

## DERECHO AL ACCESO A LA TIERRA-Dimensiones

Primero, la garantía de la seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra, que “incluye el respeto por la propiedad, la posesión, la ocupación [y] la mera tenencia”, en los términos previstos por la ley. Segundo, el acceso progresivo a los bienes y servicios que permitan llevar a cabo los proyectos de vida de la población rural, “como educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial”. Tercero, el acceso a propiedad de la tierra por medio de mecanismos como “la titulación individual, colectiva o mediante formas asociativas; concesión de créditos a largo plazo; creación de subsidios para la compra de tierra; y desarrollo de proyectos agrícolas”, siempre que se cumplan los requisitos previstos por ley.

## ADJUDICACION DE BALDIOS-Finalidad

La adjudicación de baldíos es una de las formas para garantizar el derecho de la población campesina de acceso progresivo a la tierra. Esto, por supuesto, sin que exista un derecho en sí mismo “a la adjudicación de bienes baldíos”.

## CAMPESINOS Y TRABAJADORES RURALES-Sujetos de especial protección constitucional en la jurisprudencia constitucional

El reconocimiento de los campesinos como sujetos de especial protección no implica que “tengan derecho ipso iure a la adjudicación” de baldíos. Si bien la jurisprudencia unificada de la Corte Constitucional ha reconocido que “el acceso progresivo de los campesinos a la tierra requiere la movilización colectiva y sobre todo, su participación, dándole impulso a los procesos agrarios”, la Corte ha precisado que esta participación “no es suficiente para otorgarles (...) un derecho a la adjudicación de bienes baldíos o a extinguir a favor suyo el dominio sobre predios ociosos”.

## ACCESO PROGRESIVO A LA TIERRA DE LOS CAMPESINOS-Jurisprudencia constitucional

1. El derecho de acceso progresivo a la tierra tiene carácter fundamental; 2. Los campesinos son sujetos de especial protección constitucional en determinados escenarios. En concreto,

cuando (i) se encuentren en circunstancias de marginalización y vulnerabilidad o (ii) formen parte de grupos de sujetos de especial protección constitucional; 3. Su condición de sujetos de especial protección constitucional no implica que los campesinos sean titulares per se del derecho a la adjudicación de un bien determinado; 4. Para la adjudicación de baldíos es necesario cumplir con los requisitos subjetivos y objetivos previstos por la Ley 160 de 1994; y 5. En el trámite de los procedimientos administrativos agrarios, el Estado debe garantizar la participación de las comunidades campesinas, conforme a las reglas del debido proceso administrativo.

DERECHO DE PETICION-Respuesta debe ser de fondo, oportuna, congruente y tener notificación efectiva

DERECHO DE PETICION-Relación con otros derechos fundamentales

DERECHO DE PETICION Y DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Núcleo esencial

La efectiva puesta en conocimiento de la respuesta que se brinde a una petición incoada –la cual debe ser de fondo, clara y congruente– es relevante para el ejercicio del derecho al debido proceso. Esto, toda vez que “a partir de que se pone en conocimiento la respuesta a la petición, inicia el término que se tiene para interponer los recursos que procedan contra la decisión tomada por la autoridad”. En consecuencia, “el conocimiento de la respuesta resulta indispensable para la realización del derecho de defensa, como parte del derecho al debido proceso”.

DERECHO DE PETICION Y DERECHO DE ACCESO PROGRESIVO A LA TIERRA-Alcance

El derecho de petición es relevante en el trámite de los procedimientos agrarios porque permite vincular de manera activa al campesino en dichos procesos.

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Consagración constitucional

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Contenido/DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Alcance

La Corte Constitucional ha identificado tres finalidades del debido proceso administrativo, a saber: “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) garantizar la validez de sus propias actuaciones y (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa

de los administrados”.

## DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Elementos esenciales

(i) el acceso a la justicia en libertad e igualdad de condiciones, (ii) el ejercicio de la legítima defensa, (iii) la determinación de trámites y plazos razonables y, por último, (iv) la imparcialidad en el ejercicio de la función pública administrativa.

## DERECHO A UN PLAZO RAZONABLE-Hace parte del debido proceso

La razonabilidad del plazo deberá determinarse “en cada caso particular y ex post”, de conformidad con cuatro criterios definidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: (i) la complejidad del asunto, (ii) la actividad procesal del interesado, (iii) la conducta de la autoridad competente y, por último, (iv) la situación jurídica de la persona interesada.

DERECHO A UN PLAZO RAZONABLE-Autoridades deben informar al interesado sobre las medidas utilizadas, las gestiones llevadas a cabo y las causas que no permitieron dictar una decisión oportuna

Las autoridades tienen el deber de informar al interesado: (i) “las medidas utilizadas”, (ii) “las gestiones realizadas” y (iii) “las causas que no permitieron dictar una decisión oportuna”. Según la Corte, esta regla encuentra fundamento en que “los interesados en la actuación procesal tienen derecho a conocer con precisión y claridad las circunstancias (...) que impiden una resolución pronta de los procesos”, razón por la cual “a los funcionarios no les basta con aducir exceso de trabajo o una significativa acumulación de procesos para justificar el incumplimiento de los términos judiciales, dado que no puede hacerse recaer sobre la persona que acude a la jurisdicción [o a la administración], la ineficiencia o ineficacia del Estado”.

## DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO EN PROCEDIMIENTOS ESPECIALES AGRARIOS-Jurisprudencia constitucional

## DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO EN PROCEDIMIENTOS ESPECIALES AGRARIOS-Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

DERECHO DE PETICION EN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO AGRARIO-Vulneración por Agencia Nacional de Tierras al incumplir los plazos y no responder de forma integral, clara, precisa y actual las solicitudes del peticionario

PROCEDIMIENTO DE DESLINDE-Etapas del procedimiento administrativo Decreto 1465 de 2013

BLOQUEO INSTITUCIONAL INCONSTITUCIONAL-Configuración

La Sala Plena considera que (i) la prolongada inobservancia de los términos procesales en los referidos procedimientos administrativos, (ii) las reiteradas omisiones respecto de las solicitudes de información presentadas y (iii) los excesivos periodos de inactividad procesal denotan un contexto de “parálisis institucional”, que constituye una afectación para los accionantes como sujetos procesales de las actuaciones administrativas a cargo de la ANT.

DEBER DEL ESTADO DE PROMOVER EL ACCESO PROGRESIVO A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA DE TRABAJADORES AGRARIOS-Realización de la dignidad humana

El Estado debe “garantizar unas reglas de juego claras que les permitan a tales personas acceder a la propiedad rural, para así emprender no sólo un trabajo y una actividad económica que les brinde la seguridad económica que necesitan, sino la posibilidad de desarrollar plenamente su identidad campesina”.

DERECHO DE ACCESO PROGRESIVO A LA TIERRA DE POBLACION CAMPESINA-Incumplimiento de los términos en los procedimientos agrarios, impide el goce efectivo del derecho de acceso a la tierra

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO Y DERECHO DE ACCESO PROGRESIVO A LA TIERRA-Decisiones deben ser en plazo razonable

Referencia: Expediente T-7.207.463

Acción de tutela presentada por Salvador Alcántara y otros contra la Agencia Nacional de Tierras (ANT)

Magistrada ponente:

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Bogotá, D.C., ocho (8) de julio de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

1. Síntesis del caso. El 27 de julio de 2018, Salvador Alcántara y otras 106 personas interpusieron acción de tutela en contra de la Agencia Nacional de Tierras (en adelante, ANT). En su solicitud, los accionantes invocaron, entre otros, la protección de sus derechos de petición y al debido proceso administrativo. Esto, debido a que la entidad accionada no había (i) proferido respuesta de fondo frente al derecho de petición presentado por Salvador Alcántara el 26 de abril de 2017, ni (ii) culminado los procedimientos administrativos especiales que adelanta en el corregimiento de “El Garzal”. Tras el trámite de instancias, la tutela fue resuelta por la sentencia T-532 de 2019. Sin embargo, el 16 de diciembre de 2019, los accionantes solicitaron la nulidad de dicha sentencia. Mediante el auto A-272 de 6 de agosto de 2020, la Sala Plena de la Corte declaró la nulidad y ordenó proferir una nueva decisión.

1. Hechos. La acción de tutela versa sobre tres procedimientos administrativos especiales tramitados por la ANT en el corregimiento de “El Garzal”<sup>1</sup>, ubicado en el municipio de Simití, Bolívar:

Procedimientos administrativos tramitados por la ANT

(i) Adjudicación de algunos predios baldíos.

(ii) Revocatoria directa de 62 resoluciones de adjudicación de algunos predios baldíos.

(iii) Deslinde de las tierras que conforman el complejo cenagoso “El Garzal”.

1. Procedimiento de adjudicación de baldíos. Entre 1999 y 2003, varias familias de la comunidad campesina del corregimiento de “El Garzal” solicitaron ante el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (en adelante, INCORA) la adjudicación de los terrenos baldíos que han ocupado en dicho corregimiento<sup>2</sup>. En 2003, el INCORA, mediante múltiples resoluciones<sup>3</sup>, adjudicó a varios miembros de esta comunidad los terrenos baldíos ocupados<sup>4</sup>. Sin embargo, los adjudicatarios de dichas resoluciones<sup>5</sup>, entre ellos, Salvador Alcántara<sup>6</sup>, no han podido registrarlas. Según los accionantes, esto es así, porque a la fecha la ANT no ha culminado los procedimientos de (i) revocatoria directa que el INCORA inició respecto de 62 resoluciones de adjudicación en el 2007 y (ii) deslinde del complejo cenagoso “El Garzal” que el INCODER inició en el 2013<sup>7</sup>.

1. Procedimientos de revocatoria directa. El 20 de marzo de 2007, Jairo Alfonso Barreto Esguerra solicitó la revocatoria directa de 62 resoluciones de adjudicación de baldíos proferidas por el INCORA, por considerar que estas recaen sobre predios de propiedad privada<sup>8</sup>. En consecuencia, el 15 de marzo de 2011<sup>9</sup>, el INCODER inició los procedimientos administrativos de revocatoria directa correspondientes<sup>10</sup>. Tras la supresión y posterior liquidación del INCODER, la ANT asumió la competencia sobre 56 de los 62 procedimientos administrativos de revocatoria directa tramitados por el INCODER<sup>11</sup>. Esto, por cuanto “seis (6) expedientes (...) se encuentran en solicitud de ubicación ante la Subdirección Administrativa y Financiera”<sup>12</sup>. La ANT manifestó que, de no ubicarlos, procederá con “el procedimiento administrativo de reconstrucción de expedientes que adoptó la Agencia Nacional conforme al Protocolo ADMBS-P-007 y al artículo 126 del Código General de Proceso”<sup>13</sup>.

1. Procedimiento de deslinde del complejo cenagoso “El Garzal”. Desde el 2013<sup>14</sup>, el

INCODER inició el procedimiento administrativo de deslinde del complejo cenagoso “El Garzal” 15, con el objetivo de identificar cuáles terrenos pertenecen a la Nación y cuáles a los particulares<sup>16</sup>. Mediante autos de 7 de febrero de 2017 y 28 de noviembre de 2019, la ANT (i) avocó conocimiento formal de este procedimiento y (ii) decretó la práctica de pruebas y las diligencias de inspección ocular. Según indicó la ANT, estas diligencias se encuentran en trámite<sup>17</sup>, toda vez que, hasta la fecha, solo ha “recorrido un 23%”<sup>18</sup> del complejo cenagoso. El área restante “pretende ser cubierta en dos visitas de campo adicionales”<sup>19</sup>, previstas para los meses de mayo y noviembre de 2021<sup>20</sup>.

1. Solicitudes de información presentadas por los accionantes ante el INCODER. Mediante derecho de petición de 15 de noviembre de 2013, reiterado el 8 de junio de 2016, Salvador Alcántara y otros habitantes del corregimiento de “El Garzal” presentaron las siguientes solicitudes ante el INCODER<sup>21</sup>:

Información actualizada sobre

1. El procedimiento de revocatoria directa de 62 resoluciones de adjudicación de baldíos en el corregimiento de “El Garzal”.
2. El trámite de deslinde del complejo cenagoso “El Garzal”.
3. Si la entidad adelantaba algún otro procedimiento agrario en el corregimiento de “El Garzal”.

Asignar una cita

4. Para “dialogar sobre el caso de El Garzal, el estado actual y los procedimientos a seguir”.

1. Respuestas del INCODER. Mediante oficios del 27 de noviembre de 2015 y 8 de junio de 2016, el INCODER profirió dos respuestas al derecho de petición. En estas, indicó que requería más tiempo para contestar la solicitud de información, en razón de (i) la complejidad de la petición<sup>22</sup> y (ii) la transición institucional derivada de la liquidación del INCODER<sup>23</sup>.

1. Derecho de petición del 26 de abril de 2017. El 26 de abril de 2017, Salvador Alcántara solicitó la siguiente información a la ANT:

#### Peticiones

#### Información sobre

1. El “estado actual de los trámites de revocatoria directa de [las] 62 resoluciones de adjudicación”<sup>24</sup>.
2. Si “existe algún procedimiento agrario especial sobre las tierras del corregimiento ‘El Garzal’”<sup>25</sup>.
3. Si “existe un plan especial de intervención o de priorización para brindar solución pronta a las familias de ‘El Garzal’”<sup>26</sup>.

#### Expedir copias

4. Del “informe de la inspección ocular (preliminar) y del expediente de delimitación de los terrenos del complejo cenagoso de ‘El Garzal’, ordenada mediante resolución No. 106 del 29 de enero de 2013”<sup>27</sup>.

1. Respuestas al derecho de petición presentado el 26 de abril de 2017. La ANT profirió dos respuestas en relación con este derecho de petición. La primera, el 29 de diciembre de 2017<sup>28</sup>, que fue notificada el 26 de febrero de 2018<sup>29</sup>. La segunda, el 9 de mayo de 2019<sup>30</sup>, que fue notificada el mismo día<sup>31</sup>. Estas respuestas se sintetizan así:

#### Respuestas proferidas por la ANT

#### Primera respuesta

La entidad indicó que había solicitado “a la Oficina de Gestión Documental y Archivo (...) el préstamo del expediente de titulación de la resolución de adjudicación referenciada” y, por



tanto, que, “una vez se allega[ra] dicho expediente, [verificaría] si es procedente el trámite de la solicitud”.

