

Bogotá D.C., jueves 25 de mayo de 2023.

Honorables Magistrados

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

SECCIÓN TERCERA – REPARTO

E. S. D.

Medio de control: REPARACIÓN DIRECTA – Art. 140 del CPACA
Demandante: INCUBADORA SANTANDER S.A.
Demandados: NACIÓN – DAPRE – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – EJÉRCITO NACIONAL – POLICÍA NACIONAL Y OTROS

ALBERTO YEPES BARREIRO, identificado con la cédula de ciudadanía número 79.145.017 y portador de la Tarjeta Profesional de Abogado No. 29.629 del C. S. de la Judicatura, obrando como apoderado especial de **INCUBADORA SANTANDER S.A.** conforme al poder debidamente conferido para el efecto por su representante legal, **JUAN FELIPE MONTOYA MUÑOZ**, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 91.281.692 de Bucaramanga, y que anexo al presente escrito, comparezco respetuosamente ante esta Corporación con el ánimo de proponer, en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 140 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-, demanda de **REPARACIÓN DIRECTA** contra: (i) la **NACIÓN – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**; (ii) la **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL**; (iii) la **NACIÓN – MINISTERIO DEL DEFENSA – POLICÍA NACIONAL**; (iv) la **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJÉRCITO NACIONAL**; (v) la **NACIÓN – MINISTERIO DEL INTERIOR**; (vi) la **NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE**; (vii) la **NACIÓN – MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**; (viii) el **DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA**; (ix) el **DEPARTAMENTO DEL CAUCA**; (x) el **DISTRITO ESPECIAL, DEPORTIVO, CULTURAL, TURÍSTICO, EMPRESARIAL Y DE SERVICIOS DE SANTIAGO DE CALI**; (xi) el **DISTRITO ESPECIAL PORTUARIO, BIODIVERSO Y ECOTURÍSTICO DE BUENAVENTURA**; (xii) el **MUNICIPIO DE BUGA (Valle)**, (xiii) el **MUNICIPIO DE JAMUNDÍ (V)**; (xiv) el **MUNICIPIO DE DAGUA (V)**, (xv) el **MUNICIPIO DE RESTREPO (V)**; (xvi) el **MUNICIPIO DE YOTOCO (V)**, (xvii) el **MUNICIPIO DE CALOTO (C)**; (xviii) el **MUNICIPIO DE GUACHENÉ (C)**, (xix) el **MUNICIPIO DE PUERTO TEJADA (C)**; y (xx) el **MUNICIPIO DE VILLA RICA (C)**, atendiendo a los fundamentos de hecho y de derecho que se pasan a desarrollar, habiéndose agotado el requisito de procedibilidad exigido para acudir a esta jurisdicción, de conformidad

con lo dispuesto en los artículos 92 y subsiguientes de la Ley 2220 de 2022, en concordancia con lo establecido en el artículo 161.1 del CPACA o Ley 1437 de 2011.

I. DESIGNACIÓN DE LAS PARTES Y DE SUS REPRESENTANTES.

PARTE DEMANDANTE:

INCUBADORA SANTANDER S.A. sociedad por acciones constituida en Colombia, identificada con el Nit. No. 890.200.474-5 y matriculada ante la Cámara de Comercio de Bucaramanga, representada legalmente por el señor JUAN FELIPE MONTOYA MUÑOZ, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 91.281.692.

PARTE DEMANDADA:

NACIÓN – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (DAPRE): organismo del sector central de la Administración Pública, perteneciente a la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, de conformidad con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998. Con sujeción a lo dispuesto en el artículo 3º del Decreto 1784 de 2019 *-por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República-* la Dirección del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República estará a cargo del Jefe de Gabinete y del Director del Departamento quien ejercerá la representación legal del Departamento, en los términos del artículo 65 de la Ley 489 de 1998 y demás disposiciones que regulan la materia. En la actualidad, la representación legal del DAPRE la ostenta el Dr. Carlos Ramón González, Jefe de Gabinete, o quien haga sus veces.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL: organismo del sector central de la Administración Pública, perteneciente a la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, y cuya dirección corresponde al actual Ministro de Defensa, Dr. Iván Velásquez Gómez, o quien haga sus veces.

POLICÍA NACIONAL: organismo del sector central de la Administración Pública, perteneciente a la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, de conformidad con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, dirigida por el Gral. William René Salamanca, y cuya representación corresponde al Ministerio de Defensa en cabeza del Dr. Iván Velásquez Gómez, o quien haga sus veces.

EJÉRCITO NACIONAL: organismo del sector central de la Administración Pública, perteneciente a la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, de

conformidad con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, dirigida por el Gral. Luis Mauricio Ospina Gutiérrez, y cuya representación corresponde al Ministerio de Defensa en cabeza del Dr. Iván Velásquez Gómez, o quien haga sus veces.

MINISTERIO DEL INTERIOR: organismo del sector central de la Administración Pública, perteneciente a la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, de conformidad con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, y cuya dirección corresponde al actual Ministro del Interior, Dr. Luis Fernando Velasco, o quien haga sus veces.

MINISTERIO DE TRANSPORTE: organismo del sector central de la Administración Pública, perteneciente a la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, de conformidad con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, y cuya dirección corresponde al actual Ministro de Transporte, Dr. William Camargo Triana, o quien haga sus veces.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL: organismo del sector central de la Administración Pública, perteneciente a la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, de conformidad con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, y cuya dirección corresponde la actual Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural, Dra. Jhenifer Mojica Flórez, o quien haga sus veces.

DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA: entidad de derecho público representada legalmente, de conformidad con el artículo 303 de la Constitución Política, por la Gobernadora del Valle del Cauca, señora Clara Luz Roldán, o por quien haga sus veces.

DEPARTAMENTO DEL CAUCA: entidad de derecho público representada legalmente, de conformidad con el artículo 303 de la Constitución Política, por el Gobernador del Cauca, señor Elías Larrahondo Carabalí, o por quien haga sus veces.

DISTRITO ESPECIAL, DEPORTIVO, CULTURAL, TURÍSTICO, EMPRESARIAL Y DE SERVICIOS DE SANTIAGO DE CALI: entidad de derecho público representada legalmente, de conformidad con el artículo 314 de la Constitución Política, por el Alcalde Municipal, señor Jorge Iván Ospina Gómez, o por quien haga sus veces.

DISTRITO ESPECIAL PORTUARIO, BIODIVERSO Y ECOTURÍSTICO DE BUENAVENTURA: entidad de derecho público representada legalmente, de conformidad con el artículo 314 de la Constitución Política, por el Alcalde Distrital, señor Víctor Hugo Vidal Piedrahita, o por quien haga sus veces.

MUNICIPIO DE BUGA (V): entidad de derecho público representada legalmente, de conformidad con el artículo 314 de la Constitución Política, por el Alcalde Municipal, señor Julián Adolfo Rojas Monsalve, o por quien haga sus veces.

MUNICIPIO DE JAMUNDÍ (V): entidad de derecho público representada legalmente, de conformidad con el artículo 314 de la Constitución Política, por el Alcalde Municipal, señor Andrés Felipe Ramírez Restrepo, o por quien haga sus veces.

MUNICIPIO DE DAGUA (V) entidad de derecho público representada legalmente, de conformidad con el artículo 314 de la Constitución Política, por la Alcaldesa Municipal, señora Ana María Sanclemente Jaramillo, o por quien haga sus veces.

MUNICIPIO DE RESTREPO (V) entidad de derecho público representada legalmente, de conformidad con el artículo 314 de la Constitución Política, por el Alcalde Municipal, señor Armando Vélez Vélez, o por quien haga sus veces.

MUNICIPIO DE YOTOCO (V): entidad de derecho público representada legalmente, de conformidad con el artículo 314 de la Constitución Política, por el Alcalde Municipal, señor Jorge Humberto Tascón Ospina, o por quien haga sus veces.

MUNICIPIO DE CALOTO (C): entidad de derecho público representada legalmente, de conformidad con el artículo 314 de la Constitución Política, por el Alcalde Municipal, señor Gonzalo Emilio Ramírez Velasco, o por quien haga sus veces.

MUNICIPIO DE GUACHENÉ (C) entidad de derecho público representada legalmente, de conformidad con el artículo 314 de la Constitución Política, por el Alcalde Municipal, señor Oliver Carabalí Banguero, o por quien haga sus veces.

MUNICIPIO DE PUERTO TEJADA (C): entidad de derecho público representada legalmente, de conformidad con el artículo 314 de la Constitución Política, por el Alcalde Municipal, señor Dagoberto Domínguez Caicedo, o por quien haga sus veces.

MUNICIPIO DE VILLA RICA (C): entidad de derecho público representada legalmente, de conformidad con el artículo 314 de la Constitución Política, por el Alcalde Municipal, señor Roller Escobar Gómez, o por quien haga sus veces.

OTROS SUJETOS:

AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO. Por tratarse de un proceso que involucra intereses litigiosos de la Nación, se incluye a la prenombrada Unidad Administrativa Especial, que, como entidad descentralizada del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, se encuentra adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho.

II. HECHOS RELEVANTES GENERALES

1. A raíz del controvertido proyecto de reforma fiscal radicado por el Gobierno Nacional el 15 de abril de 2021, las centrales obreras y distintas organizaciones sociales convocaron a la ciudadanía a movilizarse el 28 de abril de esa anualidad, pese a los vehementes llamados de las autoridades que sugirieron aplazar las manifestaciones con el propósito de reducir la velocidad de transmisión del Covid-19.
2. El 28 de abril de 2021, Colombia vivió la primera jornada de Paro Nacional en la que se movilizaron decenas de miles de ciudadanos. En muchos puntos, la protesta se vio empañada por actos vandálicos, daños a la infraestructura pública y privada y bloqueos que tomaron fuerza ante la ausencia de respuesta de la Fuerza Pública y las autoridades del orden nacional y territorial, dentro de su respectiva órbita competencial. Las alteraciones del orden público y, en especial, los bloqueos en las vías, principalmente del suroccidente, continuaron y tendían a agudizarse. La imposibilidad de contenerlos derivó en sendas dificultades para el transporte de alimentos, combustible e insumos médicos, incluso para la movilidad de las personas que pretendían llegar a sus puestos de trabajo. Uno de los sectores más afectados fue el avícola y toda su cadena productiva.
3. Tras cuatro (4) días de iniciado el Paro Nacional, para el 1º de mayo de 2021 se advertía que toneladas de alimentos e insumos estaban represados por el bloqueo de vías. En medios como La República, El País, Caracol, El Universal, entre otros, se indicaba que por lo menos 45 millones de huevos, 5 mil toneladas de pollo y 16 mil toneladas de alimento perecedero y materias primas se encontraban represados en el Valle del Cauca por la misma causa. Sobre esta situación se pronunció el presidente de la Cámara de Comercio de Cali, Esteban Piedrahita, quien indicó que el bloqueo de vías podía redundar en el desabastecimiento de alimentos y mayores precios. Sobre el particular, manifestó: “*Valle produce 30% de los huevos y el 20% del pollo del país. A hoy, 30 millones de aves de un total de 37 están en riesgo de muerte por falta de alimento.*”¹

¹ Ver, entre otros: La República (2021). “Toneladas de alimentos están represados en el Suroccidente por bloqueos en las vías”. Recuperado de: <https://www.larepublica.co/economia/toneladas-de-alimentos-estan-represados-en-el-valle-por-bloqueos-en-el-departamento-3163120>;

4. Sobre la crítica situación para el sector derivada de los bloqueos en el marco del Paro Nacional también se pronunció el presidente de FENAVI, Gonzalo Moreno, quien señaló: *“Tenemos 37 millones de aves en el Valle del Cauca, de las cuales a 30 millones no podemos ingresarle alimento hace tres días. Como consecuencia de eso, están en peligro de muerte y estamos intentando entrar alimento a las granjas, pero por el bloqueo no se puede.”* A su turno, llamó la atención que en el Cauca había, para ese entonces, 10 millones de aves, mientras que en Nariño 2.5 millones de pollo que tampoco habían recibido alimento. Finalmente, anotó: *“Hacemos un llamado a que se respete el derecho a la protesta, no obstante que se eliminen las vías de hecho, que no se permita el bloqueo de vías, que no permite la circulación de alimentos, y, en nuestro caso, la entrada de alimentos a las granjas, poniendo en riesgo de muerte a 30 millones de aves.”*²
5. El domingo 2 de mayo de 2021, el entonces Presidente de la República de Colombia, Iván Duque Márquez, anunció el retiro del proyecto radicado por el Ministerio de Hacienda. Así lo hizo saber al manifestar lo siguiente: *“Le solicito al Congreso de la República el retiro del proyecto radicado por el Ministerio de Hacienda y tramitar de manera urgente un nuevo proyecto fruto de los consensos y así evitar incertidumbre financiera.”*³
6. En el orden político, el lunes 3 de mayo de 2021 dimitió el entonces Ministro de Hacienda, Alberto Carrasquilla, renuncia que no menguó la fuerza de las movilizaciones ni los bloqueos que empezaban a proliferar en todo el territorio nacional. En su lugar fue designado el Dr. José Manuel Restrepo, un cambio que, según lo dejó entrever el Gobierno Nacional, facilitaría el diálogo y la construcción colectiva y eficiente de consensos.
7. Para esa fecha, lunes 3 de mayo de 2021, distintos medios de comunicación y voces locales, regionales y nacionales denunciaban la continuidad de la crisis en Buenaventura por el desabastecimiento de alimentos. En respuesta a lo anterior, la Gobernadora del Valle del Cauca, Clara Luz Roldán, pidió al Comité Organizador del Paro Nacional el desbloqueo de vías en aras a permitir el abastecimiento y el desplazamiento de las misiones médicas. En sus términos, aseguró: *“Necesitamos retomar la ciudad, ya necesitamos abastecer los supermercados, hoy hay filas enteras en los mercados en los cuales no hay huevos, pollo,*

² Consultar, entre otros: Noticias Caracol (2021). *“Productores de huevo y pollo piden solución para poder sacar sus productos.”* Recuperado de: <https://noticias.caracoltv.com/valle/productores-de-huevo-y-pollo-piden-solucion-para-poder-sacar-sus-productos> ; FENAVI (2021). *“Tenemos más de 60 millones de aves en riesgo de muerte por falta de alimento debido al bloqueo de vías.”* Recuperado de: <https://fenavi.org/centro-de-noticias/tenemos-mas-de-60-millones-de-aves-en-riesgo-de-muerte-por-falta-de-alimento-debido-al-bloqueo-en-las-vias/>

³ Presidencia de la República (2021). *“Presidente Duque le solicita al Congreso retirar el proyecto de ley de Solidaridad Sostenible y tramitar uno nuevo, fruto de consensos y que evite incertidumbre financiera.”* Recuperado de: <https://idm.presidencia.gov.co/prensa/presidente-duque-le-solicita-al-congreso-retirar-el-proyecto-de-ley-de-soli-210502>

carne (...).⁴ Ese mismo 3 de mayo de 2021 circularon, a través del diario La República y distintos medios de circulación masiva, impactantes imágenes y videos que daban cuenta de la crisis del sector avícola. A través de los medios de comunicación se informaba de la muerte de al menos 500.000 pollos de un solo día a causa de la escasez de alimento.

8. En línea con lo anterior, el dirigente gremial de FENAVI expresó: *“Tenemos en el sur del país 30 millones de aves que están en peligro de muerte en las próximas 48 horas, 67 millones de huevos represados, 8 mil toneladas de carne de pollo, no tenemos cómo entrar el alimento y ya se han muerto 400 mil pollitos de un día.”*⁵
9. A nivel nacional, la situación también se calificó como crítica para el sector. Desde FENAVI se reportó que: *“(...) hay más de 60 millones de aves en riesgo de muerte por falta de alimento; 16 mil toneladas de pollo y 120 millones de huevos represados que no están llegando a los puntos de distribución. Hay 48 mil toneladas de alimento para las aves bloqueado sin poder llegar a las granjas; miles de bandejas e insumos para industria que no está llegando a las granjas y plantas de producción; 350 mil familias que dependen de la industria avícola que están a la deriva.”* Por tales motivos se expresó la necesidad *“de un corredor humanitario, de ayuda tanto de la Cruz Roja como de los manifestantes para poder entrar a alimento a las aves y mover los productos avícolas, si no, en los próximos días el desabastecimiento de pollo y huevo abarcará todo el país.”*⁶

Ante los bloqueos que se registraron en el país, especialmente críticos en el Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Santander, Eje Cafetero, Cundinamarca, Boyacá, Antioquia y Meta, la Federación reiteró el llamado a los manifestantes para que permitieran el paso del transporte de alimentos y se fortalecieran los corredores humanitarios. Enfatizó en que, de no ser así, el país empezaría a sufrir un fuerte desabastecimiento de alimentos, donde casi 10 millones de colombianos podrían tener dificultad para abastecerse de pollo y huevo: las dos proteínas de más fácil acceso para las familias colombianas.

Debe decirse que, en todo momento, desde el gremio y sus agremiados se respaldó el derecho constitucional a la protesta, no siendo óbice para rechazar categóricamente los actos de violencia que pusieron en riesgo la vida de las personas y que no permitieron la circulación de alimentos por el territorio nacional.

⁴ Gobernación del Valle del Cauca (2021). *“Gobernadora del Valle pide al comité de paro desbloquear vías y permitir el abastecimiento para devolverle la normalidad al departamento.”* Recuperado de: <https://www.valledelcauca.gov.co/publicaciones/70634/gobernadora-del-valle-pide-al-comite-de-paro-desbloquear-vias-y-permitir-el-abastecimiento-para-devolverle-la-normalidad-al-departamento/>

⁵ *Ibidem.*

⁶ FENAVI (2021). *“Tenemos más de 60 millones de aves en riesgo de muerte por falta de alimento debido al bloqueo de vías.”* Recuperado de: <https://fenavi.org/centro-de-noticias/tenemos-mas-de-60-millones-de-aves-en-riesgo-de-muerte-por-falta-de-alimento-debido-al-bloqueo-en-las-vias/>

10. Después de la primera semana desde el inicio de las movilizaciones y los bloqueos en las diferentes vías de la región y el país, el presidente de Incubadora Santander, propietaria de la marca “Huevos Kikes”, una de las principales representantes del sector avícola, señaló que por el alza en materias primas y la muerte de aves la industria tardaría en recuperarse más de un año. En diálogo con La República, el presidente de la compañía, Juan Felipe Montoya, indicó: *“La situación es absolutamente caótica. En el suroccidente del país tenemos una ventaja y es que Buenaventura está muy cerca, lo que normalmente nos permite a nosotros estar abasteciéndonos de materia prima de una forma regular. Ahora, el paro hace que el panorama cambie y es la razón de una afectación tan grande. Además, que desde el suroccidente se provee 30% del huevo en Colombia.”* Frente al alza de precios por la escasez, el empresario advirtió: *“Ya el precio del huevo iba ayer en precio de venta al público a \$450, cuando antes estaba en \$300 y ahí no va a parar. Eso podría irse fácilmente a mucho más del doble. Podríamos estar viendo huevos a más de \$600. El huevo puede llegar a precio de \$700 al consumidor final.”*⁷

Paralelamente se pronunció sobre otro tipo de complejidades que enfrentaba a causa de los bloqueos, así: *“Hoy se nos acabó el inventario de las bandejas de huevo, no tenemos donde empacarlo porque hay una compañía que produce 80% de las bandejas en Colombia y no puede pasar. Si no hay cómo empacar el huevo, solamente queda botarlos porque no hay dónde almacenarlos. Además, venimos con una presión gigantesca del alza de materias primas en el mundo. Eso hace que tengamos incrementos de precios, de solamente materia prima de 50% y después de desabastecimiento de 30% por tener el paro.”* Finalmente, anotó la importancia de que, desde el Gobierno Nacional, se activaran corredores humanitarios donde pudieran pasar, por un lado, materias primas para alimentar a las aves y todo lo que necesita la industria avícola para subsistir, y también para salir con el producto terminado.⁸

Por su parte, Rafael Serrano, presidente de Pronavícola, fue tajante al señalar que: *“Esto es un caos, tenemos granjas sin comidas, reproductoras que no están comiendo, que están muriendo, huevo fértil que no hemos podido trasladar a la planta de producción, tenemos más de 400.000 pollitos diarios que se están perdiendo. A los señores del paro no les interesa.”* A su vez, manifestó que la industria avícola no puede detenerse, para lo cual ilustró el siguiente escenario: *“(…) a una gallina no se le pueden dar vacaciones o decirle que no ponga huevos, esta es una industria que arranca el ciclo y si el ciclo se interrumpe hasta ahí llega la posibilidad de que la empresa sea viable. Los trabajadores no pueden entrar a sus centros de trabajo porque los vándalos no los dejan por no acompañar el paro. Es una situación lamentable, la gente está empezando a tener dificultades de alimentación.”*⁹

⁷ La República (2021). “Bloqueos pueden generar que el huevo llegue a \$700 pesos para el consumidor.” Recuperado de: <https://www.larepublica.co/empresas/bloqueos-pueden-generar-que-el-huevo-llegue-a-costar-700-para-el-consumidor-final-3164435>

⁸ *Ibidem.*

⁹ La República (2021). “Empresarios del Valle del Cauca piden pasos humanitarios ante el desabastecimiento.” Recuperado de: <https://www.larepublica.co/empresas/los-empresarios-del-valle-del-cauca-piden-pasos-humanitarios-ante-desabastecimiento-3164267>

Ana Lucía Sterling, Directora Seccional de FENAVI, también hizo un llamado de alerta sobre la situación que calificó como crítica. Aseveró que la seguridad alimentaria del Valle del Cauca estaba en cuidados intensivos, *“si los habitantes no pueden adquirir huevo y pollo, que son las proteínas más económicas hay un riesgo. Las empresas tienen toda la disposición, pero necesitamos que la gente que está haciendo los bloqueos nos permita llevar la alimentación a las aves porque se nos están muriendo y dejarnos sacar los alimentos para llevarlos a los habitantes.”*¹⁰

11. El miércoles 5 de mayo de 2021 se oficializó en el Congreso de la República el retiro de la propuesta de la Ley de Solidaridad Sostenible o *“reforma tributaria”*, en atención al llamado que fue realizado por el Presidente de la República tres días antes, y en virtud del cual solicitó el retiro del proyecto radicado por el Ministerio de Hacienda.
12. Ese mismo miércoles, el Presidente de la República inició lo que denominó un diálogo nacional con diferentes sectores políticos y sociales, con el propósito de promover soluciones conjuntas a la crisis derivada del Paro Nacional. En este comienzo convocó a toda la institucionalidad del país, al tiempo que anunció encuentros posteriores con gobernadores, alcaldes, organizaciones sociales y sindicatos.
13. En la misma fecha, esto es, el 5 de mayo de 2021, ingresaron a Cali los primeros suministros de alimentos y combustible en camiones que fueron custodiados por la Fuerza Pública. Al respecto, Oliver Medina, jefe de precios de la Central de Abastecimiento de Valle, CAVASA, refirió que al menos 200 toneladas de alimentos habrían ingresado a la Central. Sin embargo, voceros de la entidad expresaron que con esa cantidad sólo era posible abastecer a una parte de Candelaria.¹¹
14. Dada la situación de desabastecimiento, los precios de los productos esenciales se fueron al alza. Por ejemplo, se tiene noticia que panales de huevos que se vendían normalmente en \$11.000 pesos, pasaron a \$18.000. El mismo escenario se replicó en Santander, en donde el huevo llegó a estar sobre los \$400 pesos unidad, las carnes registraron un 50% del aumento en el precio, y cada día que pasaba se acompañó de una creciente escasez.¹² En Bogotá, la situación también fue calificada como crítica. Para la fecha, CORABASTOS informó que el ingreso de productos se redujo 50% entre el primer día de Paro y los primeros días de mayo, cuando apenas entraron 5.307 toneladas, lo que

¹⁰ Ibídem.

¹¹ W Radio (2021). *“Precio de los alimentos han incrementado en un 300% en el Valle del Cauca: CAVASA.”* Recuperado de: <https://www.wradio.com.co/noticias/regionales/precio-de-alimentos-ha-incrementado-hasta-en-un-300-en-el-valle-del-cauca-cavasa/20210508/nota/4133261.aspx>

¹² Consultar, entre otros: El Tiempo (2021). *“Alza en varios alimentos en Santander.”* Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/colombia/santander/alza-en-varios-alimentos-en-santander-586620>

dista de un día normal en el que ingresaban un poco más de 10.000 toneladas.¹³

15. En Buenaventura, el escenario de desabastecimiento a causa de los bloqueos también continuó. Sobre dicho impacto, la presidenta de la Cámara de Comercio de Buenaventura, Angélica Mayolo, explicó que el puerto continuaba desabastecido de alimentos y gas domiciliario, dado que el transporte de alimentos e insumos depende del tránsito por sitios de bloqueo como La Delfina, Mediacanoa, Buga y Yumbo. Al respecto, sostuvo que: *“Llevamos 6 días sin gas domiciliario. Hoy llegaron solo unos vehículos que estaban represados entre Loboguerrero y Buenaventura, pero son insuficientes para abastecer la ciudad.”*¹⁴ Asimismo, agregó que el comercio exterior del país también se ha visto afectado. Para soportarlo, ilustró que se han dejado de exportar unas 92.000 toneladas de carga tanto de granel como contenedores y había represadas 200.000 toneladas de carga de importación, entre las que se encontraba oxígeno para abastecer las UCI y el alimento que requiere el sector avícola. Finalizó indicando que: *“(…) se calcula que las pérdidas de los sectores económicos de Buenaventura, sin contar el comercio exterior, suman unos \$50.000 millones.”*¹⁵
16. En sesión plenaria del Senado de la República se anunció la necesidad de adelantar una audiencia pública, para el jueves 6 de mayo, en la que se propiciaría un encuentro entre el Gobierno Nacional y el Comité del Paro, escenario que no se habría dado desde el inicio de las movilizaciones.
17. El viernes 7 de mayo de 2021 se reportaron en Cundinamarca 27 bloqueos, similares a los que tenían lugar en distintas zonas del país, como fue el caso del suroccidente colombiano, en donde se intensificaron. Para esa misma fecha, FENAVI anunciaba, a través de su presidente, Gonzalo Moreno, que había 120 millones de aves en riesgo por no poder ingresar 60.000 toneladas de alimento. A su vez, advirtió que en diferentes puntos del país tenían 20.000 toneladas de carne de pollo represadas, 180 millones de huevos, y 40 millones de aves en el Valle del Cauca, Nariño y Eje Cafetero en grave peligro por no poder ingresar alimento. Asimismo, señaló que por la misma causa se habrían muerto, para esa fecha, tres (03) millones de pollitos de un día.¹⁶

¹³ Consultar, entre otros: Pulzo (2021). “Bogotá, ¿cerca del desabastecimiento? Hoy llegó solo la mitad de los alimentos a CORABASTOS.” Recuperado de: <https://www.pulzo.com/economia/paro-nacional-corabastos-llego-mitad-alimentos-desabastecimiento-PP1049283>

¹⁴ El País (2021). “Industria y comercio pide diálogo por grave afectación a la economía del Valle.” Recuperado de: <https://www.elpais.com.co/economia/industria-y-comercio-pide-dialogo-por-grave-afectacion-a-la-economia-del-valle.html>

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Consultar, entre otros: El País (2021). “Hay 37 millones de aves en riesgo de muerte en el Valle, alerta FENAVI.” Recuperado de: <https://www.elpais.com.co/valle/hay-37-millones-de-aves-en-riesgo-de-muerte-en-el-valle-alerta-fenavi.html>

18. Tras diez (10) días de protestas, algunos gremios presentaron los primeros balances de pérdidas económicas causadas por los actos de vandalismo, los bloqueos y las dificultades para el transporte de insumos y mercancías. El comercio y las actividades logísticas asociadas a la generación y transporte de carga reportaron en conjunto pérdidas por 1,7 billones de pesos. Por su parte, Jaime Alberto Cabal, presidente de FENALCO, aseguró que se habían contabilizado pérdidas por más de 880.000 millones de pesos en el comercio nacional.¹⁷

Según las cifras del Registro Nacional de Despachos de Carga por carretera (RNDC), en un día normal se reportaban 24.000 viajes en la plataforma, pero para el viernes 7 de mayo de 2021 la cifra reportada fue de 7.200, con una disminución del 70% en toneladas movilizadas (pasando de 318.000 a 95.000), lo que, según indicaron, comportó pérdidas económicas diarias de aproximadamente 84.000 millones de pesos al sector. Voceros de la entidad manifestaron que 42.000 tracto camiones no estaban prestando servicio, vehículos que movilizaban el 75% de la carga a nivel nacional. Explicaron que algunos de ellos no circulaban a causa de los bloqueos y otros no prestaron el servicio debido a amenazas que sufrieron conductores y empresarios.

19. El sábado 8 de mayo, el diario El País (Cali) dio a conocer el diálogo que sostuvo con Ana Lucía Sterling, Directora Ejecutiva del Capítulo del Valle del Cauca de FENAVI. Al ser consultada sobre el impacto del Paro Nacional en el sector avícola, respondió: *“En nuestro caso más de 12 millones de colombianos podrían tener dificultad para abastecerse de pollo y huevo. A hoy la situación en el Valle del Cauca es crítica. Fenavi reitera el llamado a los manifestantes para que permitan el paso del transporte de alimentos y aves, tanto de alimento para las aves, como huevos y pollo para alimentar a la población del Valle, Cauca, Nariño y todo el país. En el Valle del Cauca hay más de 37 millones de aves que están en peligro de muerte debido a que las granjas llevan una semana sin poder entrar alimento para las aves, hay más de 100 millones de huevos represados, 10.000 toneladas de carne de pollo, y ya se han muerto 2.980.000 pollitos de un día. A estos datos se le suma el que varias plantas de producción están cerradas por dificultad para que los colaboradores puedan llegar o por temas de seguridad, y el saqueo y vandalismo de granjas con más de 661.000 aves robadas. En Colombia hay más de 120 millones de aves en riesgo de muerte por falta de alimento; 20.000 toneladas de pollo y 180 millones de huevos represados que no están llegando a los puntos de distribución. Hay 60.000 toneladas de alimento para las aves bloqueados sin poder llegar a las granjas; el 80% de las bandejas de huevo se produce en el Valle y también otros insumos para industria que no*

¹⁷ Consultar, entre otros: La República (2021). “El comercio calcula pérdidas por \$880.000 millones durante los días que lleva el paro.” Recuperado de: <https://www.larepublica.co/empresas/el-comercio-calcula-perdidas-diarias-de-mas-de-50000-millones-por-el-paro-en-bogota-3165572> ; Portafolio (2021). “El paro deja pérdidas por \$880.000 millones para el comercio.” Recuperado de: <https://www.portafolio.co/economia/perdidas-paro-nacional-en-colombia-hasta-por-880-000-millones-para-el-comercio-551699>

*está llegando a las granjas y plantas de producción.*¹⁸

Sobre los corredores humanitarios que se habrían puesto en marcha, Ana Lucía Sterling sostuvo que podrían representar un compromiso importante, pero no eran la solución, anotando que las granjas avícolas se sitúan en su mayoría lejos de las vías principales y, para ese entonces, los manifestantes habrían ocupado las vías secundarias y terciarias. De manera seguida, añadió: *“Los bloqueos han sido más intensos en el Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Santander, Eje Cafetero, Cundinamarca, Boyacá, Antioquia y Meta, y a pesar del vehemente llamado a los organizadores del paro, los manifestantes no han permitido la movilidad de alimentos para los colombianos. La invitación es a pensar en la niñez y los adultos mayores que dentro de poco no tendrán cómo alimentarse como consecuencia de los bloqueos de las vías, en especial, del huevo y del pollo las dos proteínas más nutritivas y de más fácil acceso. Aquí no existe estatus o condición prevalente.”* Por último, la directora gremial envió una invitación de doble vía, tanto para el Gobierno Nacional como para los manifestantes, para salvar la seguridad alimentaria de los colombianos, los más de 350.000 empleos que genera el sector y, en general, para acudir al diálogo y no a las vías de hecho.¹⁹

20. La situación no escapó en ningún momento del análisis de los economistas, quienes alzaron su voz de preocupación por el impacto de los bloqueos en el consumo, la actividad industrial y comercial, especialmente en las grandes ciudades. Sergio Olarte, economista jefe de Scotiabank Colpatría, señaló que los bloqueos y las marchas le darían un sesgo alcista a la inflación de mayo, en especial a los alimentos, al pasar de 1,95% a 2,5% o 2,7%, según refirió.²⁰

FENALCO también hizo lo propio y advirtió que, dada la situación de desabastecimiento a causa de los bloqueos en el país, se podía generar un incremento de precios entre el 10% y el 110% en diferentes productos de la canasta familiar. Según un sondeo realizado por el gremio, un 95% de los establecimientos manifestaron verse afectados por el paro, 83% de los comerciantes aseguraron que tuvieron disminución en sus ventas, un 60% de los establecimientos reportaron dificultades para la movilización de sus colaboradores, y un 50% de los establecimientos recibieron cancelación de reservas, cifras que, una vez más, revelaban la complejidad de la situación.²¹

¹⁸ El País (2021). *“Hay 37 millones de aves en riesgo de muerte en el Valle, alerta FENAVI.”* Recuperado de: <https://www.elpais.com.co/valle/hay-37-millones-de-aves-en-riesgo-de-muerte-en-el-valle-alerta-fenavi.html>

¹⁹ *Ibíd.*

²⁰ La República (2021). *“Los analistas prevén que la reactivación económica se desacelere por bloqueos.”* Recuperado de: <https://www.larepublica.co/economia/analistas-preven-desaceleracion-en-la-reactivacion-economica-por-los-bloqueos-3166407>

²¹ Consultar, entre otros: El Colombiano (2021). *“Escasean y suben de precios varios de los productos de la canasta familiar.”* Recuperado de: <https://www.elcolombiano.com/negocios/economia/protestas-causan-desabastecimiento-y-alza-de-precios-en-colombia-FF15014212>

El presidente de FENALCO, Jaime Alberto Cabal, aseveró que el Comité Nacional del Paro ponía en riesgo la vida y alimentación de 15 millones de hogares colombianos, por lo que reiteró el llamado a permitir el tránsito de alimentos e insumos.²²

21. El 9 de mayo de 2021, el Senador Gabriel Velasco anunció su renuncia a la vocería del Centro Democrático en el Departamento del Valle del Cauca, ante la negativa del entonces presidente, Iván Duque, en visitar la ciudad de Cali, la cual registraba, para ese momento, más de doce (12) días en una profunda crisis de orden público. A través de Twitter, el Senador dijo: *“El Presidente Iván Duque ha afirmado que para no distraer el trabajo de la @PoliciaColombia NO vendrá a #Cali. Miles de caleños confiaron su voto en mi y en usted. Para no distraer a la bancada, con su abandono por mi ciudad, renuncio a la vocería del @CeDemocratico”*²³.
22. Para el 10 de mayo de 2021, los analistas estimaban que la economía perdía un (1) billón de pesos diarios, y que el logro de la economía colombiana de los últimos cuatro (4) meses, después de la caída reportada por el Covid-19, se perdió en los 13 días desde iniciadas las movilizaciones en el marco del Paro Nacional. Para ilustrarlo, la Federación Nacional de Ganaderos reportaba pérdidas, en tan solo una semana, por \$121.335 millones. En cifras, indicaron que sólo en Putumayo, Cauca y Nariño, los bloqueos de las vías no permitieron la recolección de 820.000 litros de leche al día, ni mover 6.400 novillos en una semana. En el Valle se dejaron de vender 320.000 litros de leche al día y 2.900 cabezas de ganado en una semana. Por su parte, la Asociación para el Desarrollo Integral del Transporte Terrestre Intermunicipal calculó que las pérdidas hasta esa fecha ascendían a \$35.000 millones por daños en los vehículos y por el cese de actividades.²⁴

El sector avícola también padecía de los estragos causados por los bloqueos. En Santander, por ejemplo, la Directora Regional de FENAVI, Martha Ruth Velásquez, señaló que en las granjas no se podía tener alimento albergado por mucho tiempo, pudiéndose conservar hasta por tres (3) días. Explicó que, ante esta situación, muchos empresarios avícolas se vieron en la necesidad de reducir hasta un 60% el alimento a los pollos y, para suplir la demanda del huevo, acudieron a la solidaridad, prestándose los

²² Ibídem.

