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y por haber sido presentado de manera oportuna recurso de apelación contra la sentencia de fecha 08 de octubre de 2020 por parte del apoderado de la demandada UAE de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP **SE CITA** a las partes, a sus apoderados, al señor Procurador para Asuntos Administrativos, con el fin de llevar a cabo la **AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN** de que trata la norma en cita, para lo cual se señala como fecha el **día quince (15) de abril** del año en curso a **las 9:00 a.m.**

Se advierte a las partes que conforme lo señala la norma citada, la asistencia a la audiencia es obligatoria, y si la apelante no asiste a la misma, se declarará desierto el recurso.

Para la gestión y el trámite de la audiencia virtual programada, se utilizarán los medios virtuales tecnológicos -Microsoft Teams-, en implementación del uso de las Tecnologías de la Información y las comunicaciones (TICS), en virtud de lo dispuesto por el Decreto Legislativo 806 del 4 de junio de 2020, en concordancia con el Acuerdo PCSJA20-11581 del 27 de junio de 2020 del CSJ.

En consecuencia, a través de la Secretaría del Tribunal, conforme lo establecido en el artículo 7 del Decreto Legislativo 806 convóquese a las partes y demás intervinientes para participar en la audiencia virtual señalada.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
San José de Cúcuta, veinticuatro (24) de marzo del dos mil veintiuno (2021)

Ref: **Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento**
Rad. 54-001-23-33-000-2014-00352-00
Actor: Edward Alberto Rangel Páez
Demandado: Nación- Procuraduría General de la Nación

De conformidad con lo reglado en el inciso 4º artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y por haber sido presentado de manera oportuna recurso de apelación contra la sentencia de fecha 23 de julio de 2020 por parte del apoderado de la demandada Procuraduría General de la Nación, **SE CITA** a las partes, a sus apoderados, al señor Procurador para Asuntos Administrativos, con el fin de llevar a cabo la **AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN** de que trata la norma en cita, para lo cual se señala como fecha el **día quince (15) de abril** del año en curso a **las 8:30 a.m.**

Se advierte a las partes que conforme lo señala la norma citada, la asistencia a la audiencia es obligatoria, y si la apelante no asiste a la misma, se declarará desierto el recurso.

Para la gestión y el trámite de la audiencia virtual programada, se utilizarán los medios virtuales tecnológicos -Microsoft Teams-, en implementación del uso de las Tecnologías de la Información y las comunicaciones (TICS), en virtud de lo dispuesto por el Decreto Legislativo 806 del 4 de junio de 2020, en concordancia con el Acuerdo PCSJA20-11581 del 27 de junio de 2020 del CSJ.

En consecuencia, a través de la Secretaría del Tribunal, conforme lo establecido en el artículo 7 del Decreto Legislativo 806 convóquese a las partes y demás intervinientes para participar en la audiencia virtual señalada.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
Magistrado Sustanciador CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
San José de Cúcuta, veintitrés (23) de marzo del dos mil veintiuno (2021)

Ref: Radicado : 54-001-23-33-000-2021-00016-00
Acción : Nulidad Electoral
Actor : Mayra Alejandra Hurtado García
Contra : Concejo del Municipio de Cúcuta- Karol Yessid Blanco
Monroy- Municipio De San José De Cúcuta- Personería de
Cúcuta.

Visto el informe secretarial que antecede y teniendo en cuenta que el recurso de apelación visto a documento digital No 15 del expediente, fue presentado y sustentado oportunamente, de conformidad con lo previsto en el inciso final del artículo 277 del C.P.A.C.A. por ser procedente **CONCÉDASE** el recurso de apelación interpuesto la parte demandante, en contra del auto de fecha 11 de febrero de 2021, mediante la cual se negó la medida cautelar solicitada de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandando de elección del personero del Municipio de Cúcuta.

En consecuencia, **REMÍTASE** el expediente al Honorable Consejo de Estado previas las anotaciones secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ

Magistrado



REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
San José de Cúcuta, veintiséis (26) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

Proceso Rad: 54001-23-33-000-2020-00640-00
Demandante: Jesús Navas Aparicio
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional
Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Visto el informe secretarial que antecede y de acuerdo al numeral 1° del artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021, observados los requisitos de ley, debe decidirse por el Despacho sobre la concesión del recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandante contra la providencia del 25 de febrero de 2021 notificada y proferida por esta Corporación, a través de la cual se rechazó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por el señor Jesús Navas Aparicio, conforme a lo siguiente:

1°.- Mediante auto del 25 de febrero de 2021¹ (visto en el archivo PDF denominado "008. Auto Rechaza Demanda 2020-00640") se decidió rechazar la demanda del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por el señor Jesús Navas Aparicio.

2°.- La apoderada de la parte demandante, presentó el día 04 de marzo de 2021², el recurso de apelación contra el auto del 25 de febrero de 2021.

3°.- Por Secretaría del Tribunal Administrativo de Norte de Santander se dio traslado del recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandante, por estado, el día 9 de marzo de 2021³.

4°.- El Agente del Ministerio Público recorrió el traslado del recurso de apelación, el día 11 de marzo de 2021⁴.

5°.- La Ley 2080 de 2021 entró en vigencia el 25 de enero de la misma anualidad, señalando en el inciso 4° del artículo 86 que los recursos interpuestos se regirán por las leyes vigentes cuando se fueron presentados.

En ese sentido, es diáfano para este Despacho que lo procedente es conceder en el efecto suspensivo para ante el H. Consejo de Estado, el recurso de apelación presentado por la apoderada de la parte demandante por cuanto el mismo fue interpuesto oportunamente y se encuentra debidamente sustentado, con fundamento en lo reglado en el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021.

En consecuencia se dispone:

1.- Concédase, en el efecto suspensivo, para ante el H. Consejo de Estado el recurso de apelación, interpuesto por la apoderada de la parte demandante, en

¹ Notificado por estado el 1° de marzo de 2021.

² Ver archivo PDF denominado "010Correo Recurso Apelación Auto – 2020-00640"

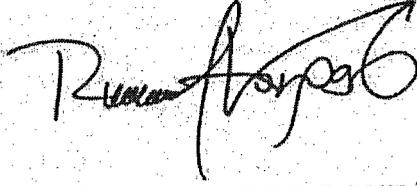
³ Ver archivo PDF denominado "011.TrasladoRecursoA.pdf"

⁴ Ver archivo PDF denominado "012 Descorre Traslado Recurso Procurador 24"

contra de la providencia del 25 de febrero de 2021, proferida por esta Corporación.