## Segunda respuesta<sup>32</sup>

La entidad precisó que, “de los 63 predios que se encuentran ubicados en el corregimiento de El Garzal, (...) solo fueron entregados 12 expedientes, (...) en los que se encuentra como última actuación adelantada por el extinto INCODER autos por medio de los cuales se decretó práctica de pruebas”. Además, afirmó que, “frente a los 51 expedientes restantes, la Oficina de Gestión Documental (...) solicitó la búsqueda de los mismos al Patrimonio Autónomo de Remanentes en Liquidación INCODER-PAR, quien dio respuesta informando que, una vez realizada la búsqueda de los expedientes solicitados, no se encontró información al respecto”. Con todo, precisó que, en caso de no encontrar los expedientes, “proceder[ía] a (...) dar inicio a la reconstrucción de los mismos”.

1. Solicitud de tutela. El 27 de julio de 2018<sup>33</sup>, Salvador Alcántara y otros 106 habitantes del corregimiento de “El Garzal” interpusieron acción de tutela en contra de la ANT<sup>34</sup>, por considerar que dicha entidad vulneró sus derechos fundamentales de petición, al debido proceso, a la tierra y al territorio, a la dignidad humana, al trabajo, a la vivienda digna, a la alimentación adecuada, a la seguridad alimentaria y al acceso a la información. Sin embargo, solo dieron cuenta de las afectaciones a los derechos de petición y al debido proceso administrativo. En efecto, los accionantes se limitaron a enlistar los otros derechos, sin referir amenazas o vulneraciones concretas de los mismos. Respecto del derecho de petición, indicaron que “la última solicitud de información se realizó el 26 de abril de 2017 [y], pese a que en el mes de febrero de 2018 la ANT brindó una respuesta a la solicitud, (...) no se ha otorgado una respuesta de fondo, vulnerando el derecho de petición y acceso a la información de la comunidad de El Garzal”<sup>35</sup>. Respecto del derecho al debido proceso, precisaron que la ANT ha dilatado sin justificación alguna el trámite de los procedimientos administrativos especiales de revocatoria directa y deslinde del complejo cenagoso “El Garzal”. En particular, los accionantes solicitaron que se ordene a la ANT<sup>36</sup>:

## Pretensiones de la tutela

## Amparar

1. El derecho de petición de Salvador Alcántara en relación con la solicitud del 26 de abril de 2017.

## Brindar información actualizada sobre

2. El “proceso de revocatoria de las 62 resoluciones de adjudicación de baldíos a favor de campesinos (...) iniciado por el INCODER”.

3. El “proceso de deslinde del complejo cenagoso El Garzal (...) iniciado por el INCODER”.

4. El “proceso de adjudicación de baldíos en el corregimiento de El Garzal, municipio de Simití, Bolívar”.

## Culminar dentro de un plazo razonable y sin dilaciones injustificadas

5. El “procedimiento de revocatoria de las 62 resoluciones de adjudicación de baldíos”.

6. El “procedimiento administrativo de deslinde del complejo cenagoso El Garzal”.

7. El “procedimiento de adjudicación de baldíos a favor de las familias campesinas del corregimiento (...) que cumplan con los requisitos para ser sujetos de reforma agraria”.

## Conformar una mesa de trabajo interinstitucional

8. Para “que adopte un plan estratégico con la finalidad de solucionar la situación” de la comunidad campesina de El Garzal<sup>37</sup>.

1. Respuesta de la entidad accionada. El 6 de agosto de 2018, la ANT señaló que (i) no existía amenaza para los derechos fundamentales invocados y que (ii) la acción de tutela no era procedente. Sobre lo primero, explicó que se configuró “el fenómeno jurídico de hecho superado, toda vez que mediante oficio No. 20174021079411 del 29 de diciembre de 2017, se dio respuesta a la solicitud del accionante”<sup>38</sup>. Sobre lo segundo, indicó que la acción de tutela no satisfacía los requisitos de (a) inmediatez, dado que los accionantes recibieron “una

respuesta administrativa que quedó en firme hace más de (8) meses”<sup>39</sup>, y (b) subsidiariedad, por cuanto la apoderada de los accionantes “no puede pretender que mediante la acción de tutela se realice la revocatoria directa de las 62 resoluciones [ni la] titulación de un predio baldío”<sup>40</sup>. En adición, la entidad manifestó que, ante la cantidad de solicitudes de adjudicación de baldíos a personas naturales, “debe hacer una priorización (...) atendiendo a criterios estratégicos de descongestión que permitan una selección de procesos a impulsar en cada vigencia”<sup>41</sup>.

1. Sentencia de primera instancia. El 31 de octubre de 2018, el Juez Veintiséis Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá declaró improcedente el amparo<sup>42</sup>. Al respecto, concluyó que: (i) la apoderada de los accionantes no estaba legitimada para actuar en el proceso, por cuanto los derechos de petición previos fueron “presentados por otras organizaciones sociales”<sup>43</sup>; (ii) la acción no cumplía el requisito de subsidiariedad, porque antes de interponer la tutela, los accionantes “no [presentaron] solicitud alguna relacionada con que se le brinde información actualizada sobre los procesos de adjudicación, revocatoria y deslinde”<sup>44</sup> y, en todo caso, podían acudir ante “la jurisdicción especializada natural que [se ocupa] de la legalidad de la actividad administrativa”<sup>45</sup> y, por último, (iii) la acción no cumplía el requisito de inmediatez, dado que “la última actuación de la administración [fue] en el 2017, con la respuesta de un derecho de petición”<sup>46</sup>. En relación con la pretensión de conformar una mesa interinstitucional, el a quo señaló que no procedía ordenarla, porque “desborda ampliamente la competencia del juez de tutela”<sup>47</sup>.

1. Impugnación. Los accionantes impugnaron esta decisión, con fundamento en cuatro argumentos. Primero, la acción de tutela sí cumple el requisito de subsidiariedad, porque su pretensión no se dirige a que el juez constitucional dicte decisión de fondo dentro de los procesos que adelanta la ANT, sino a evidenciar “la afectación de los derechos fundamentales de la comunidad”<sup>48</sup>. Esto, toda vez que “por la vía administrativa y dentro de un plazo razonable no se ha llegado a una respuesta definitiva”<sup>49</sup> en estos procedimientos. Por esta razón, solicitan la adopción de las medidas que determinó “la Corte Constitucional en los fallos SU-235 de 2016 y SU-426 de 2016”. Segundo, la acción de tutela sí cumple el

requisito de inmediatez, por cuanto, a pesar de que “la respuesta brindada se encuentra fechada en diciembre de 2017, la misma fue notificada hasta el mes de febrero de 2018”<sup>50</sup>. Tercero, la apoderada sí está legitimada para actuar en el proceso, toda vez que el titular del derecho de petición es Salvador Alcántara y no quien ejerza su representación judicial, por lo que es irrelevante que ella no hubiera presentado los derechos de petición. Cuarto, las respuestas proferidas por la ANT desconocen los requisitos jurisprudenciales sobre el derecho de petición, debido a que la respuesta de la ANT no ha sido “de fondo, clara y precisa sobre las etapas procesales en las cuales se encuentran los procesos de revocatoria directa, deslinde del complejo cenagoso de El Garzal”<sup>51</sup>.

1. Sentencia de segunda instancia. El 14 de diciembre de 2018, la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá resolvió (i) revocar parcialmente el fallo impugnado; (ii) amparar el derecho fundamental de petición; (iii) ordenar a la ANT que, en el término de 10 días, proceda a resolver la solicitud de información presentada en el mes de abril de 2017 por Salvador Alcántara y (iv) confirmar en lo demás la providencia impugnada. El Tribunal concluyó que la petición de información presentada por el solicitante “para que se le indicara el estado actual del trámite de revocatoria directa de las 62 resoluciones emitidas por el INCODER, (...) no ha tenido respuesta alguna por parte de la ANT”. Esto, por cuanto, “en el comunicado del 29 de diciembre de 2017, [la entidad] se limitó a indicar que había solicitado en préstamo el respectivo expediente para dar trámite a lo peticionado, lo que en manera alguna constituye una respuesta”<sup>52</sup>.

1. Trámite de revisión ante la Corte Constitucional<sup>53</sup>. Mediante auto del 29 de abril de 2019, el magistrado sustanciador decretó la práctica de pruebas, con el fin de aclarar: (i) si la ANT contestó la petición de información presentada por los accionantes el 26 de abril de 2017; (ii) cuál era el estado de cumplimiento de la orden impartida por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá a la ANT; (iii) qué actuaciones había adelantado la ANT para dar respuesta a las solicitudes de información presentadas por los accionantes y, por último, (iv) cómo y cuándo los accionantes obtuvieron las copias del proceso administrativo de deslinde del complejo cenagoso “El Garzal”, las cuales fueron allegadas

como prueba junto a la acción de tutela.

## Partes

### Respuestas en sede de revisión

#### Accionantes

1. Allegó constancia de recibido del oficio mediante el cual la ANT contestó, de forma parcial, la petición de información presentada por Salvador Alcántara el 26 de abril de 2017.
2. Indicó que, “hasta el momento, la (...) ANT no ha dado respuesta a la solicitud de información presentada por el apoderado de la comunidad El Garzal el pasado 26 de abril de 2017, de acuerdo con la orden establecida en el numeral primero de la sentencia de segunda instancia”.
3. Señaló que, luego de la interposición de la acción de tutela, “el 11 de octubre de 2018 (...) se logró concertar una reunión con funcionarios de la Subdirección de Acceso a Tierra por Demanda y Descongestión y de la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica”<sup>55</sup>.
4. Preciso que “las copias del proceso especial agrario de deslinde del Complejo Cenagoso El Garzal fueron obtenidas en el mes de febrero de 2014, en virtud de una solicitud radicada ante el INCODER”.

#### ANT

1. Remitió constancia de envío del oficio mediante el cual la ANT contestó la petición de información presentada por Salvador Alcántara el 26 de abril de 2017.
2. Allegó copia de la respuesta mediante la cual la entidad dio cumplimiento a la orden que le

impartió la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito de Bogotá.

3. Precisó que “la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica (...) a través del grupo de deslinde o delimitación de las tierras de propiedad de la Nación, sostuvo una reunión con Salvador Alcántara, en la cual le informó el estado actual del proceso agrario de deslinde que se adelanta sobre el Complejo Cenagoso El Garzal”<sup>56</sup>.

1. Sentencia T-532 de 2019. La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional confirmó la decisión de segunda instancia. En consecuencia, amparó el derecho fundamental de petición de Salvador Alcántara y declaró improcedentes las demás pretensiones de la acción de tutela. De un lado, en relación con el derecho de petición formulado por Salvador Alcántara, concluyó que la ANT omitió pronunciarse sobre la totalidad de las solicitudes de información presentadas por el accionante. Por tanto, indicó que la entidad debía pronunciarse “de forma integral, clara y precisa sobre todos los interrogantes formulados por el solicitante en el derecho de petición del 26 de abril de 2017”. Además, dado que el accionante solicitó copias del “informe de la inspección ocular (preliminar) y del expediente de delimitación de los terrenos del complejo cenagoso de El Garzal, ordenada mediante resolución No. 106 del 29 de enero de 2013”, ordenó que procediera con esta solicitud. De otro lado, respecto a las pretensiones declaradas improcedentes, advirtió que “los hechos acreditados en el expediente no justifican la intervención excepcional y transitoria del juez de tutela en relación con las pretensiones que fueron declaradas improcedentes”, entre otras razones, porque “los accionantes cuentan con el acompañamiento y la representación judicial de distintas organizaciones y entidades, por medio de los cuales pueden solicitar en cualquier momento el impulso procesal de las actuaciones administrativas”.

1. Nulidad de la sentencia T-532 de 2019. El 16 de diciembre de 2019, los accionantes solicitaron la nulidad de la sentencia T-532 de 2019. Esto, con base en dos cargos<sup>57</sup>: (i) desconocimiento del precedente constitucional<sup>58</sup> y (ii) omisión de análisis de asuntos de relevancia constitucional<sup>59</sup>. Mediante el auto A-272 del 6 de agosto de 2020<sup>60</sup>, la Corte Constitucional declaró la nulidad de esta sentencia, por dos razones. Primero, “la jurisprudencia de esta Corporación en modo alguno ha exigido la formulación previa de una

solicitud de impulso procesal como requisito de procedibilidad”. Segundo, el asunto sub judice “presenta semejanzas fácticas y normativas importantes” con las sentencias SU-235 de 2016 y SU-426 de 2016. Según indicó, “[e]n uno y otro caso la Corte reiteró pacíficamente las reglas generales de procedibilidad de la acción de tutela” y “[n]inguno de estos fallos estableció un requisito según el cual es necesario determinar si los demandantes han pedido previamente el impulso de las actuaciones ante la autoridad”.

1. Actuaciones posteriores en sede de revisión. Mediante los autos de 26 de noviembre de 2020 y de 11 de marzo de 2021, la Sala Plena y la magistrada sustanciadora convocaron a las partes y las autoridades involucradas en este asunto<sup>61</sup>, con el fin de recaudar los elementos probatorios necesarios para adoptar una decisión de fondo en relación con la presunta vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes. A continuación, se sintetizan las respuestas allegadas por las partes y las entidades vinculadas a este trámite<sup>62</sup>:

#### Respuesta de la ANT

1. Señaló que cumplió la orden impartida por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, contenida en la sentencia de segunda instancia del 14 de diciembre de 2018, que fue confirmada por la sentencia T-532 de 2019 de la Corte Constitucional<sup>63</sup>.

3. Precisó que el proceso de deslinde del complejo cenagoso “El Garzal” se encuentra en “etapa probatoria”<sup>66</sup> y, a la fecha, reporta “un avance del 23%”<sup>67</sup>. Según informó, “los resultados de la visita fueron analizados en el informe técnico”<sup>68</sup> que fue aprobado el 7 de mayo de 2021.

4. Afirmó que “el Procedimiento Agrario de Deslinde del Complejo Cenagoso El Garzal ha sido priorizado, debido a su condición de caso emblemático”<sup>69</sup>. Es más, en razón de la priorización decretada, “la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica (...) ha llevado a cabo [varias visitas de inspección ocular] para la delimitación del complejo cenagoso El Garzal”<sup>70</sup>.

#### Respuesta de los accionantes

1. Indicaron que “la Agencia Nacional de Tierras – ANT no ha cumplido con la orden impartida por el Tribunal Superior de Bogotá (Sala Penal) en la sentencia del 14 de diciembre de 2018, confirmada por la sentencia T-532 de 2019”.