²³ El País (2021). “Gabriel Velasco renuncia a la vocería del Centro Democrático ante negativa de Duque.” Recuperado de: <https://www.elpais.com.co/cali/gabriel-velasco-renuncia-a-voceria-del-centro-democratico-ante-negativa-de-duque-de-venir-a.html>; Asuntos Legales (2021). “Gabriel Velasco renunció a vocería del Centro Democrático.” Recuperado de: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/gabriel-velasco-renuncio-a-voceria-de-centro-democratico-ante-negativa-de-duque-3167156>

²⁴ El País (2021). “El Paro extendido causará una pérdida billonaria que pagarán todos los colombianos.” Recuperado de : <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/enlosmediosimpreso/elpaiscomco9mayo2021.pdf>

insumos necesarios para conservar la actividad.²⁵

23. En la misma fecha, esto es, el lunes 10 de mayo de 2021, se celebró la reunión entre el Presidente de la República y varios miembros de su equipo de Gobierno con los voceros del Comité Nacional del Paro. En la antesala, el Presidente aseguró que los bloqueos impactaban negativamente a la sociedad colombiana, desde la movilidad y el abastecimiento hasta el proceso de vacunación que se venía adelantando. A su turno, llamó la atención en que *“muchas personas, que apenas han empezado a reactivarse, por estos bloqueos están perdiendo más de lo que perdieron en los primeros meses de pandemia”*, y agregó que: *“Todos tenemos que pedir, de manera clara y diáfana, que se levanten estos bloqueos”*. Finalmente, a través de su cuenta oficial de Twitter, sostuvo: *“A esta hora nos reunimos con Comité Nacional del Paro, a quienes les reiteramos nuestra voluntad de diseñar acuerdos y soluciones en beneficio del país y que logremos, en consenso, respuestas rápidas y necesarias para el beneficio de los colombianos.”*²⁶
24. Para esta fecha FENAVI informaba, a través de su presidente Gonzalo Moreno, que el desabastecimiento de pollo y huevo en todo el territorio nacional oscilaba entre el 20% y 40%, siendo una de las principales causas el cierre del Valle del Cauca y el Cauca, departamentos que producen un 30% de huevo del país. En Bogotá, por ejemplo, el desabastecimiento se situó en un 24% en promedio.²⁷

En Bucaramanga reportaron precios al alza, al igual que en Barranquilla. En esta última, la Central de Abastos del Caribe informó que la unidad de Huevo Rojo AAA pasó de \$350 a \$420 con un aumento del 20%. Ese mismo aumento lo registró el Huevo Rojo AA, cuya unidad pasó de \$325 a \$390. Por su parte, el kilo de carne de pollo contra muslo pasó de \$4.000 a \$4.500, presentando un incremento del 13%, mientras que el kilo de pollo entero aumentó un 3%, pasando de \$6.200 a \$6.400.²⁸

25. Empresas reconocidas del sector avícola, como lo es Incubadora Santander S.A., dieron a conocer a la Cámara de Representantes, a través de su presidente Juan Felipe Montoya, que la compañía tenía un millón de aves en ayuno, entrando ese día cuatro millones adicionales en el suroccidente del país. Ante la complejidad del panorama, el empresario

²⁵ Consultar, entre otros: Vanguardia (2021). *“Sector avícola de Santander se resiente por bloqueos viales.”* Recuperado de: <https://www.vanguardia.com/economia/local/sector-avicola-de-santander-se-resiente-por-los-bloqueos-viales-CA3750730>

²⁶ Consultar, entre otros: El Colombiano (2021). *“Primera cita entre Duque y Comité del Paro terminó sin acuerdo.”* Recuperado de: <https://www.elcolombiano.com/colombia/primer-encuentro-entre-ivan-duque-y-comite-nacional-del-paro-termina-sin-acuerdo-JF15018032>

²⁷ Consultar, entre otros: RCN Radio (2021). *“Desabastecimiento de pollo y buevo llega al 40%.”* Recuperado de: <https://www.rcnradio.com/economia/desabastecimiento-de-pollo-y-huevo-llega-al-40>

²⁸ Ver: FENAVI (2021). *“Crece desabastecimiento de buevo y carne de pollo.”* Recuperado de: <https://costa.fenavi.org/tag/pollo/>

aseguró que no descartaba la posibilidad de cerrar definitivamente las puertas en esta región. Sobre el particular, aseveró: *“Somos 1.600 personas en el suroccidente del país, somos 2.500 personas que trabajamos directamente para Incubadora de Santander y Huevos Kikes.”* También manifestó que: *“Nos sentimos abandonados por el Gobierno Nacional, pero llevamos 12 días y no pasa nada”*.²⁹

En el caso de Pronavícola, empresa líder del sector ubicada en el Valle del Cauca, se comentó a través de su presidente, Rafael Serrano, que la compañía estaba a punto de ser cerrada. Al respecto, señaló que: *“Los bloqueos de vías y el vandalismo dejaron encerrado al departamento, esto tiene a la industria avícola en jaque. Ya tenemos 45.000 reproductoras muertas, y esta semana seguirán muriendo.”* A su juicio, la principal crisis del sector se centró en la dificultad para llevar más de 24.000 toneladas de alimento balanceado de las plantas a las granjas. Sostuvo que: *“Tenemos granjas sin comida, huevo fértil que no hemos podido trasladar a las plantas para ser incubados, pollitos que se están perdiendo.”*³⁰

No pasa inadvertido que, producto de la escasez de alimentos e insumos para el sector avícola, distintas compañías se vieron en la necesidad de racionar la comida que les quedaba, a punto tal que el hambre elevó la mortandad de éstas y aumentó el canibalismo entre ellas o el denominado *“picoteo”*. Esta práctica, según lo explicó Alex Lucumí en diálogo con Publímetro, se trata de un comportamiento derivado de la falta de alimentación que se incrementó con el paso de los días.³¹

26. Según el reportaje publicado por la Unidad Investigativa de El Tiempo, de fecha 11 de mayo de 2021, en medio de los bloqueos se habrían identificado retenes ilegales en los que se estaría cobrando hasta un (1) millón de pesos para el libre tránsito de alimentos. Al respecto, se denunciaron múltiples casos de retenes ilegales y extorsiones que sembraron miedo e incertidumbre en el gremio de los transportadores y la ciudadanía en general³², entre ellos, en la vía Cali-Bogotá y Mariquita, e incluso al interior de Cali.

27. Para el 12 de mayo de 2021, se agudizó la situación en Buenaventura y sus terminales

²⁹ Consultar, entre otros: BluRadio (2021). *“Huevos Kikes podría cerrar en el Valle del Cauca por afectaciones del Paro Nacional.”* Recuperado de: <https://www.bluradio.com/blu360/santanderes/huevos-kikes-podria-cerrar-en-el-valle-y-cauca-por-afectaciones-del-paro-nacional>

³⁰ Consultar, entre otros: La República (2021). *“Aumentan las ponedoras muertas en Pronavícola por falta de alimento.”* Recuperado de: <https://www.larepublica.co/especiales/negocios-entre-la-pandemia-y-el-vandalismo/aumenta-la-cifra-de-ponedoras-muertas-en-pronavicola-por-dificultad-para-llevar-concentrado-3167784>

³¹ Publímetro (2021). *“Mortandad y canibalismo de aves de galpón aumenta por el hambre.”* Recuperado de: <https://www.publimetro.co/co/noticias/2021/05/14/mortandad-y-canibalismo-entre-aves-de-galpon-aumenta-por-el-hambre.html>

³² El Tiempo (2021). *“Retenes ilegales: cobran hasta un (1) millón por dejar pasar alimentos.”* Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/unidad-investigativa/retenes-ilegales-cobran-hasta-1-millon-para-dejar-pasar-alimentos-587796>

portuarias. Después de 15 días de movilizaciones y bloqueos se reportó un incremento en el desabastecimiento de alimentos, la ausencia de gas domiciliario, el 69% de las empresas paradas y 454.068 toneladas de carga represadas, teniendo en cuenta que el corredor vial continuaba taponado en Restrepo y Buga, lo que causó una parálisis en la economía local y el comercio exterior. La presidenta de la Cámara de Comercio de Buenaventura, Angélica Mayolo, informó: *“La capacidad de almacenamiento de los terminales de gráneles ya llegó al ciento por ciento y la de contenedores está en el 80%.”* A su turno, aseguró que había trigo, maíz y demás insumos esenciales para el sector avícola y porcícola que no podía despacharse.³³

La crisis en el puerto de Buenaventura generó mayores complicaciones en el resto del país, máxime si se tiene en cuenta que muchos de los insumos y fertilizantes específicos usados en distintos sectores son importados a través del puerto y, al no poder ser aplicados oportunamente en los cultivos, se puso en riesgo su productividad o se hicieron vulnerables a enfermedades y plagas. Así lo confirmó el director económico de la Cámara de Comercio de Cali, Carlos Andrés Pérez.³⁴

28. El 14 de mayo de 2021, tras 17 días de movilizaciones, el Ministro de Hacienda, José Manuel Restrepo, advirtió que las pérdidas que resultaban de los bloqueos, los saqueos, el vandalismo y el desabastecimiento ascendían a los seis (6) billones de pesos, lo que representaba un 42% del recaudo esperado con el proyecto de reforma tributaria. En su intervención, afirmó que: *“Estas afectaciones generan un costo adicional a la deuda de Colombia y en materia de inflación se ve evidenciado en el día a día por la comida y el vestido. Se genera un traumatismo en las clases medias y bajas.”*³⁵ En similar sentido se pronunció Luis Fernando Mejía, director de FEDESARROLLO, para quien *“el desabastecimiento de las cadenas de producción por el paro impactará en el desempeño de la industria, la construcción y el comercio. Debemos acelerar la recuperación de la actividad porque quienes se ven perjudicados son los hogares de ingresos más bajos. El año pasado el 20% más pobre de la población tuvo una caída del 45% de los ingresos.”*³⁶
29. En el Valle del Cauca, la Asobancaria y la Cámara de Comercio de Cali acordaron convocar mesas de trabajo con los empresarios de la región, luego de que la más reciente Encuesta Ritmo Empresarial de la Cámara de Comercio revelara que las pérdidas estimadas superaban los \$2.4 billones, que el 41% de las empresas de la región no estaba

³³ El País (2021). *“Bloqueos tienen a Buenaventura al borde de la crisis.”* Recuperado de: <https://www.elpais.com.co/economia/bloqueos-tienen-a-buenaventura-al-borde-de-la-crisis.html>

³⁴ *Ibidem.*

³⁵ Portafolio (2021). *“El Paro le ha costado \$6,2 billones al país.”* Recuperado de: <https://www.portafolio.co/economia/el-paro-nacional-2021-le-ha-costado-6-2-billones-a-de-colombia-551892>

³⁶ El Nuevo Siglo (2021). *“En 17 días de paro la economía perdió 42% de lo que buscaba con la tributaria.”* Recuperado de: <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/05-13-2021-en-17-dias-de-paros-economia-perdio-42-de-lo-que-busca-con-tributaria>

funcionando, el 47% lo estaba haciendo parcialmente (en promedio al 40% de su capacidad instalada) y sólo el 12% lo estaba haciendo con normalidad. Sumado a las anteriores cifras, Esteban Piedrahita, presidente de la Cámara de Comercio de Cali, señaló que las dificultades de transporte y movilidad de trabajadores fueron el principal obstáculo para la operación del 87% de las empresas afiliadas y agregó que el 26% de ellas se vieron obligadas a reducir personal.³⁷

30. Ese mismo viernes 14 de mayo de 2021, ante las Comisiones Conjuntas de Senado y Cámara, intervino la señora Ana Lucía Sterling, Directora del Capítulo del Valle del Cauca de FENAVI, quien sostuvo: “(...) Represento a los avicultores del Valle del Cauca, Cauca y Nariño. Yo lo que les vengo a contar hoy son vivencias que estamos teniendo hace 15 días desde que empezó el Paro. Y mi principal solicitud es mis derechos, los derechos de todos los avicultores y los derechos de toda la sociedad caleña y del Valle sean respetados. Nosotros, desde el sector avícola, aceptamos y entendemos el derecho a la protesta social. Sabemos que es necesaria. Lo que no aceptamos son los bloqueos, unos bloqueos que vulneran los derechos de la mayoría de la población. Necesitamos tener derecho a la alimentación, a poder trabajar, a la libre movilidad, entre muchos otros derechos que se están vulnerando. Quienes hacen los bloqueos hoy están amenazando a las personas que trabajan (...) Exigimos el derecho al trabajo.” Asimismo, se refirió a los PAE y a la necesidad de respetar los derechos de los niños, en el sentido de permitir la producción y distribución de huevo y proteínas blancas.

En una nueva oportunidad, se pronunció ante el Congreso de la República, así: “(...) Como ustedes lo han escuchado, en los últimos días somos el sector más afectado en Colombia y el Valle del Cauca por este Paro. Las cifras avícolas hace quince días era que teníamos 49 millones de aves, en este momento vamos en 46, peor cada día de Paro van disminuyendo. Esto se suma a los vandalismos en los que hemos sido afectados y nuestras granjas. Nos han robado en más de 7 granjas más de 660.000 aves. Adicionalmente, nuestros vehículos que transportan comida, pollo y huevos, han sido vandalizados. Pero qué es lo más grave de toda esta situación. Lo primero es que los empresarios avícolas están divididos en grandes, pequeños y medianos, y quienes más están sufriendo en este momento son los empresarios pequeños. Ya hay varios que han tenido que cerrar (...) El otro tema que es grave es que nosotros acá en el Valle producimos el 30% del huevo de Colombia y no vamos a seguir viendo el abastecimiento de huevo y proteínas blancas (...) Este proceso avícola es demorado y se va a demorar para volver a la normalidad más de año y medio (...)”

Más adelante, añadió: “En el 2019 el consumo per cápita de huevo era de 291, en el 2020 pasamos a 325. ¿Saben por qué fue ese salto tan grande? Porque en tiempo de crisis las personas buscan comer las proteínas más económicas. Necesitamos garantizarle a la gente la posibilidad de comer la proteína

³⁷ Cámara de Comercio de Cali (2021). “Los bancos acompañarán al Valle del Cauca en su proceso de recuperación.” Recuperado de: <https://www.ccc.org.co/sector-privado-del-valle-del-cauca-se-manifiesta-favor-del-dialogo-2/>

más económica que es el buevo. Esto nos lleva a afectar la seguridad alimentaria que está en ciudades intensivos (...)” En materia de empleabilidad, la dirigente gremial destacó: *“Adicionalmente en el sector generamos más de 35.000 empleos, varios de los cuales ya se han perdido.”* Por último, destacó que varios de los empresarios del sector han sido amenazados, tanto como los empleados de las distintas compañías.

- 31.** El 16 de mayo de 2021, el Consejo Gremial Nacional se pronunció, a través de un comunicado, en relación con el diálogo que adelantaba el Gobierno Nacional con los distintos actores de la gran movilización iniciada el pasado 28 de abril. El Consejo Gremial fue claro al respaldar el diálogo, quedando así consignado: *“El dialogo nacional, con todos los sectores sociales y económicos, llevará a establecer acuerdos que permitan fortalecer las acciones que el país viene implementando para atender la vulnerabilidad en que se encuentran millones de familias colombianas y las oportunidades educativas y laborales para los jóvenes.”*³⁸

Sin perjuicio de lo anterior, rechazó con contundencia los bloqueos que se seguían presentando y que tenían un indiscutible impacto en el orden laboral, en la seguridad alimentaria, el consumo de los hogares y en la productividad. Sobre el particular, señalaron: *“Por esta razón, respaldamos la solicitud que hizo ayer el Gobierno de suspender los bloqueos y cesar todas las acciones de vandalismo y de violencia en las marchas, vías de hecho que son contrarias al mínimo respeto por los derechos fundamentales de los colombianos; como la salud, el trabajo y la movilidad. El objetivo primordial debe ser propender por acciones que beneficien a toda la población, y que garanticen sus derechos.”* Por último, recordaron que desde el sector privado se seguiría contribuyendo con la formulación de propuestas y acciones de consolidación del diálogo a efectos de avanzar en la reactivación económica y procurar por el bienestar social.³⁹

- 32.** El 18 de mayo de 2021, a 21 días de iniciado el Paro Nacional, cálculos preliminares apuntaban a pérdidas por más de 10,2 billones de pesos. Según la redacción del diario El Tiempo, los sectores más afectados fueron: (i) el sector comercio con pérdidas reportadas que ascendían a los 2,2 billones de pesos; (ii) el sector agropecuario con más de 1,7 billones en pérdidas, sumado a las 700.000 toneladas de alimento represadas; (iii) los transportadores de carga con pérdidas estimadas en 1,8 billones de pesos y daños incalculables a la infraestructura; (iv) el sector ganadero con pérdidas estimadas en 121.335 millones de pesos -por semana- debido a la falta de comercialización de leche y ganado en todo el país; (v) el sector pesquero con pérdidas que superaban los 100.000 millones de pesos y más de 200.000 empleos en riesgo; (vi) el sector porcícola con casi 720 toneladas de carne dejadas de producir por cada día de paro y una afectación global

³⁸ Consejo Gremial Nacional (2021). “Diálogos del Gobierno Nacional con el Comité del Paro.” Recuperado de: <https://cgn.org.co/dialogos-del-gobierno-nacional-con-el-comite-del-paro/>

³⁹ *Ibíd.*

del sector del 55%; (vii) el sector avícola que reportaba 16.000 toneladas de carne de pollo y 120 millones de huevos en riesgo de pérdida, sumado a las 30 millones de aves en peligro por falta de alimento; (viii) el sector panelero que advertía del riesgo de empleo para 350.000 familias que derivan sus sustento de esta actividad; entre otros sectores como el financiero, de infraestructura y de transporte.⁴⁰

Conforme lo advirtió el Ministro de Hacienda, José Manuel Restrepo, para la fecha las pérdidas equivaldrían al 17,4% de la inversión prevista para el 2021. En sus términos, indicó: *“Esto tiene un costo importante, no por el hecho y expresión legítima de la protesta, que yo respeto y valoro, sino por todos esos hechos de cierres de vías y actos vandálicos que lo que generan es una destrucción de los sectores productivos y generan problemas de escasez, suben los precios de los productos y esto afecta a los más vulnerables de nuestra economía o no le llega el oxígeno a la persona que está en el hospital y que lo requiere.”*⁴¹

33. Ese mismo 18 de mayo de 2021, el Comité Nacional del Paro convocó a nuevas movilizaciones para el miércoles 19 de mayo tras no haberse logrado acuerdos puntuales con el Gobierno Nacional. Por su parte, varios gremios como el Consejo Gremial Nacional, la Federación Colombiana de Lonjas de Propiedad Raíz, la Federación Nacional de Avicultores de Colombia y CAMACOL, hicieron un llamado a la continuidad del diálogo y el logro de acuerdos medibles en el tiempo.⁴²
34. El 19 de mayo de 2021, Juan Felipe Montoya, presidente de Incubadora Santander S.A., se refirió a la situación del sector avícola con ocasión del Paro Nacional. Recordó que el bloqueo de las vías constituye un delito, y nuevamente solicitó al Gobierno Nacional y demás autoridades y organismos de control, hacer cumplir la ley. Explicó que el 30% del huevo del país se produce en el suroccidente colombiano y que, ante la ausencia de alimento para las aves, a la fecha se habrían reportado 11 millones de muertes en esa zona. Aseguró que el desabastecimiento agudiza el alza de precios, en especial de los huevos que han crecido en un 35% o 40%. Finalmente concluyó: *“(…) y creemos que este sólo es el inicio, fácilmente podemos estar viendo precios de \$600 y \$700 por huevo.”*⁴³

⁴⁰ El Tiempo (2021). “Gobierno ordena levantar bloqueos tras pérdidas por \$10,2 billones.” Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/le-contamos-cuanto-suman-las-perdidas-por-21-dias-de-bloqueos-y-paro-589064>

⁴¹ El Heraldo (2021). “Pérdidas del Paro suman más de \$10 billones de pesos.” Recuperado de: <https://www.elheraldo.co/economia/perdidas-del-paro-suman-mas-de-10-billones-de-pesos-818425>

⁴² Consultar, entre otros: FENAVI (2021). “Los gremios hacen llamados para que continúen los diálogos y cesen los bloqueos.” Recuperado de: <https://central.fenavi.org/centro-de-noticias/los-gremios-hacen-llamados-para-que-continuen-los-dialogos-y-cesen-los-bloqueos/>; La República (2021). “Gremios hacen un llamado a que sigan los diálogos y cesen los bloqueos en las vías.” Recuperado de: <https://www.larepublica.co/especiales/los-costos-del-paro/los-gremios-hacen-un-llamado-al-dialogo-y-al-cese-de-los-bloqueos-en-las-vias-3171740>

⁴³ Ver, entre otros: 1) Entrevista realizada a Juan Felipe Montoya, presidente de Incubadora Santander S.A.; 2) La República (2021). “Bloqueos pueden generar que el huevo llegue a \$700 pesos para el consumidor.” Recuperado de:

Al respecto, Luis Hernando Ríos, vocero de CORABASTOS, confirmó la tendencia alcista del precio del huevo. Señaló que una cubeta de 30 huevos pasó de \$9.000 a \$12.000, lo que quiere decir que un huevo tendría un valor en tiendas de \$600 aproximadamente. Tal fue el caso también de la panela, la papa, la libra de carne, entre otros.⁴⁴

35. El 20 de mayo de 2021, la empresa propietaria de la marca Huevos Kikes advirtió que debió sacrificar 400.000 aves debido a que los animales no tenían alimento, pues no había podido llegar a causa de los bloqueos. En Mañanas Blu, el presidente de la compañía, Juan Felipe Montoya, aseguró: *“No hay cómo alimentarlos. Hay mortalidades muy grandes. Hay represamiento de productos terminados que no tienen cómo salir (...). Tenemos 4 millones de aves en suroccidente. Ayer, tristemente, tuve que dar la orden de sacrificar 400.000 aves porque no tienen alimento. No hay nada qué hacer.”* Además, denunció que, en medio de los desmanes en el Valle y Cauca, al menos 660.000 gallinas fueron hurtadas. Sobre este asunto, señaló: *“Se robaron 660.000 aves en varias entradas a muchas granjas. Fue generalizado. Tuvimos una semana completa en la que los manifestantes decían en las redes que tal granja estaba regalando huevos. Llegaba la gente, esperanzada en que realmente estaban regalando huevos, después llegaban los señores y empezaban a instigar y se llevaban los pollos, los cerdos (...).”*⁴⁵
36. Sumado a la falta de alimento para las aves y la imposibilidad para transportar y distribuir la carga del sector, tras 23 días de Paro Nacional se reportó un alza de hasta el 16% en insumos agrícolas.⁴⁶ Distintas voces manifestaron su preocupación al considerar que de la industria agrícola dependían muchos otros sectores y actividades, como son la producción de leche, la piscicultura, el sector avícola, y la cadena porcícola.
37. Mediante Oficio de fecha de 20 de mayo de 2021, radicado el 21 del mismo mes y año, y suscrito por Gonzalo Moreno en calidad de Presidente Ejecutivo de FENAVI, Ana Lucía Sterling en calidad de Directora Ejecutiva de FENAVI VALLE, Luis Fernando Tascón en calidad de gerente de Santa Anita – Nápoles, Juan Felipe Montoya como presidente de Incubadora Santander, Mario César Ocampo en calidad de gerente de

<https://www.larepublica.co/empresas/bloqueos-pueden-generar-que-el-huevo-llegue-a-costar-700-para-el-consumidor-final-3164435>

⁴⁴ Semana (2021). *“Papa, panela y huevo, los alimentos básicos que más han incrementado su precio en Corabastos tras bloqueos.”* Recuperado de: <https://www.semana.com/economia/macroeconomia/articulo/papa-panela-y-huevo-los-alimentos-basicos-que-mas-han-incrementado-su-precio-en-corabastos-tras-bloqueos/202128/>

⁴⁵ Blu Radio (2021). *“Huevos Kikes sacrificó 400.000 gallinas debido a bloqueos del paro nacional, dice su presidente.”* Recuperado de: <https://www.bluradio.com/economia/huevos-kike-sacrifico-400-000-gallinas-debido-a-bloqueos-del-paro-nacional-dice-su-presidente>

⁴⁶ Caracol Radio (2021). *“Sube hasta 16% precio de los insumos agrícolas en medio de paro y pandemia.”* Recuperado de: https://caracol.com.co/emisora/2021/05/20/tunjia/1621522024_418853.html

Nutriavícola Huevos Oro, y Rafael Serrano en calidad de Gerente de Pronavícola, se elevó al Gobierno Nacional una solicitud urgente para generar un corredor vial desde Buenaventura a Mediacanoa como medida tendiente a conjurar la grave crisis derivada del Paro Nacional, aunado al ya reiterado pedido consistente en el levantamiento total de los bloqueos que impedían el desarrollo de la actividad empresarial y representaba una grave afrenta a derechos y garantías de stirpe constitucional.

Al respecto, en la misiva dirigida al señor Presidente de la República de Colombia, Iván Duque Márquez, y a miembros de su Gabinete, se llamó la atención en la gravedad del bloqueo del puerto de Buenaventura para la industria avícola, por tratarse de un centro de arribo de las materias primas que constituyen la fuente de la alimentación que consumen las aves. No en vano se destacó que, para esa fecha, habían más de 250 mil toneladas de insumos para las granjas que no podían transportarse.

Desde el inicio del Paro Nacional, tan sólo pudieron ingresar 11 tractomulas con alimento al suroccidente del país. Y no es un dato menor si se tiene en cuenta que: (i) por día, el ave requiere, en promedio, 150 gramos de alimento; (ii) en el Valle del Cauca hay un estimado de 50 millones de aves; (iii) con ello, se necesitan 7500 toneladas de alimento por día para alimentarlas; (iv) en términos de transporte, cada tracto-mula tiene capacidad para movilizar 33 toneladas de alimento para aves, por lo que para garantizar los insumos que requiere el sector en esta región del país se necesita el ingreso diario de 227 vehículos con alimento. Comoquiera que a causa de los bloqueos dicha cantidad no se podía transportar, la mortalidad de las aves se incrementó vertiginosamente, tanto como el desabastecimiento de pollo y huevos, situaciones todas que convergen en un mismo efecto: el impacto en la seguridad alimentaria de los colombianos.

La solicitud respetuosa quedó consignada en los siguientes términos, a saber:

“Bajo estas circunstancias, solicitamos al Gobierno Nacional que, mientras se normaliza la situación de los bloqueos, se garantice un corredor seguro diario, con suficiente acompañamiento de la fuerza pública, que no ponga el riesgo la integridad de los conductores, vehículos y carga y que permita el transporte de las materias primas requeridas por el sector desde Buenaventura hasta Mediacanoa. Lo anterior, sin perjuicio de que se haga la solicitud más importante del sector, que se garantice el desbloqueo total de las vías con el fin de garantizar el derecho a la libre locomoción.”

Finalmente, tanto la Federación, como las empresas que la integran, recalcaron el deber de la Fuerza Pública de controlar el orden público cuandoquiera que éste, la seguridad

ciudadana y la convivencia pacífica resulten comprometidos.⁴⁷

- 38.** Mediante Oficio de 21 de mayo de 2021, los Comités Intergremiales de Valle del Cauca y Nariño, como el Consejo Gremial y Empresarial del Cauca, elevaron al señor Presidente de la República, Iván Duque Márquez, una solicitud respetuosa encaminada a la adopción de medidas urgentes para enfrentar la crisis del tejido empresarial del suroccidente colombiano. Conscientes de la alarmante situación, los gremios empresariales presentaron sendas propuestas en tres ejes que se resumen así: (i) en materia tributaria solicitaron a) establecer el 15 de diciembre como única fecha para el pago y presentación de las obligaciones tributarias nacionales de las empresas, b) la suspensión de las sanciones por los mismos conceptos hasta la fecha indicada, c) el aplazamiento hasta el 30 de diciembre en la presentación de información exógena, mediante resolución emitida por la DIAN; (ii) en materia financiera, el establecimiento de un programa especial de acompañamiento a deudores del sistema financiero, al igual que apoyos económico para la reestructuración de obligaciones financieras; (iii) en materia laboral, la provisión de apoyos para el pago de seguridad social y nómina durante tres (3) meses.⁴⁸
- 39.** El 21 de mayo de 2021 el Comité Nacional del Paro convocó a nuevas movilizaciones nacionales para los días 26 y 28 de mayo. La insistencia de las movilizaciones se fundó en la escasa concreción de medidas con el Gobierno Nacional.⁴⁹
- 40.** En la misma fecha, esto es, el 21 de mayo de 2021, el presidente de FENAVI estuvo en el programa “6 AM Hoy por hoy” de Caracol Radio compartiendo un balance del sector avícola en lo corrido del Paro Nacional. En esta oportunidad recordó que los bloqueos y la falta de alimentación para los animales había causado la muerte de 12 millones de aves. Como consecuencia del impacto que ha tenido en el sector, aseguró que “(...) *así mañana se levante el Paro, nosotros no vamos a lograr tener la misma producción de pollo y huevos que teníamos antes. Nos vamos a demorar mínimo año y medio en recuperar la producción.*”⁵⁰

⁴⁷ Cfr. Oficio de 20 de mayo de 2021 con referencia “Solicitud urgente para generar un corredor vial desde Buenaventura a Mediacanoa”, suscrito por Gonzalo Moreno en calidad de Presidente Ejecutivo de FENAVI, Ana Lucía Sterling en calidad de Directora Ejecutiva de FENAVI VALLE, Luis Fernando Tascón en calidad de gerente de Santa Anita-Nápoles, Juan Felipe Montoya como presidente de Incubadora Santander, Mario César Ocampo en calidad de gerente de Nutriavícola Huevos Oro, y Rafael Serrano en calidad de Gerente de Pronavícola.

⁴⁸ Cfr. Oficio de 21 de mayo de 2021 suscrito por los Comités Intergremiales del Valle del Cauca y Nariño y el Consejo Gremial y Empresarial del Cauca.

⁴⁹ Consultar, entre otros: El Espectador (2021). “Paro Nacional: Comité del Paro convoca nuevas movilizaciones para este 26 y 28 de mayo.” Recuperado de: <https://www.elespectador.com/politica/paro-nacional-comite-del-paro-convoca-nuevas-movilizaciones-para-este-26-y-28-de-mayo/>

⁵⁰ Caracol Radio (2021). “Así mañana se levante el Paro, no recuperaremos la producción: FENAVI.” Recuperado de: https://caracol.com.co/programa/2021/05/21/6am_hoy_por_hoy/1621601511_554568.html

41. El 21 de mayo de 2021 también se tenía reportes de 504.000 toneladas de carga represadas en Buenaventura, puerto de una importancia neurálgica al que llega el 50% de toda la carga de Colombia. La situación en el puerto era de tal entidad que cuatro (4) importantes líneas navieras decidieron no recibir más cargas con destino a Buenaventura, mientras persistiera el bloqueo. Gonzalo Moreno, presidente de FENAVI, destacó que: *“Por ahí no solo entra maíz y soja, sino vitaminas, aminoácidos y vacunas necesarias para todo el sector pecuario.”*⁵¹
42. Tras 24 días de Paro Nacional, el Ministerio de Defensa Nacional indicó que, entre el 28 de abril y ese viernes 21 de mayo, se registraron en el país 2.151 bloqueos de vías, siendo los más críticos en los departamentos de Valle, Cauca, Nariño y Putumayo. También se reportó que, a la fecha, seguían activos 37 en vías primarias. El impacto era a todas luces evidentes, desde la cartera de agricultura se hablaba de la pérdida de alrededor de 760.000 empleos en las zonas rurales y el peligro para la producción de 850.000 campesinos.⁵²

Sobre los bloqueos, el Ministro de Defensa aseguró: *“El país es testigo de cómo los bloqueos nos afectan a todos, son actos que se aíslan de la protesta pacífica. Bloquear vías limita el acceso a los alimentos, impide trabajar y estudiar, y que los enfermos reciban atención médica. A menos oportunidades, más pobreza.”*⁵³ Por su parte, la Gobernadora del Valle del Cauca, Clara Luz Roldán, invitó a encontrar consensos que permitieran superar los momentos difíciles y a no permitir que el desarrollo del país y la región se tornara en irreparable.