2.- Por secretaría remítase el expediente al H. Consejo de Estado para el trámite del recurso de apelación que se concede, previas las anotaciones secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
Magistrado



REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
San José de Cúcuta, veinticinco (25) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

Ref: Proceso Rad: 54-001-33-33-005-**2020-00234**-01
Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: Carmen Cecilia Varón Portilla – Robert Iván Maestre Orozco
Demandado: Fiscalía General de la Nación

En atención al informe secretarial que antecede, debe la Sala decidir sobre el impedimento planteado por la señora Jueza Quinta Administrativa Oral de Cúcuta, para conocer del asunto de la referencia, conforme lo siguiente:

I.- Antecedentes

Mediante auto de fecha 1° de febrero de 2021, la doctora Jenny Lizeth Jaimes Granados, en su condición de Jueza Quinta Administrativa Oral del Circuito de Cúcuta, remitió a este Tribunal el expediente de la referencia, en razón a su declaratoria de impedimento para conocerlo de conformidad con lo señalado en el artículo 130 de la ley 1437 de 2011, al advertir que está incurso en la causal de impedimento prevista en el numeral 1° del artículo 141 del Código General del Proceso.

Igualmente manifiesta que su impedimento se encuentra fundado en que como Juez, está en circunstancias fácticas y jurídicas semejantes a las de los demandantes, respecto a la pretensión de la inclusión de la bonificación de actividad judicial como factor salarial.

En virtud de lo anterior, considera que no le es posible separarse del interés por las resultas del proceso y por tanto debe apartarse del conocimiento del proceso de la referencia, ante la existencia de límites legales que le imposibilitan actuar con imparcialidad e independencia que caracterizan la labor judicial.

Finalmente señala que como quiera que el impedimento invocado comprende a los demás Jueces Administrativos de Cúcuta, debe darse aplicación a lo reglado en el numeral 2, del artículo 131, de la ley 1437 de 2011.

II.- Consideraciones

De conformidad con lo previsto en el numeral 2, del art. 131, de la ley 1437 de 2011 y en aplicación de los principios de celeridad y economía procesal la Sala encuentra innecesario e improcedente remitir el expediente a los demás Jueces Administrativos para que manifiesten su impedimento, pues respecto de ellos también concurre la causal de recusación prevista en el numeral 1° del artículo 141 del Código General del Proceso, para conocer del asunto de la referencia, pues al encontrarse vinculados laboralmente a la Rama Judicial al igual que los demandantes, les nace el interés en el resultado del proceso, cuya pretensión principal es la inclusión de la bonificación de actividad judicial como factor salarial.

Por tal razón, se aceptará el impedimento propuesto por la mencionada funcionaria y como consecuencia de ello, se le separará a ella y a los demás Jueces Administrativos del Circuito del conocimiento del proceso de la referencia.

Por todo lo anterior, encuentra la Sala que lo procedente es ordenar que por Secretaría se remita el expediente al Despacho del Presidente del Tribunal, a fin de que se sirva fijar fecha y hora para efectuar **SORTEO DE CONJUEZ** que ha de reemplazar a los Jueces, dentro del presente proceso.

En mérito de lo expuesto, la Sala del Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

RESUELVE

PRIMERO: ACÉPTESE el impedimento planteado por la señora Jueza Quinta Administrativa Oral del Circuito de Cúcuta, doctora Jenny Lizeth Jaimes Grimaldos, para conocer del presente asunto y por lo tanto se declara separada ella y a los demás Jueces Administrativos del Circuito de Cúcuta del conocimiento del mismo, por las razones expuestas en la parte motiva.

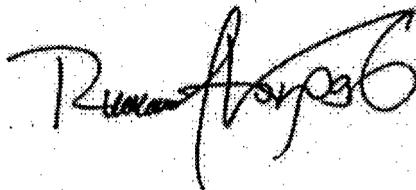
SEGUNDO: Por Secretaría **REMÍTASE** el presente expediente al Despacho del Presidente del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, a fin de que se sirva fijar fecha y hora para efectuar **SORTEO DE CONJUEZ** que ha de reemplazar a los jueces.

TERCERO: Una vez sorteado el conjuez, remítase el expediente al juzgado de origen para que se continúe con el trámite del mismo, previas las anotaciones secretariales a que haya lugar.

CUARTO: COMUNÍQUESE esta decisión a la funcionaria impedida, para los efectos pertinentes.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

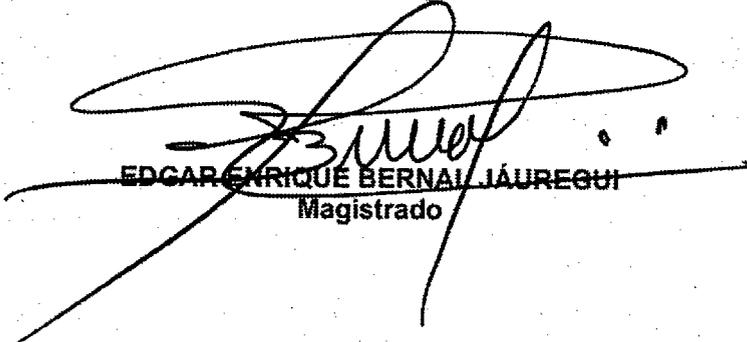
(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión No. 04 de la fecha)



ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
Magistrado



HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado



EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI
Magistrado



REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
San José de Cúcuta, veinticinco (25) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

Ref: Proceso Rad: 54-001-33-33-003-2020-00264-01
Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: Rubén Darío Núñez y otros.
Demandado: Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva Seccional
Administrativa Judicial

En atención al informe secretarial que antecede, debe la Sala decidir sobre el impedimento planteado por el señor Juez Tercero Administrativo Oral de Cúcuta, para conocer del asunto de la referencia, conforme lo siguiente:

I.- Antecedentes

Mediante auto de fecha 16 de febrero de 2021, el doctor Bernardino Carrero Rojas, en su condición de Juez Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, remitió a este Tribunal el expediente de la referencia, en razón a su declaratoria de impedimento para conocerlo de conformidad con lo señalado en el artículo en el artículo 130 de la ley 1437 de 2011, al advertir que está incurso en la causal de impedimento prevista en el numeral 1º del artículo 141 del Código General del Proceso.

Igualmente manifiesta que su impedimento se encuentra fundado en que como Juez, está en circunstancias fácticas y jurídicas semejantes a las de la demandante, respecto a la pretensión de la inclusión de la bonificación de actividad judicial como factor salarial.

En virtud de lo anterior, considera que no le es posible separarse del interés por las resultas del proceso y por tanto debe apartarse del conocimiento del proceso de la referencia.

Finalmente señala que como quiera que el impedimento invocado comprende a los demás Jueces Administrativos de Cúcuta, debe darse aplicación a lo reglado en el numeral 2, del artículo 131, de la ley 1437 de 2011.

II.- Consideraciones

De conformidad con lo previsto en el numeral 2, del art. 131, de la ley 1437 de 2011 y en aplicación de los principios de celeridad y economía procesal la Sala encuentra innecesario e improcedente remitir el expediente a los demás Jueces Administrativos para que manifiesten su impedimento, pues respecto de ellos también concurre la causal de recusación prevista en el numeral 1º del artículo 141 del Código General del Proceso, para conocer del asunto de la referencia, pues al encontrarse vinculados laboralmente a la Rama Judicial al igual que el demandante, les nace el interés en el resultado del proceso, cuya pretensión principal es la inclusión de la bonificación de actividad judicial como factor salarial.