2. Precisaron que, “entre septiembre de 2019 y diciembre de 2020, la ANT solo ha podido encontrar cinco (5) expedientes”. Además, “desde hace más de un (1) año, la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión de la ANT tiene en su poder el pronunciamiento sobre las pruebas respecto a doce (12) expedientes de revocatoria directa, sin que hasta el momento haya proferido una decisión de fondo o por lo menos informado las razones para una nueva demora en el proceso de revocatoria directa”.

3. Destacaron que “el proceso de deslinde del complejo cenagoso inició en 2013, y que después de ocho (8) años aún se encuentra en etapa probatoria”.

4. Reiteraron que “esta acción de tutela (...) se refiere a la falta de respuesta estatal para tramitar una serie de procesos administrativos en una comunidad cuyos integrantes son campesinos y víctimas del conflicto armado colombiano”. Por tanto, “es necesario que se emitan órdenes de carácter estructural que le permitan a la ANT (...) adoptar medidas de coordinación interna y de colaboración con otras entidades y el Ministerio Público que contribuyan a la tramitación y decisión en un plazo razonable de procesos agrarios”.

Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios de la Procuraduría General de la Nación

1. Sostuvo que la ANT ha vulnerado los derechos fundamentales de la comunidad de campesinos de “El Garzal”, dado el tiempo que ha transcurrido sin que hubiere proferido decisión definitiva sobre los procesos administrativos de revocatoria directa y de deslinde.

2. Informó que, en el marco de la agencia especial de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, propició “un trabajo interinstitucional y de articulación entre la (...) ANT y la autoridad ambiental de la jurisdicción donde se encuentra ubicado el predio”, para agilizar los procedimientos de deslinde de las tierras de la Nación. Por esta razón, en diciembre de 2019, la ANT y la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar suscribieron el Convenio Interadministrativo 1281 para lograr las metas de avance del proceso en el caso del “El Garzal”.



3. Manifestó que han transcurrido más de 9 años desde que la autoridad agraria inició la etapa previa del proceso de deslinde, “tiempo más que suficiente para que a las comunidades campesinas de ‘El Garzal’, sujetos de especial protección, se les hayan proferido decisiones definitivas”.

4. Adjuntó el “informe final de actuación preventiva de deslinde, recuperación y reglamentación de uso y manejo de terrenos comunales en la región caribe colombiana”, en el cual se sustentó la priorización, entre otros, del complejo cenagoso “El Garzal”.

Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Simití

Indicó que los folios de matrículas de los predios que conforman el corregimiento de “El Garzal” “exhiben su real situación jurídica con la inscripción de las medidas solicitadas por la ANT”.

Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CSB)

Afirmó que, el 2 de diciembre de 2019, suscribió “el Convenio Interadministrativo No. 128 de 2019, cuyo objeto definido en la cláusula primera es ‘aunar esfuerzos técnicos, administrativos, logísticos y humanos [con la ANT], para obtener la delimitación técnico ambiental de los bienes de la nación, sobre los cuales se adelantan procedimientos agrarios de deslinde’”.

## I. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones de tutela proferidas en el expediente de la referencia, según lo dispuesto por los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política.

## 1. Delimitación del asunto, objeto de la decisión y metodología

1. Delimitación del asunto. Los accionantes afirmaron que la ANT vulneró sus derechos fundamentales de petición, al debido proceso, a la tierra y al territorio, a la dignidad humana, al trabajo, a la vivienda digna, a la alimentación adecuada, a la seguridad alimentaria y al acceso a la información. En particular, explicaron la presunta vulneración de los derechos de petición y al debido proceso administrativo. En adición, la Sala Plena advierte que la presunta vulneración del derecho al debido proceso administrativo podría incidir de manera negativa en la satisfacción de las eventuales pretensiones legítimas de acceso progresivo a la tierra que pudieran tener los campesinos del corregimiento de “El Garzal”. Por tanto, delimitará su análisis a la presunta vulneración de los derechos de petición y debido proceso administrativo, así como a su eventual incidencia en la afectación del acceso progresivo a la tierra por parte de la población campesina.

1. Con todo, la Sala Plena advierte que, según las pruebas que obran en el expediente, la naturaleza de los predios identificados como baldíos por los accionantes es incierta, toda vez que en la actualidad existen múltiples reclamaciones respecto de la naturaleza jurídica de dichos inmuebles, por considerar que son predios de propiedad privada<sup>71</sup>. Por lo demás, en el asunto sub judice, las partes no discuten el régimen previsto por la Ley 160 de 1994 para promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y otros servicios públicos rurales.

1. Objeto de la decisión. El caso sub judice versa sobre: (i) la presunta vulneración del derecho fundamental de petición, por cuanto la entidad no ha emitido respuesta oportuna y de fondo al derecho de petición presentado por Salvador Alcántara el 26 de abril de 2017; (ii) la presunta vulneración del debido proceso administrativo de los accionantes, toda vez que la ANT no ha cumplido con los términos previstos para tramitar los procedimientos

administrativos especiales objeto de la solicitud de amparo (párr. 10, supra), y (iii) la eventual afectación del derecho de acceso progresivo a la tierra de los miembros de la comunidad campesina de “El Garzal”, dada la demora injustificada de la ANT para resolver dichos procedimientos administrativos. Los accionantes formularon 8 pretensiones<sup>72</sup>, a saber:

Pretensiones relacionadas con la protección del derecho de petición<sup>73</sup>

Amparar

1. El derecho de petición de Salvador Alcántara en relación con la solicitud del 26 de abril de 2017.

Brindar información actualizada sobre

2. El proceso de revocatoria de las 62 resoluciones de adjudicación de baldíos a favor de campesinos iniciado por el INCODER.

3. El proceso de adjudicación de baldíos en el corregimiento de “El Garzal”.

4. El proceso de deslinde del complejo cenagoso “El Garzal” iniciado por el INCODER.

Pretensiones relacionadas con la protección del derecho al debido proceso administrativo<sup>74</sup>

Culminar dentro de un plazo razonable y sin dilaciones injustificadas

5. Dentro del procedimiento de revocatoria de las 62 resoluciones de adjudicación de baldíos en el corregimiento referido.

6. En el procedimiento administrativo de deslinde del complejo cenagoso “El Garzal”.

7. El procedimiento de adjudicación de baldíos a favor de las familias campesinas del corregimiento que cumplan con los requisitos para ser sujetos de reforma agraria, de conformidad con la Ley 160 de 1994.

Conformar una mesa de trabajo interinstitucional

8. Para que adopte un plan estratégico con la finalidad de solucionar la situación de la comunidad campesina de “El Garzal”.

## 1. Análisis de procedibilidad

1. Legitimación en la causa por activa. La petición del 26 de abril de 2017 (párr. 8, *supra*), que originó la tutela sub judice, fue solicitada por Salvador Alcántara<sup>75</sup>. Esto, por cuanto fue presentada por Reymundo Vásquez Barrios, en calidad de apoderado suplente de Salvador Alcántara, que no de la comunidad campesina de “El Garzal”, o algún otro miembro de la misma<sup>76</sup>. En consecuencia, solo él está legitimado por activa para solicitar el amparo del derecho de petición<sup>77</sup>. Por otro lado, en relación con la afectación al derecho al debido proceso administrativo, así como con la posible afectación que la vulneración de este derecho implica para el ejercicio del acceso progresivo a la tierra, la Sala considera que tanto Salvador Alcántara como los otros 106 tutelantes tienen interés directo y particular<sup>78</sup> en el resultado del proceso de tutela, bien sea en relación con el trámite de revocatoria directa de las 62 resoluciones de adjudicación<sup>79</sup>, como con el trámite de deslinde del complejo cenagoso “El Garzal”<sup>80</sup>, o con ambos<sup>81</sup>.

1. Legitimación en la causa por pasiva. La tutela satisface el requisito de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto la ANT es la entidad de naturaleza pública (i) ante la cual se presentó el derecho de petición, (ii) competente para resolver de fondo los procedimientos administrativos especiales de interés de los accionantes<sup>82</sup> y, por último, (iii) a la que se le endilga la presunta vulneración de los derechos fundamentales de petición y debido proceso administrativo, así como la eventual afectación del acceso progresivo a la tierra.

1. Inmediatez. La acción de tutela satisface el requisito de inmediatez, por cuanto se

interpuso en un plazo oportuno y razonable. Al respecto, entre el hecho generador de la presunta vulneración de los derechos fundamentales alegados y la presentación de la acción de tutela transcurrieron 5 meses. En efecto, en el expediente obra prueba de que el oficio del 29 de diciembre de 2017<sup>83</sup>, proferido por la ANT en respuesta al derecho de petición presentado por el accionante el 26 de abril de 2017, fue notificado el 26 de febrero de 2018. Por su parte, la acción de tutela fue interpuesta el 27 de julio de 2018. Además, hasta la fecha de interposición de la presente acción de tutela, la accionada no había culminado los procedimientos administrativos especiales de interés de los accionantes.

1. Subsidiariedad. La Corte Constitucional ha sostenido que la acción de tutela solo resulta procedente cuando el accionante no tenga a su disposición otro medio de defensa judicial “idóneo y eficaz para garantizar la protección de sus derechos fundamentales”<sup>84</sup>. Esto, salvo que la acción de tutela “se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”<sup>85</sup>. En este evento, a pesar de que existan otros medios de defensa judicial idóneos y eficaces, el juez debe otorgar el amparo constitucional como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

1. La eficacia e idoneidad de los mecanismos de defensa judicial que se presentan como principales deben ser analizadas en el caso concreto<sup>86</sup>. La Corte<sup>87</sup> ha precisado que, para determinar la idoneidad y eficacia de los medios judiciales ordinarios, “el juez debe enmarcar su análisis en las particularidades de cada caso, pues al relacionarse el carácter idóneo del mecanismo con su aptitud material para producir el efecto protector de los derechos fundamentales, y la eficacia con la posibilidad de brindar un amparo eficaz, oportuno e integral, resulta clara la imposibilidad de establecer criterios abstractos y generales para su valoración”<sup>88</sup>.

1. Por consiguiente, en el asunto sub judice, corresponde a la Sala (i) examinar si los accionantes cuentan con otro medio de defensa judicial para la protección de sus derechos fundamentales y, de ser así, (ii) valorar su idoneidad y eficacia, en atención a las

circunstancias particulares en las que se encuentran los accionantes. Ahora bien, en caso de que dichos mecanismos sean idóneos y eficaces, la Sala deberá valorar si se acredita el supuesto de perjuicio irremediable.

1. La acción de tutela satisface el requisito de subsidiariedad. Esto, por cuanto los accionantes no disponen de otro mecanismo judicial idóneo para la protección de sus derechos fundamentales en el caso concreto. De un lado, respecto a la petición presentada el 26 de abril de 2017 (párr. 8, *supra*), la Sala Plena advierte que Salvador Alcántara (i) “elevó la correspondiente petición”<sup>89</sup> antes de acudir a la tutela; (ii) alegó que la respuesta que profirió la entidad accionada no satisfizo los requisitos de la jurisprudencia constitucional para el efecto, por cuanto no fue oportuna ni de fondo y, por último, (iii) no cuenta con otro medio de defensa judicial o administrativo para proteger ese derecho fundamental<sup>90</sup>. En su petición, el accionante solicitó información respecto de (i) los trámites de revocatoria directa de 62 resoluciones de adjudicación expedidas a favor de algunas familias campesinas del corregimiento de “El Garzal”, (ii) así como de los demás procedimientos agrarios especiales que la accionada tramita en dicho corregimiento. Si bien no pidió de manera explícita información sobre los procedimientos de adjudicación y deslinde del complejo cenagoso, del contenido de la petición sí es posible inferir que el accionante se refirió, en términos generales, al proceso de adjudicación de baldíos y al proceso de deslinde del complejo cenagoso “El Garzal”<sup>91</sup>. Por tanto, la Sala analizará de fondo esta solicitud de amparo.

1. De otro lado, respecto al derecho al debido proceso, la Sala constata que la acción de tutela satisface el requisito de subsidiariedad. En efecto, si bien los accionantes pueden solicitar en cualquier momento el impulso procesal de las actuaciones administrativas que adelanta la entidad accionada, la Corte considera que, en el caso sub judice, no es razonable exigir a los accionantes que los agoten antes de acudir a la tutela. Esto, por el tiempo transcurrido desde el inicio de estos procedimientos y la ausencia de respuesta oportuna y de fondo frente a las diversas solicitudes de información presentadas por los accionantes.

1. La Sala Plena constata que la ANT, (i) desde el año 2003, es decir hace 18 años, adelanta el procedimiento de adjudicación de baldíos en el corregimiento de “El Garzal”; (ii) desde el año 2007, es decir, hace 14 años, tramita el procedimiento de revocatoria directa de 62 resoluciones de adjudicación y, por último, (iii) el año 2013, es decir, hace 8 años, dio inicio al procedimiento de deslinde del complejo cenagoso “El Garzal”. Además, durante este tiempo los accionantes han presentado múltiples derechos de petición para conocer el estado de dichos procedimientos. Sin embargo, hasta la fecha de presentación de esta tutela, la entidad no había emitido respuesta oportuna ni proferido decisión de fondo sobre los mismos. Esto, prima facie, podría incidir en la satisfacción de las eventuales pretensiones legítimas de acceso a la tierra que pudieran tener los campesinos accionantes, algunos de los cuales son sujetos de especial protección constitucional<sup>92</sup>. Esta condición se explica en razón de su marginalización y vulnerabilidad, que atiende, entre otras, a los diversos actos de violencia que a lo largo de los años diversos grupos armados han perpetrado en su contra<sup>93</sup>.

1. Por lo demás, la Sala Plena advierte que la pretensión relativa a conformar una mesa de trabajo interinstitucional está asociada al remedio judicial que los accionantes consideran pertinente para el caso concreto, que no a la presunta “amenaza o vulneración directa, concreta y particular de los derechos fundamentales”<sup>94</sup> cuya protección se pretende. Al respecto, la Sala adoptará el remedio judicial que, habida cuenta de las circunstancias fácticas y jurídicas del caso concreto, considere idóneo y adecuado. El análisis de los requisitos de procedibilidad se sintetiza así:

Pretensiones relacionadas con el derecho de petición

Procedencia

Amparar

1. El derecho de petición presentado por Salvador Alcántara el 26 de abril de 2017.

Cumple

Brindar información actualizada sobre

2. El proceso de revocatoria de las 62 resoluciones de adjudicación de baldíos a favor de campesinos del corregimiento de “El Garzal”.