Frente a la persistencia de los bloqueos y su pernicioso efecto para la sociedad colombiana, el Consejo Gremial Nacional elevó su preocupación a instancias internacionales. En el oficio que fuere remitido a distintas organizaciones señaló. *“Hay regiones de Colombia que presentan desabastecimiento de alimentos, de combustibles, de medicamentos e insumos médicos. Lo que ha generado afectación en el bienestar de las comunidades por la carencia y el sobrecosto de alimentos y que las personas no puedan acceder a sus tratamientos médicos.”* Asimismo, expresaron que los bloqueos *“no hacen parte del ejercicio legítimo de la protesta social, pues no son acciones pacíficas, su ejercicio representa la vulneración de derechos humanos de terceros.”*⁵⁴

⁵¹ Consultar, entre otros: RCN Noticias (2021). *“Hay represadas 504.000 toneladas de carga en el puerto de Buenaventura.”* Recuperado de: <https://www.noticiasrcn.com/colombia/puerto-de-buenaventura-hay-represadas-toneladas-de-carga-en-naviera-380145>

⁵² El Tiempo (2021). *“En 24 días se han registrado 2.151 bloqueos de vías en el país.”* Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/en-24-dias-se-han-registrado-2-151-bloqueos-de-vias-en-el-pais-590339>

⁵³ Cfr. https://twitter.com/diego_molano/status/1395579295007977472?lang=ca

⁵⁴ Ver, entre otros: El Tiempo (2021). *“Consejo gremial pide veeduría de agencias internacionales.”* Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/paro-nacional-consejo-gremial-pide-veeduria-de-agencias-internacionales-590021>

Por su parte, órganos como la Fiscalía, la Contraloría y la Procuraduría señalaron en un comunicado que los perpetradores e instigadores de taponamientos serían judicializados e hicieron una advertencia especial a los funcionarios públicos de todos los niveles a actuar con observancia de la Constitución y la ley, en procura del respeto de los derechos de todos los ciudadanos.⁵⁵

43. Luego de 25 días de bloqueos, el presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia, Jorge Bedoya, en diálogo con El Nuevo Día, expresó que se estaba atentando contra la seguridad alimentaria de Colombia. Afirmó que con los bloqueos se vulnera el derecho a la alimentación, el trabajo, la movilidad y se atenta contra la seguridad alimentaria de todo un país. Sobre este último, precisó: *“La seguridad alimentaria no tiene solo que ver con la llegada de alimentos, sino también con la producción. Los bloqueos se han registrado en los cuatro puntos cardinales de Colombia afectando a productores de leche, pollo, huevo, cerdo, tilapia, plátano, arroz, café, banano, aguacate, panela, porque todos han visto interrumpida su cadena logística y a muchos de ellos no les han llegado los insumos para seguir produciendo. A otros sectores se les han dañado los productos perecederos en los camiones, y por supuesto, a los exportadores también se les ha interrumpido el flujo de relaciones comerciales con terceros, repercutiendo esto en la generación de empleo. Ciudades como Cali, Bogotá, Popayán, Pasto y Pitalito, han provocado desabastecimiento de comida, combustible y oxígeno, lo cual debe generar el rechazo de toda la sociedad colombiana.”*⁵⁶
44. El 23 de mayo de 2021, la Defensoría del Pueblo emitió un nuevo comunicado que daba cuenta del impacto de los bloqueos en el país y la persistencia de éstos. Al respecto, el Defensor alertó sobre las dificultades para la movilización de alimentos en 29 de los 32 departamentos, con afectación directa en 300 municipios y la parálisis en el despacho de todo el espectro de productos agrícolas. Indicó que los sectores con mayor impacto han sido el de frutas y hortalizas, café, caña de azúcar, lácteos, aguacate hass, la avicultura, piscicultura y porcicultura. El funcionario además expresó que *“los bloqueos y la obstrucción de las vías públicas no son expresión de protesta pacífica. Violan los derechos ciudadanos y están encaminados a generar en Colombia, una hambruna artificial entre la población.”*⁵⁷

El Defensor reseñó que las cadenas productivas campesinas al borde de la quiebra serían 350 mil familias papeleras, 450 mil familias cafeteras, 52 mil familias cacaoteras, 29 mil familias paperas y 651 mil empleos directos en piscicultura, porcicultura y avicultura. Narró que los departamentos más afectados eran el Valle del Cauca, Cundinamarca,

⁵⁵ Cfr. https://twitter.com/pgn_col/status/1396209916134703105

⁵⁶ El Nuevo Día (2021). “Se está atentando contra la seguridad alimentaria de Colombia: presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia.” Recuperado de: <http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/actualidad/economica/467359-se-esta-atentando-contr-la-seguridad-alimentaria-de-colombia>

⁵⁷ Defensoría del Pueblo (2021). “Alerta humanitaria por colapso en seguridad alimentaria del país.” Recuperado de: <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/comunicados/10146/Alerta-humanitaria-por-colapso-en-seguridad-alimentaria-en-el-pa%C3%ADs-defensor%C3%ADa-Carlos-Negret.htm>

Antioquia, Bolívar, Boyacá, Caldas, Santander, Tolima, Huila, Meta, Risaralda, Quindío, Nariño, Magdalena, Guajira, Córdoba, Norte de Santander y Caldas.⁵⁸

En diálogo con La FM, el Defensor del Pueblo instó al levantamiento inmediato de los bloqueos. Aseguró que la protección de los Derechos Humanos constituye una prioridad y eso implica garantizar la seguridad alimentaria, los insumos, los servicios médicos, y el orden público. En una de sus intervenciones, sentenció: *“No podemos seguir permitiendo que se paralice el aparato productivo del país. El desabastecimiento que esto ocasiona afecta a miles de personas que han visto cómo se encarece su vida. Una minoría está causando efectos devastadores a nivel socio económico.”* Y, por último, destacó: *“aquí todos debemos poner nuestro grano de arena; gobernantes, generen esos caminos de diálogo respondiendo por la tranquilidad, el orden, y la garantía de los derechos en los municipios, tal como se los ordena la constitución y la ley. A los manifestantes, este es el momento de diálogo y no de las divisiones; pero este también es el momento para que la institucionalidad lidere, actúe y proteja los derechos de todos sin excepción, los hechos vandálicos deben ser combatidos por la autoridad y los excesos de las fuerzas del estado deben ser sancionados.”*⁵⁹

45. En la misma fecha, la regional de FENAVI para el Eje Cafetero y el Norte del Valle del Cauca advirtió que cerca de 26 millones de aves para la producción de carne de pollo y huevos estaban sin alimento debido a los bloqueos viales en diferentes partes del país. La directora gremial, Adriana Dávila Velásquez, explicó que *“el proceso de reproducción de un ave dura un año y medio, o sea, se nos mueren las aves, levantan el paro hoy y mañana no vamos a tener carne de pollo, ni vamos a tener huevos, todo ese ciclo desde que empieza el proceso de incubación se demora año y medio, entonces se imagina el desabastecimiento que viene para nuestro país y para nuestra región.”* Sobre los acuerdos que se habrían conseguido hasta la fecha, aseveró: *“Nosotros hemos tocado las puertas del Gobierno Nacional, nos hemos sentado con el presidente de la República, hemos estado con los gobernantes de cada localidad, pero no hemos podido conseguir absolutamente nada, nosotros pedimos que nos desbloqueen las vías para poder alimentar nuestras aves.”*⁶⁰

46. El 24 de mayo de 2021 se conoció, a través del diario La República, un artículo titulado *“Bloqueos por el Paro tienen en jaque a Santa Reyes, Kikes, Le Coucou y Huevos Oro”*. En los testimonios que recoge este medio se tiene el de Juan Felipe Montoya, presidente de Incubadora Santander S.A., propietaria de la reconocida marca *“Huevos Kikes”*, quien expresó: *“Seguimos igual, Buenaventura está bloqueada y sin eso pues no hay cómo mover materias primas para hacer alimento para las aves. Tristemente ya tuvimos que dar la instrucción de sacrificar*

⁵⁸ Ibídem.

⁵⁹ La FM (2021). Diálogo con el Defensor del Pueblo. Recuperado de: <https://www.lafm.com.co/colombia/levantemos-de-manera-inmediata-y-humanitaria-los-bloqueos-defensoria>

⁶⁰ FENAVI (2021). “26 millones de aves están sin alimento en el Eje Cafetero y Norte del Valle.” Recuperado de: <https://central.fenavi.org/centro-de-noticias/26-millones-de-aves-estan-sin-alimento-en-el-eje-cafetero-y-norte-del-valle/>

400.000. *Nosotros tenemos cinco millones de aves en el norte del Cauca y el bloqueo es total, nosotros no podemos entrar nada, sacar nada.*⁶¹

Advirtió que estaban en riesgo 2.500 empleos, por lo que aseveró que se trataba de la crisis “*más grave de toda la historia de su empresa*”. En el caso de Huevos Oro, Mario César Ocampo sostuvo que la situación para la industria avícola y pecuaria era calamitosa y tendrían disminución de empleos y riesgo de cierre. Señaló que tenían más de 1 millón de aves sin comida, lo que podría desencadenar un problema de seguridad alimentaria en el mediano plazo. En el caso de Le Coucou, su vocero manifestó: “*No sabemos qué va a pasar con Le Coucou. Las ventas de los dos últimos meses han sido muy críticas. No hemos hecho ni siquiera lo del arriendo, ni siquiera para pagar las prestaciones sociales de los empleados, no hemos hecho ni para los insumos. Tampoco podemos mantener una empresa donde surgen más gastos que ganancias, duele mucho decir esto, me duele en el alma tener que llegar al punto de pensar que tengo que cerrar.*”⁶²

Por su parte, desde El Tiempo se dio a conocer el testimonio de otras reconocidas empresas del sector. Luis Fernando Tascón, gerente de Santa Anita-Nápoles aseguró que tenían ceca del 50% de las aves en ayunos forzosos y, de no poder resolverse la situación, habría un riesgo inminente de cierre de la compañía. Rafael Serrano, de Pronavícola, compartió cifras alarmantes. Narró que se habían muerto 45.000 reproductoras y estaban en ayuno 540.000. Concluyó diciendo que para volver a los niveles regulares se tardarían entre 18 y 20 meses.⁶³

En total, según estimaciones de FENAVI, seguían represados y sin poder llegar a los puntos de distribución 180 millones de huevos y 20.000 toneladas de pollo. Además, se sacrificaron 12 millones de aves y 120 millones más estarían en riesgo de muerte por la falta de alimento.⁶⁴

47. Ese mismo 24 de mayo de 2021, ante la elevada mortandad de aves en el Valle del Cauca, se conoció la Circular 032 de 2021 emitida por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, en la que se determinaron los lineamientos, recomendaciones y restricciones frente al manejo de la mortalidad de aves (y su adecuada disposición final)

⁶¹ La República (2021). “*Bloqueos por el Paro tienen en jaque a Santa Reyes, Kikes, Le Coucou y Huevos Oro.*” Recuperado de: <https://www.larepublica.co/empresas/bloqueos-por-el-paro-tienen-en-jaque-a-santa-reyes-kikes-le-coucou-y-huevos-oro-3174115>

⁶² *Ibidem.*

⁶³ El Tiempo (2021). “*Bloqueos tienen al borde de la quiebra al sector avícola.*” Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/economia/las-empresas-avicolas-que-estan-en-crisis-por-los-bloqueos-590836>

⁶⁴ FENAVI (2021). “*Bloqueos tienen al borde de la quiebra al sector avícola.*” Recuperado de: <https://central.fenavi.org/centro-de-noticias/bloqueos-tienen-al-borde-de-la-quebra-al-sector-avicola/>

generada por los bloqueos en vías nacionales.⁶⁵

Su objetivo, según lo informó la entidad, era proteger la salud humana de focos de infección por proliferación de insectos vectores y roedores que pueden transmitir enfermedades y epidemias; así como los recursos naturales como el suelo por deterioro estético, desvalorización del terreno y deterioro del paisaje; el aire por olores ofensivos; y al agua subterránea por contaminación con líquidos producto de la descomposición y putrefacción de los residuos orgánicos que pudieran llegar por infiltración a los acuíferos.

Sobre esta situación se pronunció el Director General de la entidad, quien sostuvo: *“Entendemos la compleja situación que se está viviendo en el país por el bloqueo de vías, y en esa medida hemos emitido esta circular de forma preventiva que da recomendaciones y también plantea restricciones para el manejo de los residuos que se están generando en la granjas, adicionalmente, hay que revisar las condiciones geográficas de cada granja y para eso hemos puesto a disposición el GeoCVC que es un visor avanzado que permite visualizar en tiempo real la ubicación y condiciones ambientales de cada granja, para evaluar posibles impactos en acuíferos, ríos, áreas protegidas, fauna y flora silvestre.”*⁶⁶

Esta recomendación de la autoridad ambiental reafirmaba la inocultable situación de la industria y revelaba una mortandad de aves en aumento que no solo comprometía la seguridad alimentaria de los colombianos, sino también la salud pública.

48. El 26 de mayo de 2021 se dio a conocer que los distintos bloqueos en vías nacionales tenían en riesgo el 13% del PIB del país. Conforme con los cálculos del DANE, el Valle del Cauca que aporta el 9%, el Cauca con 1,8%, y Nariño con 1,5%, fueron las tres regiones más afectadas. En materia de abastecimiento de alimentos, el último informe del Sipsa del DANE -de aquella fecha- revelaba que, al comparar la semana del 13 al 19 de mayo, frente a la del 22 al 28 de abril, semana antes del comienzo del paro, el acopio de alimentos cayó más de 25% en estas tres regiones. En el Valle la caída fue de 59,2%, al pasar de reportar la entrada de 9.696 toneladas a solo 3.948; por su parte, en el Cauca la reducción fue de 32%, luego de haber reportado la entrada 1.111 toneladas, frente a 755 en la última semana; por último, en Nariño la caída fue de 24,3%.⁶⁷

49. Para el 27 de mayo de 2021, FENAVI hacía un nuevo llamado para atender la grave

⁶⁵ Ver Circular Externa No. 0032 del 20 de mayo de 2021, por medio de la cual la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca provee lineamientos, recomendaciones y restricciones frente al manejo de la mortalidad de aves y su adecuada disposición final, generada por el Paro Nacional.

⁶⁶ Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (2021). *“¿Qué hacer frente a la mortalidad de aves por bloqueos en vías nacionales?”* Recuperado de: <https://www.cvc.gov.co/2021137>

⁶⁷ Consultar, entre otros: AgroNegocios (2021). *“Valle del Cauca, Cauca y Nariño registran un desabastecimiento por encima del 25%.”* Recuperado de: <https://www.agronegocios.co/agricultura/cauca-narino-y-valle-del-cauca-registran-un-desabastecimiento-por-encima-de-25-3175829>

crisis del sector con ocasión de los bloqueos en el marco del Paro Nacional. En esta oportunidad, la Federación advirtió que seguían represados y sin poder llegar a los puntos de distribución 180 millones de huevos y 20.000 toneladas de pollo. Asimismo, indicó que se tuvieron que sacrificar 12 millones de aves, habiendo para la fecha 120 millones de aves en riesgo de muerte por falta de alimento. En adición, recordó que tan solo en Buenaventura continuaban sin poder transportarse 250.000 toneladas de alimento para diferentes sectores.

No puede perderse de vista que, frente a la compleja situación, diversas voces alarmaron a las autoridades para idear estrategias que permitieran conjurar la crisis, una de ellas fue la de la Cámara de Comercio de Cali, que, a través de su presidente, Esteban Piedrahita, advertía que: *“Estamos bloqueados, sitiados, a veces hay apertura, pero no han podido subir los alimentos para los animales, por eso se han muerto millones. En total, estimamos \$ 1,2 billones de pérdidas por semana. Estaríamos hoy por encima de \$ 4 billones, lo que representa 4 por ciento del PIB del Valle.”*⁶⁸

50. Ese mismo 27 de mayo de 2021, el Senado de la República rechazó la Moción de Censura contra el Ministro de Defensa, Dr. Diego Molano, con una votación de 69 votos en contra y 31 a favor. Dicha iniciativa habría sido el resultado de los duros cuestionamientos al jefe ministerial por el manejo del Paro Nacional y la respuesta frente a las movilizaciones y los bloqueos que en su seno se desataron. Tras la decisión, el titular de la cartera expresó: *“Esta decisión del Senado de la República la entiendo como un voto de confianza a la Institución de las Fuerzas Armadas y al Ministerio de Defensa. En estos momentos complejos del país en que esa violencia ha afectado la vida e integridad de ciudadanos y uniformados lamentamos lo que les ha pasado y nos solidarizamos con sus familias.”*

51. El impacto no se hizo esperar en las principales empresas del sector. Por un lado, Incubadora Santander S.A. (Huevos Kikes), una de las más grandes compañías con plantas que emplean a más de 1400 familias en el suroccidente del país, anunció la muerte de al menos 400.000 gallinas y, con ocasión de los bloqueos y el estallido social, la suspensión de 600 contratos. Al respecto, Juan Felipe Montoya, presidente de la empresa, sostuvo: *“La situación es crítica. Si esto no se soluciona, tendremos que sacrificar al resto. En total, tenemos 4 millones de aves en las plantas. Si se mueren nuestros activos productivos, la compañía se acaba.”*⁶⁹

Por otra parte, Luis Fernando Tascón, presidente de Huevos Santa Anita-Nápoles

⁶⁸ El Tiempo (2021). *“Bloqueos tienen al borde de la quiebra al sector avícola.”* Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/economia/las-empresas-avicolas-que-estan-en-crisis-por-los-bloqueos-590836>

⁶⁹ *Ibíd.*

aseguró que tenían cerca del 50% de las aves en ayunos forzosos y explicó: *“Si esto no se resuelve y se mueren, hay un riesgo inminente del cierre de la compañía. El 92 por ciento de nuestra operación se produce aquí.”*⁷⁰ La misma situación fue advertida por Nutriavícola, compañía que, a través de su gerente, señor Mario César Ocampo, enfatizó en que para la fecha tenían más de un millón de aves sin comida y que ello generaría un problema de seguridad alimentaria en el mediano plazo. Por último, Rafael Serrano, de Pronavícola, señaló que habrían muerto 45.000 aves reproductoras y unas 540.000 estaban en ayuno a causa de la falta de insumos.⁷¹

52. La grave alteración de orden público y seguridad ciudadana fue abiertamente reconocida por el Alcalde Distrital de Cali, señor Jorge Iván Ospina, quien para finales de mayo de 2021 señaló públicamente que *“perdió el control de la ciudad unos días”*. Así lo sostuvo al indicar que: *“Entre el 28 de abril y el 3 de mayo perdimos la gestión y la integridad de gestionar adecuadamente la ciudad, sería terrible no aceptarlo. Como no aceptar que me quemaron 40 estaciones de gasolina, 48 estaciones del servicio masivo, incendios en la Alcaldía, la Gobernación y en las entidades financieras eso es lo que se puede llamar un Caleñazo”*.⁷² En similar sentido, en entrevista que sostuvo con el medio francés France24 el mandatario aseveró: *“No cabe duda que perdimos gobernabilidad porque la expresión civil del Estado es superada por la circunstancia violenta (...) Cuando la expresión violenta se manifiesta, perdemos gobernabilidad y se fractura nuestra capacidad de gestión.”*⁷³
53. Dada la complejidad de las circunstancias y los hechos que se venían presentando con grave afectación del orden público en Cauca, Valle y Nariño, entre otros departamentos y municipios de la integridad territorial colombiana, el Presidente de la República y el Ministerio del Interior expidieron el Decreto No. 575 de 28 de mayo de 2021 – *Por el cual se impartieron instrucciones para la conservación y restablecimiento del orden público*.

En los considerandos del precitado acto se lee que la mentada afectación al orden público se ha originado en *“(...) actos de violencia, como son el bloqueo de vías de ingreso y salida de municipios y distritos, el bloqueo de las vías internas de los municipios y distritos, actos vandálicos y violentos contra la infraestructura pública y privada, tales como el incendio de edificaciones públicas y destrucción de alcaldías y palacios municipales, el bloqueo y ataque a las misiones médicas, con lo cual se ha afectado el suministros (sic) de bienes y servicios, el debido abastecimiento de bienes de primera necesidad y de bienes e insumos para uso médico, la seguridad ciudadana, la institucionalidad del Estado*

⁷⁰ Ibídem.

⁷¹ Ibídem.

⁷² QhuboCali (2021). *“Perdí el control de la ciudad unos días: Alcalde de Cali.”* Recuperado de: <https://www.qhubocali.com/asi-paso/perdi-el-control-de-la-ciudad-unos-dias-alcalde-de-cali-ospina/>

⁷³ France24 (2021). Entrevista al Alcalde de Cali. Recuperada de: <https://www.france24.com/es/programas/la-entrevista/20210515-jorge-ivan-ospina-alcalde-cali-paro-nacional-colombia>

*y se ha expuesto a una grave afectación la salud de los colombianos que residen o habitan dichos municipios o distritos, máxime cuando el país se encuentra bajo declaratoria de Emergencia Sanitaria”.*⁷⁴

En tal virtud, el Gobierno Nacional decretó medidas para la conservación y el restablecimiento del orden público, ordenando así a los gobernadores y alcaldes de los territorios más afectados a que, en el marco sus funciones constitucionales y legales, adoptaran, entre otras, las siguientes medidas: (i) coordinar con las autoridades militares y de policía del departamento la asistencia militar de que trata el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016; (ii) adoptar las medidas necesarias, en coordinación con la Fuerza Pública, para levantar los bloqueos internos que se presentaron en las vías de las respectivas jurisdicciones, así como también evitar la instalación de nuevos bloqueos; (iii) adoptar las medidas pertinentes, e implementar los planes y acciones necesarias para reactivar la productividad y la movilidad en sus respectivas jurisdicciones, entre ellas, fortalecer los controles de seguridad en las vías y las caravanas; (v) y decretar toque de queda frente a cualquier alteración significativa del orden público.⁷⁵

54. El presidente de FENAVI, al ser consultado por la situación en Buenaventura, señaló que tenían en el puerto 250.000 toneladas de alimento, y en los últimos 24 días sólo se pudieron transportar 11 tractomulas. Además, indicó que para la fecha tenían un reporte de 12 millones de aves muertas. La mayor preocupación que expresó se centró en el tiempo para que el sector se recupere. Al respecto, manifestó que la recuperación de toda la cadena avícola tardaría hasta un año y medio, siempre y cuando los empresarios tuvieran la voluntad y capacidad de hacerlo. Además, agregó que, dado el fenómeno de delincuencia durante el Paro Nacional, se habría reportado el hurto de 660.000 aves en el suroccidente colombiano.⁷⁶

En similar sentido se pronunció el Senador del Centro Democrático Gabriel Velasco, quien en entrevista que sostuvo con Semana recordó que el Valle del Cauca se volvió, por su ubicación geográfica, uno de los mayores productores de proteína blanca, pero que, en atención a los bloqueos, pusieron en riesgo al sector. No en vano expresó que *“acabaron con la industria”* y añadió: *“la tragedia del sector avícola no tiene nombre, las gallinas ponedoras, la genética, acabaron con todo el sector (...) y realmente recomponer eso va a tomar muchos años. Y lo más preocupante es que están poniendo la seguridad alimentaria del país.”*⁷⁷

⁷⁴ Decreto No. 575 de 28 de mayo de 2021 – *Por el cual se impartieron instrucciones para la conservación y restablecimiento del orden público.*

⁷⁵ *Ibidem.*

⁷⁶ FENAVI (2021). *“Las plantas de Huevos Kikes, Santa Anita – Nápoles y Huevos Oro podrían desaparecer del suroccidente.”* Recuperado de: <https://central.fenavi.org/centro-de-noticias/bloqueos-tienen-al-borde-de-la-quebra-al-sector-avicola/>

⁷⁷ Ver en: <https://www.facebook.com/gabrieljvelasco09/videos/revista-semana-los-bloqueos-y-el-secuestro-que-vive-el-valle-del-cauca-destrozar/339939854232724/>

Cabe resaltar que, según cifras del gremio, el consumo de carne de pollo y huevo reportaba, antes del Paro, una tendencia al alza en los colombianos. La avicultura provee 2,5 millones de toneladas, repartidas en 1,6 millones de toneladas en pollo y 900 mil en huevo. Hace diez años la producción era de 1,7 millones: un millón en pollo y 700 mil en huevo. Durante el 2020, en medio de la pandemia, el sector avícola colombiano registró una tasa de crecimiento de 1,82%, dinámica explicada por una reducción de 4,7% en el renglón pollo, y un crecimiento de 13,9% en la producción de huevo.⁷⁸

En adición, el sector avícola moviliza cada mes alrededor de un millón de toneladas entre granos, alimento balanceado, genética, carne de pollo y huevos. La red logística del sector mueve diariamente miles de toneladas de carga desde los puertos hacia las plantas, de las granjas a los centros de consumo, de las plantas de beneficio a los supermercados. Pese a su impacto en la economía nacional, las proyecciones para el 2021 se disiparon por las graves alteraciones al orden público que, después de un mes de iniciadas las movilizaciones y los bloqueos, tenían en jaque al sector.⁷⁹

55. Cumplido un mes de Paro Nacional, los bloqueos habrían acabado con más de 300.000 empleos. Según una infografía publicada por La República, el impacto del mismo en el empresariado se reflejaba en las siguientes cifras, a saber: el 22% de las empresas con operación frenada; el 90,4% con riesgo de perder entre 1 y 5 empleos; 32% de las mismas redujeron costos para continuar con la operación; 44,7% no habrían recibido insumos para su operación; y 20,20% reducirían su personal.⁸⁰

De acuerdo con estimaciones de FENALCO, las pérdidas del comercio formal rondaban los \$3 billones y los empleos perdidos eran más de 300.000 por cuenta del cierre de 40.000 empresas. Por su parte, según encuesta de FENALCO Valle, el 95,6% de las empresas mostraron una disminución en ventas y el 84,4% de los establecimientos cerraron total o parcialmente por problemas de movilidad.⁸¹ En consonancia con lo anterior, la Cámara de Comercio de Cali sostuvo que la cifra de pérdidas ascendería a

⁷⁸ FENAVI (2021). “Crece desabastecimiento de huevo y carne de pollo.” Recuperado de: <https://antioquia.fenavi.org/centro-de-noticias/crece-desabastecimiento-de-huevo-y-carne-de-pollo/>

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ Consultar, entre otros: La República (2021). “Un mes de Paro le cuesta \$15 billones al país.” Recuperado de: <https://www.larepublica.co/especiales/el-paro-mas-largo/un-mes-de-paro-y-bloqueos-le-cuesta-mas-de-15-billones-a-la-economia-3176787>

⁸¹ FENALCO Valle (2021). “Impacto del Paro Nacional en el comercio de la ciudad de Cali.” Recuperado de: <https://fenalcovalle.com/wp-content/uploads/2021/05/Impacto-del-paro-nacional-en-el-Comercio-en-la-ciudad-de-Cali-.pdf>

\$2,5 billones en esta región.⁸²

56. Durante los últimos días de mayo tuvieron lugar distintas jornadas de movilización en rechazo de los bloqueos, el desabastecimiento y el vandalismo. Por su parte, el Comité Nacional del Paro anunciaba en la tarde del 30 de mayo nuevas movilizaciones en contra del Gobierno Nacional. En su comunicado se leía la invitación a realizar *“las más grandes, organizadas y pacíficas movilizaciones de nuestra historia”*.⁸³

El Gobierno Nacional manifestó, en respuesta, que con el ejercicio legítimo de la protesta no se pueden violentar los intereses de los demás ciudadanos, privándolos de sus propios derechos. En su sentir, *“el ejercicio de la protesta no puede afectar el derecho a la vida, el derecho a la salud, el derecho a la alimentación, el derecho al trabajo, el derecho a la libre circulación por el territorio nacional, o cualquier otro derecho fundamental.”*⁸⁴ El Presidente de la República nuevamente insistió en que una de las condiciones insalvables para seguir adelante con los acuerdos era el levantamiento de los bloqueos. Al respecto, aseveró: *“lo único que le pedimos al Comité del Paro para sentarnos a construir acuerdos es el levantamiento de los bloqueos. Levantar los bloqueos es lo mínimo para quien tenga sentido del dolor ajeno. Les pedimos que se comprometan a realizar cada gestión o conducta que sea necesaria para que se levanten, para que cesen por siempre en Colombia todos los bloqueos.”*⁸⁵

Pese a que el Comité del Paro anunció un *“levantamiento paulatino de los bloqueos”*, el Gobierno Nacional reiteró el llamado a su levantamiento total. Sobre este particular, el Alto Consejero para la Estabilización, Emilio Archila, de manera ilustrativa aseguró: *“Haga de cuenta que en un edificio alguien no está contento con la forma en que se administra el edificio y no va a la asamblea de copropietarios y se para en la puerta y dice que va a decidir quién puede entrar y quién no al edificio. No pueden entrar los domiciliarios, no pueden entrar los medicamentos y luego esa persona dice: bueno entren tres horas al día, eso no puede ser. Este no es un tema de gradualidad, el hecho de ocupar las vías públicas es un delito en Colombia. No pueden decidir quién puede transportar sus productos, tenemos un caso en el que a una empresa le dijeron que las demás sí se pueden transportar pero esa no, eso es muy grave.”*⁸⁶

⁸² Cámara de Comercio de Cali (2021). *“Cali ha perdido \$2,5 billones de pesos por paro y bloqueos.”* Recuperado de: <https://www.elpais.com.co/economia/cali-ha-perdido-2-5-billones-por-paro-y-bloqueos-lea-el-balance-de-la-camara-de-comercio.html>

⁸³ Consultar, entre otros: Asuntos Legales (2021). *“Comité del Paro anunció nuevas movilizaciones y Gobierno pide levantar bloqueos.”* Recuperado de: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/comite-del-paro-anuncio-nuevas-movilizaciones-y-gobierno-pide-levantar-bloqueos-3178377> ; Portafolio (2021). *“Comité del Paro anuncia que programará nuevas movilizaciones en el país.”* Recuperado de: <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/comite-de-paro-anuncia-que-programara-nuevas-movilizaciones-en-el-pais-552457>

⁸⁴ *Ibídem.*

⁸⁵ *Ibídem.*

⁸⁶ Ver, entre otros: El Tiempo (2021). *“Consejero Emilio Archila pide que levanten bloqueos.”* Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/paro-nacional-consejero-emilio-archila-pide-que-levante->

57. El martes 1° de junio, tras 33 días de movilizaciones y bloqueos, el Comité Nacional del Paro anunciaba la “desescalada” de más de 40 puntos bloqueados a lo largo del país. Nelson Alarcón, vocero y representante del Comité, señaló que se trataba de una muestra de “*la voluntad que tenemos de una salida negociada y concertada a este Paro Nacional.*”⁸⁷ En respuesta, los gremios de la producción destacaron la decisión del Comité de levantar el bloqueo de las vías. La medida se calificó como un paso fundamental para facilitar la reactivación económica.
58. El martes 2 de junio de 2021, la Cámara de Representantes del Congreso de la República ratificó en su cargo al Ministro de Defensa, Dr. Diego Molano, al negar la Moción de Censura que se le adelantó por la presunta responsabilidad endilgada a esta cartera por el manejo provisto a las movilizaciones en el marco del Paro Nacional. Al respecto, el jefe ministerial recibió el respaldo de 109 congresistas, frente a los 36 que votaron para que fuera relevado de su cargo.
59. Según las cifras del DANE, a causa de los bloqueos y el desabastecimiento, el IPC del mes de mayo se ubicó en el 1%, 6 veces las alzas promedio de los 12 meses anteriores que habían sido de 0,16%. La inflación año corrido (enero a mayo) se ubicó en el 3,18 %, cifra superior a la meta del Banco de la República, que fue del 3 %, mientras que la variación anual de la inflación se situó en el 3,30 %.⁸⁸

El impacto en las familias pobres y vulnerables se acentuó. Así las cosas, mientras los precios reportaban el incremento de 1% para la población total, aumentaban 1,50% para los hogares pobres y 1,49% para los hogares vulnerables. En las familias de ingresos más altos ese impacto fue del 0,5%, y en la clase media del 1,07%. Con lo anterior, es claro que los bloqueos significaron para las familias más pobres y vulnerables un encarecimiento de la canasta familiar que, de haberse mantenido por 12 meses, sería equivalente al 19,6% y 19,4% anual respectivamente.

[bloqueos-594033](#); Radio Nacional de Colombia (2021). “*El tiempo no se pierde cuando se dialoga: Emilio Archila.*” Recuperado de: <https://www.radionacional.co/actualidad/politica/comite-del-paro-levantamiento-mesa-emilio-archila> Portafolio (2021). “*Gobierno exige levantar bloqueos para negociar con el Comité del Paro.*” Recuperado de: <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/gobierno-exige-levantar-bloqueos-para-negociar-con-el-comite-de-paro-552390>

⁸⁷ Ver, entre otros: EuropaPress (2021). “*El Comité del Paro Nacional anuncia el levantamiento de más de 40 bloqueos a lo largo de Colombia.*” Recuperado de: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-comite-paro-nacional-anuncia-levantamiento-mas-40-bloqueos-largo-colombia-20210601204142.html>. Ver reportaje de la Agencia EFE en: <https://www.youtube.com/watch?v=3KO8pf2Oga0>

⁸⁸ Ver, entre otros: El Tiempo (2021). “*El Paro ha hecho que canasta familiar se encarezca 6 veces más rápido.*” Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/inflacion-en-mayo-afectada-por-el-paro-y-los-bloqueos-de-vias-593891>

Para el entonces director del DANE, Juan Daniel Oviedo, el desabastecimiento observado en mayo no se presentaba desde el 2019 y fue, incluso, muy superior al del mismo mes de 2020, cuando el país atravesaba el aislamiento más estricto. Según las cifras compartidas, narró que tres cuartas partes de la inflación de alimentos en mayo estuvo asociada a 6 productos principalmente: carne de res, papa negra, frutas frescas (lulo y limón), carne de aves y huevos, tomate y plátanos.⁸⁹

La mayor variación de precios (de hasta tres a cuatro veces más de lo observado a nivel nacional) se dio en Popayán, Florencia, Cali y Neiva, las ciudades más golpeadas por el bloqueo de vías. La entidad señaló que, mientras la variación promedio de la inflación de alimentos del país fue de 5,37% en mayo, en Popayán estuvo casi tres veces por encima, esto es, 17,84%. Por su parte, en Florencia y Cali fue de 16,9% y 15,4%, respectivamente, mientras que en Neiva ese comportamiento alcanzó cerca de 9,1%.⁹⁰

Según Luis Fernando Mejía, Director Ejecutivo de FEDESARROLLO, *“la inflación mensual en mayo fue de 1%, muy por encima de la expectativa del mercado (0,5%) y de la nuestra (0,8%). En sólo 5 meses se supera la meta del BanRep, con una inflación año corrido de 3,2%. Ojalá no se afecten las expectativas de inflación.”*⁹¹ A su turno, Oviedo anotó que, de no haber sido por el efecto en el precio de los alimentos, que ocasionó el desabastecimiento producido en mayo, la inflación anual a mayo se hubiera ubicado en 2,11%.⁹²

- 60.** Con ocasión de la visita de trabajo realizada del 8 al 10 de junio de 2021 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), se publicó el Informe de Observaciones y Recomendaciones al Estado colombiano. En dicha oportunidad la Comisión advirtió de hallazgos sobre graves violaciones a los derechos humanos, en particular respecto del derecho a la vida, a la integridad personal y a la libertad de manifestantes, así como de graves afectaciones a derechos fundamentales de terceros, a bienes públicos y privados protegidos en el contexto de las protestas.