Por tal razón, se aceptará el impedimento propuesto por el mencionado funcionario y como consecuencia de ello, se le separará a él y a los demás Jueces Administrativos del Circuito del conocimiento del proceso de la referencia.

Por todo lo anterior, encuentra la Sala que lo procedente es ordenar que por Secretaría se remita el expediente al Despacho del Presidente del Tribunal, a fin de que se sirva fijar fecha y hora para efectuar **SORTEO DE CONJUEZ** que ha de reemplazar a los Jueces, dentro del presente proceso.

En mérito de lo expuesto, la Sala del Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

RESUELVE

PRIMERO: ACÉPTESE el impedimento planteado por el señor Juez Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, doctor Bernardino Carrero Rojas, para conocer del presente asunto y por lo tanto se declara separado a él y a los demás Jueces Administrativos del Circuito de Cúcuta del conocimiento del mismo, por las razones expuestas en la parte motiva.

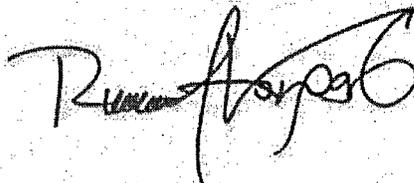
SEGUNDO: Por Secretaría **REMÍTASE** el presente expediente al Despacho del Presidente del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, a fin de que se sirva fijar fecha y hora para efectuar **SORTEO DE CONJUEZ** que ha de remplazar a los jueces.

TERCERO: Una vez sorteado el conjuéz, remítase el expediente al juzgado de origen para que se continúe con el trámite del mismo, previas las anotaciones secretariales a que haya lugar.

CUARTO: COMUNÍQUESE esta decisión al funcionario impedido, para los efectos pertinentes.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

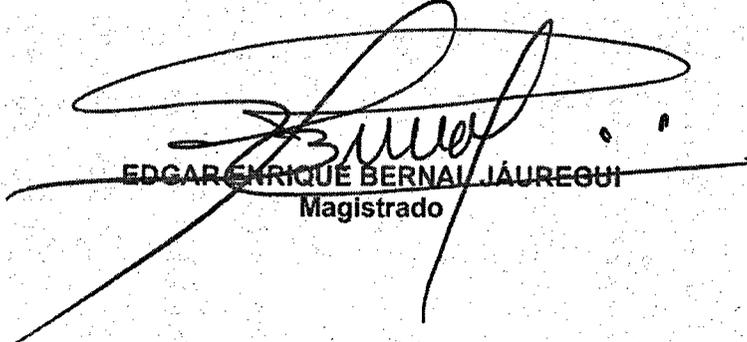
(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión No. 04 de la fecha)



ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
Magistrado



HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado



EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI
Magistrado



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
San José de Cúcuta, veinticinco (25) de marzo de dos mil veintiuno (2021)
Magistrado Ponente: Robiel Amed Vargas González

RADICADO:	54-001-23-33-000-2021-00059-00
DEMANDANTE:	GILBERTO GALVIS AVE
DEMANDADO:	NACIÓN - RAMA JUDICIAL
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Con base en lo señalado en el artículo 138 del CPACA, en forma conjunta, debemos manifestar que los suscritos magistrados integrantes de esta Corporación, EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI, HERNANDO AYALA PEÑARANDA, MARÍA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ, CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ y ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ nos encontramos impedidos para conocer de este proceso, al advertir que estamos incurso en la causal de impedimento prevista en numeral 1 del 141 del Código General del Proceso¹, aplicable por remisión expresa del artículo 130 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

La razón de nuestra excusación radica en que las circunstancias fácticas y los argumentos normativos expuestos por la parte demandante guardan similitudes con la situación de nosotros como funcionarios públicos en relación con el reconocimiento y pago de las diferencias adeudadas por concepto de bonificación por compensación de que trata el Decreto 610 de 1998 y la prima de servicios conforme lo dispone el artículo 15 de la Ley 4ª de 1992, al punto que no es posible separar de tales consideraciones el propio interés por las resultas del proceso, motivo por el cual nos declaramos impedidos para conocer del presente medio de control.

Ello, por cuanto, dada nuestra calidad de Magistrados del Tribunal Administrativo, consideramos que nos asiste un interés indirecto en las resultas del proceso de la referencia, en la medida en que en nuestra condición de funcionarios judiciales también tendríamos la convicción y aspiración de que todas las bonificaciones judiciales que recibimos sean tenidas en cuenta como factor salarial para la liquidación de nuestras prestaciones sociales y pensionales, lo cual conlleva a concluir que nuestro juicio de valor en el presente proceso no resultará imparcial y objetivo.

Estima la Sala pertinente tener en cuenta que la Sala Plena de la Sección Tercera mediante auto del 20 de septiembre de 2017², aceptó el impedimento planteado por la Sala Plena de la Sección Segunda del H. Consejo de Estado, para conocer de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho en el cual un Magistrado del Tribunal Administrativo de Cundinamarca solicitaba la nulidad de un acto administrativo mediante el cual se le había negado la solicitud de reliquidación y pago del salario conforme a lo establecido en el Decreto 610 de 1998.

Por lo anteriormente expuesto, nos declaramos impedidos para conocer del presente asunto, procediendo de conformidad con lo establecido en el numeral 5

¹ "1. Tener el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, interés directo o indirecto en el proceso."

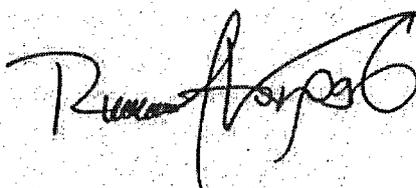
² Auto proferido dentro del expediente rad: 25000-23-42-000-2013-00353-02 (58978), actor Luis Alberto Álvarez Parra, M.P. Dr Guillermo Sánchez Luque.

del artículo 131 del CPACA modificado por el artículo 21 de la Ley 2080 de 2021^{3 4}, a remitir el expediente al Honorable Consejo de Estado – Sección Segunda, a fin de que se pronuncie sobre los impedimentos planteados.

En consecuencia se dispone:

Por Secretaría, y previas las anotaciones secretariales de rigor, remítase el presente expediente al Consejo de Estado – Sección Segunda, a efectos de que se pronuncie sobre los impedimentos planteados.