Cumple

3. El proceso de adjudicación de baldíos en el corregimiento de “El Garzal”.

Cumple

4. El proceso de deslinde del complejo cenagoso “El Garzal”.

Cumple

Pretensiones relacionadas con el derecho al debido proceso

Procedencia

Proferir decisión de fondo dentro de un plazo razonable y sin dilaciones injustificadas

5. En el procedimiento de revocatoria de las 62 resoluciones de adjudicación de baldíos a favor de campesinos del corregimiento “El Garzal”.

Cumple

6. En el procedimiento administrativo de deslinde del complejo cenagoso “El Garzal”.

Cumple

Cumple

Conformar una mesa de trabajo interinstitucional

8. Para que adopte un plan estratégico con la finalidad de solucionar la situación del derecho a la tierra y el territorio de la comunidad campesina de “El Garzal”.



Corresponde a uno de los remedios judiciales que deberá valorar la Corte al resolver de fondo la cuestión

## 1. Análisis de fondo

1. Problemas jurídicos. Corresponde a la Corte resolver los siguientes problemas jurídicos: (i) ¿la ANT vulneró el derecho fundamental de petición de Salvador Alcántara en relación con la solicitud presentada el 26 de abril de 2017? y (ii) ¿la ANT vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo de Salvador Alcántara y los otros 106 accionantes de la comunidad de “El Garzal”, por cuanto no ha proferido decisión de fondo en los procedimientos especiales agrarios que adelanta en dicho corregimiento? Estos problemas jurídicos serán examinados con base en la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el derecho de acceso progresivo a la tierra y la especial protección constitucional a las comunidades campesinas.

1. Metodología. Para resolver estos problemas jurídicos, la Corte reiterará su jurisprudencia sobre: (i) el derecho de acceso progresivo a la tierra y la población campesina como sujetos de especial protección constitucional, (ii) el derecho fundamental de petición y, por último, (iii) el derecho al debido proceso administrativo. Con este fundamento, la Corte resolverá el caso concreto.

1. Derecho de acceso progresivo a la tierra y población campesina. Reiteración de jurisprudencia

1. Reconocimiento constitucional del derecho al acceso progresivo a la tierra. El artículo 64 de la Constitución Política prescribe que, entre otros, “es deber del Estado promover el

acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa". Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el derecho de acceso progresivo a la tierra tiene carácter fundamental. Esto es así, habida cuenta de (i) la obligación prevista por el artículo 64 ibídem, según la cual el Estado debe "promover el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios"<sup>95</sup>; (ii) su carácter subjetivo, "en la medida que su contenido ha sido delimitado por el texto constitucional, en leyes como la 160 de 1994 y la jurisprudencia constitucional"<sup>96</sup>, y, por último, (iii) de su relevancia para "la realización de la dignidad humana"<sup>97</sup>.

1. Dimensiones del derecho al acceso progresivo a la tierra. El derecho de acceso a la tierra protege tres dimensiones. Primero, la garantía de la seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra<sup>98</sup>, que "incluye el respeto por la propiedad, la posesión, la ocupación [y] la mera tenencia"<sup>99</sup>, en los términos previstos por la ley. Segundo, el acceso progresivo a los bienes y servicios que permitan llevar a cabo los proyectos de vida de la población rural, "como educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial"<sup>100</sup>. Tercero, el acceso a propiedad de la tierra por medio de mecanismos como "la titulación individual, colectiva o mediante formas asociativas; concesión de créditos a largo plazo; creación de subsidios para la compra de tierra; y desarrollo de proyectos agrícolas"<sup>101</sup>, siempre que se cumplan los requisitos previstos por ley.

1. Elementos normativos adscritos al derecho de acceso progresivo a la tierra. Mediante la sentencia C-644 de 2012<sup>102</sup>, la Corte Constitucional identificó cinco elementos normativos adscritos al derecho de acceso progresivo a la tierra, a saber: (i) es "un título para la intervención del Estado en la propiedad rural con el propósito de establecer medidas legislativas o administrativas especiales que favorezcan el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios o que limiten la enajenación de los predios rurales ya adjudicados"<sup>103</sup>; (ii) "constituye una norma de carácter programático que requiere la implementación de medidas legislativas para su realización"<sup>104</sup>; (iii) implica "un deber constitucional especial cuyo propósito consiste en favorecer, atendiendo sus especiales condiciones, a un grupo en

situación de marginación”<sup>105</sup>; (iv) habilita al Estado a implementar diversas medidas para satisfacer dicho derecho, en tanto la Constitución “no impone un único camino para su cumplimiento”<sup>106</sup>; y, por último, (v) instituye un derecho de los trabajadores agrarios de acceder a la propiedad”<sup>107</sup>.

1. Relación entre el derecho de acceso progresivo a la tierra y la adjudicación de baldíos. La adjudicación de baldíos es una de las formas para garantizar el derecho de la población campesina de acceso progresivo a la tierra. Esto, por supuesto, sin que exista un derecho en sí mismo “a la adjudicación de bienes baldíos”<sup>108</sup>. Dicha estrategia está supeditada a que el Estado verifique “que tanto las tierras como los potenciales adjudicatarios cumplan los requisitos objetivos y subjetivos” previstos por la legislación para “garantizar que los bienes baldíos (...) cumplan la función social que les corresponde” <sup>109</sup>. A su vez, la Corte ha precisado que “las organizaciones de campesinos tienen derecho a que la administración respete las normas mediante las cuales sus miembros pueden acceder a la propiedad rural, esto es, a que se respete el debido proceso administrativo”<sup>110</sup>. De tales contenidos normativos no deriva, por definición, derecho alguno a la adjudicación de bienes determinados<sup>111</sup>.

1. Población campesina como sujetos de especial protección constitucional. La Corte ha sostenido que “nuestro ordenamiento jurídico no reconoce a los campesinos y trabajadores agrarios, per se, como sujetos de especial protección constitucional”<sup>112</sup>. Sin embargo, ha determinado que “los campesinos y los trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional en determinados escenarios”<sup>113</sup>. En particular, ha identificado dos criterios para determinar si son sujetos de especial protección constitucional. El primero “se encuentra relacionado con el nivel de marginalización y vulnerabilidad socioeconómica que los ha afectado tradicionalmente”<sup>114</sup>; el segundo “se fundamenta en que algunos segmentos de la población campesina ya han sido considerados por la jurisprudencia, por sí mismos, como población vulnerable que merece una especial protección constitucional”, a saber, “la población desplazada por la violencia, las madres cabeza de familia, los menores [y] el adulto mayor”<sup>115</sup>. Según la Corte, debe reconocerse su condición de sujetos de

especial protección constitucional si se comprueba que la población campesina se encuentra en circunstancias de “marginalización y vulnerabilidad socioeconómica”<sup>116</sup> o, por sí mismos, integran la población considerada como vulnerable.

1. Acceso progresivo a la tierra y población campesina. El reconocimiento de los campesinos como sujetos de especial protección no implica que “tengan derecho ipso iure a la adjudicación”<sup>117</sup> de baldíos. Si bien la jurisprudencia unificada de la Corte Constitucional ha reconocido que “el acceso progresivo de los campesinos a la tierra requiere la movilización colectiva y sobre todo, su participación, dándole impulso a los procesos agrarios”<sup>118</sup>, la Corte ha precisado que esta participación “no es suficiente para otorgarles (...) un derecho a la adjudicación de bienes baldíos o a extinguir a favor suyo el dominio sobre predios ociosos”<sup>119</sup>. Según la Corte, esta es una carga razonable porque “garantiza que los bienes baldíos (...) cumplan la función social que les corresponde”<sup>120</sup> y, en todo caso, conforme al artículo 58 de la Constitución, “la adquisición y ejercicio de la propiedad privada puede ser susceptible de una serie de condicionamientos y cargas impuestos por el Estado, en razón de que la propiedad no se concibe como un derecho absoluto sino relativo, lo cual se deriva del principio constitucional solidarista de que la propiedad es una función social que implica obligaciones”<sup>121</sup>.

1. Criterios de unificación de jurisprudencia. Por medio de las sentencias SU-235 y SU-426 de 2016, la Corte unificó su jurisprudencia sobre el derecho de acceso progresivo a la tierra. En estas decisiones, la Corte fijó, entre otras, reglas relacionadas con la naturaleza jurídica de los baldíos y su finalidad constitucional<sup>122</sup>, “en tanto medios para hacer efectivo el mandato constitucional de acceso progresivo a la propiedad rural”<sup>123</sup>. Asimismo, se pronunció sobre la incidencia del “derecho al debido proceso administrativo” respecto de “los procedimientos agrarios, y en particular la regulación de adjudicación, apropiación y recuperación de baldíos”<sup>124</sup>. Por último, la Sala Plena ordenó su recuperación material, dado que en ambos casos la autoridad agraria había expedido varias resoluciones por medio de las cuales reconocía la calidad de baldíos de estos bienes<sup>125</sup>. Tales decisiones se sintetizan así:

1. Sentencia SU-235 de 2016. En este caso, la Corte estudió la acción de tutela interpuesta por Fredy Antonio Rodríguez Corrales, en calidad de representante legal de la Asociación Colombiana Horizonte (ASOCOL), en contra del MADR y el INCODER. El accionante solicitó la protección de los derechos “a la vida, igualdad, honra, paz, trabajo, seguridad social y vivienda digna de los miembros de la asociación”, por cuanto (i) el Estado nunca inició la recuperación material de los bienes baldíos que conformaban la antigua Hacienda Bellacruz, toda vez que declaró “la pérdida de fuerza ejecutoria” de las resoluciones de adjudicación y, en consecuencia, (ii) no adjudicó los predios que habían sido declarados baldíos a los miembros de la comunidad campesina, “una vez finalizado el proceso de clarificación de la propiedad”. La Corte constató que, en el caso particular, las acciones de nulidad y de restitución de tierras no eran idóneas. Además, amparó los derechos “al debido proceso administrativo, a la vida en condiciones dignas y al trabajo y a la vivienda (...) de los accionantes”, y ordenó a la ANT “dejar sin efecto” las resoluciones que decretaron la “pérdida de ejecutoria”, así como continuar con “el proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados”.

1. Sentencia SU-426 de 2016. La Corte resolvió la acción de tutela interpuesta por Sulay Martínez y otros 72 ciudadanos en contra del INCODER, el MADR, la Gobernación del Departamento del Meta, el Ministerio de Defensa Nacional (Policía Nacional y Ejército Nacional), la Alcaldía del Municipio de Puerto Gaitán (Meta) y la Unidad Nacional de Protección (UNP). En este caso, los accionantes solicitaron el amparo de sus derechos fundamentales, por cuanto no se había llevado a cabo la recuperación material de los predios baldíos que conformaban la hacienda “El Porvenir”. La Corte amparó los derechos al “acceso progresivo a la tierra y el territorio” y a “la vida en condiciones de dignidad” de los accionantes. Además, ordenó como remedio que, “en atención al deber constitucional de articulación e integración institucional”, las entidades accionadas consolidaran “una mesa de trabajo interinstitucional”, para que de forma conjunta implementaran “un plan estratégico” para solucionar la situación de los accionantes. Esto, dado que en este caso las entidades accionadas no habían previsto planes “en lo que tiene que ver con la materialización de la entrega del predio”.

1. Por lo demás, en ambas decisiones, la Corte Constitucional reiteró la “importancia del

papel que juegan las organizaciones campesinas en la identificación de los bienes baldíos”<sup>126</sup> y “el acceso progresivo a la tierra”<sup>127</sup>. Esto, con fundamento en que el Estado debe garantizar su “participación en las estrategias institucionales que propendan no sólo por el desarrollo del agro colombiano, sino también de los proyectos de vida de los trabajadores del campo”<sup>128</sup>.

1. Otras decisiones adoptadas por las salas de revisión la Corte Constitucional. Si bien las salas de revisión han analizado casos relacionados con el acceso progresivo a la tierra en el marco de procedimientos administrativos agrarios especiales<sup>129</sup>, los supuestos fácticos de estos casos versan sobre la titulación colectiva de tierras para comunidades afrodescendientes<sup>130</sup> y de resguardos indígenas<sup>131</sup>. Estas decisiones se sintetizan a continuación:

1. Sentencia T-909 de 2009. La Corte resolvió la acción de tutela interpuesta por el representante legal del Consejo Comunitario de la Cuenca del Río Naya en contra del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Unidad Nacional de Tierras Rurales y el INCODER. Esto, por cuanto, a pesar de las solicitudes que presentaron para impulsar el avance y la terminación del procedimiento de titulación colectiva, dichas entidades no prohirieron alguna respuesta oportuna y de fondo a sus solicitudes, ni culminaron el procedimiento de titulación colectiva. En esta decisión, la Corte concluyó que la dilación en la titulación de la propiedad colectiva del Consejo Comunitario desconoció su derecho al reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la comunidad afrodescendiente. Por consiguiente, ordenó al INCODER, entre otras, “cumplir con el plan de acción diseñado por dicha entidad para adoptar (...) una decisión de fondo respecto de la solicitud de titulación colectiva”.

1. Sentencia T-009 de 2013. La Corte resolvió la acción de tutela interpuesta por la comunidad indígena Arizona-Cupepe en contra del INCODER, por la prolongada demora de la accionada para adelantar el trámite de titulación de su territorio colectivo. La Corte amparó

los derechos “al debido proceso, a la identidad cultural, a la propiedad colectiva, a la vida digna, a la salud, a la educación y a la autodeterminación de la comunidad indígena”. Por tanto, ordenó al INCODER culminar “el proceso de constitución del resguardo de la comunidad indígena Sikuaní Arizona Cupepe, previo agotamiento del trámite establecido en los Decretos 2164 de 1995, 1397 de 1996 y 982 de 1999”.

1. Sentencia T-601 de 2016. La Corte resolvió la acción de tutela interpuesta por Edelmira Ortega de Marrugo, en calidad de integrante de la Comunidad de Copropietarios de la Hacienda Arroyo Grande, en contra del INCODER, la Inspección de Policía de Arroyo Grande y otros. Esta acción fue promovida por la demora injustificada de la accionada para culminar el trámite de “aclaración de la propiedad colectiva” de esta comunidad afrodescendiente. La Corte amparó los derechos fundamentales “a la identidad étnica y cultural, al debido proceso administrativo y de petición de los accionantes”. Además, ordenó “a la [ANT], en coordinación con el Superintendente de Notariado y Registro y el Gerente del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, realizar el proceso de clarificación de la propiedad del predio Arroyo Grande”.