En el Informe se lee que el Estado colombiano reportó a la CIDH que, entre el 28 de abril y el 4 de junio, en el marco del Paro Nacional, se realizaron 12.478 protestas en 862 municipios de los 32 departamentos, que incluyen: 6.328 concentraciones, 2.300 marchas, 3.190 bloqueos, 632 movilizaciones y 28 asambleas. Según se indicó, el 89% de las protestas, esto es 11.060, se desarrollaron sin registrar hechos de violencia y contaron

⁸⁹ Caracol Radio (2021). *“Si bloqueos persisten, inflación en junio aumentará significativamente.”* Recuperado de: https://caracol.com.co/radio/2021/06/06/nacional/1622941531_797557.html

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ *Cfr.* <https://mobile.twitter.com/luisfermeja/status/1401241286166958091>

⁹² Semana (2021). *“Alimentos, lo que impulsó la inflación de mayo en Colombia a 3,3%.”* Recuperado de: <https://www.semana.com/economia/macroeconomia/articulo/alimentos-lo-que-impulso-la-inflacion-de-mayo-en-colombia-a-33/202100/>

con el acompañamiento de las personerías municipales, gestores de convivencia, funcionarios de la defensoría del pueblo y agentes policiales.

En relación con la afectación a derechos fundamentales de terceros y bienes públicos en el marco de las protestas, la Comisión indicó: *“De acuerdo con información suministrada por el Estado, las actividades de protesta habrían afectado el abastecimiento de alimentos, medicinas y combustibles en 26 departamentos y 311 municipios del país, especialmente en los departamentos de Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Huila, Cundinamarca y Bogotá. Por otra parte, el 94% de las empresas del país han denunciado afectaciones a sus ventas por actividades relacionadas con la protesta, siendo los sectores más damnificados la construcción, el comercio, el transporte, alojamiento y agricultura. Por ejemplo, grupos empresariales del Valle del Cauca indicaron que tras 43 días de corte de ruta en la vía Panamericana se habría generado la pérdida de alrededor de 97 mil empleos.”*

Luego, la Comisión hizo especial énfasis en los cortes de ruta, o mejor conocidos como “bloques”, para lo cual señaló que, según lo informado por la Policía Nacional, en las jornadas de manifestaciones se presentaron al menos 1.937 puntos de bloqueos de vía. De estos, 1.776 tuvieron una duración de 1 a 3 días, 46 duraron de 4 a 6 días, 115 se extendieron por más de 7 días y 9 se mantuvieron por 30 o más días 91, particularmente en el departamento del Valle del Cauca. Al respecto, llama la atención lo sostenido por la Comisión en el siguiente sentido:

“154. La CIDH pudo observar que las consecuencias de ciertos cortes de ruta en Colombia han derivado en un profundo malestar y agotamiento en algunos representantes del Estado, cuerpos policiales y parte de la sociedad. La Comisión reconoce que este malestar se origina en serias afectaciones particulares y colectivas; y condena que algunos bloqueos hayan comprometido gravemente derechos como la vida, la provisión de alimentos, la potabilización de agua, la salud, entre otros.”

(...)

157. Cuando la eventual perturbación a la vida cotidiana en el seno de las protestas se extiende en el tiempo y escala a punto de comprometer gravemente la garantía de otros derechos como por ejemplo el i) derecho a la vida, ii) aprovisionamiento de alimentos; y/o iii) el derecho a la salud, se acentúa el deber del Estado de facilitar todos los mecanismos de diálogo posibles y la coexistencia de todos los derechos en tensión, teniendo el uso de la fuerza como último recurso.

158. La Comisión considera que la aproximación estatal a los cortes de ruta debe tener un enfoque interseccional e interdependiente de los derechos humanos con el fin de prevenir situaciones que afecten a la misma protesta, así como a los derechos de terceros que no participan

en ella. La prevención de la violencia, la transparencia y rendición de cuentas de los agentes del Estado que atiende las protestas es fundamental para la garantía de los derechos en tensión.”

En línea con lo anterior, la Comisión indicó que, de la misma forma en que la respuesta a los “cortes de vía” no puede vaciar de contenido el derecho de las personas manifestantes, dicha modalidad de protesta no puede conllevar a la anulación o suspensión de facto de los derechos de terceras personas que no participan en las manifestaciones.

Así las cosas, recordó que es deber del Estado garantizar el derecho a la protesta, así como brindar condiciones para el ejercicio de los derechos de terceros que no participan en las manifestaciones. Además, reconoció la importancia de que las personas manifestantes que acudan a los cortes de ruta y/o bloqueos no pongan en riesgo la vida de las demás personas y permitan la circulación de insumos, servicios y provisiones esenciales, situación que, como se ha descrito en renglones precedentes, revela la inobservancia de dicho deber por parte del Estado, así como la desidia de una parte de las personas manifestantes para reconocer y respetar los derechos de terceros que no hicieron parte de las movilizaciones en el contexto del Paro Nacional. Fuerza precisar, como lo itera la Comisión, que la protesta no es un derecho absoluto y excepcionalmente admite restricciones.⁹³

61. El miércoles 9 de junio de 2021, el Ministerio de Agricultura entregó un balance en el cual reportó pérdidas en el sector agropecuario que ascendían a los 3,6 billones de pesos, situación que puso en peligro 1,8 millones de empleos directos e indirectos en el sector, y la estabilidad económica de 1,4 millones de familias campesinas. El entonces Ministro Rodolfo Zea reconoció que en mayo se puso en riesgo la seguridad alimentaria, pues en las 29 centrales mayoristas del país se presentó la menor cantidad de alimentos que ingresaron a estos centros de abasto en los últimos tres años, con 447.478 toneladas. Agregó que ni siquiera en el 2020 se registró dicha disminución, a pesar de los aislamientos preventivos decretados con ocasión de la pandemia del Covid-19.

Sobre la situación de Buenaventura, el Ministro manifestó que seguían represados en el puerto aproximadamente 378.375 toneladas de insumos como el maíz, trigo, torta de soya y granos en general, lo que incidió en un aumento del precio de los alimentos balanceados en un 10%, sólo durante el mes de mayo. En cuanto a las exportaciones de productos agropecuarios, el crecimiento esperado para el mes de mayo podía reducirse

⁹³ Informe de visita de la CIDH a Colombia en el marco del paro nacional de 2021, que se aporta como prueba.

a un 30%, lo que equivale a una caída cercana a los 196 millones de dólares.⁹⁴

62. El 17 de junio de 2021, Luis Fernando Tascón, en calidad de gerente de Santa Anita-Nápoles, Juan Felipe Montoya, como presidente de Incubadora Santander, Mario César Ocampo, en calidad de gerente de Nutriavícola, y Rafael Serrano, en calidad de Gerente de Pronavícola, lograron reunirse con el Presidente Duque en Cali, para, una vez más, exponerle la grave situación del sector.
63. Luego de 48 días desde iniciado el Paro Nacional, los bloqueos dejaban pérdidas superiores a los 12 billones de pesos. Según estimaciones de la Cámara de Comercio de Buenaventura, para la fecha seguían represadas más de 760.000 toneladas de carga, incluidos perecederos, lo que causó notable preocupación por los costos de las multas de navieras por tener los contenedores parados. Con corte al 7 de junio, la Cámara estimó que la ocupación de los terminales marítimos pasó de estar al 100%, en las primeras semanas de bloqueos, al 75%.⁹⁵

Para FENAVI, la situación era alarmante, pues en el puerto continuaban represadas más de 400.000 toneladas de insumos que no estarían llegando a las granjas, ni a las plantas de producción. De ellas, 300.000 toneladas estaban en las terminales marítimas del puerto, y otras 100.000 toneladas en los buques que aguardaban el ingreso. La consecuente falta de alimento había provocado la muerte de más de 14 millones de aves.⁹⁶

64. Al mes de agosto de 2021, la operación en el Puerto de Buenaventura no se había regularizado, habida cuenta que las tarifas de los fletes seguían presentando valores superiores a los normales por la sobredemanda en los vehículos de carga.
65. El 14 de septiembre de 2021 se expidió la Ley 2155 -*Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones*-, en cuyo artículo 26 se estableció el apoyo para las empresas más afectadas en el Paro Nacional, así:

“ARTÍCULO 26. APOYO A EMPRESAS AFECTADAS POR EL PARO NACIONAL. *Con el fin de reactivar la economía y apoyar a las empresas afectadas por el paro nacional, el Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público otorgará a los empleadores personas jurídicas, personas naturales, consorcios, uniones temporales*

⁹⁴ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2021). “Bloqueos dejan 1,8 millones de empleos rurales en riesgo y pérdidas cercanas a los \$3,6 billones en el agro.” Recuperado de: [https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Bloqueos-dejan-1,8-millones-de-empleos-rurales-en-riesgo-y-p%C3%A9rdidas-cercanas-a-los-\\$3,6-billones-en-el-agro.aspx](https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Bloqueos-dejan-1,8-millones-de-empleos-rurales-en-riesgo-y-p%C3%A9rdidas-cercanas-a-los-$3,6-billones-en-el-agro.aspx)

⁹⁵ El Tiempo (2021). “Empiezan a salir de Buenaventura 760.000 toneladas de carga.” Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/cuantas-toneladas-de-carga-sigue-represadas-en-buenaventura-595766>

⁹⁶ *Ibidem*.

y patrimonios autónomos un aporte estatal para contribuir al pago de obligaciones laborales de los meses de mayo y junio de 2021.

La cuantía del aporte estatal a otorgar corresponderá al número de empleados multiplicado por hasta el veinte por ciento (20%) del valor del salario mínimo legal mensual vigente.

Para acceder a este aporte los potenciales beneficiarios deberán demostrar la necesidad del mismo certificando una disminución del veinte por ciento (20%), o más en sus ingresos frente a los ingresos obtenidos en marzo de 2021. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público determinará el método de cálculo de esa disminución.

A este incentivo les serán aplicables las condiciones y términos de operación establecidas en el Decreto número 639 de 2020, modificado por los Decretos Legislativos 677 y 815 de 2020, la Ley 2060 de 2020, salvo en lo expresamente regulado por este artículo. En especial, le son aplicables las disposiciones relacionadas con la exención del gravamen a los movimientos financieros (GMF), exclusión del impuesto sobre las ventas (IVA), retención en la fuente e inembargabilidad dispuestas en los artículos 10, 10-1 y 11 del Decreto Legislativo 639 de 2020 y la fiscalización por parte de la Unidad de Pensiones y Parafiscales de la Seguridad Social (UGPP).

Este aporte estatal se podrá entregar a todos los potenciales beneficiarios con independencia de su tamaño número de trabajadores.

El beneficio de que trata el presente artículo será compatible con el aporte estatal entregado por el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF).”

- 66.** Con el fin de reglamentar la metodología de cálculo de disminución de ingresos, así como los demás mecanismos, plazos, y condiciones de que trata el apoyo previsto en el artículo 26 de la Ley 2155 de 2021, el 15 de octubre de esta anualidad el Ministerio de Hacienda y Crédito Público expidió la Resolución 2474 – *Por medio de la cual se define la metodología de cálculo de disminución en ingresos de los beneficiarios del Programa de Apoyo a empresas afectadas por el Paro Nacional, los plazos de postulación, los mecanismos de dispersión, y se dictan otras disposiciones.*

El artículo 1º de la citada Resolución 2474 dispuso, en relación con el monto del aporte estatal del apoyo a empresas afectadas por el Paro Nacional, lo siguiente: “*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público transferirá a los beneficiarios que se hayan postulado al Apoyo a Empresas Afectadas por el Paro Nacional y cumplan con los requisitos, un aporte estatal que corresponderá al número de empleados multiplicado por el 20% de un (1) SMMLV, equivalente a CIENTO OCHENTA Y UN MIL QUINIENTOS PESOS (\$181.500)*”.

No obstante lo anterior, los medios de convicción allegados con la presente demanda ponen en evidencia que los beneficios del programa implementado por el Gobierno

Nacional no cubren ni el 0.05% del daño ocasionado a la empresa reclamante.⁹⁷

III. HECHOS RELEVANTES ESPECÍFICOS RESPECTO A LA INCUBADORA SANTANDER S.A.

67. INCUBADORA SANTANDER S.A es una compañía legalmente constituida, que nació en el Departamento de Santander en el año 1962 y, durante su trayectoria, ha logrado consolidarse como la productora número uno de huevo en Colombia, que a través de la marca Huevos Kikes®, produce 4.5 millones de huevos diarios. Cerca del 59% de su producción se realiza en el departamento del Cauca, el 3% en la Costa Atlántica y el 38% restante en el Departamento de Santander.
68. En el Cauca, tiene presencia desde 1998, donde actualmente provee alrededor de 1.100 empleos y 2.500 empleos a nivel nacional. En este Departamento, la empresa cuenta con una planta de beneficio de gallina⁹⁸ ubicada en el municipio de Puerto Tejada, la cual tiene por objeto la comercialización de gallina procesada bajo la marca Doña Sabrosa, y una planta para la producción de huevo líquido y cascara pasteurizado⁹⁹, ubicada en el Municipio de Villa Rica, Cauca. Asimismo, la empresa tiene dos granjas reproductoras ubicadas en el Kilómetro 4 vía Villarica – Caloto (Cauca), denominadas Granja Egipto y Granja Palmas. Cuenta también con una flota de transporte terrestre para su operación.

La Ubicación de las granjas y plantas de producción se puede observar en el mapa disponible en el siguiente enlace: <https://www.google.com/maps/d/edit?mid=1vBjHCVftediZmJJ6ZqoVHBJ5v5MIB1vP&usp=sharing>. Esta ubicación muestra además que la infraestructura de producción se encuentra en una de las zonas más afectadas por los bloqueos y disturbios ocurridos en el marco del Paro Nacional, entre el 28 de abril y junio de 2021, en los Departamentos del Cauca y Valle del Cauca.

⁹⁷ Resolución 2474 de 15 de octubre de 2015.

⁹⁸ Las plantas de beneficio de gallina son plantas de procesamiento certificadas por el ente regulador para el sacrificio o beneficio de aves aptas para consumo humano, cumpliendo reglamentación de proceso y conservación del alimento, transformando la gallina entera en gallina despresada

⁹⁹ Las plantas de pasteurización de huevo nacen de la necesidad de contar con materias primas para la industria de alimentos donde se garantice inocuidad, versatilidad en las presentaciones y agilidad en los procesos.

En las plantas de pasteurización los huevos son sometidos a un tratamiento térmico donde se emplea el par tiempo - temperatura para eliminar la posibilidad de existencia de patógenos y lograr una disminución de la carga de microorganismos a nivel aceptable de manera que se otorguen condiciones ideales para el desempeño del ovoproducto durante la vida útil.

Dependiendo del tipo de industria o servicio se puede contar con huevo líquido pasteurizado o huevo pasteurizado en su cascarón variando la tecnología de procesamiento pero garantizando que el ovoproducto entregado al proceso otorgue las condiciones de funcionalidad y organolépticas naturales del huevo fresco con la garantía de inocuidad validada a través de análisis de laboratorio.

Anexo se encuentran los reportes viales que la Policía Nacional expidió, en donde se especifican las vías que presentaron bloqueos en todo el país entre mayo y junio de 2021. Estos reportes dan cuenta de los numerosos cierres totales en las carreteras de los Departamentos de Cauca y Valle del Cauca, zonas precisamente en donde se encuentran ubicadas las granjas y las plantas de mi representada, por lo que el impacto en los diferentes procesos de la empresa fue muy alto, como se explica en detalle en estos hechos. El siguiente enlace contiene los mencionados reportes de la Policía Nacional: https://drive.google.com/drive/folders/1oB0OwmNlgVrw_a2VUxeAol4Sy6QXHdp0?usp=sharing

69. Los bloqueos que se generaron en el marco de las jornadas del Paro Nacional causaron a la compañía Incubadora Santander S.A. innumerables perjuicios, en la medida en que le impidieron tener una operación en condiciones de normalidad. Desde el primer día (28 de abril de 2021), la compañía tuvo afectaciones como consecuencia de las vías de hecho que gobernaron el país, pues la operación de la compañía depende del derecho constitucional a la libre circulación en el territorio nacional. Por ello, los cierres viales imposibilitaron la operación diaria desde la primera etapa del proceso, que tiene lugar en el Puerto de Buenaventura, lugar en donde desembarcan las materias primas importadas con las que se elaboran los alimentos de las aves, primer insumo vital de la operación.
70. En el Puerto de Buenaventura arriban las motonaves contratadas para la importación de las materias primas y, como consecuencia directa del Paro Nacional y de los bloqueos, se generaron unos costos adicionales por la mora en los descargues, almacenamiento, pesajes, arrendamientos de contenedores, entre otros costos logísticos.

Cuando las vías desde el puerto de Buenaventura y hacia todos los destinos fueron bloqueadas por los manifestantes, la mercancía que estaba en el puerto quedó represada, otra quedó en carreteras bloqueada, los vehículos que se dirigían al puerto no pudieron llegar y los barcos que seguían llegando se encontraron con congestiones y se presentaron semanas de retrasos en sus viajes.

La crisis fue tan aguda que, a pesar de que en junio habían cesado algunos bloqueos, aún en el mes de agosto de 2021 la operación no se había regularizado, pues las tarifas de fletes seguían presentando valores superiores a los normales. Esta difícil y anormal situación está documentada en las noticias nacionales que dan fe del transcurrir diario de la empresa, de los saqueos del 19 de mayo y de los rezagos que se siguen viviendo a la fecha. En el siguiente enlace se encuentran pruebas documentales que certifican los sobrecostos de los fletes en los momentos de la contingencia generada por el Paro

Nacional:

https://drive.google.com/drive/folders/1jjD6pBvKunhAEOGCBwMFRQPRD6UDI1Jx?usp=s_haring

71. Para mi representada, la situación del puerto trajo consecuencias económicas gravosas que se convirtieron no sólo en sobrecostos de su operación, sino en la imposibilidad de tener la materia prima necesaria para sostener su negocio en las granjas y plantas, llevando a que la cadena productiva sufriera un dramático impacto, tal y como se describirá en hechos posteriores. Por ejemplo, con la empresa Cargill se compraron 1.100.000 (toneladas métricas) TM de harina de soya de origen argentino de proteína 46.50%; 2.000.000 TM de maíz argentino y 1.200.000 MT de harina de soya de origen americano. Estos productos debían llegar al puerto de Buenaventura así: con fecha de embarque del 20 de marzo de 2021 al 10 de abril del 2021 el maíz argentino y la harina de soya de origen argentino y, con fecha de embarque del 01 de mayo de 2021 al 15 de mayo de 2021, la harina de soya de origen americano (Ver los documentos anexos *reportes de enmienda de contrato Cargill*).

Frente al encargo de maíz argentino se puede detallar en el informe resumido que se anexa a esta demanda, que a pesar de que arribó en el puerto de Buenaventura el 3 de mayo de 2021 a las 09:30 horas para descargar el producto, la descarga comenzó a las 11:45 horas del 04 de mayo de 2021. Y, desde dicha fecha no se pudo disponer el traslado de la totalidad del producto por falta de camiones debido al Paro Nacional. Y aunque algunos elementos se podían descargar con grúas, todo el pedido se completó después de 14 días, es decir, hasta el 18 de mayo de 2021. (Ver los documentos anexos *reportes de enmienda de contrato Cargill*)

Por su parte, el encargo de harina de soya de origen argentino inició la operación de descargue el 24 de abril de 2021, pero por las mismas razones expuestas anteriormente, su descargue no fue posible por falta de transporte. Finalmente, se completó el descargue en el puerto de Buenaventura, solamente hasta el 29 de abril de 2021.

El encargo de harina de soya de origen americano arribó al puerto de Buenaventura el 31 de mayo de 2021 y, desde ese día, el buque en *drifting* en boya de mar tuvo que esperar por un muelle disponible debido a las protestas y huelgas en el país al no haber tránsito de camiones ni espacios en las bodegas de los terminales. Dicha situación se extendió hasta el 3 de julio de 2021.

72. Por otro lado, mi representada realizó compra con *Seaboard Overseas Limited* de 400.000 TM de frijol amarillo americano y, a pesar de que tuvo desembarque en el Puerto de

Buenaventura el 31 de mayo de 2021, el mismo día el buque tuvo que esperar en muelle sin poder descargar la mercancía debido a las protestas y huelgas en todo el país al no haber tránsito de camiones ni espacios en las bodegas de los terminales. Dicha situación se extendió hasta el 29 de junio de 2021.

73. Estos hechos también se repitieron con el pedido de 3.000 TM de maíz amarillo realizado a la compañía *Bunge*. Así pues, a pesar de que arribó el 18 de mayo de 2021, se evidencia que al verse bloqueadas las vías principales que conectan al Puerto con el interior del país, y al no poder entrar ni salir camiones del Puerto, no fue posible el desembarque.

Como pruebas que se aportan con la presente demanda, se encuentran los contratos y documentos sobre la constatación de los hechos *Statement of facts* de cada una de las compras internacionales referenciadas en los hechos 73 a 85 <https://drive.google.com/drive/folders/1gBLE30ctVTkpPrWxeSReGpWi8USGLayJ?usp=sharing>

74. Es importante indicar que, para el 28 de abril de 2021, la compañía contaba con una reserva de 4.000 toneladas de materia prima para alimento de aves, que alcanzaba para el alimento de cinco a diez días según la distribución de todos los ítems dentro del inventario total. Por lo tanto, para el 5 de mayo de la referida anualidad, la compañía Incubadora Santander S.A. ya no contaba con alimento para las aves.
75. Por otro lado, los bloqueos de los manifestantes impidieron la entrada y salida de vehículos a los centros de trabajo de la compañía ubicados en el suroccidente del país. En las granjas Egipto y Palmas, que como se ha indicado están ubicadas en el Km. 4 de la vía que conduce de Villa Rica hasta Caloto, los bloqueos paralizaron los accesos a las plantas de clasificación¹⁰⁰ impidiendo la salida de huevo para la venta en las diferentes ciudades del país.
76. En la siguiente tabla se describen los sitios de bloqueo que afectaron directamente a la empresa, las rutas y los tiempos de demora por cuenta de los mismos. De igual manera, se individualiza el vehículo y la cantidad de producto que transportaba cada uno de ellos. Estas afectaciones se particularizan con el registro detallado de cada uno de los vehículos que sufrieron demoras en las rutas asignadas y que, a su vez, tuvieron que permanecer

¹⁰⁰ Las plantas de clasificación permiten a las unidades de producción recoger los huevos procedentes directamente de la granja o producidos fuera de la explotación, captándolos a través de una máquina clasificadora que garantiza la selección de condiciones físicas como, la suciedad, la fisura y finalmente clasificándolos por tipo según su peso, disponiéndolos de manera óptima en diferentes empaques y presentaciones para que sean comercializados hasta el consumidor final.

por días dentro de las plantas de la empresa hasta que la totalidad del producto que transportaban tuvo que ser desechado.

LUGAR DE BLOQUEO	RUTA QUE DEBÍA CUBRIR	DURACIÓN DE RUTA SIN BLOQUEO	DURACIÓN DE RUTA EN TOTAL POR BLOQUEOS	Descripción mercancía transportada	NÚMERO DE PLACA VEHÍCULO
VILLA RICA - CAUCA	CALOTO - BOGOTÁ	1 DÍA	7 DÍAS. Desde abril 28 a mayo 04 de 2021.	Afectación - pérdida: El vehículo transportaba 423.360 unidades de Huevo.	GQU521
VÍA PANAMERICANA EN VILLA RICA - CAUCA	CALOTO - PASTO	1 DÍA	17 DÍAS. Desde abril 28 a mayo 14 de 2021.	Afectación - pérdida: El vehículo transportaba 114.840 unidades de Huevo.	TDM022
VILLARICA - CAUCA	CALOTO - VILLA RICA	1 DÍA	6 DÍAS. Desde mayo 01 a mayo 06 de 2021.	Afectación - pérdida: El vehículo transportaba 112.915 unidades de Huevo.	TJX367
GUACARÍ - VALLE DEL CAUCA	VILLA RICA - BOGOTÁ	1 DÍA	8 DÍAS. Desde abril 29 a mayo 06 de 2021.	Afectación - pérdida: El vehículo transportaba 165.828 unidades de Huevo.	TTW564
VILLA RICA - CAUCA	CALOTO - VILLA RICA	1 DÍA	6 DÍAS. Desde mayo 01 a mayo 06 de 2021.	Afectación - pérdida: El vehículo transportaba 10.820 unidades de Huevo.	TTW602
GUACARÍ - VALLE DEL CAUCA	CALOTO - BOGOTÁ	1 DÍA	9 DÍAS. Desde abril 28 a mayo 06 de 2021.	Afectación - pérdida: El vehículo transportaba 177.600	TTW662

				unidades de Huevo.	
VILLA RICA - CAUCA	CALOTO - BOGOTÁ	1 DÍA	9 DÍAS. Desde abril 29 a mayo 07 de 2021.	Afectación - pérdida: El vehículo transportaba 359.184 unidades de Huevo.	TTX025
BUGA - VALLE DEL CAUCA	CALOTO - PASTO	1 DÍA	17 DÍAS. Desde abril 28 a mayo 14 de 2021.	Afectación - pérdida: El vehículo transportaba 111.240 unidades de Huevo.	VSC736
BUGA - VALLE DEL CAUCA	GIRÓN - VILLA RICA	1 DÍA	9 DÍAS. Desde abril 28 a mayo 06 de 2021.	Afectación - pérdida: El vehículo transportaba 163.004 unidades de Huevo.	WFC546
LA TEBAIDA - QUINDÍO	GIRÓN - VILLA RICA	1 DÍA	9 DÍAS. Desde abril 29 a mayo 07 de 2021.	Afectación - pérdida: El vehículo transportaba 168.307 unidades de Huevo.	WFD194
VILLA RICA - CAUCA	CALOTO - VILLA RICA	1 DÍA	8 DÍAS. Desde abril 29 a mayo 06 de 2021.	Afectación - pérdida: El vehículo transportaba 20.260 unidades de Huevo.	WDF268
GUACARÍ - VALLE DEL CAUCA	CALOTO - BOGOTÁ	1 DÍA	10 DÍAS. Desde abril 28 a mayo 07 de 2021.	Afectación - pérdida: El vehículo transportaba 194.400 unidades de Huevo.	XVX380

BUGA - VALLE DEL CAUCA	BOGOTÁ - VILLA RICA	1 DÍA	9 DÍAS. Desde abril 28 a mayo 06 de 2021.	Afectación - pérdida: El vehículo transportaba 52.829 unidades de Huevo.	XVX381
GUACARÍ - VALLE DEL CAUCA	CALOTO - MEDELLIN	1 DÍA	8 DÍAS. Desde abril 29 a mayo 06 de 2021.	Afectación - pérdida: El vehículo transportaba 191.484 unidades de Huevo.	XVX382
POPAYAN Y MARIQUITA	CALOTO - PASTO	1 DÍA	5 DÍAS. Desde mayo 20 a mayo 24 de 2021	Afectación - pérdida: El vehículo transportaba 419.148 unidades de Huevo.	GQU521
TUNIA, VILLA RICA, LA UNIÓN Y MARIQUITA	CALOTO - PASTO	1 DÍA	6 DÍAS. Desde mayo 20 a mayo 25 de 2021	Afectación - pérdida: El vehículo transportaba 453.600 unidades de Huevo.	GQU522
TUNIA, VILLA RICA, MARIQUITA Y PUERTO ARAUJO	CALOTO - PASTO	1 DÍA	6 DÍAS. Desde mayo 20 a mayo 25 de 2021	Afectación - pérdida: El vehículo transportaba 436.447 unidades de Huevo.	GQU523
YUMBO, YOTOCO, ANSERMA NUEVO Y GUADUAS	CALOTO - BOGOTÁ	1 DÍA	3 DÍAS. Desde mayo 18 a mayo 20 de 2021.	Afectación - pérdida: El vehículo transportaba 453.600 unidades de Huevo.	GQU525
JAMUNDÍ, YOTOCO Y ANSERMA NUEVO	CALOTO - BOGOTÁ	1 DÍA	4 DÍAS. Desde mayo 18 a mayo 21 de 2021.	Afectación - pérdida: El vehículo transportaba 226.800 unidades de Huevo.	TTW502

PANOYA, TUNIA, LA UNIÓN, MARIQUITA Y PUERTO ARAUJO	CALOTO - PASTO	1 DÍA	6 DÍAS. Desde mayo 20 a mayo 25 de 2021	Afectación - pérdida: El vehículo transportaba 288.120 unidades de Huevo.	TTX021
DOSQUEBRADAS - RISARALDA	CALOTO - BOGOTÁ	1 DÍA	5 DÍAS. Desde mayo 16 a mayo 20 de 2021.	Afectación - pérdida: El vehículo transportaba 411.790 unidades de Huevo.	TTX025
MEDIACANOA, BUGA, VILLA RICA Y PEREIRA	CALOTO - PEREIRA	1 DÍA	4 DÍAS. Desde mayo 15 a mayo 18 de 2021.	Afectación - pérdida: El vehículo transportaba 226.800 unidades de Huevo.	WFC609
YUMBO, MEDIACANOA, RIO FRÍO LA VICTORIA, DOSQUEBRADAS LA ROMELIA	CALOTO - PEREIRA	1 DÍA	6 DÍAS. Desde mayo 15 a mayo 20 de 2021.	Afectación - pérdida: El vehículo transportaba 226.800 unidades de Huevo.	XVX381

77. Como prueba anexa se encuentra la georreferenciación de cada vehículo en donde se identifica en mapa, el lugar exacto del bloqueo y el tiempo total que en cada punto tuvo que permanecer (se puede acceder a estas pruebas en los siguientes enlaces: <https://drive.google.com/drive/folders/1deTQ6qoOR349hT8kTApZAvucjnSVeEJn?usp=sharing> y https://drive.google.com/drive/folders/1Vc8j-17_RcuuVVL67NADurTR0pdvfs_R?usp=share_link)

Igualmente, se evidencia en el material probatorio, la disposición final del producto, pues el hecho de no poder distribuir el huevo que estaba listo para la venta y el consumo, ocasionó su descomposición y la penosa situación de darle disposición final como desecho en cumplimiento a la normatividad sanitaria. En total, se dieron de baja 15 millones de huevos aproximadamente, como consecuencia de los bloqueos viales a causa del Paro Nacional.

78. En lo que toca al manejo de los pollitos y gallinas, mi representada se vio en la necesidad de llegar a su peor escenario: mandar a 3.800.000 aves a descanso productivo escalonado

según sus edades (disminuir considerablemente por una cantidad de días el alimento que deben consumir diariamente las aves); y, por otro lado, a otras 450.000, dejarlas en ayuno casi total por muchos días esperando poderlas vender a algún precio de remate o a que se murieran. Esta situación ocurrió en su totalidad en el Departamento del Cauca.

- 79.** El descanso productivo implica que las aves reduzcan su dieta a extremos nutricionales que las desnutren, descalcifican, y generan en sí mismo bajas en posturas. Durante un periodo de 1 a 4 semanas la producción de huevo es cercana a cero ya que los nutrientes suministrados a la gallina son apenas los necesarios para sus necesidades metabólicas, más no son suficientes para la producción de huevo; asimismo, genera un alto nivel de estrés en las gallinas, produciendo inmunosupresión y causando la muerte a los animales susceptibles, lo cual reduce el número de huevos producidos por el lote durante el resto de su vida útil. Esta lamentable situación se detalla en el informe técnico rendido por los profesionales de la compañía, encargados de las áreas afectadas y que se aporta como prueba en la presente demanda. (Esta prueba se encuentra en el enlace: https://drive.google.com/drive/folders/15ptt3GVED0LWnwUQlhOsCnecBISN4D2z?usp=share_link)

Como se indica en este informe técnico, la afectación en la producción por las medidas tomadas es inmediata y la recuperación de los niveles anteriores al Paro Nacional dura algo más de dos (2) años. Las razones principales de esta lenta recuperación son: (i) mientras las aves no comen, no ponen huevos, y cuando se retoma la alimentación habitual, activan la producción, pero el huevo se descarta por fragilidad de cáscara; (ii) las aves muertas no ponen; (iii) el repoblar la población de aves en postura a niveles anteriores al Paro, no puede hacerse de inmediato, sino de manera escalonada, debido a que hay que recuperar el ciclo desde la genética, es decir, la pollita de un (1) día, levantarla hasta las 20 semanas que inicia producción; y (iv) la infraestructura de galpones de cría y levante es limitada, por lo que se retrasa todo el ciclo. La afectación total en niveles de pérdidas se proyecta así en un escenario a corto, mediano y largo plazo. Estos perjuicios se calculan y fundamentan en el dictamen pericial de parte anexo a la presente demanda.

- 80.** En resumen, de acuerdo con los registros internos de la empresa, el total de aves afectadas desde mayo del 2021 fue de 4.250.611. Las afectaciones se clasifican así de acuerdo con los procesos aplicables para este tipo de contingencia: (i) descarte, 450.732; (ii) muda 1.073.540; (iii) premuda, 1.953.320; y (iv) por cría, 773.019.

El descarte consistió en administrar el 24% del alimento requerido por las aves, en busca de mantenerlas con vida, más no productivas, durante 14 a 44 días y posterior venta. Las aves perdieron alrededor de 64% de peso corporal durante este periodo.

La segunda afectación, denominada muda, consistió en administrar el 26% del alimento requerido por las aves durante 30 días, la producción cae a cero y posterior a ello, se inicia la etapa de rehabilitación.

La tercera, es decir, premuda, consiste en administrar el 26% del alimento requerido por las aves durante 15 días, la producción cae a cero y posterior a esto, se inicia la etapa de rehabilitación.

Y, finalmente, la cuarta medida, consiste en que las aves son criadas sin calefacción, a una temperatura inferior a su temperatura de confort, dado que durante las tres (3) primeras semanas, las aves son incapaces de autorregular su temperatura, esto genera retraso en su desarrollo que causa afectaciones durante el periodo de producción, así como incremento de la mortalidad durante el periodo de cría.