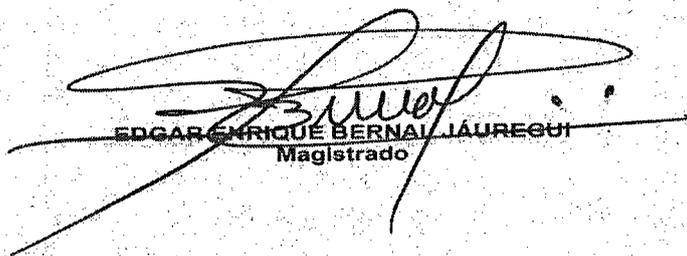
CÚMPLASE



ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
Magistrado



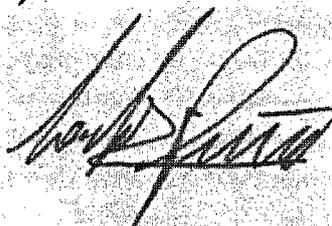
HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado



EDGAR ENRIQUE BERNAL LAUREGUI
Magistrado



MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ
MAGISTRADA



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado

³ "Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción". Publicada en el Diario Oficial 51568 del 25 de enero de 2021. Artículo 86; rige a partir de su publicación.

⁴ "5. Si el impedimento comprende a todo el Tribunal Administrativo, el expediente se enviará a la Sección o Subsección del Consejo de Estado que conoce la materia objeto de controversia, para que decida de plano. Si se declara fundado, devolverá el expediente al tribunal de origen para el sorteo de conjuces, quienes deberán conocer del asunto. En caso contrario, devolverá el expediente al referido tribunal para que continúe su trámite".



REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
San José de Cúcuta, veinticuatro (24) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicado No: 54-001-23-33-000-2021-00008-00
Demandante: Mónica Juliana Villamizar Suárez
Demandado: Alcaldía Municipal de Pamplonita

Al efectuar el análisis para proveer la admisión de la demanda de la referencia, encuentra el Despacho que la misma no puede ser admitida en este Tribunal en primera instancia y lo pertinente será remitirla a los Juzgados Administrativos del Circuito de Pamplona - Reparto, conforme con lo siguiente:

1º.- La demanda de la referencia fue presentada por la señora Mónica Juliana Villamizar Suárez, a través de apoderado, en el ejercicio del medio de control de nulidad reglado en el artículo 137 del CPACA, solicitando lo siguiente:

*"PRIMERA: Declárese nula la Resolución No 015 de fecha 20 de mayo del año 2020, expedida por el presidente del Concejo Municipal de Pamplonita.) **“Por medio del cual se hace designación en interinidad, mientras dura el procedimiento para la elección y posesión en propiedad del personero del municipio de pamplonita- norte de Santander”**, cuyo cargo era desempeñado en interinidad por la señorita MONICA JULIANA VILLAMIZAR SUAREZ designada mediante el Decreto 013 de fecha 03 de marzo del año 2020 designada por el Alcalde Municipal de pamplonita.*

SEGUNDA: Como consecuencia de la anterior declaración, en calidad de restablecimiento del derecho, ordénese el reintegro de la señorita MONICA JULIANA VILLAMIZAR SUAREZ al cargo de personera interina del Municipio de Pamplonita mientras dura el procedimiento para la elección y posesión en propiedad del personero del municipio de pamplonita, tal como fue designada interinamente mediante el Decreto 013 de fecha 03 de marzo del año 2020.

TERCERA: Igualmente, y como restablecimiento del derecho, ordénese pagar a favor de la señorita MÓNICA JULIANA VILLAMIZAR SUÁREZ el valor de todos los sueldos, primas, bonificaciones y demás adehalas de la asignación básica correspondiente al cargo que venía ocupando u desempeñando, junto con los incrementos legales, desde cuando se produjo su retiro hasta cuando efectivamente sea reintegrada (...)."

2.- En el acápite de procedimiento, competencia y cuantía se establece lo siguiente:

(i) Por razón de la cuantía. El valor de los perjuicios materiales, en sus dos modalidades, supera el límite de los 50 salarios que establece el numeral 2º del artículo 152 del C.P.A.C.A. para que el proceso sea conocido por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander. Los cuales se discriminarán a continuación.

Ultimo sueldo devengado: \$ 3.656.000.00
Fecha de retiro del cargo: 20 de mayo de 2020

1. Salarios dejados de percibir, hasta el momento de presentación de la demanda nueve (9) meses:	\$ 32.904. 000.00
2. Prima de servicios, proporcional:	\$ 2.742. 000.00
3. Cesantías proporcionales:	\$ 2.742. 000.00
4. Intereses de Cesantía proporcional:	\$ 329. 040.00
5. Vacaciones proporcionales:	\$ 1.371. 000.00
6. Prima de Navidad proporcionales:	\$ 2.742. 000.00
7. Bonificación por servicios Prestados	\$ 1.279. 000.00
Total, indemnización perjuicios causados	\$ 44.109. 040.00
8. Por concepto de Perjuicios Morales	50 SMMLV, cantidades establecidas en salarios mínimos, con su equivalente en pesos. Sin perjuicio de un mayor valor que resulte de las reglas de la equidad, la ley o la jurisprudencia.

En tal sentido, en el acápite de la estimación razonada de la cuantía se expresó lo siguiente:

“El monto económico de las pretensiones, se encuentra determinado por el valor de las indemnizaciones a pagar por los perjuicios causados desde el día del retiro del cargo desde el 20 de mayo de 2020 hasta la fecha de hoy por la suma de CUARENTA Y CUATRO MILLONES CIENTO NUEVE MIL CUARENTA PESOS (\$44.109.040.00).

Mas 50 SMMLV, por concepto de perjuicios morales cantidades establecidas en salarios mínimos, con su equivalente en pesos. Sin perjuicio de un mayor valor que resulte de las reglas de la equidad, la ley o la jurisprudencia, el cual asciende a la suma de CUARENTA Y TRES MILLONES OCHOCIENTOS NOVENTA MIL CIENTO CINCUENTA PESOS (\$43.890.150.00)

Para un total de OCHENTA Y SIETE MILLONES NOVECIENTOS NOOVENTA Y NUEVE MIL CIENTO NOVENTA PESOS (\$87.999.190,00).”

Una vez revisado lo anterior se observa que ninguna pretensión supera la suma de 50 SMLMV, y por tanto este Despacho considera que el presente asunto no es de competencia del Tribunal en primera instancia, sino de los Juzgados Administrativos, por las siguientes razones:

Como es sabido, para efectos de determinar la competencia de este Tribunal para conocer del asunto de la referencia en primera instancia, debe tenerse en cuenta lo preceptuado en el artículo 157 de la Ley 1437 de 2011, que dispone:

“Artículo 157. Competencia por razón de la cuantía. Para efectos de competencia, cuando sea del caso, la cuantía se determinará por el valor de la multa impuesta o de los perjuicios causados, según la estimación razonada

hecha por el actor en la demanda, sin que en ello pueda considerarse la estimación de los perjuicios morales, salvo que estos últimos sean los únicos que se reclamen. En asuntos de carácter tributario, la cuantía se establecerá por el valor de la suma discutida por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y sanciones.

Para los efectos aquí contemplados, cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones, la cuantía se determinará por el valor de la pretensión mayor. (...)

Conforme lo previsto en el artículo 152 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) los Tribunales Administrativos en primera instancia conocerán de los siguientes asuntos:

“...2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes...”