1. Sentencia T-153 de 2019. La Corte resolvió la acción de tutela interpuesta por Luis Hernando Tandioy Chasoy, en representación de las comunidades Cerrito Bongo, Cocalito y Jooín Jeb, en contra de la ANT. El accionante solicitó el amparo de los derechos fundamentales “al territorio, la preservación, la protección y reconocimiento de la cultura y la vida de las comunidades afectadas”. En particular, solicitó que se “proceda a [firmar] el acto administrativo que concluya y sobre todo defina la constitución de los resguardos a favor de las Comunidades Indígenas referidas”. Al respecto, la Corte resolvió amparar sus “derechos fundamentales a la propiedad colectiva y al debido proceso administrativo”. Por tanto, ordenó a la ANT concluir “el procedimiento de titulación de tierras y [decidir] de fondo la solicitud hecha por las comunidades Cerrito Bongo, Cocalito y Jo”.

1. Con base en lo anterior, las reglas y subreglas relevantes para resolver el caso concreto se

sintetizan así:

#### Reglas jurisprudenciales del derecho al acceso progresivo a la tierra

1. El derecho de acceso progresivo a la tierra tiene carácter fundamental.
2. Los campesinos son sujetos de especial protección constitucional en determinados escenarios. En concreto, cuando (i) se encuentren en circunstancias de marginalización y vulnerabilidad o (ii) formen parte de grupos de sujetos de especial protección constitucional.
3. Su condición de sujetos de especial protección constitucional no implica que los campesinos sean titulares per se del derecho a la adjudicación de un bien determinado.
4. Para la adjudicación de baldíos es necesario cumplir con los requisitos subjetivos y objetivos previstos por la Ley 160 de 1994.

#### 1. Derecho fundamental de petición. Reiteración de jurisprudencia

1. Reconocimiento constitucional del derecho de petición. El artículo 23 de la Constitución Política instituyó el derecho de petición en los siguientes términos: “toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución”. A su vez, la Ley Estatutaria 1755 de 2015<sup>132</sup>, reiteró que “toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades (...) por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma”. El derecho de petición es “un derecho fundamental”<sup>133</sup> que “resulta determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa”<sup>134</sup>, dado que permite “garantizar otros derechos constitucionales, como los derechos de acceso a la información, la libertad de expresión y la participación política”<sup>135</sup>.

1. Contenido del derecho de petición. En la sentencia C-951 de 2014, la Corte precisó que el



derecho de petición está integrado por cuatro elementos fundamentales, a saber: (i) la formulación de la petición, (ii) la pronta resolución, (iii) la respuesta de fondo y (iv) la notificación de la decisión. Lo primero implica que “los obligados a cumplir con este derecho tienen el deber de recibir toda clase de petición”<sup>136</sup>, por cuanto el derecho de petición “protege la posibilidad cierta y efectiva de dirigir a las autoridades o a los particulares, en los casos que determine la ley, solicitudes respetuosas, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas”<sup>137</sup>. Lo segundo, que el término de respuesta del derecho de petición “debe entenderse como un tiempo máximo que tiene la administración o el particular para resolver la solicitud”<sup>138</sup>. Según la Ley 1755 de 2011, este término de respuesta corresponde a 15 días hábiles<sup>139</sup>.

1. Tercero, la respuesta debe ser de fondo, esto es<sup>140</sup>: (i) clara, “inteligible y de fácil comprensión”; (ii) precisa, de forma tal que “atienda, de manera concreta, lo solicitado, sin información impertinente” y “sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas”; (iii) congruente, es decir, que “abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado”, y (iv) consecuente, lo cual implica “que no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada (...) sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente”. Por último, la respuesta debe ser notificada, por cuanto la notificación es el mecanismo procesal adecuado “para que la persona conozca la resolución de las autoridades, acto que debe sujetarse a lo normado en el capítulo de notificaciones de la Ley 1437 de 2011. Esta obligación genera para la administración la responsabilidad de actuar con diligencia en aras de que su respuesta sea conocida”<sup>141</sup>.

1. El ejercicio del derecho de petición como medio para proteger otros derechos fundamentales. La satisfacción del derecho de petición es determinante para satisfacer, entre otros, el derecho de acceso a la información y el derecho al debido proceso. Por un lado, la jurisprudencia constitucional ha señalado que mediante la formulación de peticiones es posible satisfacer el derecho de acceso a la información<sup>142</sup>. Para garantizar el derecho de acceso a la información mediante la formulación de una petición, “las autoridades deben

implementar un procedimiento simple, rápido y no oneroso que en todo caso, garantice la revisión por una segunda instancia de la negativa de la información requerida”<sup>143</sup>. En particular, los derechos de petición y de acceso a la información “son mecanismos esenciales para la satisfacción de los principios de publicidad y transparencia, en consecuencia, se convierten en una salvaguarda fundamental de las personas contra la arbitrariedad estatal”<sup>144</sup>.

1. Por otro lado, la Corte ha indicado que el derecho de petición tiene estrecha relación con el debido proceso administrativo. Esto, debido a que “buen número de las actuaciones en las que deberá aplicarse el debido proceso se originan en el ejercicio [del derecho de petición], y además porque en tales casos el efectivo respeto del derecho de petición dependerá, entre otros factores, de la cumplida observancia de las reglas del debido proceso”<sup>145</sup>. En este sentido, la efectiva puesta en conocimiento de la respuesta que se brinde a una petición incoada –la cual debe ser de fondo, clara y congruente– es relevante para el ejercicio del derecho al debido proceso<sup>146</sup>. Esto, toda vez que “a partir de que se pone en conocimiento la respuesta a la petición, inicia el término que se tiene para interponer los recursos que procedan contra la decisión tomada por la autoridad”<sup>147</sup>. En consecuencia, “el conocimiento de la respuesta resulta indispensable para la realización del derecho de defensa, como parte del derecho al debido proceso”<sup>148</sup>.

1. Por lo demás, “la efectividad y el respeto por el derecho de petición”<sup>149</sup> son especialmente relevantes para garantizar el ejercicio del derecho de acceso progresivo a la tierra. Esto, porque garantiza “las condiciones que permiten a los trabajadores rurales acceder a la propiedad de la tierra”<sup>150</sup>, entre otras, la definición de la materia objeto de controversia y su situación jurídica respecto de la misma. En otras palabras, el derecho de petición es relevante en el trámite de los procedimientos agrarios porque permite vincular de manera activa al campesino en dichos procesos<sup>151</sup>.

1. Con fundamento en lo anterior, las reglas y subreglas relevantes para determinar si en el

caso concreto se vulneró el derecho de petición, se sintetizan así:

## Reglas jurisprudenciales del derecho fundamental de petición

1. El derecho de petición implica la garantía de cuatro elementos:

i. Formulación de la petición.

ii. Pronta resolución.

iii. Respuesta de fondo.

iv. Notificación de la decisión.

1. El derecho de petición tiene estrecha relación con (i) el derecho de acceso a la información y (ii) el derecho al debido proceso, en tanto constituye un medio para garantizar su satisfacción.

1. Derecho al debido proceso administrativo. Reiteración de jurisprudencia

1. Reconocimiento constitucional del debido proceso. El artículo 29 de la Constitución Política prevé que el debido proceso “se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”. En relación con las actuaciones judiciales, el debido proceso “constituye un límite a la actividad judicial, por virtud del cual la autonomía conferida por la Constitución Política a los jueces no puede convertirse en un pretexto para que estos incurran en arbitrariedades”<sup>152</sup>. En relación con las actuaciones administrativas, el debido proceso “limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados en la ley”<sup>153</sup>. Además, el debido proceso ha sido reconocido por distintos instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 14.1), la Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 8 y 10), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 8 y 25), la Declaración Americana de Derechos y Deberes del

Hombre (art. 18) y el Convenio Europeo de Derechos Humanos (art. 6).

1. Contenido y alcance del debido proceso administrativo. La Corte Constitucional ha identificado tres finalidades del debido proceso administrativo, a saber: “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) garantizar la validez de sus propias actuaciones y (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”<sup>154</sup>. Estas finalidades se satisfacen a la luz de cuatro componentes del debido proceso administrativo<sup>155</sup>: (i) el acceso a la justicia en libertad e igualdad de condiciones, (ii) el ejercicio de la legítima defensa, (iii) la determinación de trámites y plazos razonables y, por último, (iv) la imparcialidad en el ejercicio de la función pública administrativa. La Corte ha reconocido que, mediante estos componentes, “se garantiza el correcto y adecuado ejercicio de la función pública administrativa, (...) con el fin de evitar posibles actuaciones abusivas o arbitrarias por parte de la administración a través de la expedición de actos administrativos que resulten lesivos de derechos o contrarios a los principios del Estado de Derecho”<sup>156</sup>.

1. Plazo razonable. La Constitución Política y la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevén el deber estatal de garantizar el plazo razonable, “con el fin de evitar dilaciones injustificadas que configuren la vulneración de los derechos fundamentales”<sup>157</sup>. De un lado, el artículo 29 de la Constitución Política dispone que toda persona tiene derecho “a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas”. De otro lado, los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevén que “toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable”, mediante “un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes”. Por lo anterior, la Corte Constitucional ha resaltado que el derecho a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas forma “parte de las garantías del debido proceso administrativo”<sup>158</sup>, que puede desconocerse “por la ausencia de celeridad en una actuación”<sup>159</sup>.

1. Contenido y alcance del plazo razonable. La Corte ha precisado que “la inobservancia de los términos (...) administrativos puede conllevar la vulneración de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración en general, y a la administración de justicia en particular”<sup>160</sup>. Sin embargo, “no todo incumplimiento de los términos procesales lesiona [estos] derechos”<sup>161</sup>, porque, “para que ello ocurra, se requiere verificar, [además] de la superación del plazo razonable, la inexistencia de un motivo válido que lo justifique”<sup>162</sup>. En otras palabras, la vulneración del derecho al debido proceso “depende del carácter injustificado en el incumplimiento de los términos administrativos”<sup>163</sup>. Así las cosas, la razonabilidad del plazo deberá determinarse “en cada caso particular y ex post”<sup>164</sup>, de conformidad con cuatro criterios definidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CorteIDH)<sup>165</sup>: (i) la complejidad del asunto, (ii) la actividad procesal del interesado, (iii) la conducta de la autoridad competente y, por último, (iv) la situación jurídica de la persona interesada.

1. Complejidad del asunto. El juez constitucional tiene la obligación de valorar si está “ante procedimientos sencillos o ante procedimientos que implican factores que conllevan a cierta dificultad”<sup>166</sup>. Para ello, deberá verificar “(i) qué se busca con el proceso, (ii) los hechos sobre los que versa, (iii) el material probatorio disponible en el expediente y (iv) demás averiguaciones necesarias para pronunciarse de fondo, lo cual implica términos de notificaciones y demás etapas procesales que demandan tiempo al proceso”<sup>167</sup>. Sobre el particular, la CorteIDH ha identificado, entre otros<sup>168</sup>, los siguientes criterios: “la complejidad de la prueba”<sup>169</sup>, “la pluralidad de sujetos procesales o la cantidad de víctimas”<sup>170</sup>, “las características de los recursos contenidos en la legislación interna”<sup>171</sup>, “el contexto en que ocurrieron los hechos”<sup>172</sup>, “las condiciones de un país”<sup>173</sup>, “el tiempo transcurrido desde la violación”<sup>174</sup>, “los aspectos técnicos”<sup>175</sup> y los asuntos médicos<sup>176</sup>.

1. Actividad procesal del interesado. El juez constitucional debe examinar dos elementos en relación con la actividad de los interesados. Primero, si llevaron a cabo “intervenciones que les eran razonablemente exigibles en las distintas etapas procesales”<sup>177</sup>. Segundo, “que la

persona no incurra en comportamientos que, por acción u omisión, impliquen una prolongación del procedimiento”<sup>178</sup>.

1. Conducta de la autoridad competente. El juez constitucional tiene la obligación de verificar la actividad de la autoridad estatal, “sea esta del Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial”<sup>179</sup>. En particular, la actividad de las autoridades se concreta en que “el Estado, a través de sus autoridades –sin importar cuál sea–, debe conducir el proceso y, en virtud de dicho mandato, debe mantener la igualdad de las partes en el proceso, vigilar que el trámite procure la mayor economía procesal y evitar la paralización del proceso, así como evitar sacrificar la justicia y el debido proceso en pro del formalismo”<sup>180</sup>. En el mismo sentido, la CorteIDH ha precisado que las autoridades competentes, “como rectoras del proceso, tienen el deber de dirigir y encausar el procedimiento judicial o administrativo”<sup>181</sup> y, en consecuencia, actuar con “la debida diligencia y celeridad”<sup>182</sup>.

1. Situación jurídica de la persona interesada. El juez constitucional debe examinar “la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica de la persona involucrada en el mismo”<sup>183</sup>. En relación con este análisis, la CorteIDH ha resaltado que se debe considerar, entre otros elementos, (i) “la materia objeto de controversia”<sup>184</sup>; (ii) la incidencia directa de “la demora en la obtención de una solución definitiva al problema de la tierra de los miembros de la Comunidad (...) en su estado de vida”<sup>185</sup>; (iii) “el estado de vulnerabilidad”<sup>186</sup>; (iv) el carácter “significativ[o], irreversibl[e] e irremediabl[e]”<sup>187</sup> de las afectaciones consecuencia del retraso en las decisiones judiciales o (v) “el estado de incertidumbre”<sup>188</sup>. En este sentido, ha precisado que “si el paso del tiempo incide de manera relevante en la situación jurídica del individuo, resultará necesario que el procedimiento avance con mayor diligencia a fin de que el caso se resuelva en un tiempo breve”<sup>189</sup>.

1. Debido proceso administrativo en los procedimientos especiales agrarios. El debido proceso administrativo es “un principio rector y una garantía necesaria a través del cual el Estado cumple su deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra”<sup>196</sup>. Esto, porque “garantiza que los procesos de adjudicación, recuperación, y en general todo lo atinente a la distribución de baldíos sea un desarrollo de los postulados del principio del Estado Social y Democrático de Derecho”<sup>197</sup>. Es más, la Corte ha resaltado que el derecho al debido proceso administrativo en los procedimientos agrarios “permite la plena realización del trabajo de los campesinos como valor, principio y derecho fundamental”<sup>198</sup> y está dirigido a “proteger la situación particular y concreta de los campesinos”<sup>199</sup>. En estos términos, si los solicitantes “cumplen los requisitos fijados por la ley y los reglamentos, la administración no puede sorprenderlos con actuaciones arbitrarias, irrazonables o que desconozcan su situación jurídica”<sup>200</sup>. Esta protección “se garantiza, entre otras, por medio del principio de buena fe”<sup>201</sup>, el cual rige para las actuaciones de la administración que, por lo demás, deben ser “razonables y proporcionadas”<sup>202</sup>.