81. Se presenta a continuación un cuadro resumen que describe la cantidad de aves afectadas junto con su ubicación desde el mes de mayo de 2021:

Lote	Ubicación	Edad	Cantidad de aves afectadas	Tipo de medida tomada
2106-CHY187-16	Egipto	92.0	71,300	Descarte
2106-CHY188-12	Egipto	90.3	72,705	Descarte
2106-CHY189-10	Egipto	89.0	69,958	Descarte
2106-CHY190-09	Egipto	87.3	71,896	Descarte
2106-CHY191-15	Egipto	85.0	83,121	Descarte
2106-CHY192-11	Egipto	84.0	81,752	Descarte
1183-CHY193-03	Palmas	79.4	108,038	Muda
1183-CHY194-04	Palmas	77.6	120,258	Muda
2106-CL202-25	Egipto	72.1	90,212	Muda
2106-CNB203-26	Egipto	70.1	81,954	Muda
2106-CHY204-05	Egipto	67.4	71,485	Muda
2106-CHY205-02	Egipto	66.1	67,667	Muda
2106-CHY206-07	Egipto	64.2	81,993	Muda
2106-CHY207-06	Egipto	63.2	90,894	Muda

2106-CHY207A-27	Egipto	61.3	87,999	Muda
1183-CHY208-05	Palmas	58.3	131,111	Muda
1183-CHY209-06	Palmas	57.5	141,929	Muda
2106-CHY217-28	Egipto	49.6	94,562	Premuda
2106-CHY218-29	Egipto	47.5	98,957	Premuda
2106-CHY219-30	Egipto	45.2	100,417	Premuda
2106-CHY220-17	Egipto	44.2	85,365	Premuda
2106-CHY220A-18	Egipto	42.6	85,899	Premuda
2106-CHY221-13	Egipto	41.3	83,402	Premuda
2106-CHY222-14	Egipto	40.2	84,847	Premuda
2106-CHY222A-23	Egipto	38.5	94,831	Premuda
1183-CHY223-07	Palmas	37.1	125,955	Premuda
1183-CHY224-08	Palmas	35.0	132,700	Premuda
2106-CHY233-24	Egipto	26.3	111,136	Premuda
2106-CHY234-08	Egipto	24.6	90,713	Premuda
2106-CHY234A-04	Egipto	23.3	81,139	Premuda
2106-CHY235-19	Egipto	22.2	95,764	Premuda
2106-CHY236-20	Egipto	21.4	79,926	Premuda
2160-CHY237-05C	Egipto	20.1	53,811	Premuda
2160-CHY237A-05AC	Egipto	19.5	50,927	Premuda
2160-CHY238-06C	Egipto	18.5	56,180	Premuda
2160-CHY238A-06AC	Egipto	18.1	52,083	Premuda
2160-CHY239-07C	Egipto	16.1	75,899	Premuda
2160-CHY239A-07AC	Egipto	15.5	75,400	Premuda
2160-CHY240-08C	Egipto	13.5	70,070	Premuda
2160-CHY240A-08AC	Egipto	13.1	73,337	Premuda
2160-CHY247-03C	Egipto	3.1	66,807	Cría

2160-CHY247A-03AC	Egipto	2.5	66,350	Cría
2160-CHY248-04C	Egipto	2.1	66,250	Cría
2160-CHY248A-04AC	Egipto	1.5	60,913	Cría
2160-CHY249-01C	Egipto	0.5	63,932	Cría
2160-CHY249A-01AC	Egipto	0.1	61,670	Cría
2160-CHY250-02C	Egipto	0.1	63,353	Cría
2160-CHY250A-02AC	Egipto	0.1	65,612	Cría
2160-CHY251B-05C	Egipto	0.1	10,195	Cría
2160-CHY251-05C	Egipto	0.1	53,121	Cría
2160-CHY251A-05AC	Egipto	0.1	72,768	Cría
2160-CHY252B-06C	Egipto	0.1	10,198	Cría
2160-CHY252-06C	Egipto	0.1	46,233	Cría
2160-CHY252A-06AC	Egipto	0.1	65,617	Cría

82. Ahora bien, la planta de beneficio de gallina de la compañía¹⁰¹ ubicada en el Municipio de Puerto Tejada tuvo afectaciones desde el mismo 28 de abril, pues los manifestantes impidieron el acceso de los colaboradores a la planta, lo cual ocasionó que 10.000 gallinas que estaban vivas y previstas para el beneficio, no pudieran procesarse y murieran ahogadas, por lo que la empresa se vio obligada a descartarlas, llevándolas a disposición final, pues las normas que rigen los procesos de esta industria prohíben que, frente a estas situaciones, se disponga para el consumo humano.

En razón al aislamiento productivo, las aves bajaron de sus pesos promedios, por lo tanto, para la planta de sacrificio el porcentaje de gallina pequeña producida se incrementó en hasta un 23% (el promedio entre enero y abril era del 2.5%), lo cual genera un impacto negativo en el estado de resultados de esta unidad de negocio, puesto que las gallinas pequeñas se venden por debajo del costo.

Como consecuencia, a las mortalidades de aves que se presentaron en las granjas Egipto y Palmas, no hubo disponibilidad de gallina viva. Hasta el mes de octubre de 2021, la

¹⁰¹ Las plantas de beneficio son plantas de procesamiento certificadas por el ente regulador para el sacrificio o beneficio de aves aptas para consumo humano, cumpliendo reglamentación de proceso y conservación del alimento, transformando la gallina entera en gallina despresada

planta operó a un 50% de su capacidad; noviembre y diciembre del mismo año, a un 80%.

- 83.** Igualmente, en razón al aislamiento productivo y a que por ello las aves bajaron de peso, las que salieron para la venta no cumplieron con las expectativas del valor por el que se venderían y a medida que pasaron los días, las aves fueron perdiendo más peso y así mismo el precio de venta siguió decreciendo. En este sentido se puede determinar que hubo una pérdida económica en la actividad de venta de gallina viva causada por el Paro Nacional como resultado de precios unitarios considerablemente inferiores, cuyas causas radican en pesos promedio bajos por desnutrición y las dificultades extremas de movilización de las aves.
- 84.** En las granjas de Caloto, debido a las prolongadas pausas de la planta después del Paro Nacional, se disminuyó la disponibilidad de gallina ocasionando que la planta no tuviese gallina para procesar durante varios días. En promedio, desde el mes mayo, y hasta el mes agosto, la planta cesó totalmente en sus actividades 13.8 días/mes, lo cual generó un sobrecosto operativo significativo.
- 85.** En la planta de pasteurización de huevo líquido ubicada en el parque industrial de Zona Franca “Parque Sur”, del municipio de Villarrica, también se generaron perjuicios, debido a los bloqueos que impidieron el acceso y salida de la planta. Esta situación obstaculizó el ingreso del personal de la planta para procesar la materia prima perecedera que se tenía en su momento, obligando a descartar 487.608 huevos de materia prima.
- 86.** Como anexo a la presente demanda, se encuentra documentado suficientemente a través de registro fotográfico y videos, la situación en cada una de las granjas y las plantas de producción de la empresa, ubicadas en el Departamento del Cauca. La gravedad de la circunstancia se revela en las impresionantes imágenes de mortandad y sufrimiento de estos seres vivos, muchas de ellas replicadas en diferentes medios de comunicación. En el siguiente enlace se encuentran estas pruebas: https://drive.google.com/drive/folders/1Fq3Y7Gvi67r6xU9W0D4nCKJg40kP134Y?usp=share_link
- 87.** En razón a la crisis que sufrió la compañía, se propusieron distintas medidas de diálogo, propósito para el cual se adelantaron reuniones con la comunidad para concientizar sobre el daño que se causaba por cada día de bloqueo. En estos espacios se hizo mención a la importancia del respeto a los derechos humanos, así como el reconocimiento y garantía del derecho constitucional a la protesta, cuyo ejercicio no debe entrañar, en ningún momento, la adopción de vías de hecho.

88. La compañía envió oficios a la Presidencia de la República, a los diferentes Ministerios y a las entidades territoriales en las que se presentaron los bloqueos, solicitando de manera urgente la garantía del funcionamiento de corredores humanitarios y el despeje de las carreteras que permitieran el normal desarrollo de la operación. Sin embargo, no tuvieron efectos inmediatos, pues todavía en junio se seguían encontrando bloqueos en carreteras, situación que obligó al uso de vías alternas y, de suyo, incrementó la duración de los viajes de los vehículos. Ver anexo de los oficios remitidos y las respuestas recibidas por sólo de algunos de los destinatarios: https://drive.google.com/drive/folders/1-WTY7HZSufq2VvDxwx9PXWwEE-4fiOzr?usp=share_link

89. Como ya se mencionó, la flota (vehículos de carga) que realizó el transporte nacional reflejó los excesos en tiempos de duración de cada trayecto en los informes del sistema GPS con el que cuenta la compañía, pues las manifestaciones y los cierres impactaron de manera directa sus recorridos, al punto que, cuando los vehículos iban cargados de huevo empacado listo para el consumo, como consecuencia de las demoras en carreteras, el producto sufría afectaciones que impedían su distribución. Por tal razón, el producto era llevado a disposición final como desechos.

A su vez, los vehículos que no tenían carga de huevo tuvieron demoras en carreteras, lo que implica sobrecostos para la operación. No pasa inadvertido que, para la época de los hechos, aumentó el precio del combustible con ocasión al desabastecimiento de éste, situación que se ve reflejada también en los sobrecostos de la compañía.

Un registro fotográfico y de video sobre el estado de las carreteras en el momento de los bloqueos y la imposibilidad de paso de los vehículos, se encuentra en el siguiente enlace que hace parte de las pruebas que se aportan con el escrito de demanda: https://drive.google.com/drive/folders/1GiN4b71DTP8NYHi0Kyw67vPUYf-lzOBP?usp=share_link

90. Los costos en fletes terrestres causados por el Paro Nacional en la ruta Buenaventura – Caloto, tuvieron una afectación cercana al 65% en promedio durante los meses de mayo a septiembre, al pasar el costo promedio por tonelada de \$61.000 a \$100,474. Al cierre de 31 de diciembre del 2021, aún no se había regulado el precio del costo del flete.

91. En el suroccidente del país se produce el 30% del huevo que se distribuye en Colombia y el 25% del pollo, por lo que ante el desabastecimiento del huevo en el territorio nacional, con ocasión del Paro Nacional, en ocho (8) días este producto incrementó su precio en alrededor de un 35% y llegó a alcanzar precios inimaginables en el mercado.

92. Con las vías cerradas y el sector avícola sumido en crisis, Colombia se enfrentó al

desabastecimiento de huevo, pues era imposible llegar a los hogares colombianos al ritmo habitual. Tanto así que, para el 18 de mayo de 2021, se estimaba la muerte de 10 millones de aves en el suroccidente del país, de los 49 millones que había antes del Paro Nacional, según las cifras consolidadas por FENAVI. A partir de ese momento, se calculó la muerte de un (1) millón de aves por día.

93. Sólo hasta el 17 de mayo, esto es, 22 días después del inicio del Paro Nacional, fue posible realizar una caravana por primera vez, desde Mediacanoa hasta Buenaventura, con carros vacíos para poder cargar materia prima en el puerto. Sin embargo, esta carga no satisfizo la necesidad de producción de mi representada. Este hecho deja al descubierto la omisión por parte de las autoridades demandadas en la preservación del orden público y la garantía de libre circulación en las vías que conectan el territorio nacional.
94. A mediados de mayo, se anunciaron habilitaciones de corredores humanitarios para el transporte de insumos. No obstante lo anterior, la realidad de la compañía trascendía a esos desbloques parciales, pues no lograba la conexión con el Puerto de Buenaventura, ni con el centro del país, para salir a las ciudades en las que se comercializa el huevo.
95. El día 18 de mayo, mi poderdante recibió una comunicación de la Comisión de Delegados Empresas Norte del Cauca, en la que se informó que el 17 de mayo se realizó la instalación de la mesa regional con capítulos municipales, en el que se manifiesta que *“se continuará con un corredor empresarial gradual en el Norte del Cauca, este compromiso comprende el ingreso y salida de trabajadores, transporte, materias primas y producto terminado para las empresas de la región, el cual aplicará para los siguientes municipios: Villarrica, Santander de Quilichao, Caloto, Padilla, Puerto Tejada y Guachené; para los municipios de Puerto Tejada y Miranda, se activará a partir del 18 de mayo de 2021 a las 7:00 a.m.”*.
96. Para el 31 de mayo de 2021, en Departamentos como el Cauca, el Valle del Cauca y Santander continuaban varios bloqueos, y, a pesar de que para el 2 de junio de 2021 la mayoría de corredores estaban habilitados, aún se presentaban cierres en dichos territorios.
97. Por otra parte, el productor y proveedor de la compañía de bandejas de huevos de cartón tiene su planta en Buga. Esta compañía produce el 80% de bandeja de huevo para el país. Su afectación directa por los bloqueos impidió la distribución de su producto, generando como consecuencia la escasez de bandeja para empacar y entregar al consumidor final, lo que afectó también la producción habitual en la cadena de distribución.
98. Cómo consecuencia de las grandes pérdidas, y ante el congelamiento de los flujos de caja y el detenimiento de gran parte de las actividades de los centros de producción, la

compañía anunció a sus empleados el 13 de mayo de 2021, la difícil decisión, nunca antes tomada, de realizar ajustes a los salarios de los trabajadores y el inicio de la suspensión de 600 contratos laborales. Pese a que los contratos ya fueron reactivados y los salarios se regularon a los montos que se tenían, este es un reflejo de la afectación a los flujos de caja de la compañía.

99. En el dictamen pericial de carácter financiero y contable que la demandante aporta con la demanda, se encuentran de manera detallada y fundamentada cada uno de los perjuicios económicos sufridos por mi representada, y que fueron ocasionados directamente por los sucesos acontecidos en el Paro Nacional iniciado en abril de 2021, de los cuales se ha hecho referencia en el presente acápite.

IV. DECLARACIONES Y CONDENAS

1. Que se **DECLARE** solidaria, administrativa y patrimonialmente responsables a: (i) la **NACIÓN – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**; (ii) la **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL**; (iii) la **NACIÓN – MINISTERIO DEL DEFENSA – POLICÍA NACIONAL**; (iv) la **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJÉRCITO NACIONAL**; (v) la **NACIÓN – MINISTERIO DEL INTERIOR**; (vi) la **NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE**; (vii) la **NACIÓN – MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**; (viii) el **DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA**; (ix) el **DEPARTAMENTO DEL CAUCA**; (x) el **DISTRITO ESPECIAL, DEPORTIVO, CULTURAL, TURÍSTICO, EMPRESARIAL Y DE SERVICIOS DE SANTIAGO DE CALI**; (xi) el **DISTRITO ESPECIAL PORTUARIO, BIODIVERSO Y ECOTURÍSTICO DE BUENAVENTURA**; (xii) el **MUNICIPIO DE BUGA (Valle)**, (xiii) el **MUNICIPIO DE JAMUNDÍ (V)**; (xiv) el **MUNICIPIO DE DAGUA (V)**, (xv) el **MUNICIPIO DE RESTREPO (V)**; (xvi) el **MUNICIPIO DE YOTOCO (V)**, (xvii) el **MUNICIPIO DE CALOTO (C)**; (xviii) el **MUNICIPIO DE GUACHENÉ (C)**, (xix) el **MUNICIPIO DE PUERTO TEJADA (C)**; y (xx) el **MUNICIPIO DE VILLA RICA (C)**, por las lesiones sufridas por **INCUBADORA SANTANDER S.A.**
2. Que, como consecuencia de la declaratoria de responsabilidad, se **CONDENE** a las entidades demandadas al reconocimiento y pago de los perjuicios materiales, en la modalidad de daño emergente y lucro cesante, por los valores que a continuación se relacionan, los cuales ascienden a la suma de **OCHENTA Y UN MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y UN MILLONES NOVECIENTOS**

VEINTICUATRO MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y OCHO PESOS M/CTE (\$81.851.924.558), o lo que llegare a resultar probado dentro del presente proceso con la indexación y actualización correspondiente:

Concepto	Actualización mayo- diciembre 2021	Actualización enero-diciembre 2022	Actualización Proyección enero 2023 -abril 2023	Reclamación Total
Venta de aves (vivas y procesadas)	-2.097	-5.705	-451	-8.253
Costos Gallina	874	-1.018	-23	-168
NETO INGRESO GALLINA	-1.223	-6.724	-475	-8.421
Huevos - Unidades	-163.500.603	-200.422.360	-11.711.737	-375.634.701
Ingresos	-62.163	-87.562	-6.458	-156.182
Alimento	25.098	43.180	3.206	71.484
NETO INGRESOS - ALIMENTOS	-37.065	-44.382	-3.251	-84.698
Costo ZF	382	65	-1	446
Clasificación	927	1.095	107	2.129
Empaque	2.549	1.494	-657	3.387
Otros: MOD - Mtto - Compost	77	66	23	166
MOD (Mano de Obra)	21	0	0	21
Mantenimiento	0	0	0	0
Compost	57	66	23	145
AHORROS	3.935	2.720	-529	6.127
EFEECTO PRODUCCIÓN	-33.129	-41.661	-3.780	-78.571
Droga Aves	-52	0	0	-52
Sub-total	-34.404	-48.385	-4.255	-87.043
Neto Otros Ingresos (maquila, abono)	-3.131	0	0	-3.131
Maquila ZF	-532	0	0	-532
Venta de Huevo Fertil	0	0	0	0
Fertilizante	-28	0	0	-28
Abono Bellavista	0	0	0	0
Abono Egipto-Palmas	-2.572	0	0	-2.572
Gastos ventas	2.176	1.138	-6	3.309
Levante	6.900	-746	-1.139	5.014
Total	-28.459	-47.993	-5.400	-81.852

*Las cifras del cuadro están expresadas en millones de pesos COP.

V. FUNDAMENTOS DE DERECHO

5.1. Fundamento de la responsabilidad patrimonial del Estado.

La presente reclamación y los hechos que la motivan se circunscriben a la órbita de la responsabilidad patrimonial del Estado. Al respecto, el artículo 90 Constitucional establece:

“ARTICULO 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.”

El artículo en cita reviste de una importancia medular, habida cuenta que eleva a rango constitucional la responsabilidad del Estado o, en términos de Ramiro Saavedra, reconoce por primera vez el principio general de la responsabilidad del Estado.¹⁰² Esta disposición Superior, según el citado autor, establece dos requisitos para que opere la responsabilidad: (i) que haya un daño antijurídico, y (ii) que este sea imputable a una acción u omisión de una autoridad pública.

Sobre la interpretación del artículo 90 de la Constitución de 1991, la Corte Constitucional se pronunció en Sentencia C-333 de 1996¹⁰³, oportunidad en la cual sostuvo:

“Hasta la Constitución de 1991, no existía en la Constitución ni en la ley una cláusula general expresa sobre la responsabilidad patrimonial del Estado. Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y, en especial, del Consejo de Estado encontraron en diversas normas de la constitución derogada -en especial en el artículo 16- los fundamentos constitucionales de esa responsabilidad estatal y plantearon, en particular en el campo extracontractual, la existencia de diversos regímenes de responsabilidad, como la falla en el servicio, el régimen de riesgo o el de daño especial. Por el contrario, la actual Constitución reconoce expresamente la responsabilidad patrimonial del Estado, pues el artículo 90 señala con claridad que el Estado “responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.”

Abora bien, como se ve, el actual mandato constitucional es no sólo imperativo -ya que ordena al Estado responder- sino que no establece distinciones según los ámbitos de actuación de las autoridades públicas. En efecto, la norma simplemente establece dos requisitos para que opere la responsabilidad, a saber, que haya un daño antijurídico y que éste sea imputable a una acción u omisión de una autoridad pública (...).”

De los requisitos en comento se ocuparán los siguientes acápite.

5.2. Del daño antijurídico.

Con respecto al primer elemento, esto es, la existencia del daño antijurídico, tanto la doctrina como la jurisprudencia han coincidido en que engloba distintos regímenes: (i) el subjetivo de la culpa probada o presunta, o por funcionamiento anormal del Estado, cuyo título de imputación

¹⁰² Saavedra, R. (2003). “La responsabilidad extra-contractual de la Administración Pública.” Bogotá D.C.: Ibáñez.

¹⁰³ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-333 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

por excelencia corresponde a la falla en el servicio; y (ii) el objetivo, fundado en la ruptura de la igualdad ante las cargas públicas, cuyos títulos de imputación corresponden al daño especial y al riesgo excepcional. En este segundo régimen la culpa no se erige como presupuesto de la responsabilidad y, a diferencia del subjetivo, la fuente generadora del daño se sitúa en el funcionamiento normal del Estado. En lo que toca al alcance del concepto de daño antijurídico, la Corte Constitucional se refirió en Sentencia C-644 de 31 de agosto de 2011:

*“Sin embargo, no sobra aclarar que la existencia de un régimen unificado en ningún caso borra las diferencias conceptuales que se registran en torno a los distintos ámbitos de aplicación de la responsabilidad patrimonial del Estado. **La pretensión constitucional se limita a subsumir bajo el concepto de daño antijurídico los distintos tipos de responsabilidad, dejando a salvo la manera como cada una se estructura, se configura y se materializa dentro del campo del derecho público.** La Corte consideró:*

*“Lo anterior obviamente no significa que los títulos y regímenes de responsabilidad patrimonial del Estado sean idénticos en todos los campos y en todas las situaciones, puesto que en la actual práctica jurisprudencial siguen existiendo regímenes diferenciados. **Así, en determinados casos se exige la prueba de la culpa de la autoridad, en otros ésta se presume mientras que en algunos eventos de ruptura de la igualdad ante las cargas públicas la responsabilidad es objetiva. Con todo, esos regímenes quisieron ser englobados por el Constituyente bajo la noción de daño antijurídico, por lo cual, como bien lo señala la doctrina nacional y se verá en esta sentencia, en el fondo el daño antijurídico es aquel que se subsume en cualquiera de los regímenes tradicionales de responsabilidad del Estado.**”*¹⁰⁴ **(Negrilla y subrayas fuera del texto original)**

Dicho lo anterior, vale la pena ahondar en el entendimiento del primer elemento configurativo de la responsabilidad del Estado: el daño antijurídico. En términos de Enrique Gil Botero, el daño es toda lesión o detrimento que el particular no debe soportar. Y no deben soportarse estos daños “(...) independientemente de que sea la consecuencia del obrar legítimo o del actuar contrario al orden jurídico, cuando no exista razón legal o de derecho que obligue a padecerlos, porque, de lo contrario, el daño es antijurídico para quien lo sufre en la medida de que el ordenamiento se lo impone.”¹⁰⁵ De manera consonante, para Tamayo-Jaramillo el daño es aquel que el Estado, en ejercicio de su soberanía y de sus funciones, no tiene derecho a causar. En la precitada Sentencia C-333 de 1996, la Corte Constitucional se refirió al concepto de daño antijurídico, así:

“7- Esta concepción de daño antijurídico ha sido admitida por la jurisprudencia del Consejo de Estado en nuestro país. Así, en múltiples oportunidades ese tribunal ha definido el daño antijurídico como “la

¹⁰⁴ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-644 de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio.

¹⁰⁵ Gil-Botero, E. (2013). “Responsabilidad extra-contractual del Estado.” Bogotá D.C.: Editorial Temis.

lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar", por lo cual "se ha desplazado la antijuricidad de la causa del daño al daño mismo". Por consiguiente, concluye esa Corporación, "el daño antijurídico puede ser el efecto de una causa ilícita, pero también de una causa lícita. Esta doble causa corresponde, en principio, a los regímenes de responsabilidad subjetiva y objetiva".

8- Desde el punto de vista sistemático, la Corte considera que esta acepción del daño antijurídico como fundamento del deber de reparación del Estado armoniza plenamente con los principios y valores propios del Estado Social de Derecho (CP art. 1º), pues al propio Estado corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los particulares frente a la actividad de la administración. Así, la responsabilidad patrimonial del Estado se presenta entonces como un mecanismo de protección de los administrados frente al aumento de la actividad del poder público, el cual puede ocasionar daños, que son resultado normal y legítimo de la propia actividad pública, al margen de cualquier conducta culposa o ilícita de las autoridades, por lo cual se requiere una mayor garantía jurídica a la órbita patrimonial de los particulares. Por ello el actual régimen constitucional establece entonces la obligación jurídica a cargo del Estado de responder por los perjuicios antijurídicos que hayan sido cometidos por la acción u omisión de las autoridades públicas, lo cual implica que una vez causado el perjuicio antijurídico y éste sea imputable al Estado, se origina un traslado patrimonial del Estado al patrimonio de la víctima por medio del deber de indemnización." (Negrilla y subrayas fuera del texto original)

En reciente Sentencia de 30 de noviembre de 2022, la Sección Tercera del Consejo de Estado indicó que el daño antijurídico es la lesión injustificada a un interés protegido por el ordenamiento. En otras palabras, sostuvo que es toda afectación que no está amparada por la ley o el derecho, que contraría el orden legal, o que está desprovista de una causa que la justifique, resultado que se produce sin derecho al contrastar con las normas del ordenamiento y, contra derecho, al lesionar una situación reconocida o protegida, violando de manera directa el principio *alterum non laedere*, en tanto resulta contrario al ordenamiento jurídico dañar a otro sin repararlo por el desvalor patrimonial que sufre.¹⁰⁶

En suma, el daño antijurídico es aquel que la persona que lo padece no tiene el deber jurídico de soportar, sin distinguir de si emana del funcionamiento normal o anormal del Estado. Por lo anterior, la antijuridicidad acá comentada no se supedita a la legalidad o no de la acción, sino que es una antijuridicidad referida al perjudicado.¹⁰⁷ Sobre este particular, el Consejo de Estado, en Sentencia de 13 de julio de 1993, M.P. Juan de Dios Montes Hernández, concluyó que la ilicitud o antijuridicidad del daño están ínsitos en el daño mismo sin referencia alguna a la licitud o

¹⁰⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección "C", Sentencia de 30 de noviembre de 2022, M.P. Nicolás Yepes Corrales. Rad. No. 05001233100020000025601 (44042).

¹⁰⁷ García de Enterría, E. & Fernández, T.R. (2015). "Curso de Derecho Administrativo", 14ª Ed., Navarra, Editorial Civitas.

ilicitud de su causa. En otros términos, el daño antijurídico puede ser el efecto de una causa ilícita, pero también de una causa lícita.¹⁰⁸

Fuerza recordar, como bien lo narra el profesor Arenas-Mendoza en su obra “*El régimen de responsabilidad subjetiva*”¹⁰⁹, que para que la lesión o daño antijurídico sea indemnizable, deben concurrir al menos tres (3) requisitos: (i) que sea cierto, es decir, que exista la posibilidad de probar su existencia por parte de quien lo sufre, por lo que no puede tratarse de un daño genérico, eventual o hipotético; (ii) que se pueda individualizar, en el sentido de que no se trate de un daño general o impersonal; (iii) y que sea antijurídico *per se*, esto es, que cause un perjuicio real al ciudadano cuando no exista título jurídico que lo obligue a soportar.

5.3. De la imputación y sus títulos.

El segundo elemento corresponde a la imputación, para lo cual se impone demostrar que el daño antijurídico proviene de una persona pública o de quien pueda comprometer la responsabilidad del Estado. Según lo establecido por el Consejo de Estado, la imputación no es otra cosa que la atribución fáctica y jurídica que del daño antijurídico se hace al Estado, de acuerdo con los criterios que se elaboren para ello, como por ejemplo la falla del servicio, el desequilibrio de las cargas públicas, la concreción de un riesgo excepcional, o cualquiera otro que permita hacer la atribución en el caso concreto.¹¹⁰

En términos de Enrique Gil Botero, la imputación o atribución del daño constituye un proceso dirigido a establecer a quién se le puede atribuir la lesión o afectación que aquel representa.¹¹¹ Para determinar este factor de imputación, Arenas-Mendoza, citando a Martín Bermúdez Muñoz¹¹², sostiene que el agente debe estar vinculado a la Administración por alguno de los títulos jurídicos de imputación, que son la razón jurídica para la reparación. En el presente caso, basta atender al criterio orgánico a efectos de evidenciar que las personas públicas vinculadas están inmersas en la organización estatal. Al ampliar el análisis de imputación acogiendo un criterio funcional, también se tendría por satisfecho este segundo elemento configurativo de la responsabilidad, al evidenciar que las personas públicas demandadas incumplieron con las obligaciones atribuidas constitucional y legalmente.

¹⁰⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 13 de julio de 1993, M.P. Juan de Dios Montes, Exp. No. 8163.

¹⁰⁹ Arenas Mendoza, H. (2018). “*El régimen de responsabilidad subjetiva*” 2ª Edición. Bogotá D.C.: Legis Editores.

¹¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “C”, Sentencia de 30 de noviembre de 2022, M.P. Nicolás Yepes Corrales. Rad. No. 05001233100020000025601 (44042).

¹¹¹ Gil-Botero, E., *op.cit.*, p. 55.

¹¹² Bermúdez Muñoz, M. (2005). “*El título jurídico de imputación en la responsabilidad estatal*” en Temas de Derecho Administrativo, Bogotá D.C., Universidad del Rosario.

Con miras a analizar el caso que motiva la presente reclamación, acucia referir previamente a los pronunciamientos del Máximo Tribunal de lo Contencioso-Administrativo relacionados con la elección de los títulos de imputación. En Sentencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, de fecha de 19 de abril de 2012 (M.P. Hernán Andrade Rincón), la Corporación indicó:

“En lo que refiere al derecho de daños, como se dijo previamente, se observa que el modelo de responsabilidad estatal establecido en la Constitución de 1991 no privilegió ningún régimen en particular, sino que dejó en manos del juez la labor de definir, frente a cada caso concreto, la construcción de una motivación que consulte razones, tanto fácticas como jurídicas que den sustento a la decisión que habrá de adoptar. Por ello, la jurisdicción contenciosa ha dado cabida a la adopción de diversos “títulos de imputación” como una manera práctica de justificar y encuadrar la solución de los casos puestos a su consideración, desde una perspectiva constitucional y legal, sin que ello signifique que pueda entenderse que exista un mandato constitucional que imponga al juez la obligación de utilizar frente a determinadas situaciones fácticas un determinado y exclusivo título de imputación.

En consecuencia, el uso de tales títulos por parte del juez debe hallarse en consonancia con la realidad probatoria que se le ponga de presente en cada evento, de manera que la solución obtenida consulte realmente los principios constitucionales que rigen la materia de la responsabilidad extracontractual del Estado, tal y como se explicó previamente en esta providencia.”¹¹³

Posteriormente, en Sentencia de 23 de agosto de 2012¹¹⁴, la Sección Tercera reiteró jurisprudencia en el sentido de indicar que, en lo que se refiere al derecho de daños, el modelo de responsabilidad estatal que adoptó la Constitución Política de 1991 no privilegió ningún régimen en particular, sino que dejó en manos del operador definir, frente a cada caso concreto, la construcción de una motivación que consulte las razones tanto fácticas como jurídicas que den sustento a la decisión que habrá de adoptar. Por lo anterior, recordó que el uso de tales títulos por parte del juez debe hallarse en consonancia con la realidad probatoria que se le ponga de presente en cada evento.

Como se desprende de las circunstancias que motivan el ejercicio de este medio de control, el título que se estudiará corresponde a la falla en el servicio, propia del régimen de responsabilidad subjetivo o culpabilístico. Al respecto, huelga decir que la falla en el servicio se origina en el funcionamiento anormal del Estado, que bien puede corresponder a una conducta ilegal, irregular o anómala de las autoridades que comprometen la responsabilidad del Estado. Sobre la falla en el servicio, el Consejo de Estado ha manifestado:

¹¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 19 de abril de 2012, M.P. Hernán Andrade Rincón. Rad. No. 9001-23-31-000-1999-00815-01(21515).

¹¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 23 de agosto de 2012, M.P. Hernán Andrade Rincón. Rad. No. 18001-23-31-000-1999-00454-01(24392).

*“La Sala, de tiempo atrás ha dicho que **la falla del servicio ha sido en nuestro derecho, y continúa siendo, el título jurídico de imputación por excelencia para desencadenar la obligación indemnizatoria del Estado**; en efecto, si al Juez Administrativo le compete una labor de control de la acción administrativa del Estado y si la falla del servicio tiene el contenido final del incumplimiento de una obligación a su cargo, no hay duda de que es ella el mecanismo más idóneo para asentar la responsabilidad patrimonial de naturaleza extracontractual.”¹¹⁵*

También ha sostenido que el mandato que impone la Carta Política en el artículo 2º inciso 2º, consistente en que las autoridades de la República tienen el deber de proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades “debe entenderse dentro de lo que normalmente se le puede exigir a la administración en el cumplimiento de sus obligaciones o dentro de lo que razonablemente se espera que hubiese sido su actuación o intervención acorde con las circunstancias tales como disposición del personal, medios a su alcance, capacidad de maniobra etc., para atender eficazmente la prestación del servicio que en un momento dado se requiera”, así, las obligaciones que están a cargo del Estado -y por lo tanto la falla del servicio que constituye su trasgresión-, han de mirarse en concreto frente al caso particular que se juzga, teniendo en consideración las circunstancias que rodearon la producción del daño que se reclama, su mayor o menor previsibilidad y los medios de que disponían las autoridades para contrarrestarlo.

Se le exige al Estado la utilización adecuada de todos los medios de que está provisto, en orden a cumplir el cometido constitucional en el caso concreto; si el daño se produce por su incuria en el empleo de tales medios, surgirá su obligación resarcitoria; por el contrario, si el daño ocurre pese a su diligencia no podrá quedar comprometida su responsabilidad.

*Ahora bien, **la falla del servicio o la falta en la prestación del mismo se configura por retardo, por irregularidad, por ineficiencia, por omisión o por ausencia del mismo**. El retardo se da cuando la Administración actúa tardíamente ante la ciudadanía en prestar el servicio; la irregularidad, por su parte, se configura cuando se presta el servicio en forma diferente a como debe hacerse en condiciones normales, contrariando las normas, reglamentos u órdenes que lo regulan y la ineficiencia se da cuando la Administración presta el servicio pero no con diligencia y eficacia, como es su deber legal. Y obviamente se da la omisión o ausencia del mismo cuando la Administración, teniendo el deber legal de prestar el servicio, no actúa, no lo presta y queda desamparada la ciudadanía.”¹¹⁶ **(Negrilla y subrayas fuera del texto original)***

¹¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencias del 13 de julio de 1993, Expediente No. 8163 y del 10 de marzo del 2011, Expediente No. 17.738, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

¹¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 7 de marzo de 2012, M.P. Hernán Andrade Rincón. Rad. No. 5000-23-26-000-1996-03282-01(20042).

Adicionalmente, la Alta Corporación ha sostenido que, “*en aquellos supuestos en los cuales se analiza si procede declarar la responsabilidad del Estado como consecuencia de la producción de daños en cuya ocurrencia ha sido determinante la omisión de una autoridad pública en el cumplimiento de las funciones que el ordenamiento jurídico le ha atribuido, es necesario efectuar el contraste entre el contenido obligacional que, en abstracto, las normas pertinentes fijan para el órgano administrativo implicado, de un lado, y el grado de cumplimiento u observancia del mismo por parte de la autoridad demandada en el caso concreto, de otro.*”¹¹⁷ En la mentada Sentencia de 19 de junio de 2008, el Consejo de Estado reiteró:

“1.- En casos como el presente, en los cuales se imputa responsabilidad a la administración por el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso de sus obligaciones, la determinación de si el daño causado al particular tiene el carácter de daño antijurídico, depende de acreditar que la conducta de la autoridad fue inadecuada. Si el daño que se imputa a ésta se deriva del incumplimiento de un deber que legalmente le corresponde, o de su cumplimiento inadecuado, la antijuridicidad del daño surgirá entonces aquí de dicha conducta inadecuada, o lo que es lo mismo, de una falla en el servicio.