Por su parte, en el artículo 155 del CPACA, se asignan las competencias en primera instancia -a los Jueces Administrativos, estableciéndose en el numeral segundo la siguiente: *“... 2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía no exceda de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes...”*

En el presente asunto si bien se estima en la demanda una cuantía por ochenta millones setecientos cuatro mil novecientos veinte pesos (\$87.999.190,00), al sumarse todas las pretensiones que se reclaman, el Despacho considera que dicho monto no puede tenerse en cuenta de manera conjunta sino que debe discriminarse de forma individual por lo que al tomarse la pretensión mayor, es decir, la del pago de los salarios dejados de percibir hasta el momento de la presentación de la demanda, que equivale a treinta y dos millones novecientos cuatro mil pesos (\$32.904.000,00), dicha suma corresponde a 37 SMLMV, la cual no supera los 50 SMLMV y por tanto no es de competencia de este Tribunal.

En consecuencia, dado que la cuantía de la demanda de la referencia no supera los 50 SMLMV, considera el Despacho que el competente para adelantar el trámite de la presente demanda es el Juez Administrativo del Circuito de Pamplona, por el factor territorial, conforme lo previsto en las normas antes mencionadas.

Así las cosas, se dará aplicación al artículo 168 de la Ley 1437 de 2011¹, declarándose la falta de competencia para el conocimiento del presente asunto en primera instancia por este Tribunal, y se dispondrá remitir el expediente a la Oficina Judicial para que sea repartido al Juzgado Administrativo del Circuito de Pamplona, para que se provea lo pertinente.

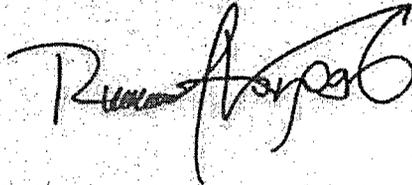
En consecuencia se dispone:

PRIMERO: Declarar la falta de competencia del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, para conocer en primera instancia de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por la señora Mónica Juliana Villamizar Suárez, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

¹ ARTÍCULO 168. FALTA DE JURISDICCIÓN O DE COMPETENCIA. En caso de falta de jurisdicción o de competencia, mediante decisión motivada el Juez ordenará remitir el expediente al competente, en caso de que existiere, a la mayor brevedad posible. Para todos los efectos legales se tendrá en cuenta la presentación inicial hecha ante la corporación o juzgado que ordena la remisión.

SEGUNDO: Por Secretaría remítase expediente digital a la **Oficina Judicial** para que sea repartido al **Juzgado Administrativo del Circuito de Pamplona**, para que se provea lo pertinente. Háganse las anotaciones y registros secretariales a que haya lugar.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
MAGISTRADO



REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
San José de Cúcuta, veinticuatro (24) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

Medio de Control: Ejecutivo
Radicado No: 54-001-33-40-009-2017-00037-01
Demandante: Pedro José Domínguez López
Demandado: Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones

En atención al informe secretarial que antecede, procede el Despacho a resolver el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandada, en contra de la providencia proferida por el Juzgado Noveno (9°) Administrativo Mixto del Circuito Judicial de Cúcuta, mediante el auto de fecha 16 de julio de 2020, que reiteró el decreto de embargo y retención en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones, conforme a lo siguiente:

I. Antecedentes

1.1.- Auto Apelado

El Juzgado Noveno (9°) Administrativo Mixto de Cúcuta, mediante el auto de fecha 16 de julio de 2020, decidió reiterar el decreto de embargo y retención de los dineros hasta por un valor de \$474.117.523.00 emitido dentro del auto del 28 de mayo de 2019 en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES y a favor del señor Pedro José Domínguez López.

Lo anterior, al señalar que si bien es cierto que tanto la Constitución Política como el Código General del Proceso previeron unos bienes inembargables, también lo es que la H. Corte Constitucional se ha pronunciado al respecto, manifestando en sus líneas jurisprudenciales que el principio de inembargabilidad no puede ser absoluto, sino que por el contrario debía ser armonizado con la realización efectiva de los derechos constitucionales, evitando la permisividad al hecho que el Estado desconozca las obligaciones que tiene a su cargo.

Indicó que el H. Consejo de Estado también ha dicho que hay tres excepciones específicas a la regla general a fin de armonizar el principio de inembargabilidad de los recursos públicos con otros principios, valores y derechos constitucionales, los cuales son, (i) *la satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas*, (ii) *el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos* y (iii) *los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible*.

En ese sentido, concluyó que el presente asunto se ajustaba plenamente a una de las excepciones contempladas a la regla general de inembargabilidad, por cuanto se trata de una obligación que surgió con ocasión a una sentencia judicial, que además se generó a causa de las mesadas pensionales que se cancelaron al demandante sin indexación y pago retroactivo.

Refirió que aunque se trata de un asunto de seguridad social y no propiamente de derechos u obligaciones laborales, si se está frente al incumplimiento injustificado de una orden judicial emitida por el Juzgado Sexto Administrativo de Descongestión

de Cúcuta y por tanto, es evidente que sí se enmarca dentro de una de las causales expuestas anteriormente.

Por lo anterior, ordenó que por Secretaría se oficiara a cada una de las entidades financieras que respondieron la solicitud del Despacho señalando la imposibilidad de registrar la medida debido al carácter de inembargabilidad de dicho recurso, a fin de que informen sobre el acatamiento de la orden cautelar impartida en el auto del 28 de mayo de 2019.

1.2.- Fundamentos del recurso interpuesto

La apoderada de la parte demandada, presentó recurso de apelación en contra del auto del 16 de julio de 2020, a través del cual el Juzgado Noveno Administrativo Mixto de Cúcuta reiteró el decreto de una medida cautelar de embargo de las sumas de dinero depositadas en las cuentas de la Administradora Colombiana de Pensiones.

Lo anterior, al afirmar que por disposición constitucional los bienes de uso público no pueden ser objeto de transferencia en su propiedad, ni de prescripción adquisitiva o extintiva de dominio o ser afectados por medidas cautelares. Que dicho principio guarda relación con el cumplimiento de los fines constitucionales así como con el respeto del principio de la prevalencia del interés general sobre el particular.