1. Debido proceso administrativo en los procedimientos especiales agrarios en la jurisprudencia de la CorteIDH. La CorteIDH ha precisado el alcance de la garantía de plazo razonable, en relación con los procesos de reconocimiento, titulación, demarcación y delimitación de propiedad territorial. En particular, ha resaltado que esta garantía “debe ser interpretada y aplicada con el fin de garantizar las reglas del debido proceso legal consagrado en el artículo 8 de la Convención Americana, en procesos de naturaleza administrativa, más aun cuando a través de estos se pretende proteger, garantizar y promover los derechos sobre los territorios”<sup>203</sup>. Por lo demás, al examinar la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso agrario, la CorteIDH ha señalado que, si bien “a efectos de analizar el plazo razonable (...) [se] debe considerar la duración global de un proceso, en ciertas situaciones particulares puede ser pertinente una valoración específica de sus distintas etapas”<sup>204</sup>.

1. Con base en lo anterior, las reglas y subreglas relevantes para resolver el caso concreto se sintetizan así:

## Plazo razonable como garantía del debido proceso administrativo

1. La garantía de plazo razonable está adscrita al contenido del derecho al debido proceso administrativo.

2. No todo incumplimiento de los términos procesales vulnera el derecho al debido proceso. Solo el incumplimiento irrazonable y desproporcionado de los términos procesales vulnera el derecho al debido proceso.

3. Para determinar la irrazonabilidad del plazo, el juez debe valorar:

i. La complejidad del asunto

ii. La actividad procesal del interesado

iii. La conducta de la autoridad competente

iv. La situación jurídica de la persona interesada

1. Las autoridades administrativas deben informar al interesado sobre las medidas utilizadas, las gestiones llevadas a cabo y las causas que no permitieron dictar una decisión oportuna.

2. En los procedimientos agrarios, el debido proceso administrativo es determinante para promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra. Por tanto, el juez debe verificar que estos procedimientos cumplan con el plazo razonable.

### 1. Análisis del caso concreto

1. La Corte examinará las presuntas vulneraciones de los derechos de petición y debido proceso administrativo de los accionantes, así como la posible afectación del derecho de acceso progresivo a la tierra. Esto, en razón del presunto incumplimiento de los términos previstos para tramitar los procedimientos administrativos especiales objeto de la solicitud



de amparo.

## 1. Examen de la vulneración del derecho fundamental de petición

1. Para analizar la alegada vulneración del derecho fundamental de petición, la Sala Plena examinará: (i) el contenido de las respuestas emitidas por la accionada al derecho de petición presentado por Salvador Alcántara el 26 de abril de 2017 y (ii) si dichas respuestas cumplen con los cuatro elementos adscritos a su contenido, a saber: (a) formulación de la petición, (b) pronta resolución, (c) respuesta de fondo y (d) notificación de la decisión.

## 1. Respuestas de la entidad accionada al derecho de petición presentado por Salvador Alcántara

1. En el derecho de petición presentado el 26 de abril de 2017, el accionante solicitó la siguiente información<sup>205</sup>: (i) cuál es el “estado actual de los trámites de revocatoria directa de 62 resoluciones de adjudicación de predios baldíos de la Nación proferidas a favor de varias familias campesinas del corregimiento de ‘El Garzal’”; (ii) si “existe algún procedimiento agrario especial sobre las tierras del corregimiento de ‘El Garzal’” y (iii) si “existe un plan especial de intervención o de priorización para brindar solución pronta a las familias de ‘El Garzal’”. Además, solicitó que la accionada expidiera copias “del informe de la inspección ocular (preliminar) y del expediente de delimitación de los terrenos del complejo cenagoso de El Garzal”. Frente a estas solicitudes, la entidad profirió dos respuestas, a saber:

## Respuestas de la ANT al derecho de petición

Oficio de 29 de diciembre de 2017

La entidad manifestó que (i) “recibió [la] petición en la que [el accionante] solicitó el informe

del estado actual de los trámites de revocatoria directa de 62 adjudicaciones de predios baldíos a familias campesinas del corregimiento de El Garzal-Simití, Bolívar” y, en consecuencia, (ii) “procedió a solicitar a la Oficina de Gestión Documental y Archivo el préstamo del expediente de titulación de la resolución de adjudicación referenciada. Una vez se allegue dicho expediente, se verificará si es procedente el trámite de [la] solicitud”.

Oficio de 9 de mayo de 2019

La entidad señaló que (i) “solicitó a la Oficina de Gestión Documental y Archivo de la ANT el préstamo de los expedientes de titulación y de revocatoria directa de los 63 predios que se encuentran ubicados en el corregimiento de El Garzal (...), de los cuales solo fueron entregados 12 expedientes (...) en los que se encuentra como última actuación adelantada por el extinto INCODER autos por medio de los cuales se decretó práctica de pruebas”; (ii) “frente a los 51 expedientes restantes, la Oficina de Gestión Documental (...) le solicitó la búsqueda de los mismos al Patrimonio Autónomo de Remanentes en Liquidación INCODER-PAR, quien dio respuesta informando que, una vez realizada la búsqueda de los expedientes solicitados, no se encontró información al respecto”; (iii) “esta subdirección (...) reiteró a la Oficina de Gestión Documental y Archivo el préstamo de los 63 expedientes que aún no han sido ubicados y, en caso de no encontrarlos se oficie nuevamente al PAR para lo de su competencia y se certifique la pérdida de los mismos”.

## 1. Las respuestas al derecho de petición no fueron oportunas

1. El derecho de petición fue presentado el 26 de abril de 2017, mientras que la primera respuesta de la entidad fue proferida el 29 de diciembre de 2017. De esta manera, entre la presentación del derecho de petición y la primera respuesta de la entidad transcurrieron más de 10 meses. Esto excede el término legal previsto para responder el derecho de petición<sup>206</sup>. De otra parte, la segunda respuesta fue proferida el 9 de mayo de 2019, a pesar de que el 14 de diciembre de 2018 el juez de segunda instancia ordenó a la accionada responder la petición en el término máximo de 10 días. Dicho lapso supera a todas luces el término previsto para responder dicha petición y cumplir con la orden judicial.

1. Además, la entidad no expresó motivos que explicaran su demora para responder este derecho de petición, ni indicó “el plazo razonable” en el cual podría dar respuesta de fondo a las solicitudes de información. Por lo anterior, es evidente que la ANT vulneró el derecho de petición del accionante al tardarse 10 meses en proferir la primera respuesta y 5 meses, después de la orden judicial, en proferir la segunda respuesta. La Sala reitera que la plena satisfacción del derecho de petición incluye la obligación de responder de manera oportuna a quien lo solicita.

#### 1. Las respuestas al derecho de petición no fueron de fondo

1. En el derecho de petición presentado el 26 de abril de 2017, el accionante formuló tres solicitudes de información y una solicitud de copias (párr. 64, supra). Sin embargo, las respuestas de la ANT solo se refirieron a una de las solicitudes de información, a saber: la que versa sobre el trámite de revocatoria directa de 62 resoluciones de adjudicación. Por tanto, la respuesta al derecho de petición no fue de fondo.

1. La Sala Plena reconoce que la respuesta al derecho de petición no satisface de manera completa las exigencias de la jurisprudencia constitucional. Sin embargo, la actuación de la entidad no fue injustificada respecto a la solicitud de información que versa sobre los procedimientos de revocatoria directa. Esto, por cuanto la ANT suministró una respuesta clara, precisa, congruente y consecuente con la información disponible para el momento en el que el accionante presentó su petición. Dicho de otra manera, para el momento de los hechos, la ANT no contaba con información diferente para responder la petición presentada en relación con los trámites de revocatoria directa. No obstante, esto no exime a la entidad del deber de actualizar y suministrar la información recopilada de manera progresiva en el trámite de los procedimientos objeto de la solicitud de amparo.

1. En suma, la Sala Plena advierte que, en relación con la petición presentada por Salvador Alcántara, no se satisfacen los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional, debido a que la entidad no ha proferido respuesta completa y de fondo. Por tanto, confirmará la decisión de segunda instancia en lo que respecta a la vulneración de este derecho y, en consecuencia, amparará el derecho fundamental de petición de Salvador Alcántara. Esto, con el fin de que la entidad accionada se pronuncie de forma integral, clara, precisa y actual sobre las solicitudes presentadas por el accionante mediante el derecho de petición de 26 de abril de 2017, a saber:

#### Peticiones

#### Información sobre

2. Si “existe algún procedimiento agrario especial sobre las tierras del corregimiento El Garzal”.

3. Si “existe un plan especial de intervención o de priorización para brindar solución pronta a las familias de El Garzal”.

#### Expedir copias

4. Del “informe de la inspección ocular (preliminar) y del expediente de delimitación de los terrenos del complejo cenagoso de El Garzal”.

1. Habida cuenta de los mandatos derivados del derecho de acceso progresivo a la tierra, así como de la especial protección constitucional de la que goza la población campesina en el caso concreto, las autoridades administrativas deben otorgar información (i) clara, (ii) precisa, (iii) congruente y (iv) consecuente sobre las diferentes medidas adoptadas para “promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores rurales”<sup>207</sup>. Para la Corte, el ejercicio del derecho de petición en estos casos es de las “alternativa[s] más valiosa para la realización del principio de democratización de la propiedad”<sup>208</sup>, debido a que permite informar y vincular a la población campesina al trámite de estos procesos.

1. Por último, para que esta respuesta tenga efecto práctico y útil para el accionante, la entidad deberá otorgar información actualizada. En particular, respecto de los procedimientos de (i) revocatoria directa de 62 resoluciones de adjudicación de predios baldíos proferidos a favor de algunas familias de dicho corregimiento y (ii) deslinde del complejo cenagoso “El Garzal”, dadas las distintas actuaciones que la entidad accionada adelantó durante el trámite de revisión de la tutela sub examine<sup>209</sup>. Solo de esta manera la obligación de dar respuesta a las solicitudes de información formuladas mediante el derecho de petición tendrá efecto útil para el accionante.

#### 1. Examen de la vulneración del derecho al debido proceso administrativo

1. La Sala Plena analizará la alegada vulneración del derecho al debido proceso administrativo. Para el efecto, examinará (i) el trámite de los procedimientos administrativos especiales que la ANT adelanta en el corregimiento de “El Garzal”, (ii) si la ANT incumplió los términos previstos para tramitar dichos procedimientos, caso en el cual analizará la incidencia que tiene en el ejercicio del derecho al acceso progresivo a la tierra, y, por último, (iii) el plan de priorización fijado por la ANT para tramitar, en un plazo razonable, dichos procedimientos.

#### 1. Procedimientos administrativos especiales tramitados en el corregimiento de “El Garzal”

1. Conforme a las pruebas allegadas, la entidad accionada tramita tres procedimientos administrativos especiales agrarios en el corregimiento de “El Garzal”, que conciernen de manera directa a los accionantes<sup>210</sup>, a saber: (i) el procedimiento de adjudicación de baldíos, (ii) el procedimiento de revocatoria directa de 62 resoluciones de adjudicación de

baldíos y (iii) el procedimiento de deslinde de complejo cenagoso “El Garzal”. El estado de estos procesos es el siguiente:

#### Procedimiento de adjudicación de baldíos

Desde el 2003, es decir, hace 18 años, la ANT adelanta el proceso de adjudicación de algunos terrenos baldíos ubicados en el corregimiento de “El Garzal”. Por medio de múltiples resoluciones<sup>211</sup>, el INCORA adjudicó varios predios baldíos. Sin embargo, dichos actos administrativos no han sido inscritos en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Simití. Según los accionantes, dado que la ANT no ha culminado el proceso de deslinde del complejo cenagoso “El Garzal”, no ha sido posible obtener la información relativa a la delimitación de los predios adjudicados, que es necesaria para inscribir las respectivas resoluciones.

#### Procedimiento de revocatoria directa de 62 resoluciones de adjudicación de baldíos

Desde el 2007, es decir, hace 14 años, la ANT<sup>212</sup> tramita la revocatoria directa de 62 resoluciones de adjudicación de baldíos expedidas a favor de varios de los accionantes<sup>213</sup>. En la actualidad, la Subdirección de Acceso a Tierras por demanda y descongestión de la ANT solo ha recaudado 56 expedientes completos<sup>214</sup>. En el trámite de revisión, la ANT informó que existen 3 expedientes que no han sido ubicados y, por tanto, procederá a efectuar la reconstrucción de los mismos<sup>215</sup>.

#### Procedimiento de deslinde de las tierras que conforman el complejo cenagoso “El Garzal”

Desde el 2013, es decir, hace 8 años, la accionada<sup>216</sup> tramita el procedimiento administrativo de deslinde del complejo cenagoso “El Garzal”<sup>217</sup>. Según la información allegada por la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica de la ANT, este proceso se encuentra en “etapa probatoria”<sup>218</sup>. Mediante el auto 4134 de 18 de noviembre de 2019, la ANT ordenó llevar a cabo las diligencias de inspección ocular del complejo cenagoso “El Garzal”. Al respecto, la entidad precisó que “los funcionarios de esta entidad, en acompañamiento de funcionarios de la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar – CSB, realizaron visita a campo los días 2 al 14 de diciembre de 2019, registrándose –en consideración a la magnitud del área– un avance del 23% de la etapa probatoria, teniendo en cuenta que el complejo cenagoso cuenta con 14.000 Hectáreas”<sup>219</sup>. Asimismo, informó que

“los resultados de la visita fueron analizados en el informe técnico” 220 que fue aprobado el 7 de mayo de 2021<sup>221</sup>.

1. La ANT incumplió los términos legales previstos para tramitar los procedimientos administrativos especiales objeto de la solicitud de amparo

1. La Sala Plena reitera que “no corresponde a la Corte definir la política de desarrollo agrario del país”<sup>222</sup>, ni decidir la adjudicación de los terrenos baldíos de la Nación. Sin embargo, la Corte sí debe interpretar “los límites que la Constitución impone [sobre esta materia] y adoptar las decisiones normativas pertinentes cuando estos sean desconocidos”<sup>223</sup>. Esto, debido a que, según la jurisprudencia constitucional, “la problemática de los predios baldíos en Colombia no se circunscribe únicamente a la clarificación e identificación de los mismos, sino a su efectiva adjudicación”<sup>224</sup>; la cual, en el caso sub judice, enfrenta obstáculos derivados del incumplimiento de los términos legales previstos para tramitar los procedimientos administrativos especiales de revocatoria directa y deslinde de las tierras de la Nación.