(...)

“2.- Para determinar si aquí se presentó o no dicha falla del servicio, debe entonces previamente establecerse cuál es el alcance de la obligación legal incumplida o cumplida inadecuadamente por la administración. Debe precisarse en qué forma debió haber cumplido el Estado con su obligación; qué era lo que a ella podía exigírsele; y, sólo si en las circunstancias concretas del caso que se estudia se establece que no obró adecuadamente, esto es, que no lo hizo como una administración diligente, su omisión podrá considerarse como causa del daño cuya reparación se pretende.

“La falla de la administración, para que pueda considerarse entonces verdaderamente como causa del perjuicio y comprometa su responsabilidad, no puede ser entonces cualquier tipo de falta. Ella debe ser de tal entidad que, teniendo en cuenta las concretas circunstancias en que debía prestarse el servicio, la conducta de la administración pueda considerarse como "anormalmente deficiente".”

En este caso, la falla del servicio se plantea a partir de la omisión determinante en que se encuentran incursas las autoridades públicas en el cumplimiento de las funciones que el ordenamiento jurídico les ha atribuido, por lo que se hace necesario evaluar las obligaciones fijadas por el mismo.

En primer término, corresponde al Presidente de la República, como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, entre otros: (i) dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República, conforme

¹¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 19 de junio de 2008, M.P. Myriam Guerrero de Escobar, Rad. No. 15.263 (R-0736).

con el artículo 189.3 de la Constitución Nacional; y (ii) conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado, con arreglo a los artículos 189.4, 213 y subsiguientes de la Carta Política.

Las Fuerzas Militares, constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, tienen como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional, conforme con lo preceptuado en el artículo 2º de la Ley 1861 de 2017, en consonancia con los artículos 2º y 217 de la Constitución Política de Colombia.

La Policía Nacional, como parte integrante de las autoridades de la República y como cuerpo armado permanente de naturaleza civil a cargo de la Nación, *“está instituida para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Así mismo, para el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”*, según lo dispone el artículo 1º de la Ley 62 de 1993, reglamentado por el Decreto Nacional 1028 de 1994. El precepto legal en cita además agrega que *“la actividad de la Policía está destinada a proteger los derechos fundamentales tal como está contenido en la Constitución Política y en pactos, tratados y convenciones internacionales de Derechos Humanos, suscritos y ratificados por Colombia. La actividad Policial está regida por la Constitución Política, la ley y los derechos Humanos.”* La normativa de la referencia debe leerse en concordancia con los artículos 2º y 218 de la Constitución del 91.

Con todo, emerge con claridad meridiana que las entidades demandadas tenían el deber jurídico de conservar, en el marco de sus competencias, el orden público y, asimismo, evitar que en el contexto de las movilizaciones se ocasionaran perjuicios a quienes no hacían parte de las mismas. No puede perderse de vista que la atribución de responsabilidad al Estado por actos de particulares encuentra fundamento en su posición de garante institucional al que jurídicamente se le ha impuesto el deber de evitar un resultado dañoso.

Descendiendo al caso concreto, no existe duda de que le correspondía al Presidente de la República, así como a las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, adoptar las medidas necesarias -y en el marco de sus competencias- tendientes a prevenir, controlar y mitigar las alteraciones al orden público en los distintos órdenes. Luego, frente a la instalación de puntos de bloqueo desde las primeras movilizaciones del 28 de abril, y su posterior proliferación y robustecimiento, a punto tal de prolongarse por más de 40 días, surge de bulto que la autoridad pública inobservó la finalidad de conservar el orden público y garantizar a los ciudadanos, entre otros, el derecho a la libre locomoción, al trabajo, la propiedad, y la seguridad alimentaria de cientos de miles de colombianos. En otros términos, la autoridad omitió el deber de protección que jurídicamente se le atribuye, conducta que generó un daño que la demandante no está en el deber jurídico de soportar o que, en otras palabras, el Estado no tiene el derecho de causar.

Sabido es que, tras casi un (1) mes de movilizaciones, el país reportó 2.151 bloqueos de vías, siendo los más críticos en los departamentos de Valle, Cauca, Nariño y Putumayo. Así lo reconoció abiertamente el Ministro de Defensa Diego Molano. Fue el mismo Gobierno Nacional el que manifestó, en respuesta al Comité Nacional del Paro, que con el ejercicio legítimo de la protesta no se podían violentar los intereses de los demás ciudadanos, privándolos de sus propios derechos. Al respecto, se sostuvo que: “*El ejercicio de la protesta no puede afectar el derecho a la vida, el derecho a la salud, el derecho a la alimentación, el derecho al trabajo, el derecho a la libre circulación por el territorio nacional, o cualquier otro derecho fundamental.*” No obstante lo anterior, el Estado perdió el control en sus distintos órdenes y dejó a la ciudadanía y los gremios a merced de los grupos de manifestantes que recurrieron persistentemente a las vías de hecho, las cuales fueron rechazadas al unísono por la sociedad civil, la academia y distintas autoridades.

En reciente pronunciamiento de la Sección Tercera del Consejo de Estado¹¹⁸, la Corporación sostuvo que la responsabilidad por omisión del deber de seguridad y protección se configura en al menos tres situaciones, así:

“Al delimitar su alcance, la jurisprudencia ha considerado que el Estado es responsable patrimonialmente a título de falla del servicio por omisión en el deber de prestar seguridad a las personas, cuando: (i) se solicita protección especial por las particulares condiciones de riesgo en que se encuentra la persona; (ii) no se solicita expresamente, pero es evidente que la persona necesitaba protección, porque existían pruebas o indicios conocidos que permitieran asegurar que la persona se encontraba amenazada o expuesta a sufrir graves riesgos contra su vida y sus bienes; (iii) y se deja la población a merced de los grupos de delincuencia, sin brindarles protección alguna, cuando se tiene conocimiento de que los derechos de esa población vienen siendo desconocidos por grupos organizados al margen de la ley.”

Pese a la amplitud de los supuestos, es dable sostener que, para el caso particular: (i) la demandante solicitó insistentemente protección al Estado y, frente a tales solicitudes, no hubo una respuesta oportuna; (ii) es evidente que tanto ésta, como las demás compañías que operan en el sector avícola, sufrieron las devastadoras consecuencias de los bloqueos y cierres viales; y (iii) la suerte y el devenir de la compañía, entre un universo de sujetos agraviados, se libró a la voluntad de los promotores de los bloqueos, quienes terminaron imponiendo las condiciones para la movilidad de las personas, el transporte de los alimentos, insumos y materias primas necesarias para el desarrollo de la actividad empresarial.

A pesar de que el Gobierno Nacional, la Fiscalía General, la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo, los consejos y comités gremiales, y un sinnúmero de actores del orden local, regional y nacional, hicieron reiterados llamados para el levantamiento de los bloqueos, no se obtuvo

¹¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 27 de abril de 2020, M.P. Guillermo Sánchez Luque, Exp. No. 37803.

respuesta efectiva, lo que agravó los daños que desde una etapa temprana de las movilizaciones ya se habían vaticinado. La imposibilidad de atender oportuna y eficazmente los bloqueos instalados y, en consecuencia, de evitar la agudización de sus efectos, dejó en evidencia una actuación irregular del Estado que no fue capaz de brindar unos mínimos de seguridad, orden y protección a la ciudadanía. Sobre la advertida falla en el servicio se profundizará en los siguientes renglones.

5.4. Análisis pormenorizado de la imputación del daño antijurídico.

De conformidad con las partes identificadas en el acápite correspondiente, se tiene que el extremo pasivo de esta demanda comprende entidades del orden nacional y territorial, por lo que los siguientes renglones se ocuparán de la imputación del daño antijurídico que se les endilga.

5.4.1. Aclaración previa. En materia de mantenimiento y/o preservación del orden público, deben distinguirse los conceptos de poder, función y actividad de policía. Al respecto, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-366 de 1996, ya trazaba una diferenciación entre éstos, así:

*“El poder de policía es una de las manifestaciones asociadas al vocablo policía, que se caracteriza por su naturaleza puramente normativa, y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, y con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, moralidad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen. **En el ejercicio del poder de policía y a través de la ley y del reglamento superior se delimitan derechos constitucionales de manera general y abstracta y se establecen las reglas legales que permiten su específica y concreta limitación para garantizar los elementos que componen la noción de orden público policivo, mientras que a través de la función de policía se hacen cumplir jurídicamente y a través de actos administrativos concretos, las disposiciones establecidas en las hipótesis legales, en virtud del ejercicio del poder de policía.**”* (Negrillas y subrayas fuera del texto original).

Por su parte, el Alto Tribunal detalló que la función de policía *“implica la atribución y el ejercicio de competencias concretas asignadas de ordinario y mediante el ejercicio del poder de policía a las autoridades administrativas de policía; en últimas, esta es la gestión administrativa en la que se concreta el poder de policía y debe ser ejercida dentro de los marcos generales impuestos por la ley en el orden nacional. **Su ejercicio compete exclusivamente al Presidente de la República, a nivel nacional, según el artículo 189-4 de la Carta (...)**”*¹¹⁹ La función de policía comprende también la facultad de expedir actos normativos reglamentarios que fijen normas de conducta en el orden local y que se expresen como actuaciones administrativas de naturaleza restringida, con un ámbito de normación

¹¹⁹ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-366 de 1996.

mínimo que parte de la relación de validez formal y material que debe existir entre la Constitución, la ley y los reglamentos superiores de policía. Sobre esta última, la Corte Constitucional ha pronunciado que:

*“(…) la función de policía también implica la adopción reglamentaria de ciertas prescripciones de alcance local sobre un tema en particular dirigidas a un grupo específico de personas, y de los habitantes y residentes de la localidad, bajo la orientación de la Constitución, la ley y el reglamento superior, de tal manera que la autoridad de policía local pueda actuar ante condiciones específicas, según los términos que componen la noción de orden público policivo y local, lo que le permite dictar normas que regulen aquellas materias con carácter reglamentario y objetivo.”*¹²⁰ (Negritillas fuera del texto original)

Valga precisar que el alcance de la función de policía, asignada a las autoridades administrativas en su respectivo orden, parte del reconocimiento de la imposibilidad del legislador de prever todas las circunstancias relevantes que requieran atención e intervención para la preservación del orden público. Dicha atribución, según la copiosa jurisprudencia constitucional, configura el denominado “*poder administrativo de policía*”, que corresponde de manera más exacta a una “*función o gestión administrativa de policía*”, la cual debe ser ejercida dentro del marco señalado en la ley, y se concreta en la expedición de disposiciones de carácter singular tales como órdenes, mandatos y prohibiciones, entre otras.¹²¹

Por último, la actividad de policía se erige como un concepto susceptible de diferenciación respecto del poder y la función de policía ya comentados. Según la misma Corte Constitucional, la actividad de policía “*es ejercida por los miembros de la Policía Nacional, que en cumplimiento de su obligación de mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, aplican diversos medios legítimos para prevenir y conjurar las alteraciones del orden público.*”¹²² En otros términos, ya no se trata de la expresión normativa, sino del despliegue de actividades materiales que incluyen el uso legítimo de la fuerza, cuyo monopolio está en cabeza del Estado.

En atención al fundamento que precede, es dable colegir que: (i) el poder de policía se materializa, por regla general, a través de la ley -excepcionalmente a través del Presidente de la República en situaciones, por ejemplo, de conmoción interior-, siendo con ella posible delimitar derechos constitucionales de manera general y abstracta, y establecer las reglas legales que permitan su específica y concreta limitación para garantizar los elementos que componen la noción de orden público policivo; (ii) a su turno, la función de policía, supeditada al poder de policía, es ejercida en el nivel nacional por el Presidente de la República, dentro del marco Constitucional, legal y

¹²⁰ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-825 de 2004.

¹²¹ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-825 de 2004.

¹²² Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-492 de 1992.

reglamentario¹²³; (iii) y la actividad de policía, por su parte, supone la ejecución del poder y la función de policía en un marco estrictamente material y no jurídico, esto es, implica el uso reglado de la fuerza, y se encuentra necesariamente subordinada al poder y a la función de policía.

Huelga decir que los tres conceptos convergen en la finalidad de mantener el orden público y la convivencia ciudadana, nociones que en las que vale la pena profundizar. De tiempo atrás, la Corte Constitucional ha concebido el orden público como “*el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos*”¹²⁴. Sobre el particular, la Corporación ha entendido que: “*En una democracia constitucional este marco constituye el fundamento y el límite del poder de policía, que es el llamado a mantener el orden público, orientado siempre en beneficio del goce pleno de los derechos. En ese sentido, la preservación del orden público no puede lograrse mediante la supresión o restricción desproporcionada de las libertades públicas, puesto que el desafío de la democracia es permitir el más amplio y vigoroso ejercicio de las libertades ciudadanas.*”¹²⁵ Esta noción tiene ínsita la convivencia ciudadana que, al tenor de lo dispuesto en la Ley 1801 de 2016, corresponde a “*la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico*”, concepto en cuyo seno se encuentran las categorías de (i) seguridad, (ii) tranquilidad, (iii) ambiente, y (iv) salud pública.

En Sentencia C-225 de 2017, la Corte Constitucional llamó la atención en la importancia constitucional del medio ambiente sano como elemento necesario para la convivencia humana, lo que supuso que el concepto clásico de orden público arriba referido se complementara con el medio ambiente sano, como soporte del adecuado desenvolvimiento de la vida en sociedad. En sus términos, la Corporación señaló: “*(...) el orden público debe definirse como las condiciones de seguridad, tranquilidad y de sanidad medioambiental, necesarias para la convivencia y la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo del principio de dignidad humana.*”¹²⁶

De conformidad con el fundamento expuesto, el mantenimiento del orden público está limitado por los principios contenidos en la Constitución Política y por aquellas finalidades vinculadas a la preservación de ese orden (seguridad, salubridad, tranquilidad), como condiciones para el libre ejercicio de las libertades democráticas. Por su parte, los medios para la preservación del orden público vienen dados por el ejercicio del poder, la función y la actividad de policía, como se anotó en renglones anteriores. Con todo, y en razón a las competencias asignadas a cada una de las partes demandadas, su participación en la producción del daño antijurídico se deduce de las siguientes consideraciones fácticas y jurídicas.

¹²³ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-117 de 2006.

¹²⁴ *Cfr.* Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-024 de 1994, Fundamento 4.2, criterio reiterado, entre otras, en la sentencia C-251 de 2002, Fundamentos 9 y s.s., y en la Sentencia C- 825 de 2004, Fundamento 9.

¹²⁵ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-825 de 2004.

¹²⁶ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-225 de 2017.

5.4.2. Presidencia de la República. Como se advirtió *ut supra*, corresponde al Presidente de la República, como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, entre otros: (i) dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República, conforme con el artículo 189.3 de la Constitución Nacional; y (ii) conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado, con arreglo a los artículos 189.4, 213 y subsiguientes de la Carta. Es en el Presidente de la República en quien, excepcionalmente, reside el poder de policía y, por regla general, la función de policía, encaminada a velar por el cumplimiento de las disposiciones establecidas en las hipótesis legales.

En consonancia, la Ley 1801 de 2016 *-Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana-* dispone en el artículo 198 que son autoridades de policía, entre otros, el Presidente de la República. Por su parte, el artículo 199 de la Ley en cita establece que corresponde al Presidente de la República: (i) dirigir y coordinar a las autoridades de Policía y la asistencia de la fuerza pública para garantizar la convivencia en todo el territorio nacional; (ii) ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y los deberes, de acuerdo a la Constitución y la ley; (iii) tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y este Código; (iv) e impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia.

En el caso de autos, la falla del servicio de la Presidencia de la República se plantea a partir de la omisión o, si se quiere, de la conducta anormalmente deficiente, en el cumplimiento de las funciones que el ordenamiento jurídico le ha atribuido, relacionadas con la conservación del orden público y la garantía de la convivencia en toda la integridad territorial. Sabido es que, desde la antesala de las movilizaciones, el Gobierno Nacional no propició los escenarios y las herramientas tendientes a prevenir las situaciones que potencialmente podían afectar la protesta pacífica, así como los derechos de terceros que no participaron en ella. Una vez iniciada las movilizaciones del 28 de abril de 2021, los bloqueos y/o cortes de vía proliferaron, extendiéndose gran parte de éstos en el tiempo, situación que condujo a la anulación o supresión de facto de los derechos de quienes no se sumaron a las manifestaciones.

Debe iterarse que la entidad de los bloqueos, determinada por su temporalidad y escala, afectó gravemente la garantía de otros derechos -en su esfera individual y colectiva-, como el caso de la vida, honra e integridad personal, la salud, la libre locomoción, el trabajo, la propiedad, el ambiente sano, la seguridad alimentaria, por mencionar algunos. Frente a tales circunstancias, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha advertido que se acentúa el deber del Estado de facilitar todos los mecanismos de diálogo posibles y la coexistencia de todos los derechos en tensión, teniendo el uso de la fuerza como último recurso.

Pues bien, resulta que la aproximación estatal a los bloqueos no sólo fue tardía, sino que entrañó ostensibles deficiencias. En primer término, por no privilegiarse un diálogo oportuno, abierto,

participativo, incluyente, con enfoque interseccional e interdependiente de los derechos humanos, que diera lugar no sólo al levantamiento de los bloqueos, sino a evitar que nuevos cortes de ruta fueran instalados. En segundo lugar, por la inactividad en la adopción de medidas frente a la agudización de los bloqueos y, en últimas, por la respuesta tardía para el levantamiento de los mismos. No pasa inadvertido que, después de transcurrido el primer mes de iniciado el Paro Nacional, el Gobierno expidió el Decreto No. 575 de fecha 28 de mayo de 2021, por medio del cual se dictaron medidas para la conservación y el restablecimiento del orden público.

Este antecedente es revelador por distintas razones. En los considerandos del mentado acto, el Gobierno reconoció expresamente que los hechos que se presentaron supusieron una “*grave afectación del orden público*” en varios departamentos y municipios del país, como consecuencia de distintos actos de violencia, entre ellos, “*(...) el bloqueo de vías de ingreso y salida de municipios y distritos, el bloqueo de vías internas de los municipios y distritos, actos vandálicos y violentos contra la infraestructura pública y privada, tales como el incendio de edificaciones públicas y destrucción de alcaldías y palacios municipales, el bloqueo y ataque a las misiones médicas, con lo cual se ha afectado el suministros de bienes y servicios, el debido abastecimiento de bienes de primera necesidad y de bienes e insumos para uso médico, la seguridad ciudadana, la institucionalidad del Estado (...)*”. Se infiere de lo anterior que las circunstancias descritas eran ampliamente conocidas por el Gobierno Nacional.

En ese sentido, se ordenó la adopción de una serie de medidas para restablecer el orden público, verbo que, según el Diccionario de la Real Academia Española, significa “*volver a establecer algo o ponerlo en el estado que antes tenía*”, es decir que, para ese entonces, después de un mes del estallido social, las respuestas provistas por el Gobierno dejaban entrever que no se tenía control del orden público y, pese a su posición de garante institucional, las autoridades del Estado permanecían inmóviles ante las vías de hecho que se convirtieron en el común denominador del Paro Nacional. No debe pasarse por alto que la falla en el servicio no sólo se materializa con el funcionamiento irregular del Estado, sino también con la ausencia de éste, o el funcionamiento tardío de las autoridades vinculadas a él.

Así las cosas, ¿cómo se explica que sólo hasta el 28 de mayo se decretaran medidas para el restablecimiento del orden público?, ¿por qué el Estado, en su posición de garante, no previno la instalación de bloqueos y/o cortes de vía, o evitó la intensificación de los que se establecieron en una etapa temprana del Paro Nacional? La respuesta no es otra que la desatención de su deber de garantizar protección y seguridad, presupuestos con los cuales se hubiera facilitado el transporte de insumos, materia prima, y de alimentos, sin interrupciones prolongadas en la cadena de producción y, de suyo, en la operación en condiciones de normalidad.

Las afectaciones que sufrió la demandante fueron puestas en conocimiento del entonces Presidente de la República y miembros de su gabinete. De ello da cuenta el Oficio de 10 de mayo de 2021, remitido por Incubadora Santander S.A., en virtud del cual se solicitó implementar, de

forma inmediata e inaplazable, todas las medidas necesarias para corregir las vías de hecho que imposibilitaron la circulación de bienes y personas en el territorio nacional, entre ellas, la habilitación de corredores humanitarios a través de los cuales se pudiera llevar materia prima a las granjas, realizar el transporte de huevos y gallinas a las diferentes ciudades del país y ejecutar las demás actividades que la industria avícola requiere. A pesar de los vehementes llamados, el Gobierno Nacional no asumió una conducta activa orientada a conjurar la crisis.

Si en gracia de discusión se anteponen argumentos relativos al hecho de un tercero para sustraerse de la responsabilidad que se endilga, conviene resaltar que la Sección Tercera del Consejo de Estado¹²⁷ ha considerado que, en tales casos, el daño puede seguir siendo imputable al Estado cuando: (i) en la producción del hecho dañoso intervino o tuvo participación la Administración Pública a través de una acción u omisión constitutiva de falla del servicio; (ii) en los eventos en los cuales el hecho se produce con la complicidad de miembros activos del Estado; (iii) cuando la persona contra quien iba dirigido el acto había solicitado protección a las autoridades y éstas no se la brindaron; o (iv) porque en razón de las especiales circunstancias que se vivían en el momento, el hecho era previsible y no se realizó actuación alguna dirigida a su protección. En cuanto toca a los deberes de seguridad y protección, el Alto Tribunal ha señalado:

“(…) Respecto de los deberes de seguridad y protección del Estado para con las personas residentes en el territorio nacional, esta Sección del Consejo de Estado, de tiempo atrás, ha precisado que el Estado debe responder patrimonialmente a título de falla del servicio por omisión en el deber de prestar seguridad a las personas, cuando: a) Se deja a la población a merced de los grupos de delincuencia, sin brindarles protección alguna, en especial cuando se tiene conocimiento de que los derechos de esa población vienen siendo desconocidos por grupos organizados al margen de la ley; b) se solicita protección especial, con justificación en las especiales condiciones de riesgo en que se encuentra la persona; c) no se solicita expresamente dicha protección pero es evidente que las personas la necesitaban, en consideración a que existían pruebas o indicios conocidos que permitieran asegurar que se encontraban amenazadas o expuestas a sufrir graves riesgos contra su vida, en razón de sus funciones.

En similar sentido, la Subsección “C” de esta Sección del Consejo de Estado ha planteado varios criterios para valorar la falla del servicio con base en la cual cabe endilgar la responsabilidad patrimonial al Estado: i) que con anterioridad y posterioridad a la ocurrencia de los hechos hubiese “conocimiento generalizado” de la situación de orden público de una zona, que afecte a organizaciones y a personas relacionadas con éstas; ii) que se tuviere conocimiento de “circunstancias particulares” respecto de un grupo vulnerable; iii) que exista una situación de “riesgo constante”; iv) que haya conocimiento del peligro al que se encuentre sometida la víctima debido a la actividad profesional que ejerza, y; vi) que no se hubiesen desplegado las acciones necesarias para precaver el daño.

¹²⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “A”, Sentencia de 23 de noviembre de 2016, M.P. Hernán Andrade Rincón. Rad. No. 410012331000200600766 01 (38.364).

En términos generales, cabe señalar que la jurisprudencia del Consejo de Estado respecto del tema, se ha servido de este criterio de imputación objetiva -posición de garante institucional-, en múltiples eventos, para declarar la responsabilidad del Estado por falla del servicio en supuestos en los cuales se esperaba una conducta activa de la Administración pública y, concretamente, de las fuerzas militares en la protección de los ciudadanos que se han visto afectados por la acción de grupos criminales, lo que ha supuesto un significativo avance, ya que al margen de que causalmente el daño haya sido producto del actuar de un tercero, el mismo en esos casos específicos, se ha declarado imputable a la organización estatal como consecuencia del desconocimiento de la posición de garante institucional mencionada.

En similar sentido al derecho interno, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en relación con la responsabilidad de los Estados por el hecho de particulares, la Corte IDH ha precisado que el Estado está llamado a responder dependiendo de las circunstancias particulares de cada caso concreto y atendiendo al grado de previsibilidad y de los medios que tenía para contrarrestarlo.¹²⁸

Fíjese que, en el caso que nos convoca, mi representada, aunque solicitó medidas de protección para evitar la profundización de la crisis, y de dicha solicitud conocieron las demandadas, no se desplegaron las medidas necesarias para precaver el daño, ni tampoco para mitigarlo. Por el contrario, la empresa quedó a merced de quienes optaron por las vías de hecho para canalizar su descontento con las políticas del Gobierno de turno. Entonces, si bien los bloqueos, los cortes de ruta, los retenes ilegales y los daños a la infraestructura pudieron provenir de un grupo determinado de particulares, no es menos cierto que el ordenamiento jurídico le impone al Presidente, y a su gabinete, actuar en procura -que no de forma omisiva- de la conservación del orden público y la salvaguarda de los derechos reconocidos en la Constitución y en la ley.

5.4.3. Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional – Ejército Nacional.

Corresponde a esta Cartera Ministerial, de conformidad con el Decreto 1512 de 2000, y sin perjuicio de las demás funciones previstas en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998: (i) participar en la definición, desarrollo y ejecución de las políticas de defensa y seguridad nacionales, para garantizar la soberanía nacional, la independencia, la integridad territorial y el orden constitucional, el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio y el derecho de libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz; (ii) contribuir con los demás organismos del Estado para alcanzar las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos, obligaciones y libertades públicas; (iii) y coadyuvar al mantenimiento de la paz y la tranquilidad de los colombianos en procura de la seguridad que facilite el desarrollo económico, la protección y conservación de los recursos naturales y la promoción y protección de los Derechos Humanos.

¹²⁸ *Ibidem.*

En el caso de autos, emerge con suficiente claridad que el Ministerio de Defensa Nacional y las fuerzas integradas en su estructura, como son las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, tenían la obligación que el ordenamiento jurídico les impone de velar por la conservación y el restablecimiento del orden público, en situaciones en las que éste fuere turbado, como en efecto ocurrió. La falla en el servicio, como causa de los perjuicios irrogados, estriba no sólo en la conducta omisiva de estos actores, sino también en su funcionamiento tardío e irregular que condujo a que, en el marco de las manifestaciones, se presentaran más de 3.190 bloqueos, especialmente en los Departamentos de Valle del Cauca, Cauca y Nariño, conllevando a la pérdida de más de 300.000 mil empleos, el cierre de cerca de 40.000 empresas, y los notorios problemas de abastecimiento de alimentos, combustibles e insumos para las cadenas productivas de sectores diversos, como lo fue el avícola.

Tal es el caso de la demandante que, pese a que hizo sendas denuncias y advirtió oportunamente a las autoridades correspondientes de las amenazas y dificultades a las que se enfrentó, no recibió una respuesta eficaz por parte de la Fuerza Pública, lo que devino en una grave afectación por las pérdidas derivadas de la baja producción, la mortalidad de las aves producto del desabastecimiento de insumos y alimentos a causa de los bloqueos, o la disposición final de millares de huevos que no pudieron ser transportados a sus lugares de destino, aunado a los sobrecostos en que se tuvo que incurrir para mantener la operación. A lo anterior se suman las amenazas que recibieron los trabajadores del gremio, así como a los bienes de la compañía que fueron vandalizados -por ejemplo, vehículos transportadores- que demuestran, una vez más, la incapacidad de la Fuerza Pública para atender las alteraciones del orden público, inclusive para mitigar y/o morigerar el impacto que desde tempranos días del Paro Nacional ya se avizoraba.

En este punto, es preciso mencionar que, de acuerdo con los medios de prueba que se aportan con la demanda, mi representada elevó solicitudes respetuosas ante el otrora Ministro de Defensa, Dr. Diego Molano Aponte, con el ánimo de que interviniera para facilitar el transporte de alimentos y materias primas desde y hacia los lugares donde la demandante desarrolla su operación, pues de prolongarse los bloqueos y cierres viales, la avícola corría el riesgo de extinguirse a causa de la desenfrenada muerte de aves y el desecho de producto listo para ser distribuido, lo que finalmente acaeció. No obstante lo anterior, no se impulsaron medidas tempranas para mitigar las pérdidas que sufrió la empresa.

Conviene resaltar que, en un caso de menores proporciones, la Sección Tercera del Consejo de Estado condenó al Estado por la omisión de proteger y asegurar los bienes de un ciudadano. Para esa alta Corporación, el reproche aumenta si se tiene en cuenta que *“se trató de una manifestación o paro nacional donde es previsible que el orden público se vea alterado, en atención al nivel de excitación que manejan los manifestantes populares y a la intervención de grupos delincuenciales que se infiltran*

*en la protesta social para cometer actos ilícitos*¹²⁹. La falla del servicio surge a partir de la comprobación de que el daño se produjo como consecuencia de una violación, con una conducta omisiva del contenido obligacional determinado en la Constitución Política, la ley y los reglamentos.

De otro lado, en reciente providencia de 24 de abril de 2023, la Sección Tercera del Consejo de Estado precisó que la razón de ser de las autoridades públicas y en particular la de la Fuerza Pública, radica en la defensa de todos los residentes en el país y el cumplimiento de los deberes sociales del Estado. Omitir el cumplimiento de esas funciones compromete su responsabilidad institucional, que de ser continua pone en tela de juicio su legitimación. Por lo tanto, concluyó que *“el Estado debe utilizar todos los medios de que dispone para lograr que el respeto a la vida y demás derechos de las personas por parte de las demás autoridades públicas y particulares sea una realidad y no conformarse con realizar una simple defensa formal de los mismos.”*¹³⁰

5.4.4. Ministerio del Interior. Además de lo ordenado en la Constitución Nacional y el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, este Ministerio cumple las siguientes funciones relacionadas el objeto de la presente demanda de reparación directa, de conformidad con lo establecido en el Decreto 2893 de 2011 y demás disposiciones concordantes: (i) diseñar e implementar, de conformidad con la Ley, las políticas públicas de protección, promoción, respeto y garantía de los Derechos Humanos, en coordinación con las demás entidades del Estado competentes; (ii) dirigir y promover las políticas tendientes a la prevención de factores que atenten contra el orden público interno, así como tomar las medidas para su preservación, en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional y las autoridades departamentales y locales en lo que a estas corresponda; (iii) promover y apoyar la generación de infraestructura para la seguridad y convivencia ciudadana en las entidades territoriales; (iv) y servir de enlace y coordinador de las entidades del orden nacional en su relación con los entes territoriales y promover la integración de la Nación con el territorio y el desarrollo territorial a través de la profundización de la descentralización, ordenamiento y autonomía territorial, y la coordinación y armonización de las agendas de los diversos sectores administrativos, dentro de sus competencias, en procura de este objetivo.

Conforme con el alcance de las obligaciones que el ordenamiento jurídico impone en cabeza del Ministerio del Interior, es dable sostener que falló en su función de prevenir, atender y conjurar los factores de riesgo que atentaron contra el orden público interno, como fue el caso de los millares de bloqueos que se presentaron en el marco del Paro Nacional y que, se itera, ocasionaron afectaciones significativas a mi representada. Una actuación activa se hubiera traducido en la emisión de alertas tempranas y de recomendaciones a los distintos municipios y departamentos en que tuvieron lugar los bloqueos, a fin de coordinar con ellos las medidas para

¹²⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 17 de mayo de 2016. Radicado: 52001233100020030100201 (32342). C.P.: Jaime Orlando Santofimio.

¹³⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 24 de abril de 2023, M.P. José Roberto SÁCHICA, Rad. No. 470012333000201300281 01 (57.566).

el levantamiento de los cortes de ruta, con estricta observancia de los derechos de quienes participaron en ellos, como de aquellos que, como la demandante, se situaron al margen de las protestas, con la convicción inamovible de seguir alimentando a las familias colombianas.

Al igual que frente a las anteriores entidades, Incubadora Santander S.A. le envió una petición al entonces Ministro del Interior, Dr. Daniel Palacios Martínez, de fecha 10 de mayo de 2021, y así lo reiteró en distintas conversaciones, orientada a poner fin a la obstrucción de las vías públicas, así como al restablecimiento de la seguridad alimentaria y la protección de los puestos de trabajo que venían perdiéndose por la imposibilidad de circular libremente en los distintos municipios y departamentos de nuestra integridad territorial. Sin embargo, las primeras medidas para atender la crisis se hicieron esperar por mucho tiempo. Como se mencionó, el Decreto No. 575 de 28 de mayo de 2021, suscrito por el prenombrado Ministro después de transcurrido el primer mes de Paro Nacional, constituyó una respuesta tardía ante la gravedad de las afectaciones que ya se consumaban.

5.4.5. Ministerio de Transporte. Fuerza precisar que este Ministerio tiene como objetivo la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura de los modos de transporte carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo. En tal virtud, cumple las siguientes funciones relacionadas con el objeto de la presente convocatoria, de conformidad con lo establecido en el artículo 2° del Decreto 87 de 2011, y sin perjuicio de lo ordenado en la Constitución Nacional y el artículo 59 de la Ley 489 de 1998: (i) participar en la formulación de la política, planes y programas de desarrollo económico y social del país; (ii) formular las políticas del Gobierno Nacional en materia de transporte, tránsito y la infraestructura de los modos de su competencia; (iii) formular la regulación técnica en materia de tránsito y transporte de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo; (iv) coordinar, promover, vigilar y evaluar las políticas del Gobierno Nacional en materia de tránsito, transporte e infraestructura de los modos de su competencia.

En atención a las funciones que corresponden a esta Cartera Ministerial, se evidencia un funcionamiento anormal en razón a la ausencia de medidas adoptadas, pronta y oportunamente, para el levantamiento de los bloqueos, con especial atención en aquellos que fueron generados por los transportadores de carga que se declararon en paro. En este punto, vale la pena recordar que la falla en el servicio no sólo se origina en la inactividad del Estado, sino también en la demora de las conductas por éste desplegadas. Para el caso, después de un mes de iniciado el Paro Nacional, avanzaban lentamente las conversaciones de este Ministerio con distintas agremiaciones de transportadores, y escasamente se había restablecido el servicio en el Puerto de Buenaventura, por mencionar algunas de las situaciones que, para la fecha, agudizaban el daño que la Demandante no tenía el deber jurídico de soportar.

5.4.6. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Al tenor de lo dispuesto en el artículo 2° del Decreto 1985 de 2013, son objetivos misionales de esta cartera: (i) promover el desarrollo rural con enfoque territorial y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de los productos agropecuarios, a través de acciones integrales que mejoren las condiciones de vida de los pobladores rurales, permitan el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, generen empleo y logren el crecimiento sostenido y equilibrado de las regiones; (ii) y propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural de manera focalizada y sistemática, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multisectorialidad y descentralización, para el desarrollo socioeconómico del país.