Indica que el legislador ha dispuesto la protección del principio de inembargabilidad en diferentes oportunidades así:

TIPO DE RECURSO	NORMA DE INEMBARGABILIDAD
Recursos del Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales	- Art. 18 del Decreto 111 de 1996. - Art. 2.8.1.6.1. del Decreto 1068 de 2015. - Art. 594 de la Ley 1564 de 2012.
Inembargabilidad en cuentas a favor de la Nación	- Art. 2.8.1.6.1.1. del Decreto 1082 de 2015.
Recursos del Sistema General de Regalías	- Art. 70 de la Ley 1530 de 2012. - Art. 45 de la Ley 1551 de 2012. - Art. 594 de la Ley 1564 de 2012.
Rentas propias de destinación específica para el gasto de los municipios	- Art. 45 de la Ley 1551 de 2012.
Recursos de la Seguridad Social	- Art. 9º de la Ley 100 de 1993. - Art. 45 de la Ley 1551 de 2012. - Art. 593 de la Ley 1564 de 2012. - Art. 25 de la Ley 1751 de 2015.
Inembargabilidad del monto asignado para pago de sentencias y conciliaciones y de los recursos del Fondo de Contingencias.	- Art. 195 de la Ley 1437 de 2011.
Los bienes de uso público y los destinados a un servicio público cuando este se preste directamente por una entidad descentralizada de cualquier orden o por medio de concesionario de estas.	- Art. 594 de la Ley 1564 de 2012.
Las sumas que para la construcción de obras públicas hayan anticipado o deben anticiparse por las entidades de derecho público a los contratistas de ellas, mientras no hubiere concluido su construcción.	
Las dos terceras partes de la renta bruta de los departamentos, las intendencias, las comisarias, los distritos especiales y los municipios.	

Añadió que el artículo 594 del Código General del Proceso introdujo un procedimiento para el embargo de los recursos protegidos con el beneficio de inembargabilidad, dando la potestad al destinatario de la comunicación de las medidas cautelares de abstenerse a dar cumplimiento a la orden, por la naturaleza inembargable de los recursos, debiendo comunicar el no acatamiento de la misma.

Por lo anterior, solicitó que se revocara el auto y se diera aplicación íntegra al procedimiento descrito en el parágrafo del artículo 594 del CGP.

1.3.- Concesión del recurso.

Mediante auto de fecha 09 de diciembre de 2020, el Juzgado Noveno (9°) Administrativo Mixto de Cúcuta, concedió el recurso de apelación presentado por la entidad demandada en contra de la providencia del 16 de julio de 2020, por medio de la cual se reiteró el decreto de la medida cautelar de embargo.

II. Consideraciones

2.1.- Competencia

El Despacho tiene competencia para decidir en segunda instancia el recurso de apelación interpuesto, con fundamento en lo reglado en el artículo 35 del C.G.P., aplicable por la remisión hecha por el artículo 306 del CPACA y el artículo 80 de la Ley 2080 de 2021.

2.2. El asunto a resolver en esta Instancia:

Debe el Despacho decidir si hay lugar a revocar la decisión del A quo, contenida en el auto proferido el día 16 de julio de 2020, en el cual se decidió reiterar el decreto del embargo y retención de los dineros de la Administradora Colombiana de Pensiones, tal como lo solicita la entidad apelante.

En el presente asunto la Jueza de Primera Instancia llegó a tal decisión por considerar que era procedente decretar el embargo solicitado pero teniendo en cuenta las restricciones de ley, en relación con los recursos inembargables.

Aseguró que si bien es cierto que tanto la Constitución Política como el Código General del Proceso previeron unos bienes inembargables, también lo es que la H. Corte Constitucional se ha pronunciado al respecto, manifestando en sus líneas jurisprudenciales que el principio de inembargabilidad no puede ser absoluto, sino que por el contrario debía ser armonizado con la realización efectiva de los derechos constitucionales, evitando la permisividad al hecho que el Estado desconozca las obligaciones que tiene a su cargo.

En ese sentido, concluyó que el presente asunto se ajustaba plenamente a una de las excepciones contempladas a la regla general de inembargabilidad, por cuanto se trata de una obligación que surgió con ocasión a una sentencia judicial, que además se generó a causa de las mesadas pensionales que se cancelaron al demandante sin indexación y pago retroactivo.

Inconforme con la decisión de primera instancia, la apoderada de la parte demandada presentó recurso de apelación, alegando que su representada es una entidad del Estado, por lo cual todos sus recursos tienen una destinación específica.

De otra parte, añadió que el pago de las sentencias judiciales, es un procedimiento en el cual debe tenerse en cuenta el presupuesto dado por el Ministerio de Hacienda y el turno de beneficiarios en el que se encuentre la persona.

El Juzgado mediante la providencia del 09 de diciembre de 2020 concedió el recurso de apelación presentado por la apoderada de la entidad demandada en el efecto devolutivo en contra del auto 16 de julio de 2020, por medio del cual se reiteró el decreto del embargo y retención de las sumas de dinero depositadas en las cuentas bancarias en la Administradora Colombiana de Pensiones.

2.3.- Decisión del presente asunto en segunda Instancia.

El Despacho, luego de analizada la providencia impugnada, los argumentos expuestos en el recurso de apelación por parte de la apoderada de la Administradora Colombiana de Pensiones, y el ordenamiento jurídico pertinente, llega a la conclusión que en el presente asunto habrá de confirmarse la decisión tomada por el A quo en el auto 6 de julio de 2020, mediante el cual decidió reiterar el decreto del embargo y retención de los dineros de COLPENSIONES.

Resalta el Despacho que en oportunidades anteriores al decidir un tema similar al presente, se había sostenido la tesis de la improcedencia de las medidas de embargo de recursos del Presupuesto General de la Nación, conforme la regla prevista en el numeral 1º del art. 594 del C.G.P.

Posteriormente, y en aras de hacer efectiva la tutela judicial y el principio de la efectividad de las sentencias de condena proferidas por esta jurisdicción, el Despacho acogió el criterio de la procedencia excepcional de las medidas de embargo de dineros en procesos ejecutivos, teniéndose en cuenta la doctrina establecida por la Corte Constitucional en las sentencias C-354 de 1997, C-1154 de 2008 y la C-543 de 2013, en virtud de las cuales en 3 casos excepcionales procede el embargo de recursos del Presupuesto General de la Nación.

Además por cuanto se ha verificado que en varias Secciones del H. Consejo de Estado, así como otros Despachos de este Tribunal han adoptado la alusiva doctrina constitucional, por todo lo cual este Despacho dio aplicación a dicho criterio jurisprudencial, en procura de garantizar la vigencia del referido precedente judicial y de hacer efectivo el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia.

2.3.1.- Argumentos de la Decisión de Segunda Instancia.

El Despacho observa que en la parte motiva del auto del 28 de mayo de 2019, mediante el cual se decretó la medida cautelar de embargo, el A quo citó como soportes normativos el numeral 10 del artículo 593 del C.G.P.

Sin embargo, luego de transcribirlo, señaló que resultaba válido acceder a la solicitud de medida cautelar procediendo a cuantificar el monto del dinero a embargar en la cantidad de \$474.117.523.00 de pesos, realizando el respectivo análisis de los bienes inembargables previstos en el Código General del Proceso.

A este respecto el Despacho quiere señalar que en el Parágrafo del artículo 594 ibídem, se estableció una excepción legal a la regla de la inembargabilidad, en los siguientes términos:

"PARÁGRAFO. Los funcionarios judiciales o administrativos se abstendrán de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables. En el evento en que por ley fuere procedente decretar la medida no obstante su carácter de inembargable, deberán invocar en la orden de embargo el fundamento legal para su procedencia."