1. Incumplimiento de los términos previstos para tramitar los procedimientos de revocatoria directa. El artículo 95 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>225</sup> (en adelante, CPACA) dispone que “las solicitudes de revoca[toria] directa deberán ser resueltas por la autoridad competente dentro de los dos (2) meses siguientes a la presentación de la solicitud”<sup>226</sup>. No obstante, en el caso sub judice, el procedimiento de revocatoria directa de las 62 resoluciones de adjudicación de baldíos se tramita desde hace 14 años, sin que haya sido resuelto. En consecuencia, es evidente que la accionada excedió los términos legales previstos para tramitar este tipo de procedimientos.

1. Incumplimiento de los términos previstos para tramitar el procedimiento de deslinde del complejo cenagoso “El Garzal”. El Decreto 1465 de 2013<sup>227</sup> prevé que las distintas etapas

del procedimiento de deslinde de las tierras de la Nación se deben tramitar de manera expedita<sup>228</sup> y en los siguientes términos:

#### Etapas

##### Descripción

##### Etapas previas

Conformación del expediente con la información necesaria para identificar la situación física, jurídica, cartográfica, catastral, de ocupación y explotación del predio objeto de la actuación.

##### Valoración de la información previa

Evaluación de la información recaudada, para determinar si es viable o no iniciar el procedimiento de deslinde.

##### Resolución inicial

Mediante acto motivado, la autoridad competente ordenará el inicio del procedimiento de deslinde.

##### Publicidad de la resolución inicial

Para fines de publicidad, esta resolución deberá: (i) inscribirse en la oficina de registro de instrumentos públicos correspondiente, (ii) notificarse a las partes en la forma establecida por el CPACA y (iii) comunicarse, cuando sea necesario, al Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o a la Corporación Autónoma Regional respectiva, según el caso.

##### Etapas probatorias

##### Inspección ocular

Las partes contarán con el término de 5 días para solicitar o aportar las pruebas que consideren pertinentes, útiles y conducentes. Agotado este término, la autoridad competente decretará las pruebas solicitadas por las partes que resulten pertinentes, útiles y



conducentes, así como las que de oficio que considere. En esta etapa se llevará a cabo la diligencia de inspección ocular en el predio objeto del procedimiento con las partes, los peritos, los voceros de los solicitantes que concurran.

#### Cierre de la etapa probatoria

El periodo probatorio no podrá exceder los treinta (30) días. Vencido dicho término y practicadas las pruebas decretadas, la autoridad competente dictará auto, que se comunicará por estado y frente al cual no cabe recurso alguno. En este se dispondrá el cierre de la etapa probatoria y se ordenará remitir el expediente al despacho, para proferir la decisión final.

#### Resolución final

El expediente ingresará al despacho por un término de 15 días, dentro de los cuales se proferirá la decisión de fondo que ponga fin a las actuaciones.

1. El Decreto 1465 de 2013 dispone que la etapa probatoria “no podrá exceder los treinta (30) días”<sup>229</sup>. Sin embargo, en el asunto sub judice, el procedimiento de deslinde de las tierras que conforman el complejo cenagoso “El Garzal”, el cual inició en el 2013, se encuentra en etapa probatoria, en particular en la inspección ocular, desde el 2019. Es decir, a la fecha han transcurrido más de 8 años sin que la autoridad competente haya proferido decisión de fondo y más de dos años sin que se haya culminado la etapa probatoria. Esto desconoce los términos legales previstos para tramitar este procedimiento.

1. El incumplimiento de los términos en dichos procedimientos carece de justificación. Hasta antes del trámite de revisión de la tutela sub examine, la ANT no había explicado los motivos del incumplimiento de los términos referidos. En efecto, la accionada no señaló las razones que explicaban la tardanza para dirimir esos procedimientos en ninguno de los pronunciamientos emitidos durante el trámite de este proceso, ni en alguna de las respuestas proferidas respecto de las peticiones presentadas por Salvador Alcántara. Por el contrario, en estas respuestas la accionada se limitó a responder que “no ha logrado el

recaudo físico de todos los expedientes”, a pesar de haber “solicitado a la oficina de gestión documental y archivo de la ANT el préstamo de los expedientes de titulación y de revocatoria directa de los 62 predios que se encuentran ubicados en el corregimiento de El Garzal”.

1. En el trámite de revisión del asunto sub judice, la ANT adujo tres razones para justificar el incumplimiento de los referidos términos. En los escritos de 5 y 9 de abril de 2021, la ANT justificó la inobservancia de los referidos términos, así:

Razones aducidas por la ANT para justificar el incumplimiento

Indicó que la entidad “recibió por parte de INCODER un sistema de información denominado ‘Titulación de Baldíos Personas Naturales’, que comprendía alrededor de 175.000 solicitudes de adjudicación en sus distintas etapas procesales desde el año 2009, e incluso se han identificado algunas anteriores”<sup>230</sup>. Esto supone un alto volumen de casos por resolver y, además, denota “la imposibilidad de atender de manera simultánea la totalidad de los procesos”.

Vicisitudes procesales de los trámites de revocatoria directa

Señaló que el 16 de noviembre de 2012, el INCODER “decretó de oficio la nulidad del proceso administrativo de revocatoria directa” por “la indebida notificación de los adjudicatarios”<sup>231</sup>. Esto implicó un retroceso sustancial en el trámite de estos procedimientos, en particular, “hasta el auto que decretó el inicio de dicho trámite”.

Magnitud del área objeto de deslinde

Afirmó que el complejo cenagoso “El Garzal” “cuenta con 14.000 hectáreas”<sup>232</sup>. Por tanto, aunque la entidad ha adelantado varias visitas, solo ha logrado “un avance del 23% de la etapa probatoria”<sup>233</sup>. Los “resultados de la visita fueron analizados en el informe técnico” que fue aprobado el 7 de mayo de 2021.

1. Examen de las razones aducidas por la ANT para justificar el incumplimiento de los

términos. Las razones aducidas por la entidad son insuficientes. Esto, a la luz de los criterios previstos por la jurisprudencia de esta Corte y de la CortelDH para valorar la razonabilidad del plazo, a saber: (i) la complejidad del asunto, (ii) la actividad procesal de los accionantes, (iii) la conducta de la accionada y (iv) la situación de los accionantes.

1. Complejidad del asunto. La Sala Plena reconoce que la complejidad de los procesos administrativos agrarios sub examine es alta, habida cuenta de (i) la magnitud de procesos de titulación de baldíos, (ii) las vicisitudes procesales de los trámites de revocatoria directa y (iii) la dimensión del área objeto de deslinde. Sin embargo, estas razones, por sí mismas, no justifican el incumplimiento de los términos en dichos procedimientos. Primero, el mero número de procesos a cargo de la ANT no justifica per se el prolongado incumplimiento de los términos procesales en el caso concreto. El exceso de trabajo o el volumen excesivo de procesos a cargo no es motivo suficiente para justificar el incumplimiento de los términos administrativos, máxime cuando la entidad no informó a los interesados sobre las medidas utilizadas y las gestiones realizadas, así como las causas que no permitieron dictar una decisión oportuna. Segundo, la declaratoria de nulidad decretada en los procesos de revocatoria directa el 16 de noviembre de 2012 no explica, de manera suficiente, la prolongada inobservancia de los términos durante más de 8 años con posterioridad a dicha actuación. Tercero, la “dimensión del polígono objeto de deslinde”<sup>234</sup>, que es de “14.000 hectáreas”<sup>235</sup>, tampoco justifica un incumplimiento de más de 8 años, por cuanto la propia entidad informó en el trámite de revisión que dicho proceso se puede tramitar en un lapso de meses. En efecto, mediante oficio de 5 de abril de 2021, la accionada informó que, a la fecha, ha “recorrido un 23%”<sup>236</sup> del complejo cenagoso. El área restante “pretende ser cubierta en dos visitas de campo adicionales”<sup>237</sup>. La primera está prevista “para el mes de mayo de 2021”<sup>238</sup>. La segunda, para “el mes de noviembre del año 2021”. Es decir, el 77% del complejo cenagoso será inspeccionado en un lapso de 7 meses. En consecuencia, las razones que justifican dicho incumplimiento son contraevidentes.

1. Actividad procesal de los accionantes. Los accionantes han actuado con la debida diligencia en el marco de los procedimientos administrativos especiales que la ANT tramita

en el corregimiento de “El Garzal”. En efecto, mediante los derechos de petición presentados el 15 de noviembre de 2013 y el 8 de junio de 2016, los accionantes solicitaron al INCORA y a la ANT las siguientes solicitudes de información<sup>239</sup>: (i) cuál es el estado del procedimiento de revocatoria directa de 62 resoluciones de adjudicación de baldíos, (ii) cuál es el estado del trámite de deslinde del complejo cenagoso “El Garzal” y (iii) si la entidad adelantaba algún otro procedimiento agrario en el corregimiento de “El Garzal”. Es más, el 26 de abril de 2017, Salvador Alcántara solicitó información respecto de (i) el “estado actual de los trámites de revocatoria directa de 62 resoluciones de adjudicación”, (ii) si existe algún procedimiento agrario especial sobre las tierras del corregimiento “El Garzal” y (iii) si existe un plan especial de intervención o de priorización para brindar solución pronta a las familias de “El Garzal”. Esto acredita el interés de los accionantes en los referidos trámites y su diligencia en relación con los mismos. Por lo demás, la Corte advierte que no está acreditado comportamiento alguno de los accionantes que, por acción u omisión, hubiere dado lugar a dilaciones injustificadas de estos procedimientos.

1. Conducta de la autoridad competente. El incumplimiento de los referidos términos también carece de justificación a la luz de la conducta de la autoridad competente. Esto es así, por tres razones. Primero, a pesar de las solicitudes de información formuladas por los accionantes, la ANT no emitió respuesta alguna ni informó sobre los procedimientos administrativos especiales que tramita en el corregimiento de “El Garzal”. Segundo, mediante los diferentes actos administrativos que expidió en el marco de los procedimientos de revocatoria directa<sup>240</sup>, la entidad no expuso razón alguna para explicar a los accionantes el motivo de su incumplimiento para tramitar los procesos administrativos especiales que adelanta en dicho corregimiento. Tercero, los lapsos de inactividad de esta entidad son excesivos y, por contera, irrazonables. Entre 2017 y 2019<sup>241</sup>, la ANT avocó conocimiento de 53 expedientes completos del trámite de revocatoria directa y adelantó el 23% de la inspección ocular del complejo cenagoso. Sin embargo, tras esto, la accionada no adelantó ninguna actuación para culminar dichos procedimientos, a pesar de que la ANT, como directora de estos procedimientos administrativos, debe actuar con la debida diligencia y celeridad.

1. Situación jurídica de los accionantes. El incumplimiento de los términos legales previstos para tramitar los procedimientos administrativos especiales objeto de la solicitud de amparo afecta de manera directa a los accionantes. Esto, por cuanto, según los accionantes, mientras la accionada no culmine estos procedimientos, su situación como adjudicatarios es incierta. Además, como se advirtió en el análisis de procedibilidad, los accionantes no cuentan con otro medio de defensa judicial o administrativo, idóneo y eficaz, para la protección de la garantía del plazo razonable adscrita al derecho al debido proceso administrativo. Esto es especialmente relevante, en razón de la condición de sujetos de especial protección constitucional que tienen algunos integrantes de la población campesina del corregimiento de “El Garzal”, en tanto víctimas del conflicto armado (párr. 33, supra).

1. El análisis de los criterios fijados por la Corte para valorar la razonabilidad del plazo se sintetiza así:

Criterios para valorar la razonabilidad del plazo

Criterio

Conclusión

Complejidad del asunto

Los procedimientos administrativos agrarios sub examine son complejos. Sin embargo, esta complejidad no justifica per se la dilación de estos trámites.

Conducta de la ANT

La ANT incumplió con la debida diligencia y celeridad para adelantar estos procedimientos.

Conducta de los interesados

Los accionantes han actuado con la debida diligencia en el marco de estos procedimientos.

Situación jurídica de los interesados

El incumplimiento de los términos legales previstos para tramitar estos procedimientos afecta de manera directa a los accionantes, quienes son sujetos de especial protección constitucional.

1. Por lo anterior, en el asunto sub judice, se configura una situación de bloqueo institucional inconstitucional, habida cuenta de la envergadura del incumplimiento de los términos legales previstos para culminar los procedimientos administrativos objeto de la solicitud de amparo<sup>242</sup>. En efecto, la Sala Plena considera que (i) la prolongada inobservancia de los términos procesales en los referidos procedimientos administrativos, (ii) las reiteradas omisiones respecto de las solicitudes de información presentadas y (iii) los excesivos periodos de inactividad procesal denotan un contexto de “parálisis institucional”<sup>243</sup>, que constituye una afectación para los accionantes como sujetos procesales de las actuaciones administrativas a cargo de la ANT. Esto, a juicio de la Sala Plena, vulnera el debido proceso de los accionantes y, por tanto, amerita la intervención “excepcional”<sup>244</sup> de la Corte Constitucional, con el fin de “lograr que el Estado responda de forma idónea y sostenible a la situación de parálisis que se constata y se superen las causas que justificaron las dificultades en su actuación”<sup>245</sup>. Los accionantes no tienen el deber de soportar las vicisitudes administrativas descritas por la entidad accionada; más aún, cuando estos no han recibido información actualizada y precisa por parte de la ANT sobre el estado de los procedimientos que cursan en el corregimiento de “El Garzal”.

1. El incumplimiento de los términos previstos para tramitar los procedimientos administrativos especiales objeto de la solicitud de amparo incide en el ejercicio del derecho de acceso progresivo a la tierra

1. La Sala Plena advierte que, con fundamento en las pruebas obrantes en el expediente, no es posible identificar vulneraciones ciertas y concretas del derecho de acceso progresivo a la tierra de la comunidad campesina de “El Garzal”. Esto, por las siguientes razones: (i) no existen decisiones definitivas de la autoridad de tierras que clarifiquen la naturaleza jurídica

de los predios que la comunidad campesina de “El Garzal” reclama como baldíos, por el contrario, (ii) en la actualidad la naturaleza jurídica de dichos predios es incierta, en atención a las 62 solicitudes de revocatoria directa que tramita la ANT como consecuencia de la solicitud presentada por Jairo Alfonso Esguerra, quien afirma que dichos predios son de propiedad privada<sup>246</sup>. Sin embargo, la Sala no descarta que, una vez resueltas estas reclamaciones, subsistan pretensiones legítimas de todos o algunos miembros de la comunidad campesina de “El Garzal” en relación con el acceso progresivo a la tierra.