Para tal fin, tiene entre sus funciones, las siguientes: (i) formular, coordinar, adoptar y hacer seguimiento a la política de desarrollo agropecuario, en lo relacionado con las cadenas agropecuarias, innovación tecnológica, protección del riesgo sanitario y el financiamiento sectorial; (ii) formular, coordinar e implementar la política para prevenir, corregir y mitigar el riesgo agropecuario; (iii) diseñar, implementar y promocionar instrumentos, incentivos y estímulos para la producción y comercialización agropecuaria, a través del financiamiento, la inversión, la capitalización y el fomento a la producción; y (iv) hacer seguimiento a la política de libertad vigilada y control de precios de los insumos agrícolas, pecuarios, pesqueros y acuícolas.

Conscientes del deber que el ordenamiento jurídico le impone a este Ministerio, el 10 de mayo de 2021, mi representada le remitió igualmente un Oficio al entonces Ministro de Agricultura, Dr. Rodolfo Enrique Zea Navarro, solicitando la implementación urgente de corredores humanitarios para el transporte de alimentos y materias primas, a efectos de evitar una mortalidad masiva de aves y la disposición final del producto que estaba listo para ser distribuido. Frente a dicha solicitud, la Cartera Ministerial omitió la adopción de medidas que mitigaran el impacto de los bloqueos, pese a que el mismo Ministro había reconocido que, con ocasión del Paro Nacional, estaba en riesgo la seguridad alimentaria del país.

5.4.7. Departamentos del Valle del Cauca y Cauca. El gobernador, quien funge como jefe de la administración seccional y representante legal del departamento, es agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 313 Superior.

En armonía con lo anterior, el artículo 200 de la Ley 1801 de 2016 establece que el gobernador es la primera autoridad de policía del departamento y le corresponde garantizar la convivencia y seguridad en su territorio. Así, el artículo 201 de la misma normativa prevé algunas de las siguientes funciones del gobernador como autoridad de policía, a saber: (i) dirigir y coordinar a las autoridades de policía en el departamento; (ii) desempeñar la función de policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, así como el cumplimiento de los deberes de conformidad con la Constitución, la ley y las ordenanzas; (iii) dirigir y coordinar en

el departamento, la asistencia de la fuerza pública en los casos permitidos en la Constitución y la ley; y (iv) ejecutar las instrucciones del Presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.

Con todo, surge de bulto que, con ocasión de los bloqueos que tuvieron lugar en el marco del Paro Nacional, los gobernadores de los departamentos demandados (Valle del Cauca y Cauca), como primera autoridad de policía del departamento, no desplegaron las medidas necesarias para superar los hechos que dieron lugar a la grave alteración del orden público en sus respectivas jurisdicciones. El funcionamiento anormal de estos entes se tradujo en la adopción tardía, en coordinación con la Fuerza Pública, de las medidas tendientes al levantamiento de los bloqueos, así como aquellas encaminadas a prevenir la instalación de nuevos cierres viales. Aquellos actos que de su seno emanaron, en virtud de los cuales se decretaban restricciones a la movilidad, no sólo resultaron exiguos para la finalidad perseguida, sino que no tuvieron la potencialidad de restablecer el orden público ya turbado, máxime cuando la generalidad de sujetos obligados eran personas ajenas a las movilizaciones o a los bloqueos.

Cabe resaltar que la asistencia militar de que trata el Decreto No. 575 del 28 de mayo de 2021, cuya coordinación se ordenó a los gobernadores y alcaldes, no tuvo la virtud de evitar los hechos dañosos que ya se habían consumado después de un mes de movilizaciones y bloqueos. Para el caso particular, la empresa reportó, desde los primeros días de movilizaciones, múltiples bloqueos que torpedearon su normal funcionamiento, concentrados principalmente en los Departamentos del Cauca y Valle del Cauca.

Pese a los llamados de mi representada y, en general, del sector avícola y de las distintas agremiaciones para atender la crisis derivada de los bloqueos, y su consecuente afectación a derechos y garantías de estirpe constitucional, las actuaciones adelantadas por las Gobernaciones y Alcaldías fueron deficientes, dejando a la población a merced de quienes se escudaron en el ejercicio de la protesta pacífica para desconocer los derechos constitucionales de terceras personas. De toda esta situación dan cuenta las solicitudes que mi representada realizó a las entidades demandadas, así como todo el material probatorio que muestra el lugar de los bloqueos y la afectación directa de éstos a los bienes de la empresa. A manera de ejemplo, se tiene que mediante Oficio remitido el 19 de mayo de 2021 a los gobernadores y alcaldes de las entidades territoriales demandadas (el cual se aporta con esta demanda), la empresa fue enfática en señalar:

“(…) Si bien apoyamos totalmente el derecho de reunión y manifestación con el que contamos todos los colombianos (artículo 37 de la Constitución Nacional), el mismo no es absoluto y debe armonizarse con todos los demás derechos fundamentales que establece nuestra constitución, como es el derecho de la libre movilización que establece el artículo 24 de la Constitución.

Igualmente, el derecho de reunión y manifestación está enmarcado en la exigencia que la misma sea pacífica, lo cual se desdibuja de forma absoluta con las tácticas de bloqueos de vías de acceso a través del uso desproporcionado del derecho de reunión y manifestación, que convierten dichas acciones en ilegales. El Estado Colombiano se encuentra en la obligación de proteger todos los derechos fundamentales, debiendo hacer un balance ponderado del alcance de la protección cuando dos derechos entran en conflicto. No puede permitir el ejercicio arbitrario e inconstitucional de un derecho en detrimento total y absoluto de los otros derechos fundamentales.

En el anterior sentido, el Estado Colombiano está en la necesidad de implementar, de forma inmediata e inaplazable, las medidas que corrijan las vías de hecho que imposibilitan la circulación en el territorio nacional y la coordinación con las diferentes autoridades locales, fuerza pública y demás autoridades que desde el Gobierno Nacional se considere, con el fin de obtener la habilitación de corredores humanitarios que permitan la circulación en las vías nacionales, para poder llevar las materias primas a las granjas, realizar el transporte de huevos y gallina a las diferentes ciudades del país y ejecutar todas las demás actividades que se requieren en la industria avícola para subsistir. Lo anterior, respetando el derecho de reunión y manifestación con el que cuentan todos los colombianos y hasta un límite que permita el ejercicio de los demás derechos fundamentales que también garantiza la Carta Política.

Por lo anterior y bajo el amparo a los derechos humanos y el bienestar animal, solicitamos de manera URGENTE restablecer el orden y garantizar la movilización de los vehículos que transportan materias primas y alimentos de consumo humano dentro de los territorios que son de su competencia, ya sea a través de un corredor humanitario o del despeje total de las vías. Para nuestra ruta humanitaria, como mínimo, requerimos que sean habilitadas los siguientes corredores para hacer posible el abastecimiento de materias primas:

- *Buenaventura: Puerto Buenaventura – Córdoba – La Delfina – Cisneros*
- *Dagua: Loboguerrero*
- *Restrepo*
- *Buga: Puente Tierra*
- *Yotoco: Mediacanoa*
- *Calí: Sur de Cali hasta Jamundí*
- *Jamundí*
- *Villa Rica*
- *Caloto*

(...)”

Una vez más, se evidencia que los incesantes reclamos de la demandante no fueron atendidos por las autoridades señaladas, lo que se tradujo en el descarte de aves vivas, huevo y materia

prima, la merma significativa de la producción, el desabastecimiento de los insumos necesarios para conservar la operación y, en suma, en pérdidas significativas para la empresa derivadas de las prolongadas alteraciones al orden público a las que no se antepuso una respuesta eficaz para la salvaguardia de la seguridad y protección de los asociados.

5.4.8. Municipios. Al tenor de lo dispuesto en los artículos 314 y 315 Constitucionales, el alcalde no solo actúa como jefe de la administración local y representante legal del municipio, sino como primera autoridad de policía, y le corresponde, entre otros: (i) cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo; (ii) y conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador.

Así se reitera en el artículo 204 de la Ley 1801 de 2016, en virtud del cual se establece que: *“El alcalde es la primera autoridad de Policía del Distrito o Municipio. En tal condición, le corresponde garantizar la convivencia y la seguridad en su jurisdicción. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el Alcalde por conducto del respectivo comandante.”* De otro lado, el artículo 205 de la Ley en cita prevé como atribuciones del alcalde, entre otras, las que siguen: (i) dirigir y coordinar las autoridades de policía en el municipio o distrito; (ii) ejercer la función de policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, así como el cumplimiento de los deberes de conformidad con la Constitución, la ley y las ordenanzas; (iii) y velar por la aplicación de las normas de policía en el municipio y por la pronta ejecución de las órdenes y las medidas correctivas que se impongan.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que las competencias de los alcaldes para el mantenimiento del orden público son amplias, pero se encuentran subordinadas a las directrices que, en la materia, expidan los gobernadores y, en últimas, el Presidente de la República. Así, es dable sostener que, no obstante que los alcaldes, como autoridades propias y no designadas, se encuentran en el centro de la autonomía territorial (artículo 287 de la Constitución), en materia de policía administrativa no actúan como autoridades autónomas, sino como agentes jerarquizados o subordinados, de acuerdo con el artículo 296 de la Constitución.¹³¹ Sobre el particular, la Corte Constitucional, en Sentencia C-204 de 2019, aclaró en relación con la función de mantenimiento del orden público en cabeza de los alcaldes, lo siguiente:

“Para el mantenimiento del orden público, los alcaldes, reconocidos por el artículo 315 de la Constitución, como la primera autoridad de policía en su municipio, detentan (sic) el poder de policía, mediante el cual expiden reglamentaciones generales de las libertades, por ejemplo, la libertad de circulación o el ejercicio de las libertades económicas (restricciones de circulación, horarios de funcionamiento, zonas de

¹³¹ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-204 de 2019.

parqueo, sentido de las vías, etc.). También, en ejercicio de la función de policía, los alcaldes expiden licencias o permisos, por ejemplo, de ocupación del espacio público e imponen medidas protectoras y sanciones por los comportamientos contrarios al orden público. Finalmente, dirigen la actividad de la Policía en su correspondiente municipio y, por lo tanto, bajo su orden, se realizan operativos policiales para verificar el cumplimiento de las normas de convivencia, en pro de la seguridad y tranquilidad públicas y la sanidad medioambiental. De esta manera, las competencias de los alcaldes para el mantenimiento del orden público son amplias, pero se encuentran subordinadas a las directrices que, en la materia, expidan los gobernadores y, en últimas, el Presidente de la República. (Negrilla y subrayas fuera del texto original).

Por su parte, el Consejo de Estado, en un caso en el cual se reclamaban los daños causados con ocasión de una protesta social, consideró que le asiste a la administración distrital tomar medidas para que la paz de la comunidad no se viera perturbada por los desmanes presentados en una jornada de protestas, para lo cual debió actuar en coordinación con las demás instituciones a efectos de planificar y prestar la debida seguridad. Al respecto, indicó:

“(…) el alcalde del distrito demandado, en su calidad de primer autoridad policiva de la región, era el encargado de tomar las medidas necesarias para que la paz de la comunidad no se viera turbada por los desmanes que pudieran presentarse dentro de la jornada de protesta mencionada; así, debió actuar en coordinación con las demás instituciones que se consideraran idóneas, a efectos de planificar y prestar la debida seguridad, tanto a los manifestantes como a aquellos que no participaron de la jornada de protesta, cosa que dentro del plenario no fue acreditada.

(…)

(…) la falta de planeación y dirección por parte de la demandada, permitió que se concretaran los actos vandálicos que afectaron a la comunidad y, en particular, a los demandantes; en consecuencia, al no haberse prestado la seguridad correspondiente respecto de los manifestantes y de quienes se abstuvieron de participar en la jornada, en su calidad de demandado el distrito deberá ser condenado, dado que los demandantes no tenían el deber de soportar el perjuicio irrogado”¹³².

De toda esta situación dan cuenta las solicitudes a las que nos hemos referido, y las demás peticiones que se elevaron ante los municipios demandados, en las cuales se detallaron las causas generadoras de la afectación, y se insistió en las alternativas para superarlas. Sin perjuicio de lo anterior, se individualizará la contribución de cada uno de los Municipios demandados en la producción del hecho dañoso cuya reparación se reclama.

¹³² Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de 13 de noviembre de 2014. Radicado: N° 08001-23-31-000-2000-00213-01. M.P.: Stella Conto Díaz.

5.4.8.1. Cali. La entidad contribuyó a la producción del hecho dañoso, en la medida en que, a pesar de los bloqueos que se instalaron en las vías de ingreso y salida de la ciudad, e internos inclusive, de los cuales conoció el Alcalde, Dr. Jorge Iván Ospina, como primera autoridad de policía, no se adoptaron oportunamente las medidas necesarias para reestablecer el orden público y garantizar el tránsito de personas y de los vehículos transportadores de materias primas y de alimentos para el consumo humano. Como es sabido, al Alcalde debe velar por la conservación del orden público y, para ese propósito, por la aplicación de las normas de policía y la pronta ejecución de las órdenes y las medidas que se requieran para la salvaguardia de los derechos de los asociados. Esto no fue así en el Distrito, y de ello dan cuenta las declaraciones del Alcalde en distintos medios, entre esos, ante France24, en el cual aseguró que: *“No cabe duda que perdimos gobernabilidad porque la expresión civil del Estado es superada por la circunstancia violenta (...) Cuando la expresión violenta se manifiesta, perdemos gobernabilidad y se fractura nuestra capacidad de gestión.”*¹³³ En esa misma oportunidad, sentenció que *“perdió el control de la ciudad por unos días”*, lo que devela que no pudo responder a la grave crisis de orden público que vivió la ciudad por más de 2 meses. La imposibilidad de gestionar el levantamiento de bloqueos, entre esos, los que se ubicaron en el sur de la ciudad, en la vía que conecta a Cali-Jamundí, redundó en sendas afectaciones a mi representada, toda vez que se trata de un tramo con una importancia neurálgica para el transporte de alimentos, insumos y materias primas que la operación en condiciones de normalidad necesita.

En reiteradas oportunidades, entre ellas, mediante Oficio del 19 de mayo de 2021, suscrito por Juan Felipe Montoya Muñoz, Presidente de Incubadora Santander S.A., se solicitó al señor Alcalde, Jorge Iván Ospina, el restablecimiento del orden público en la ciudad, el despeje total de las vías o, de no ser posible, la habilitación de corredores humanitarios para hacer posible el abastecimiento, pedimentos que fueron desatendidos por la autoridad distrital.

5.4.8.2. Buenaventura. Las omisiones determinantes del daño antijurídico sufrido por mi representada resultan igualmente atribuibles a esta demandada, teniendo en cuenta que las autoridades de policía del Distrito, a quienes les corresponde la conservación del orden público en su respectiva jurisdicción, no desplegaron las actuaciones necesarias para conjurar la crisis en la que quedó sumido el puerto de mayor importancia de nuestra integridad territorial. No sobra recordar que, producto de la inactividad frente a los bloqueos que se instalaron -e intensificaron- en Buenaventura, la operación diaria de mi representada se vio truncada desde la primera etapa del proceso, pues es en el Puerto en donde desembarcan las materias primas importadas con las que se elabora el alimento de las aves, el cual constituye el primer insumo vital de la cadena.

La situación del Puerto de Buenaventura trajo consigo consecuencias económicas gravosas para la demandante, que se tradujeron no sólo en sobre costos para la operación de la compañía, sino

¹³³ France24 (2021). Entrevista al Alcalde de Cali. Recuperada de: <https://www.france24.com/es/programas/la-entrevista/20210515-jorge-ivan-ospina-alcalde-cali-paro-nacional-colombia>

en la imposibilidad de tener la materia prima necesaria para sostener la actividad en las granjas y plantas, llevando a que la cadena productiva sufriera un dramático impacto. Vale la pena anotar que, luego de 48 días desde iniciado el Paro Nacional, los bloqueos provocaron que siguieran represadas más de 760.000 toneladas de carga, incluidos perecederos, lo que causó notable preocupación por los costos de tener los contenedores parados. Incluso, al mes de agosto de 2021, la operación en el Puerto de Buenaventura no se había regularizado, habida cuenta que las tarifas de los fletes seguían presentando valores superiores a los normales por la sobredemanda en los vehículos de carga.

Conviene resaltar que, mediante Oficio de 19 de mayo de 2021, el Presidente de Incubadora Santander S.A. elevó una solicitud respetuosa ante el Alcalde de Buenaventura, Dr. Víctor Hugo Vidal, para el restablecimiento del orden público y el levantamiento de las vías que, para la fecha, continuaban bloqueadas. En el caso particular, se llamó la atención en la necesidad de habilitar el corredor Buenaventura-Córdoba-La Delfina-Cisneros para hacer posible el transporte de materias primas y alimentos de consumo humano. Empero, una vez más, las súplicas de la empresa no fueron tramitadas oportunamente, lo que significó la continuidad de los cortes de vía, el aumento de los costos de transporte, la imposibilidad de transportar materias primas y, como consecuencia de lo anterior, la baja productividad, la creciente mortalidad de las aves y, en suma, la agudización de las pérdidas que sufrió la avícola.

5.4.8.3. Buga. A través de Oficio del 19 de mayo de 2021, Incubadora Santander S.A. le solicitó al Alcalde de Buga, Dr. Julián Rojas, la implementación inmediata de corredores humanitarios para el transporte de alimentos y materias primas. En esta oportunidad, se enfatizó en la importancia de habilitar el sector de Puente Tierra – Buga, en el cual persistían cierres que imposibilitaban el paso de los vehículos adscritos a la empresa demandante. Sin embargo, desde los bloqueos ubicados en jurisdicción del Municipio, se prolongaron desde el 28 de abril de 2021, hasta por más de 30 días, lo que generó pérdidas significativas de unidades de huevo que eran transportadas y no pudieron llegar a su lugar de destino, tal y como se detalla en la relación visible en el hecho 76 de este escrito.

5.4.8.4. Jamundí. Mediante Oficio de 19 de mayo de 2021, mi representada elevó una petición respetuosa al señor Alcalde de Jamundí, Dr. Andrés Felipe Ramírez, advirtiéndole de la crisis que enfrentaba el sector avícola y, en especial, la Incubadora Santander S.A., así como del riesgo inminente de afrontar una mortalidad masiva de aves, la pérdida de empleos, el desabastecimiento y la emergencia sanitaria que podía desatarse. Como se ha anticipado, en esta oportunidad se le pidió a la primera autoridad de policía del Municipio, la adopción de medidas para aponer fin a la obstrucción de vías y, por contera, permitir el libre tránsito de personas y bienes. No cabe duda que Jamundí es un corredor estratégico para la movilización de materias primas y alimento. A causa de los bloqueos, se presentaron una serie de complejidades que impidieron la operación normal de la compañía. Por ello, se puso de presente al Alcalde

Municipal la necesidad de habilitar las vías de ingreso y salida de Jamundí que permanecían taponadas, situación que no se conjuró oportunamente, pues para finales de mayo los vehículos transportadores de unidades de huevo seguían denunciando bloqueos y restricciones en el paso.

5.4.8.5. Dagua. Por medio del Oficio de 19 de mayo de 2021, mi representada elevó una petición respetuosa a la Alcaldesa de Dagua, Dra. Ana María Sanclemente, enfatizando en la importancia de restablecer el orden público y, de suyo, permitir el paso por las vías -de su jurisdicción- que permanecían bloqueadas, entre ellas, en el sector de Loboguerrero, el cual constituye un punto de obligada referencia para el tránsito de materias primas, insumos y alimentos desde -y hacia- el Puerto de Buenaventura y demás lugares del suroccidente colombiano. Pese a los vehementes llamados, la Administración Municipal no actuó correcta y oportunamente, con observancia de los deberes que constitucional y legalmente se le atribuyen, para procurar el levantamiento de los bloqueos y asegurar, correlativamente, la vigencia de los derechos de los asociados. En el caso de mi prohijada, la omisión del ente territorial entrañó la merma de la productividad y la imposibilidad de transportar todo lo necesario para la operación.

5.4.8.6. Restrepo. Mediante Oficio de 19 de mayo de 2021, mi representada elevó una petición respetuosa ante el Alcalde Municipal, Dr. Armando Vélez, solicitando la adopción de medidas tendientes al levantamiento de los bloqueos que impedían el paso de los vehículos transportadores de materias primas y el alimento necesario para la operación de la avícola. Para esa fecha, después de más de 20 días de iniciado el Paro Nacional, el corredor vial de Restrepo y Buga continuaba cerrado, lo que denota la omisión de las autoridades de policía del Municipio para conjurar la crisis de orden público que se desató.

5.4.8.7. Yotoco. Este ente demandado, a través de las autoridades de policía, siendo la primera de ellas el Alcalde Municipal, como consecuencia de la omisión para hacer frente a las alteraciones al orden público que se presentaron en el territorio, contribuyó a la producción del hecho dañoso que se reclama. Valga decir que el transporte de alimentos e insumos depende del tránsito por puntos neurálgicos como el de Mediacanoa, jurisdicción del Municipio de Yotoco, a través del cual se conecta el Puerto de Buenaventura con las demás regiones del país. Dada la extensión de los bloqueos en este punto, y la imposibilidad subsecuente de transitar con alimentos y materias primas, se perdieron cientos de miles de unidades de huevos que eran transportadas a otros centros de distribución (información que se detalla en la tabla visible en el hecho 76, página 43 y ss. de esta demanda).

Esta situación fue expuesta por mi representada ante al Alcalde del Municipio, Dr. Jorge Humberto Toncón, a través de la petición de 19 de mayo de 2021, en la que, como ya se ha dicho, se solicitó la implementación urgente de corredores humanitarios para el transporte de alimentos y materias primas, así como el levantamiento de todos los puntos de bloqueo.

5.4.8.8. Caloto. Por tratarse de uno de los centros de operación de la compañía, los bloqueos que se presentaron en jurisdicción del Municipio de Caloto, frente a los cuales no hubo una respuesta oportuna y eficaz de la Administración Municipal, generaron sendas afectaciones a mi representada. Conviene anotar que, debido a los bloqueos, se disminuyó la disponibilidad de gallina en las granjas de Caloto, ocasionando que la planta no tuviese gallina para procesar durante varios días, en promedio desde mayo hasta agosto. En suma, se tiene que la planta ha parado totalmente 13.8 días/mes, lo cual generó un sobre costo operativo significativo. A causa de los bloqueos en mención, las gallinas ubicadas en las granjas de Caloto bajaron considerablemente de peso ante la falta de materias primas para producir el alimento balanceado que necesitan, lo cual repercutió también en la planta de beneficio de gallina, dado que el porcentaje de gallina pequeña producida se incrementó hasta en un 23% (el promedio entre enero y abril era del 2.5%), lo cual generó un impacto negativo en el estado de resultados de esta unidad de negocio, puesto que las gallinas pequeñas se venden por debajo del costo.

Los bloqueos y/o cortes de vía que tuvieron lugar en Caloto, impidieron la salida del huevo desde las plantas de clasificación localizadas en ese Municipio, ocasionando que los huevos se deterioraran en las instalaciones al no poderlos movilizar. De otro lado, la producción de huevo mermó significativamente en las granjas de Caloto, lo que generó que las plantas de clasificación trabajaran a poca capacidad, circunstancia que redundó en sobre costos operativos que impactaron el resultado del negocio. También es necesario advertir que la menor producción de huevo afectó directamente la cantidad de huevo líquido pasteurizado obtenido. Al respecto, entre diciembre del 2020 y abril del 2021, se producían en promedio 550 toneladas/mes de huevo pasteurizado, mientras que desde mayo hasta julio de esa anualidad, el promedio bajó a 230 toneladas/mes. A todo lo anterior se suma que, con ocasión de los bloqueos, se imposibilitó el transporte de cientos de miles de unidades de huevo, los cuales fueron desechados en la gran mayoría de los casos por la persistencia de estos cierres.

La crisis derivada de los bloqueos y las alteraciones al orden público fue puesta en conocimiento del señor Alcalde, Dr. Gonzalo Ramírez, mediante Oficio de fecha 19 de mayo de 2021. Sin embargo, no se desplegaron las medidas necesarias para restablecer, en el menor tiempo, el orden público, lo que entrañó mayores afectaciones a mi representada.

5.4.8.9. Villa Rica. En primer término, es importante mencionar que la demandante es propietaria de una Planta de Huevo Líquido que se encuentra ubicada en el Parque Industrial de Zona Franca – Parque Sur, de este Municipio. Como consecuencia de los bloqueos que se presentaron, se impidió el acceso al personal de la planta para procesar la materia prima percedera que se tenía en su momento, viéndose obligando a descartar cerca de 487.608 huevos. Además, a causa de los cortes de vía que tuvieron lugar desde el 28 de abril de 2021, se imposibilitó el transporte de mercancía, lo que entrañó la pérdida de cientos de millares de unidades de huevo, datos que se detallan en el cuadro visible en el “Hecho 76”, página 43.

Mediante Oficio de 19 de mayo de 2021, se solicitó igualmente al señor Alcalde de Villa Rica, Dr. Roller Esobar, el despeje de las vías para el ingreso y salida del Municipio. Sin embargo, no hubo una respuesta oportuna de la autoridad municipal, ni una gestión activa en el manejo de la situación de orden público que es de su competencia, lo que se refleja en la persistencia y agudización de los bloqueos por más de 30 días, situación que a todas luces contribuyó a la configuración del daño antijurídico que se reclama.

5.4.8.10. Guachené. Como se anticipó, mediante Oficio de 19 de mayo de 2021, se solicitó igualmente al señor Alcalde de Guachené, Dr. Elmer Abonia, el levantamiento de los bloqueos dentro de su jurisdicción y el despeje total de las vías, con el propósito de facilitar el transporte de insumos, materias primas, y alimentos para el consumo humano, situación que no fue atendida eficaz y oportunamente por el mandatario, a pesar de ser la primera autoridad de policía del Municipio, y de tener a su cargo la conservación del orden público.

5.4.8.11. Puerto Tejada. Su participación en la producción del hecho dañoso resulta determinante, máxime si se tiene en cuenta que la Planta de Beneficio de Gallina de propiedad de la demandante se encuentra ubicada en Puerto Tejada, lugar en donde, a causa de los bloqueos que se presentaron en los puntos de acceso al Municipio, y en las veredas San Carlos y Vuelta Larga, los cuales no fueron intervenidos oportunamente, se impidió el ingreso del personal a las instalaciones, ocasionando que 10.000 gallinas que estaban previstos para el beneficio no pudieran procesarse y murieran ahogadas, por lo que mi representada se vio obligada a descartarlas, llevándolas a disposición final.

En atención a la situación de orden público que se presentó en el Municipio, mediante el pluricitado Oficio de 19 de mayo de 2021, la demandante solicitó al Dr. Dagoberto Domínguez Caicedo, Alcalde de Puerto Tejada, la intervención urgente a efectos de levantar los bloqueos que se presentaron dentro de su jurisdicción y permitir, en consecuencia, el paso de los vehículos transportadores. No obstante lo anterior, no se adoptaron las medidas necesarias para ese propósito, lo que devela una conducta omisiva de la entidad en el manejo de la situación.

5.5. Anotaciones finales sobre el título de imputación.

Con base en las consideraciones de hecho y de derecho expuestas, sumado a los medios de prueba que se aportan con la demanda, es dable concluir que existió una falla en el servicio imputable a las entidades demandadas que derivó en la producción de un daño antijurídico que la demandante, Incubadora Santander S.A., no está en el deber de soportar. La falla del servicio está demostrada sobre parámetros objetivos de culpa, y se concreta en la inobservancia, por parte de las distintas autoridades que contribuyeron al hecho dañoso, de los deberes que el ordenamiento jurídico les atribuye en materia de conservación y restablecimiento del orden

público, en las situaciones en las que fuere turbado, como en efecto ocurrió en el marco del Paro Nacional. Ahora bien, si en gracia de discusión el Honorable Juez de daños estima que el funcionamiento de la Administración, en los distintos órdenes, fue lícito, oportuno y regular, por oposición al funcionamiento anómalo, tardío o irregular que distinguen la falla, es menester identificar si, así las cosas, el asunto puede encuadrarse en otro título de imputación, dada la existencia inobjetable de un daño antijurídico imputable a las autoridades públicas, elementos estos que constituyen el germen de la obligación indemnizatoria a cargo del Estado, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 90 Superior.

Sobre el particular, la Sección Tercera del Consejo de Estado, en Sentencia de 30 de noviembre de 2022¹³⁴, reiteró que el juicio de imputación de los daños antijurídicos derivados de la omisión en el deber de seguridad y protección encuentra su mayor desarrollo en la aplicación de los criterios de imputación por falla en el servicio, aunque, de acuerdo con lo dispuesto por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en la Sentencia de Unificación de 19 de abril de 2012, al no existir consagración constitucional que exija aplicar algún régimen de responsabilidad en particular, corresponde al juez, entre las motivaciones que soportan y fundamentan el fallo, y consultando las razones de hecho y de derecho que resulten pertinentes, escoger un determinado título de imputación de responsabilidad para enmarcar la solución del caso en concreto, consultando por supuesto las pruebas válidamente recaudadas, integrando tal elemento como uno de los argumentos principales de la sentencia.

Asimismo, se recuerda que el Consejo de Estado ha explicado que “(...) *en caso de no poder hacer su encuadramiento en la falla en el servicio, cabe examinar si procede en el daño especial, sustentado en la argumentación razonada de cómo (probatoriamente) se produjo la ruptura en el equilibrio de las cargas públicas*”¹³⁵. Por su parte, el Consejo de Estado ha explicado este título de imputación como aquel que “*tiene su fundamento en la equidad, puesto que existen eventos en los cuales deberá el Estado entrar a reparar los perjuicios sufridos por los individuos pese a que ningún reproche merezca su actuación, siempre que el daño ostente características de anormalidad y especialidad.*”¹³⁶

Como se indicó, el daño descrito con detalle en los hechos se halla en la afectación económica que sufrió la demandante por las pérdidas derivadas de la baja en la producción y la mortalidad, producto del hambre o ayuno forzoso al que se vieron obligadas sus aves, o del deterioro natural de los huevos, como resultado de no poder ser transportados, todo seguido de los bloqueos en las vías que no fueron objeto de atención oportuna, inmediata o eficaz de las entidades

¹³⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “C”, Sentencia de 30 de noviembre de 2022, M.P. Nicolás Yepes Corrales. Rad. No. 05001233100020000025601 (44042).

¹³⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de 7 de septiembre de 2015. Radicado: N° 54001-23-31-000-1999-01081-02 (34158). M.P.: Jaime Orlando Santofimio.

¹³⁶ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia de 12 de febrero de 2014. Radicado: 25000-23-26-000-2001-00852-01(28675). M.P.: Hernán Andrade Rincón.

demandadas. Aunado a ello, se suman los sobrecostos en que se tuvo que incurrir para mantener una precaria operación.

Acreditado el daño, resulta irrelevante determinar si el Estado debía actuar de manera diferente, toda vez que la obligación indemnizatoria que se deduce proviene de la aplicación de los principios de justicia y equidad y, por cuanto para la víctima injustamente afectada, el daño irrogado entrañó un claro rompimiento de las cargas públicas puesto que normalmente no debía soportarlo. Así, el Consejo de Estado ha considerado que es antijurídico el daño causado en ejercicio del derecho a la protesta, pues los asociados no están en obligación de soportarlo. Sobre el particular indicó:

“Se tiene, pues, que este daño es antijurídico, en la medida en que los demandantes no estaban llamados a soportar los perjuicios ocasionados por los desmanes presentados en la ciudad de Barranquilla en la mencionada calenda pues, a pesar de tratarse de una protesta civil, ello no supone, de suyo, que los asociados deban soportar los daños producidos por la ejecución de actos vandálicos, ya que esto desborda su propósito constitucional.

Para efectos de imputar la responsabilidad deprecada en la demanda, por los daños ocasionados por actos de vandalismo en el marco del Paro Cívico Nacional, es del caso anotar que el derecho a la manifestación pública se encuentra consagrado en el artículo 37 constitucional, que indica que “Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho”. Nótese que, en todo caso, este derecho puede ejercerse siempre que se trate de una manifestación pacífica de disconformidad”¹³⁷.

En suma, por su singular configuración, en este régimen no se lleva a cabo un juicio de reproche, de carácter normativo, a la actividad desplegada por el Estado, pues el presupuesto ineludible de este régimen de responsabilidad es que la administración ha obrado con sujeción al ordenamiento jurídico; por tanto, el daño antijurídico se atribuye al Estado, en virtud el principio de solidaridad, aquello que representa la ruptura del equilibrio de las cargas públicas en cumplimiento de una actividad legal y legítimamente amparada.

En ese orden de ideas, aun si se considerare legítimo el actuar de las entidades demandadas, finalmente se produjo un daño antijurídico grave y especial sobre mi representada, que excede las cargas que debe soportar por el hecho de vivir en comunidad, lo que conlleva a configurar un rompimiento del principio de igualdad frente a las cargas públicas, título de imputación que en este escenario conlleva a la atribución de responsabilidad al Estado, comoquiera que los

¹³⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de 13 de noviembre de 2014. Radicado: N° 08001-23-31-000-2000-00213-01. M.P.: Stella Conto Díaz.

bloqueos de las vías se originaron como un medio de protesta contra el gobierno nacional y las instituciones estatales.

VI. PRUEBAS

Solicito respetuosamente al Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca que se tengan con su valor legal los medios de convicción aportados con la demanda, los cuales se relacionan continuación, y asimismo que se decreten las demás pruebas que se detallan en este acápite:

DOCUMENTALES:

1. Carpeta nombrada “1. *CERTIFICADOS POLICÍA CIERRES VIALES*” en donde se encuentran los boletines informativos de la Policía Nacional sobre los corredores habilitados en el mes de mayo y junio de 2021.

La carpeta comprende dos subcarpetas: (i) la primera, titulada “*Corredores Junio 2021*”, que contiene a su vez seis (6) archivos en formato “.pdf”; y (ii) la segunda, denominada “*Corredores Mayo 2021*”, contentiva de 57 archivos en formato “.pdf”, los cuales pueden consultarse a través del siguiente enlace: https://drive.google.com/drive/folders/1oB0OwmNlgVrw_a2VUxeAol4Sy6QXHdp0

2. Carpeta nombrada “2. *DEMORA BARCOS*” en donde se encuentran los soportes para el cálculo de tiempo de espera de barcos con las siguientes empresas y sus correspondientes productos comprados: Cargill (harina de soya de origen americano, harina de soya de origen argentino de proteína 46.50%, y maíz argentino número 2 o mejor); Bunge (maíz amarillo); y Seaboard Overseas Limited (frijol amarillo americano).