Resulta claro que la excepción consagrada en dicho parágrafo hace relación con que sea el mismo legislador, quien en una ley posterior, determine los casos en los cuales resulte procedente decretar la medida de embargo, no obstante su carácter de inembargable.

En este punto el Despacho reitera que ha acogido el criterio jurisprudencial fijado por el H. Consejo de Estado en casos como el presente, donde ha señalado que pese a lo previsto en el numeral 1º del art. 594, se encuentran vigentes las 3 excepciones a la inembargabilidad definidas por la H. Corte Constitucional en las sentencias C-354 de 1997 y C-1154 de 2008.

Al respecto basta con recordar lo expuesto por la Sección Tercera del H. Consejo de Estado en la sentencia 2001-0028-01 (58870) de fecha 23 de noviembre de 2017¹, en la cual se hizo un preciso recuento del tema en cuestión:

“Como se ve, si bien el principio de inembargabilidad ampara los bienes, las rentas y los derechos que componen el presupuesto general de la Nación, el mismo no es una garantía de aplicación incondicional y absoluta, pues, cuando el juez observe que el funcionario competente no desplegó las conductas tendientes a pagar una sentencia dentro del plazo legal establecido para tal efecto, bien puede decretar las órdenes de embargo que considere necesarias conforme a la ley para garantizar el respeto por los derechos reconocidos a terceros en la respectiva sentencia.

Tal es la conclusión que emerge en forma nítida al leer en su conjunto la norma acabada de transcribir, en particular su inciso final, según el cual “los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el presente artículo”.

No se pierde de vista que el escenario al que alude el decreto 111 de 1996 es el de las sentencias proferidas por un juez de lo contencioso administrativo, pues es el único facultado por la Constitución y la ley para imponer condenas al Estado, de ahí que la excepción al principio de inembargabilidad sólo se pueda entender respecto de las sentencias proferidas por dicha jurisdicción, sin perjuicio de las proferidas por órganos internacionales, en los procesos de responsabilidad del Estado colombiano, caso en el cual se seguirá lo consagrado en la ley 288 de 1996².

(...)

En el caso bajo análisis, la medida cautelar solicitada por la parte demandante busca asegurar la ejecución de la Fiscalía General de la Nación, por las sumas establecidas en la sentencia del 14 de agosto de 2013 y en el auto del 4 de julio de 2015, providencias proferidas por esta jurisdicción, de ahí que la misma se encuadre en el primero de los tres supuestos en los que el principio de inembargabilidad sufre una excepción, esto es, que se pretenda el cobro ejecutivo de una sentencia proferida por esta jurisdicción, razón por la cual resulta procedente decretarla.” (Resalta el Despacho)

En el mismo sentido se tiene la providencia del 8 de febrero de 2018³, proferida por la Sección Cuarta del H. Consejo de Estado, en la cual se precisó lo siguiente:

“Igualmente, el CGP no desconoce la existencia de unas excepciones al mencionado principio. De hecho, al indicar que la “orden de embargo que afecte recursos de naturaleza inembargable, en la cual no se indicare el fundamento legal para la procedencia de la excepción”, se puede concluir

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera, Sentencia del 23 de noviembre de 2017, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

² En este evento, no basta la existencia de la respectiva sentencia proferida por un órgano internacional de derechos humanos para hacer ejecutables las obligaciones que de ella se deriven, pues para tal efecto, es necesario que en el ámbito interno, se haya celebrado un acuerdo conciliatorio entre el Gobierno Nacional y los beneficiarios de la respectiva condena, aprobado por el Tribunal Administrativo competente, o que, en su defecto, exista una providencia expedida por esta última autoridad judicial, mediante la cual se haya decidido sobre la liquidación de perjuicios, por la vía incidental, como lo consagra el artículo 1º, 7, 8 y 11 de la ley 288 de 1996.

³ Providencia preferida por la SECCIÓN CUARTA, CONSEJERA PONENTE: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO, ACCIÓN DETUTELA, 66001-23-33-000-2017-00236-01, actor: HOLMANHEILER BEJARANOSOLIS, demandado: JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DE PEREIRA.

que dicha norma reconoce la existencia en el ordenamiento jurídico de que en algunos casos el mencionado principio no sea aplicado.

Por consiguiente, realizar una interpretación aislada de las normas antes mencionadas, o afirmar que el CGP es una norma posterior y que por eso carecen de aplicabilidad los pronunciamientos de la Corte Constitucional frente a las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos del Presupuesto General de la Nación, sería dejar de lado el contenido material de las precitadas normas. Por consiguiente, se debió realizar un ejercicio de hermenéutica sistemática por parte de la autoridad judicial accionada, del cual se podía concluir que en el ordenamiento jurídico Colombiano existen unas excepciones al principio de inembargabilidad, las cuales fueron precisadas por la Corte Constitucional por medio de sentencias de control abstracto.”

Resulta necesario también traer a colación la sentencia de tutela del 19 de noviembre de 2018⁴, proferida por la Sección Primera, en la cual se mantiene el criterio antes señalado al decidir un caso sobre inembargabilidad de recursos del SGP señalándose que en principio son inembargables, salvo en los casos en que con la medida se persiga el cumplimiento de acreencias laborales reconocidas en sentencia judicial:

“-. Al asegurar que, de conformidad con el auto de 19 de febrero de 2004⁵, los recursos del SGSSS del régimen subsidiado son embargables, siempre y cuando el origen de la obligación fuese la prestación del servicio de salud, no tuvo en cuenta que dicha jurisprudencia no resultaba aplicable, en atención a que su fundamentación obedeció a que no había prohibición legal de embargo de los recursos del SGSSS, razón por la que dichos dineros al ser parafiscales y no estar incluidos en el presupuesto general de la Nación, podían ser objeto de dicha medida, lo que desconoce que, en la actualidad, la prohibición de embargo de recursos del SGSSS se encuentra prevista en el numeral 1° del artículo 594 del CGP y en el artículo 25 de la Ley 1751 de 16 de febrero de 2015.

Respecto de esta última norma, la Corte Constitucional se pronunció en sentencia C-313 de 2014, en la que se abordó el estudio de las excepciones al principio de inembargabilidad, para lo cual hizo referencia a la sentencia C-1154 de 2008.

*- Al asegurar que, jurisprudencialmente, la embargabilidad de los recursos del SGP en salud, solamente es procedente cuando se persiga la prestación del servicio de salud. A juicio de la Sala, dicha postura desconoce abiertamente las consideraciones expuestas por la Corte Constitucional en sentencia C-1154 de 2008, a la cual el mismo Tribunal se refirió en la parte motiva de su providencia, no obstante no aplicó sus fundamentos al momento de resolver el asunto sub examine, pues la sentencia de constitucionalidad era clara en considerar que los recursos del SGP son inembargables, **salvo en los casos en que con la medida se persiga el cumplimiento de acreencias laborales reconocidas en sentencia judicial**, como es del caso, en cuyo evento las medidas cautelares deberán recaer sobre los ingresos de libre destinación y, solamente en el caso en que estos no sean suficientes, se podrá acudir a los de destinación específica.*

Siendo ello así, la Sala revocará el fallo impugnado y, en consecuencia, amparará los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia y dejará sin efecto la providencia de 12 de marzo de 2018, proferidas por el Tribunal, para que, en su lugar, provea sobre la solicitud de embargo de la actora conforme a las consideraciones expuestas”.