La carpeta en mención contiene ocho (8) archivos en formato “.pdf”, visibles en el siguiente enlace: <https://drive.google.com/drive/folders/1gBLE30ctVTkpPrWxeSReGpWi8USGLayJ>

3. Carpeta nombrada “3. *FOTOS BLOQUEOS*” que contiene imágenes y videos de los bloqueos en los diferentes puntos en donde se imposibilitó el paso de los vehículos de mi representada

La carpeta contiene un total de 50 archivos, en distintos formatos, con registros de foto y video, así como notas de prensa o periódicos, a los cuales se puede acceder a

través del siguiente enlace:
<https://drive.google.com/drive/folders/1GiN4b71DTP8NYHi0Kyw67vPUYf-IzOBP>

4. Carpeta nombrada “4. *INFORME AVÍCOLA TÉCNICO*” con dos (2) Informes Técnicos sobre afectaciones del Paro Nacional entre abril y mayo del 2021, elaborados por el Gerente Avícola de Incubadora Santander S.A., Hernán Orjuela, y por Mauricio Payán, Gerente Industrial de la compañía. La carpeta se integra de dos (2) documentos en formato “.pdf”, los cuales se pueden consultar en el siguiente enlace:
<https://drive.google.com/drive/folders/15ptt3GVED0LWnwUQlhOsCnecBISN4D2z>
5. Carpeta nombrada “5. *NOTICIAS SEGUIMIENTO EN MEDIOS*” que contiene la recopilación de noticias relevantes relacionadas con los hechos de esta demanda. Esta carpeta se integra de 17 archivos en formato “.pdf”, visibles en este enlace:
<https://drive.google.com/drive/folders/1hY9ojw-eBpK6fY5XLPSO9sFL-fdds8iw>
6. Carpeta nombrada “6. *OFICIOS CORREDORES HUMANITARIOS A ENTIDADES*” que contiene los oficios remitidos a la Presidencia de la República, a los diferentes Ministerios, Defensoría, y a las entidades territoriales en las que se presentaron los bloqueos, solicitando de manera urgente la garantía del funcionamiento de corredores humanitarios y el despeje de las carreteras que permitieran el normal desarrollo de la operación. Todos los archivos que integran la carpeta pueden visualizarse ingresando al siguiente enlace:
<https://drive.google.com/drive/folders/1-WTY7HZSufq2VvDxwx9PXWwEE-4fiOzr>
7. Carpeta nombra “7. *PRUEBAS – VIDEOS Y FOTOS AVES*” que contiene el registro fotográfico y de video por cada una de las granjas y plantas de producción que muestran la afectación de los productos y las aves, los cuales se pueden consultar en el siguiente enlace:
<https://drive.google.com/drive/folders/1Fq3Y7Gvi67r6xU9W0D4nCKJg40kP134Y>
8. Carpeta nombrada “8. *SOBRECOSTOS FLETES MATERIAS PRIMAS*” que contiene información sobrecostos de la Costa Atlántica y Buenaventura. Esta carpeta comprende un archivo Excel que discrimina los sobrecostos a los que se ha hecho referencia, y un archivo en formato “.pdf”, documentos todos que se pueden

consultar a través del siguiente enlace:
<https://drive.google.com/drive/folders/1jjD6pBvKunhAEOGCBwMFRQPRD6UDI1Jx>

9. Carpetas nombradas “9. GEORREFERENCIA BLOQUEOS – INFORME PÉRDIDAS 1” y “10 GEORREFERENCIA BLOQUEOS – INFORME PÉRDIDAS 2” que contiene los documentos que identifican y localizan los bloqueos que detuvieron los vehículos de la empresa y la afectación a los productos que transportaban.

La primera carpeta comprende los siguientes documentos:
https://drive.google.com/drive/folders/1nbjKWia5uV_hkFdh3gCgEadsIjkkOiT
[A](#). De otro lado, la segunda carpeta contiene los documentos visibles en el siguiente enlace:

<https://drive.google.com/drive/folders/18GY5tnfBOxwNqe1BwyuT79yorj1pWS6n>

10. Carpeta nombrada “11. ACTOS ADMINISTRATIVOS Y OBSERVACIONES CIDH” que contiene: (i) el Decreto No. 575 de 2021 – *Por el cual se imparten instrucciones para la conservación y el restablecimiento del orden público*; (ii) la Resolución 2474 de 15 de octubre de 2021 – *Por medio de la cual se define la metodología de cálculo de disminución en ingresos de los beneficiarios del Programa de Apoyo a empresas afectadas por el Paro Nacional, los plazos de postulación, los mecanismos de dispersión, y se dictan otras disposiciones*, expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; (iii) las Observaciones y Recomendaciones de la visita de trabajo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a Colombia, realizada del 8 al 10 de junio de 2021; y (iv) la Circular Externa No. 0032 del 20 de mayo de 2021, por medio de la cual la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca provee lineamientos, recomendaciones y restricciones frente al manejo de la mortalidad de aves y su adecuada disposición final, generada por el Paro Nacional. Así las cosas, la carpeta se integra de cuatro (4) archivos en formato “.pdf”, según cada uno de los documentos listados, los cuales se consultan en: https://drive.google.com/drive/folders/1slB3SwbwH3AYXkI3i4CnAp_jA-NrkJm6

11. Carpeta nombrada “12. COPLA GRANJAS Y PLANTAS”, la cual conduce a un mapa que contiene las ubicaciones de las granjas. Se accede al mapa seleccionando la opción “KML, KMZ View with Drive” y se puede ver el mapa en tiempo real con ubicación satelital, para lo cual debe ingresarse a través del enlace que sigue: <https://drive.google.com/drive/folders/1FnggrUt4jfwUsuUKaBMjZZVn6ZOj2GEc>

12. Carpeta nombrada “13. ACTA DE CONCERTACIÓN”, la cual contiene el documento del Acta de Concertación suscrita entre el Comité Distrital del Paro y el Gobierno Nacional.

La carpeta contiene tres archivos en formato “.jpeg” que representan una secuencia del mismo documento, el cual se puede consultar en: https://drive.google.com/drive/folders/1bY6D1jxDfcmPujL9DEumlMrx16Sm_nm8

13. Oficio de 20 de mayo de 2021 con referencia “*Solicitud urgente para generar un corredor vial desde Buenaventura a Mediacanoa*”, suscrito por Gonzalo Moreno en calidad de Presidente Ejecutivo de FENAVI, Ana Lucía Sterling en calidad de Directora Ejecutiva de FENAVI VALLE, Luis Fernando Tascón en calidad de gerente de Santa Anita-Nápoles, Juan Felipe Montoya como presidente de Incubadora Santander, Mario César Ocampo en calidad de gerente de Nutriavícola Huevos Oro, y Rafael Serrano en calidad de Gerente de Pronavícola.
14. Oficio de 21 de mayo de 2021 suscrito por los Comités Intergremiales del Valle del Cauca y Nariño y el Consejo Gremial y Empresarial del Cauca.

NOTA: El siguiente enlace contiene la totalidad de las pruebas relacionadas *ut supra*:

https://drive.google.com/drive/folders/1FSyd3W40kMxKVOzG5HWqc_qcQu3PQZjA

15. En la carpeta denominada “15. Dossier noticias bloqueos”: Documento Excel titulado “*Dossier bloqueo vías*” que contiene 1108 referencias a noticias, artículos y recortes de prensa, audios y fragmentos de vídeo, discriminando para el efecto la fecha, hora, el tipo de medio y el medio, el título identificativo y el enlace de acceso a cada una de las fuentes de información. Para acceder a cada uno de los enlaces listados, deberá tenerse en cuenta la siguiente información:

Usuario: AFENAVI

Contraseña: 4v1701

En la carpeta nombrada “17. Constancias requisito de procedibilidad” se encuentra los siguientes documentos:

16. Documento de la constancia de audiencia de no conciliación, de fecha 4 de marzo de 2022, y la respectiva constancia de radicación, con la cual se convocó a las siguientes entidades: (i) la Nación –

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, (ii) la Nación – Ministerio de Defensa Nacional, (iii) la Nación – Ministerio del Interior, (iv) la Nación – Ministerio de Transporte, y (v) la Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

17. Copia del Acta de la Audiencia de Conciliación Extrajudicial celebrada el 4 de mayo de 2022, dentro del Rad. No. E-2022-129746-137-040, ante la Procuraduría 137 Judicial II para Asuntos Administrativos.
18. Constancia de fecha 4 de mayo de 2022, expedida por la Procuraduría 137 Judicial II para Asuntos Administrativos, mediante la cual se declaró fallido el acuerdo conciliatorio y se dio por agotado el requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción.
19. Copia del Acta de la Audiencia de Conciliación Extrajudicial y Constancia en la que se declaró fallida la conciliación, celebrada el 23 de mayo de 2023, dentro del Rad. No. E-2023 – 250318, ante la Procuraduría 166 Judicial II para Asuntos Administrativos.

DICTAMEN PERICIAL

De conformidad con lo establecido en el artículo 218 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 54 de la Ley 2080 de 2021, en concordancia con los artículos 227 y subsiguientes del Código General del Proceso, con la presente demanda se aporta un **DICTAMEN PERICIAL DE PARTE DE CONTENIDO FINANCIERO Y CONTABLE**, elaborado por la firma **J.M. NOGUERA & CIA.**, que tiene como objetivo principal la determinación y/o cuantificación del perjuicio económico que ha sufrido la demandante, **INCUBADORA SANTANDER S.A.**, como consecuencia de los bloqueos que se generaron a raíz del Paro Nacional iniciado el pasado 28 de abril del 2021.

El dictamen que se aporta, y los demás documentos que lo acompañan, se pueden visualizar en el siguiente enlace:
https://drive.google.com/drive/folders/1_SAuvz61K8izgynvaxiHJ236qPWIIEML

DECLARACIONES

Con sujeción a lo dispuesto en el artículo 208 y subsiguientes del Código General del Proceso, relativos a la declaración de terceros, aplicables por remisión expresa del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, solicito respetuosamente sean decretados los testimonios de las siguientes personas, con el fin de que testigüen ante el Honorable Tribunal Administrativo, de todo aquello en cuanto sepan o les conste en relación con los hechos sometidos a su conocimiento, y con los

que se probarán los hechos y pretensiones de la presente demanda de reparación directa.

En el siguiente cuadro se detallan el nombre, identificación, cargo y dirección de los deponentes, así como el objeto que persigue cada una de las declaraciones cuyo decreto se solicita.

Nombre	Cédula	Cargo	Correo Electrónico	Dirección	Objeto de su declaración
Ricardo Puyana	1098658207	Jefe de logística y abastecimiento	ricardo.puyana@kikes.com.co	Cra 15 # 3AN-50 Acceso 3 Piso 10 Torre empresarial Delacuesta Piedecuesta Santander	Estas personas testificarán sobre las condiciones generales de la logística y los bloqueos en las carreteras que impidieron el alimento para aves.
Cesar Palacios	80539155	Jefe de logística	cesar.palacios@kikes.com.co		
Catherine Olave	1107036591	Coordinadora de transporte	colave@oplcarga.com.co	Calle 7A # 04 - 52 barrio obrero, Buenaventura	
Pedro Luis Medina	5885995	Jefe Oficina de Transporte OPL	pmedina@oplcarga.com.co	Calle 7A # 04 - 52 barrio obrero, Buenaventura	
Efrain Bareño	79613529	Conductor de la tractomula SKR 464	efrain1107.brice@hotmail.com	Cra 117 # 17-02 Bucaramanga	
Luis Alejandro Ebro	79415777	Conductor de la tractomula SUD 170	alejo.leuro@hotmail.com	Calle 10B # 02-76 Trapiches - Cúcuta	
Abreo Rangel Ferney	91046428	Conductor tractomula THQ 946	abreoferney@gmail.com	Vereda buenos aires, Finca buena "villa esperanza", Lebrija-Santander	
Vera Marin Eduin	91353679	Conductor tractomula SZZ 239	eduin.vera@hotmail.com	Calle 5 #10-56 Bucaramanga	
Orozco Ramirez Luis Felipe	1112469122	Conductor tractomula SXR 352	luisfelipe311289@gmail.com	Carrera 51 a sur # 20b-28 edificio 4 bloque 11 apto 202 terranova	
Hernán Eduardo Orjuela Fernández	80.160.824	Gerente Avícola	hernan.orjuela@kikes.com.co ; hernanorjuela@hotmail.com	Carrera 57 # 119 a 60 Interior 4 apartamento 213, Bogotá	
Carlos Fernando Molina Poveda	1.151.947.083	Jefe técnico de granja	carlos.molina@kikes.com	Calle 101c # 20.27, Cali	Estas personas testificarán sobre cómo los bloqueos impidieron que llegaran a la granja los diferentes insumos requeridos por las aves, y como esto afectó la
Diego Julián Hurtado Granada	13.511.260	Jefe de proyectos avícolas	diego.hurtado@kikes.com.co	Cra 19 # 8 sur 32, Condado del Sur, Jamundí	
Oscar David Aguillon Amaya	1.016.024.888	Jefe Técnico de granja	oscar.aguillon@kikes.com	Calle 3 # 20.51 casa 58	
Wilson Giraldo	75.098.551	Jefe técnico de	wilson.giraldo@kikes.com.co	Calle 48 # 28-40,	

Mejía		granja		Palmira	producción de huevos, incrementó la mortalidad de las gallinas y deterioró el estado de salud de los animales.
Daniela Arboleda Cárdenas	1.055.478.847	Jefe técnico de granja	daniela.arboleda@kikes.com.co o	Calle 17a 5c-69 corona real, Santander Quilichao	
Jasson Andrés Ardila Gómez	1070006786	Jefe Técnico de granja	jasson.ardila@kikes.com.co	Cra 19 # 8-109 Torre 2 Int 308	

VII. CUANTÍA

La cuantía del proceso asciende a la suma de **OCHENTA Y UN MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y UN MILLONES NOVECIENTOS VEINTICUATRO MIL QUINIENOS CINCUENTA Y OCHO PESOS M/CTE (\$81.851.924.558)**, que corresponde al valor de los perjuicios materiales causados.

VIII. OPORTUNIDAD

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 164, numeral 2°, literal i), del CPACA o Ley 1437 de 2011, el término para el ejercicio del medio de control de **reparación directa** es de dos (2) años contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior, y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia. La disposición en cita reza del siguiente tenor:

“Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada.

(...)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

(...)

i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

Sin embargo, el término para formular la pretensión de reparación directa derivada del delito de desaparición forzada, se contará a partir de la fecha en que aparezca la víctima o en su defecto desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal, sin perjuicio de que la demanda con tal pretensión pueda intentarse desde el momento en que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la desaparición (...)”

Ahora bien, el precepto de la referencia debe leerse en armonía con lo dispuesto en el artículo 161.1 *ejusdem*, que establece la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para promover, ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, la correspondiente demanda de reparación directa. Aunado a lo anterior, el artículo 96 de la Ley 2220 de 2022 dispone que la presentación de la petición de convocatoria de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de caducidad del medio de control contencioso administrativo, según el caso, hasta: (i) la ejecutoria de la providencia que imprueba del acuerdo conciliatorio por el juez de lo contencioso administrativo; (ii) la expedición de las constancias a que se refiere la ley; o (iii) el vencimiento del término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud, lo que primero ocurra.

En atención a las reglas antes citadas, esta demanda se presenta dentro del término previsto por el legislador, afirmación que se soporta en las siguientes consideraciones:

a) Precisiones sobre el momento a partir del cual debe contabilizarse el término de caducidad dentro del medio de control de reparación directa.

Para efectos de contabilizar el término de caducidad, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha destacado que debe verificarse la naturaleza del daño y el momento en que el mismo se configura, pues no todos los daños se constatan de la misma forma en el tiempo.¹³⁸ Al respecto, mientras en algunos casos el hecho vulnerador coincide con la producción del daño antijurídico cuya reparación se reclama, en otros tantos el daño se manifiesta en un momento posterior a la ocurrencia del hecho. Estas dificultades obligan al juez a emprender todo un esfuerzo hermenéutico para determinar el hito fáctico a partir del cual sea posible identificar en qué momento queda jurídicamente situado el daño y, por consiguiente, los extremos temporales que definen el conteo del término de caducidad.¹³⁹

Como se anticipó, la Sección Tercera de la citada Corporación ha advertido que pueden darse eventos en los cuales la manifestación o conocimiento del daño no coincide con el acaecimiento mismo del hecho que le dio origen, resultando ajeno a un principio de justicia que, por esa circunstancia, que no depende ciertamente del afectado por el hecho dañoso, no le sea dable -a la víctima- reclamar la reparación correspondiente. Por ello, en aplicación del principio *pro damato*, y en consideración a que el fundamento de la acción de reparación es el daño, se ha aceptado que en tales casos el término para contar la caducidad de la acción indemnizatoria

¹³⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “A”, Sentencia de 25 de agosto de 2011, M.P. Hernán Andrade Rincón, Rad. No. 9001-23-31-000-1997-08009-01(20316).

¹³⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “A”, Sentencia de 11 de octubre de 2021, M.P. María Adriana Marín. Rad. No. 25000-23-26-000-2012-01105-01(53279)

empiece a correr a partir del momento en que se conozca o se manifieste el daño.¹⁴⁰ De esta manera razonó el Alto Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, en Sentencias de 16 de agosto de 2001, y de 13 de febrero de 2003, oportunidades en las cuales manifestó:

“La determinación del momento a partir del cual se produce la caducidad de la acción no presenta problemas cuando la realización del hecho, operación, ocupación u omisión coincide con la producción del daño. No obstante, cuando el perjuicio se produce o se manifiesta en un momento posterior o se trata de daños permanentes, de tracto sucesivo o que se agravan con el tiempo, surgen dificultades para su determinación.

(...)

Una primera regla puede inferirse de las providencias citadas: no es posible aislar las afirmaciones que en ellas se hace relacionadas con el fenómeno de la caducidad de la acción, para deducir criterios de aplicación general, pues deben tenerse en cuenta las circunstancias particulares del caso. Es decir, dichas afirmaciones deben ser entendidas dentro del contexto de la decisión. Una segunda regla que ha sido adoptada por la Sala en varias providencias es la de preferir en la interpretación de los casos complejos la aplicación del principio pro damato, lo cual implica un alivio de los rigores de la caducidad con respecto a las víctimas titulares del derecho al resarcimiento.

(...)

En síntesis, en un tema tan complejo como el de la caducidad, que involucra de una parte razones de equidad y de otra el interés de la seguridad jurídica, no es posible establecer criterios absolutos, pues todo depende de las circunstancias que rodean el caso concreto. No obstante, no debe perderse de vista que, de conformidad con la ley, para establecer el término de caducidad se debe tener en cuenta el momento de la producción del hecho, omisión, operación u ocupación generadores del perjuicio.

Ahora bien, como el derecho a reclamar la reparación de los perjuicios sólo surge a partir del momento en que éstos se producen, es razonable considerar que el término de caducidad en los eventos de daño que se generan o manifiestan tiempo después de la ocurrencia del hecho, deberá contarse a partir de dicha existencia o manifestación.

Para la solución de los casos difíciles como los de los daños que se agravan con el tiempo, o de aquéllos que se producen sucesivamente, o de los que son el resultado de hechos sucesivos, el juez debe tener la máxima prudencia para definir el término de caducidad de la acción, de tal manera que si bien dé

¹⁴⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “A”, Sentencia de 10 de marzo de 2011, M.P. Hernán Andrade Rincón, Rad. No. 9001-23-31-000-1998-00451-01(20109).

*aplicación a la norma legal, la cual está prevista como garantía de seguridad jurídica, no se niegue la reparación cuando el conocimiento o manifestación de tales daños no concurra con su origen.*¹⁴¹

Sobre esta base, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido que existen eventos en los cuales el daño puede provenir de un acontecimiento de agotamiento instantáneo, esto es, cuya ocurrencia se verifica en un momento preciso, y otros en los que el daño proviene de un hecho que se va produciendo de manera paulatina o progresiva, es decir, que se extiende y/o prolonga en el tiempo. De esta diferenciación surgen los conceptos de daño instantáneo o inmediato, y de daño continuado o de tracto sucesivo, respecto de los cuales se predicen distinciones en torno al cómputo del término de caducidad.¹⁴²

En el primer caso, el daño es susceptible de verificarse en un momento determinado, por lo que es razonable que el término para presentar la demanda se contabilice a partir del día siguiente a la ocurrencia del hecho dañoso, siendo esta la regla general que contempla la norma transcrita *ut supra*. En el segundo caso, el daño, por su carácter continuado, no se vislumbra de forma inmediata, sino que se concreta con el discurrir del tiempo y con posterioridad al hecho generador, evento en el cual la caducidad no se computa desde la ocurrencia de éste, sino desde su cesación o desde la fecha en que se tuvo conocimiento del mismo. Finalmente, conviene anotar que el daño continuado no puede confundirse con el agravamiento de los efectos de un mismo daño, pues en este último escenario el cómputo del término se supedita a la regla general vista en precedencia.

En el asunto que nos convoca, emerge con claridad meridiana que, la contabilización del término legal de dos (2) años que gobierna las pretensiones de reparación directa, será el martes 1º de junio de 2021, fecha a partir de la cual se empezaron a levantar gran parte de los bloqueos que persistían en las diferentes regiones. Al respecto, en la fecha antes indicada, el Ministerio de Defensa anunció el levantamiento de 1.003 bloqueos, al tiempo que advirtió la continuidad de tan sólo 36 cierres viales en toda la integridad territorial. El tránsito en los tramos Tuluá-Buga, Mediacanoa-Buenaventura, Mediacanoa-Cali, y en la vía Panamericana (en los Departamentos de Cauca y Valle del Cauca), empezó a reestablecerse. Fuerza insistir en que, para el 1º de junio, no se había materializado el restablecimiento pleno del orden público y, de suyo, el funcionamiento completo del puerto y de las rutas que conectan al suroccidente colombiano con el resto país, pero sí se vislumbraron avances para su logro. Así las cosas, se pondrá en evidencia que la demanda se presenta dentro de la oportunidad legal correspondiente. Por sustracción de materia, si el Honorable Tribunal definiera alguna fecha posterior como extremo inicial del

¹⁴¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 16 de agosto de 2001, Expediente 13.772 (1048), mencionado en la Sentencia del 13 de febrero de 2003, Expediente 13237 (Rad. 2555), M.P. Dr. Ricardo Hoyos Duque.

¹⁴² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “A”, Sentencia de 25 de agosto de 2011, M.P. Hernán Andrade Rincón, Rad. No. 9001-23-31-000-1997-08009-01(20316).

cómputo, la conclusión será la misma, a saber, que no ha operado el fenómeno jurídico-procesal de la caducidad.

Para efectos metodológicos, el análisis que sigue se bifurcará en dos (2) acápite adicionales, de acuerdo con las solicitudes de conciliación que se presentaron, las cuales, valga precisar, se elevaron en fechas distintas, según el grupo de entidades que se convocaron en su momento:

b) Contabilización del término respecto al primer grupo de entidades demandadas.

A través del suscrito apoderado, Incubadora Santander S.A. presentó solicitud de conciliación extrajudicial el 4 de marzo de 2022, convocando a (i) la Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, (ii) la Nación – Ministerio de Defensa Nacional, (iii) la Nación – Ministerio del Interior, (iv) la Nación – Ministerio de Transporte, y (v) la Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Dicha solicitud se tramitó con el Rad. No. E-2022-129746-137-040, correspondiéndole el asunto de la referencia a la Procuraduría 137 Judicial II para Asuntos Administrativos. El 4 de mayo de 2022 se celebró la Audiencia de Conciliación Extrajudicial, oportunidad en la cual se declaró fallida ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo por no existir ánimo conciliatorio de las entidades convocadas. Mediante constancia de esa misma fecha se dio por agotado el requisito de procedibilidad.

Teniendo en cuenta que los dos (2) años se contabilizarán desde el 1º de junio de 2021, el término de caducidad transcurre, en principio, hasta el 1º de junio de 2023. Sin embargo, el término se suspendió desde el 4 de marzo de 2022, fecha de presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante el Ministerio Público, y se reanudó el 5 de mayo de 2022, un día después de expedida la constancia que dio por terminado el trámite, la cual, como se advirtió, tiene fecha del 4 de mayo de 2022 (como se vislumbra en el documento anexo).

Fuerza decir que, para la fecha de presentación de la solicitud de conciliación, sólo habían transcurrido 9 meses y tres (3) días desde el inicio del término, restando así 14 meses y 27 días (calendario) para su vencimiento, lo que conlleva a concluir que, en atención al tiempo suspensión, el término fenecería el 2 de agosto del corriente año. En este punto, es preciso indicar que, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, una vez finalizado el trámite auto-compositivo de la conciliación, debe reanudarse la contabilización del término faltante para la fecha del mismo o, en otros términos, no se suma el tiempo de duración del trámite, sino que se reanuda luego del fenómeno suspensivo.¹⁴³

¹⁴³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “A”, Sentencia de 24 de abril de 2023, M.P. José Roberto SÁCHICA Méndez. Rad. No. 76001-23-31-000-2011-01575-01 (62.807).

Con todo, surge diáfano que la demanda se presenta dentro de la oportunidad legalmente prevista, comoquiera que el límite temporal para el ejercicio del medio de control se extiende hasta el 2 de agosto de 2023, fecha que todavía no transcurre, por lo que no ha operado el plazo extintivo del derecho de acción.

c) Contabilización del término respecto al segundo grupo de entidades demandadas.

Mediante escrito radicado el 26 de abril de 2023, el apoderado de la parte demandante presentó ante el Ministerio Público solicitud de conciliación extrajudicial frente a las siguientes entidades: (i) Ministerio de Defensa – Policía Nacional; (ii) Ministerio de Defensa – Ejército Nacional; (iii) Departamento del Valle del Cauca; (iv) Departamento del Cauca; (v) Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali; (vi) Distrito Especial Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura; (vii) Municipio de Buga (Valle), (viii) Municipio de Jamundí (V); (ix) Municipio de Dagua (V); (x) Municipio de Restrepo (V); (xi) Municipio de Yotoco (V), (xii) Municipio de Caloto (C); (xiii) Municipio de Guachené (C), (xiv) Municipio de Puerto Tejada (c); y (xv) el Municipio de Villa Rica (C).

La solicitud fue tramitada por la Procuraduría 166 Judicial II para Asuntos Administrativos con el Rad. No. E-2023-250318. Mediante Auto de 27 de abril de 2023, la prenombrada Procuraduría Delegada fijó el 23 de mayo de los corrientes para la realización de la Audiencia de Conciliación Extrajudicial, diligencia en la cual se declaró fallido el intento conciliatorio y se dio por agotado el requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción. La constancia fue expedida en la misma fecha, de conformidad con la documental que se aporta con la presente demanda.

Con base en lo expuesto, se vislumbra que el término de caducidad se suspendió desde el 26 de abril de 2023, fecha de presentación de la solicitud de conciliación mediante la cual se convocó a las entidades referidas en precedencia, y se reanudó el 24 de mayo hogaño, esto es, a partir del día siguiente a la expedición de la constancia de no acuerdo. En el escenario más conservador, aún tomando como extremo temporal inicial el 1° de junio de 2021, es claro que la solicitud de conciliación se elevó cuando aún restaba un (1) mes y cuatro (4) días para el fenecimiento del término de caducidad, de manera que, una vez reanudada la contabilización del término el 24 de mayo de 2023, todavía quedaban 34 días calendario para el vencimiento del plazo extintivo, es decir, hasta el 28 de junio, fecha que, a la presentación de la demanda, no transcurre, ejerciéndose así el medio de control dentro de la oportunidad que legalmente corresponde.

IX. JURAMENTO

Bajo la gravedad del juramento manifiesto que tanto la demandante, como el suscrito apoderado, no han presentado otra demanda ante la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo, o ante alguna otra autoridad, con identidad jurídica de partes, objeto y *causa pretendi*.

X. COMPETENCIA

El artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 28 de la Ley 2080 de 2021, establece que los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: “(...) 5. *De los de reparación directa, inclusive aquellos provenientes de la acción u omisión de los agentes judiciales, cuando la cuantía exceda de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*”

Respecto a la determinación de la competencia por razón del territorio, el artículo 156 de la citada Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 31 de la Ley 2080 de 2021, prevé la siguiente regla para el medio de control de reparación directa: “(...) 6. *En los de reparación directa se determinará por el lugar donde se produjeron los hechos, las omisiones o las operaciones administrativas, o por el domicilio o sede principal de la entidad demandada a elección del demandante.*” Vale la pena resaltar que el párrafo de esta disposición preceptúa que “*cuando fueren varios los jueces o tribunales competentes para conocer del asunto de acuerdo con las reglas previstas en este artículo, conocerá a prevención el juez o tribunal ante el cual se hubiere presentado primero la demanda.*”

Descendiendo al asunto de marras, se recuerda que con la presente demanda se pretende el reconocimiento y pago de los perjuicios materiales, en la modalidad de daño emergente y lucro cesante, por la suma de **OCHENTA Y UN MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y UN MILLONES NOVECIENTOS VEINTICUATRO MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y OCHO PESOS M/CTE (\$81.851.924.558)**, o lo que llegare a resultar probado dentro del proceso con la indexación o actualización correspondiente. Así las cosas, por tratarse de pretensiones que exceden los mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, conocerán de ellas los Tribunales Administrativos en primera instancia, específicamente, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca por razón del territorio, en atención al domicilio principal de las demandadas.

XI. ANEXOS

1. Las pruebas documentales enunciadas.
2. El poder otorgado por la Demandante y sus respectivos anexos,
3. El Certificado de Existencia y Representación Legal de Incubadora Santander S.A.

4. La Cédula de Ciudadanía del Representante Legal de Incubadora Santander S.A.

5. Las constancias mediante las cuales se da por agotada la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo, con inclusión de las actas correspondientes.

Estos anexos se encuentran en el siguiente enlace:
https://drive.google.com/drive/folders/1MsxHyfOPJ4CkYqSPX8ufQVN6CSucHL1n?usp=share_link

XII. NOTIFICACIONES

A las entidades **DEMANDADAS**:

- La Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República puede ser notificada en la Carrera 8 No. 7 - 26, en la ciudad de Bogotá D.C., Colombia. E-mail: notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co; contacto@presidencia.gov.co
- La Nación – Ministerio de Defensa Nacional puede ser notificada en la Carrera 54 N° 26 – 25 CAN, en la ciudad de Bogotá D.C., Colombia. E-mail: notificaciones.bogota@mindefensa.gov.co
- La Nación – Ministerio del Interior puede ser notificada en la Carrera 8 No. 7 – 83, en la ciudad de Bogotá D.C., Colombia. E-mail: notificacionesjudiciales@mininterior.gov.co
- La Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional, en la Carrera 54 N° 26 – 25 CAN, Bogotá D.C., Colombia. E-mail: div03@buzonejercito.mil.co
La Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, en la Carrera 54 N° 26 – 25 CAN, en la ciudad de Bogotá D.C., Colombia. E-mail: deval.notificacion@policia.gov.co
- La Nación – Ministerio de Transporte puede ser notificada en la Calle 24 # 60 – 50, Piso 9, Centro Comercial Gran Estación II, en la ciudad de Bogotá D.C., Colombia. E-mail: notificacionesjudiciales@mintransporte.gov.co

- La Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural puede ser notificada en la Avenida Jiménez N°. 7A – 17, en la ciudad de Bogotá D.C., Colombia. E-mail: notificacionesjudiciales@minagricultura.gov.co
- La Gobernación del Departamento del Valle del Cauca, puede ser notificado en la Carrera 6 entre calles 9 y 10 de Santiago de Cali, Edificio Palacio de San Francisco, Colombia. E-mail: njudiciales@valledelcauca.gov.co
- La Gobernación del Departamento del Cauca puede ser notificado en la Carrera 7ª, Calle 4 Esquina Popayán - Cauca. E-mail: notificaciones@cauca.gov.co
- El Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali puede ser notificado en el Centro Administrativo Municipal (CAM) Avenida 2 Norte #10 - 70. Santiago de Cali - Valle del Cauca - Colombia. E-mail: notificacionesjudiciales@cali.gov.co
- El Distrito Especial Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura puede ser notificado en la Edificio CAD Calle 2 Carrera 3 Centro de Buenaventura, Valle del Cauca, Colombia. E-mail: dir_juridico@buenaventura.gov.co
- El Municipio de Buga (V) puede ser notificado en la Carrera 13 No. 6-50 de Buga, Valle del Cauca. E-mail: notificaciones@buga.gov.co
- El Municipio de Jamundí (V) puede ser notificado en la carrera 10 #9-74, Jamundí - Valle del Cauca. Email: notificacionjudicial@jamundi.gov.co
- El Municipio de Dagua (V), Carrera 10 No. 9-30 Dagua-Valle del Cauca. E-mail: contactenos@dagua-valle.gov.co
- El Municipio de Restrepo (V) puede ser notificado en la Carrera 11 No. 9 – 47, Plazoleta Simón Bolívar de Restrepo, Valle del Cauca, Colombia. E-mail: juridica@restrepopoalle.gov.co
- El Municipio de Yotoco (V) puede ser notificado en la Calle 6 No. 4 - 08 de Yotoco, Valle del Cauca, Colombia. E-mail: notificacionjudicial@yotoco-valle.gov.co

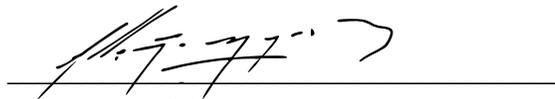
- El Municipio de Caloto (C), puede ser notificado en la Calle 12 No. 4-67, Barrio el Centro Caloto, Cauca. Email: juridica@caloto-cauca.gov.co
- El Municipio de Guachené (C), puede ser notificado en la Calle 4 No. 5 – 46 Jorge Eliécer Gaitán, Guachené - Cauca. Email: notificacionesjudiciales@guachene-cauca.gov.co
- Municipio de Puerto Tejada (C) puede ser notificado en la Carrera 19 con Calle 17 Esquina de Puerto Tejada, Cauca, Colombia. E-mail: notificacionesjudiciales@puertotejada.gov.co
- El Municipio de Villa Rica (c) puede ser notificado en la Calle 2 esq 1 - 187, Villa Rica, Cauca, Colombia. E-mail: oficinajuridica@villarica-cauca.gov.co

A la **DEMANDANTE**:

- Recibirán notificaciones en la dirección física Carrera 15 No. 8-50 Acceso 3, piso 10 Torre Empresarial Delacuesta en Piedecuesta – Santander, y en la dirección electrónica notificaciones@kikes.com.co.

Al suscrito **APODERADO**:

- Recibiré notificaciones en la Carrera 9 No. 81A – 26, Oficina 303, en la ciudad de Bogotá D.C. y a la dirección electrónica ayepesb10@gmail.com.



ALBERTO YEPES BARREIRO

C.C. No. 79.145.017

T.P. No. 29.629 del C. S. de la J.