⁴ Fallo proferido con ponencia del Consejero HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Número único de radicación: 11001031500020180220301, ACCIÓN DE TUTELA ACTORA: ANA MARÍA CARRASQUILLA CÁRDENAS

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, providencia de 19 de febrero de 2004, Consejero Ponente Alier Eduardo Hernández Enriquez, número único de radicación: 25000-23-26-000-2002-01373-01.

Ahora bien, considera el Despacho pertinente recordar que en la sentencia C – 354 de 1997 la H. Corte Constitucional, declaró exequible el artículo 19 del Decreto 111 de 1996, de manera condicionada en los siguientes términos: *“bajo el entendido de que los créditos a cargo del estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que trascurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto –en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trata de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos”.*

Finalmente, resalta el Despacho que la Corte Constitucional profirió la sentencia C-543 de 2013, en la cual si bien se decidió declararse inhibida respecto de la demanda de inconstitucionalidad del artículo 594, numeral 1º del C.G.P. también es cierto que en la parte motiva hizo alusión a la doctrina constitucional vigente de la Corte sobre el tema de las excepciones frente a la inembargabilidad de recursos públicos, de la siguiente manera:

“Sin embargo, contempló excepciones a la regla general para armonizar el principio de inembargabilidad de recursos públicos con otros principios, valores y derechos constitucionales, entre los que se encuentran, la dignidad humana, la vigencia de un orden justo y el derecho al trabajo. Éstas son:

Satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.

Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos.

Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.

Las anteriores excepciones son aplicables respecto de los recursos del SGP, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)

Esta posición ha sido reiterada por la Corporación, sin que haya declarado la inexecutable de las normas referentes a la inembargabilidad de bienes y recursos públicos, como lo pretende el actor.”

Conforme todo lo expuesto, el Despacho comparte la decisión del A quo, al considerar que el funcionario competente de la Administradora Colombiana de Pensiones, no realizó conductas tendientes al pago de la providencia del 15 de julio de 2013 proferida por el Juzgado Sexto Administrativo de Descongestión de Cúcuta, confirmada por la sentencia del 14 de noviembre de 2014 emitida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, dentro del término establecido por la ley, por lo cual resultaba procedente decretar el embargo solicitado por el demandante, en aras de garantizar los derechos reconocidos a aquella parte en la precitada sentencia de condena.

Como se ha precisado por la jurisprudencia de las Altas Cortes, en forma excepcional es procedente el embargo de bienes y recursos del presupuesto General de la Nación, cuando se pretenda el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos, como sucede en el presente asunto, por lo cual el argumento de la entidad apelante no resulta válido para lograr la revocatoria de la providencia apelada.

Es de resaltar que la entidad apelante hace alusión a una serie de normas expedidas por el legislador como protección del principio de inembargabilidad, empero, no precisa exactamente cuál de tales normas regulan en forma expresa la

inembargabilidad de recursos de la empresa Colpensiones, como para entrar a hacerse una revisión concreta de tales normas.

En el recurso de apelación se hace énfasis en que se debe dar cumplimiento a lo previsto en el párrafo del artículo 594 del C.G.P. Al respecto este Despacho reitera que la presente providencia se profiere siguiéndose el criterio expuesto tanto por la Corte Constitucional, como por el Consejo de Estado, en el sentido que en nuestro ordenamiento legal existen unas excepciones al principio de inembargabilidad, las cuales fueron reseñadas anteriormente, dentro de las cuales se encuentra la relacionada con el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos, tal y como ocurre en el presente caso.

Finalmente, el Despacho trae a colación también como fundamento de la presente providencia, lo expuesto por la **AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO**⁶, en la circular externa No. 07 del 19 de octubre de 2016:

"Existe entonces un soporte constitucional, legal y jurisprudencial, protector del principio de inembargabilidad de los recursos públicos de obligatoria observancia por parte de los jueces y funcionarios administrativos. No obstante, la inembargabilidad no es un principio absoluto. En efecto existen una serie de excepciones contenidas, tanto en instrumentos legales como en precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional, que permiten la aplicación de medidas cautelares sobre bienes o recursos públicos, en principio cobijados con dicha protección. En este sentido, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-1154 de 2008, limitó el beneficio de inembargabilidad cuando se trate de:

i) la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con lo cual se busca efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; por considerar que la tensión existente entre el principio de intangibilidad judicial del presupuesto general de la nación, y el derecho al trabajo debe resolverse en favor de este último, por constituir un valor fundante del Estado Social de Derecho merecedor de una especial protección constitucional^[4], en procura de la realización efectiva de los derechos laborales reconocidos en sentencias judiciales o actos administrativos.

En consecuencia, la Corte Constitucional condicionó la constitucionalidad del artículo 21 del Decreto ley 028 de 2008 concerniente al monitoreo, seguimiento y control de los recursos del Sistema General de Participaciones, bajo el entendido de que el pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia debe efectuarse máximo en un plazo de 18 meses^[5] posteriores a su ejecutoria, luego de lo cual podrán imponerse medidas cautelares sobre los ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales, y si dichos recursos no son suficientes se podrá acudir a los recursos de destinación específica y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos.

ii) el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias, tal y como se postuló en la Sentencia C-354 de 1997^[6], donde además la Corte señaló que en tratándose de providencias proferidas por la jurisdicción contenciosa administrativa, era menester acatar los plazos para su cumplimiento y ejecución señalados en los artículos 176 (30 días contados desde la comunicación de la sentencia) y 177 del C.C.A. (18 meses después de la ejecutoria de la sentencia), trascurridos los cuales es viable ordenar el embargo de los recursos del presupuesto, comenzando con el rubro destinado al pago de sentencias y conciliaciones^[7].

Como corolario, el Despacho confirmará el auto de fecha 16 de julio de 2020, proferido por el Juzgado Noveno (9°) Administrativo Mixto del Circuito de Cúcuta, conforme a lo expuesto en precedencia, por lo que:

⁶ Circular publicada en el Diario Oficial No. 50.031 de 19 de octubre de 2016, suscrita por la Directora General Adriana Guillén Arango.

RESUELVE:

PRIMERO: Confirmar el auto de fecha dieciséis (16) de julio de dos mil veinte (2020), proferido por el Juzgado Noveno (9°) Administrativo Mixto de Cúcuta, mediante el cual se reiteró el decreto del embargo y retención de las sumas de dineros de los dineros de la Administradora Colombiana de Pensiones, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: Devuélvase el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones secretariales a que haya lugar.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
Magistrado