1. El incumplimiento de la accionada incidiría prima facie en la tutela jurídica oportuna de dichas pretensiones. El incumplimiento de los términos impide culminar y resolver las disputas que en la actualidad existen sobre la naturaleza jurídica de los predios reclamados como baldíos y delimitar el área objeto de reclamación. Asimismo, impide que las autoridades administrativas y, en particular, los miembros de la comunidad campesina de “El Garzal” tengan claridad sobre las reglas jurídicas que son aplicables a los bienes objeto de reclamación y las dimensiones geográficas de los mismos. En consecuencia, dicho incumplimiento incide de manera negativa en la tutela efectiva de las pretensiones de la comunidad campesina de “El Garzal”. En particular, porque, dada la incertidumbre sobre la naturaleza jurídica de los predios reclamados, así como sobre su dimensión material, los accionantes no pueden iniciar los trámites de adjudicación, con el fin de acceder a la propiedad rural. Al respecto, los mecanismos de acceso a la propiedad de la tierra deben ser claros y estar exentos de arbitrariedad<sup>247</sup>, en la medida que la “claridad en las reglas de acceso es lo que permite asegurar que la distribución de la tierra no se lleve a cabo con criterios clientelistas, sino que va a ser un elemento que contribuye a la formación de la ciudadanía en lo rural”<sup>248</sup>. En suma, estos parámetros de claridad permiten materializar el principio de buena fe, que, de acuerdo a la jurisprudencia de esta Corte, es exigible a la administración en el trámite de esos procedimientos<sup>249</sup>.

1. Al respecto, si bien la propiedad rural es un bien escaso y no siempre puede el Estado garantizar que todos los trabajadores rurales accedan a la propiedad rural<sup>250</sup>, el Estado debe “garantizar unas reglas de juego claras que les permitan a tales personas acceder a la

propiedad rural, para así emprender no sólo un trabajo y una actividad económica que les brinde la seguridad económica que necesitan, sino la posibilidad de desarrollar plenamente su identidad campesina”<sup>251</sup>.

1. El incumplimiento de los términos impide el goce efectivo del derecho de acceso a la tierra. El Estado debe garantizar reglas de juego claras que permitan que los trabajadores rurales accedan a la propiedad rural<sup>252</sup>. En consecuencia, las actuaciones que de manera arbitraria obstaculicen o impidan ex ante el acceso progresivo a la tierra resultarían ilegítimas. Para la Corte, tanto las autoridades públicas como los particulares deben abstenerse de incidir de manera negativa en el goce efectivo de los derechos fundamentales de los trabajadores rurales. Entre otras, porque el Estado debe “promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra (...), a través de distintas medidas tendientes a mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”<sup>253</sup>. Así las cosas, los obstáculos procesales, como los advertidos en el asunto sub judice, inciden de manera directa e injustificada en el goce efectivo de los derechos que por medio del procedimiento se pretenden tutelar. Esto, reviste especial importancia para aquellos sujetos que, conforme a la normatividad vigente, tendrían pretensiones legítimas en relación con el derecho de acceso progresivo a la tierra.

1. Plan de priorización para tramitar, en un plazo razonable, los procedimientos administrativos especiales de interés de los accionantes

1. Contenido del plan de priorización. La ANT diseñó “un plan de priorización”<sup>254</sup> sobre el caso de “El Garzal”. Dicho plan de priorización tiene dos componentes. El primero tiene por objeto tramitar, en un plazo razonable, los procedimientos administrativos de revocatoria directa. El segundo tiene el mismo objeto en relación con el procedimiento de deslinde del complejo cenagoso “El Garzal”.

i. Componente del plan de priorización relacionado con los procedimientos de revocatoria



directa

1. La ANT señaló que, a la fecha, de los 62 expedientes de revocatoria directa, 53 se encuentran en “etapa probatoria”, 3 “en trámite de notificación” y 6 están pendientes de “reconstrucción”. Respecto de los 53 expedientes que están en etapa probatoria, la accionada afirmó que estima proferir la resolución final en el término de “un (1) mes” contado a partir de la fecha del último informe radicado ante esta Corte, esto es, el 21 de mayo de 2021<sup>255</sup>. Respecto de los restantes 3 expedientes que se encuentran en trámite de notificación, explicó que necesita “dos (2) meses y medio”<sup>256</sup> a partir de la fecha del último informe radicado en este proceso, para efectos de proferir la resolución final. Estos procedimientos serán notificados en la forma y en los términos previstos por el CPACA “frente a las decisiones de este tipo”<sup>257</sup>. Por último, señaló que “en cuanto a los seis (6) expedientes que se encuentran en solicitud de ubicación ante la Subdirección Administrativa y Financiera, en caso de no encontrarse en el archivo de la Entidad, se deberán realizar las actuaciones administrativas tendiente al inicio y hasta su debida culminación del procedimiento administrativo de reconstrucción de expedientes que adoptó la Agencia Nacional conforme al Protocolo ADMBS-P-007 y al artículo 126 del Código General de Proceso”<sup>258</sup>. Este procedimiento “tendrá una duración aproximada de cinco (5) meses, en atención a las distintas etapas que contiene”<sup>259</sup>. Por tanto, “para la culminación del procedimiento administrativos de revocatoria, en caso de reconstruirse los expedientes, se establece como término para su adelantamiento, tres (3) meses más; es decir, [en total] ocho (8) meses (...): i) [5 meses para la] reconstrucción de los expedientes y ii) [3 meses para tramitar la] revocatoria directa”<sup>260</sup>.

1. La siguiente tabla sintetiza las fases y los plazos del plan de priorización diseñado por la ANT para proferir la decisión de fondo y, en consecuencia, culminar los procedimientos de revocatoria directa de 62 resoluciones de adjudicación:

Plazos para culminar los procedimientos de revocatoria directa

Actividad

## Descripción

### Plazo

Expedientes respecto de los cuales la entidad avocó conocimiento

La entidad proferirá la decisión final en el mes siguiente a la fecha de radicación del informe de 21 de mayo de 2021.

Junio de 2021

Expedientes en etapa de notificación

La entidad proferirá la decisión final en los 2 meses siguientes a la fecha de radicación del informe de 21 de mayo de 2021.

Julio de 2021

Expedientes en etapa de reconstrucción

Este procedimiento tendrá una duración aproximada de 8 meses, en razón del trámite de reconstrucción y de revocatoria directa.

Diciembre de 2021

i. Componente del plan de priorización relacionado con el procedimiento de deslinde del complejo cenagoso “El Garzal”

1. La ANT señaló que el complejo cenagoso “El Garzal”<sup>261</sup> “cuenta con un área aproximada de 14.000 hectáreas”<sup>262</sup>. A la fecha, la entidad solo “ha recorrido el 23%” del terreno<sup>263</sup>. Por consiguiente, “el área restante pretende ser cubierta en dos visitas de campo adicionales”<sup>264</sup>. La primera visita está prevista “para el mes de mayo de 2021”<sup>265</sup>. Los resultados de esta visita “serán analizados en el informe técnico que se elaborará, revisará y suscribirá en un plazo de tres a cuatro meses”<sup>266</sup>. La segunda visita se llevará a cabo en “el

mes de noviembre del año 2021”. Los resultados de esta visita “serán analizados en el informe técnico que se elaborará, revisará y firmará en un plazo de tres a cuatro meses”<sup>267</sup>.

1. A su vez, la ANT resaltó que, “producto de esta diligencia de inspección ocular, la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica debe rendir un informe técnico, según lo dispuesto en el artículo 2.14.19.2.10”<sup>268</sup>. Este informe “será rendido y firmado en el mes de marzo del año 2022”<sup>269</sup>. De esta manera, una vez practicadas las pruebas decretadas y elaborado el informe de inspección ocular, “la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica deberá expedir el auto de cierre de la etapa probatoria, (...) el cual será emitido aproximadamente en el mes de abril del año 2022”<sup>270</sup>. Para este momento, “la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica tiene la expectativa de que la autoridad ambiental ya haya proferido el acto administrativo que delimita el cauce permanente y la faja paralela de hasta 30 metros, establecido en el literal d) del artículo 83 del Decreto Ley 2811 de 1974”<sup>271</sup>. Por último, “una vez la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CSB) remita los actos administrativos de su competencia”<sup>272</sup>, relativos a la delimitación del cauce permanente de los ríos y la faja paralela que atraviesa el complejo cenagoso, la accionada “procederá a emitir la decisión final”<sup>273</sup> que será notificada, según “calcula, [en] un lapso de seis meses posteriores a la expedición del acto administrativo final”<sup>274</sup>.

1. La siguiente tabla sintetiza las fases y los plazos del plan de priorización previstos por la ANT para proferir una decisión de fondo y, en consecuencia, culminar el procedimiento de deslinde del complejo cenagoso “El Garzal”:

Plazos para culminar el procedimiento de deslinde del complejo cenagoso “El Garzal”

Actividad

Descripción

Plazo

## Inspección ocular

El área restante pretende ser cubierta en dos visitas. La primera, en mayo de 2021. La segunda, en noviembre del mismo año. El informe técnico preliminar de cada visita se emitirá en los siguientes 3 o 4 meses adicionales a cada visita.

Marzo de 2022

## Auto de cierre de la etapa probatoria

La ANT expedirá el auto de cierre de la etapa probatoria, una vez practicadas las pruebas y elaborado el informe de inspección ocular.

Abril de 2022

## Decisión final

La ANT procederá a emitir la decisión final, una vez la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CSB) remita los actos administrativos relativos a la delimitación del cauce permanente de los ríos y la faja paralela que atraviesa el complejo cenagoso.

Octubre de 2022

1. Razonabilidad del plan de priorización propuesto por la ANT y ajustes necesarios para la superación de la situación de bloqueo institucional inconstitucional

1. En atención a la situación de sujetos de especial protección constitucional de la que gozan los accionantes, la Sala Plena debe examinar la razonabilidad del plan de priorización propuesto por la ANT en relación con los procedimientos de (i) revocatoria directa y (ii) deslinde del complejo cenagoso “El Garzal”. En dicho análisis, la Sala verificará si el plan de priorización está justificado y formulará los ajustes necesarios para satisfacer la garantía del plazo razonable y, por contera, garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de los accionantes. La Sala advierte que la razonabilidad global de los componentes del plan de

priorización no es óbice para que, de resultar necesario, se ordenen ajustes concretos en aras de garantizar la pronta resolución de los referidos trámites.

i. Razonabilidad del plan de priorización propuesto para tramitar los procedimientos de revocatoria directa

1. El plan de priorización propuesto para los procedimientos de revocatoria directa prevé tres plazos diferentes, en atención a las etapas procesales de (i) los 53 procedimientos que se encuentran en etapa probatoria, (ii) los 3 procedimientos que se encuentran en etapa de notificación y (iii) los 6 expedientes que se encuentran en reconstrucción.

1. Justificación del plan de priorización. La ANT afirmó que los términos propuestos corresponden a los previstos por el artículo 95 de la “Ley 1437 de 2011, frente a las decisiones de este tipo”<sup>275</sup>. Según esta disposición, “las solicitudes de revocatoria directa serán resueltas en un término máximo de dos meses”. Además, la accionada precisó que los términos previstos por este plan de priorización se articulan con lo previsto por el “protocolo ADMBS-P-007 y el artículo 126 del Código general del proceso [para la] reconstrucción de expedientes”<sup>276</sup>. Según estos instrumentos, cuando no sea necesario practicar pruebas, dicho proceso se debe llevar a cabo en un término máximo de 6 meses<sup>277</sup>.

1. Razonabilidad del plan de priorización. Los plazos propuestos por la accionada para culminar este procedimiento son razonables en relación con (i) los 53 expedientes que se encuentran en etapa probatoria y (ii) los 3 expedientes que se encuentran en etapa de admisión. Primero, en relación con el término previsto para tramitar los 53 expedientes que se encuentran en etapa probatoria, la Sala advierte que se ajusta a los 2 meses previstos por el artículo 95 del CPACA para llevar a cabos los procedimientos de revocatoria directa. Segundo, respecto al término previsto para tramitar los 3 expedientes en etapa de admisión, la Sala considera que, de un lado, se ajusta al término de 2 meses previsto por el artículo 95 del CPACA para tramitar los procedimientos de revocatoria directa y, de otro lado, a los

términos previstos por los artículos 67, 68 y 69 del CPACA para llevar a cabo la respectiva notificación, a saber, no más de 30 días<sup>278</sup>. Por último, respecto de los 6 expedientes pendientes de reconstrucción, es razonable suponer que la entidad necesita un término adicional para (a) adelantar las etapas previstas por el protocolo ADMBS-P-007 emitido por la ANT para la reconstrucción de expedientes y, por contera, (b) los procedimientos de revocatoria directa que luego debe continuar. Sin embargo, este plazo no debe exceder el término legal.

1. Ajustes necesarios para garantizar el plazo razonable. Si bien el plazo de cinco meses previsto para la reconstrucción de estos expedientes corresponde a las fases del procedimiento previsto por el protocolo ADMBS-P-007<sup>279</sup> expedido por la Subdirección Administrativa y Financiera de la ANT, el término de 3 meses previsto para resolver las solicitudes de revocatoria, una vez reconstruidos los expedientes, desconoce el término dispuesto por el artículo 95 del CPACA. La Corte destaca que la legislación interna diseñó un procedimiento sencillo y expedito para tramitar las solicitudes de revocatoria directa. Por esta razón, dichos procedimientos se deben adelantar dentro de los 2 meses siguientes a la presentación de la solicitud. No obstante, hasta la fecha de la solicitud de revocatoria sub examine han transcurrido 14 años (párr.73, supra). Por tanto, en este caso, la ampliación del término más allá de lo previsto por la ley carece de justificación; más aun cuando la misma entidad preciso que los demás expedientes serían tramitados conforme al término legal. Por tanto, una vez sean reconstruidos, estos expedientes deberán tramitarse en el plazo previsto para la decidir de fondo los procedimientos de revocatoria directa, según lo previsto por el artículo 95 del CPACA, no de 3 meses como lo señala la accionada.

1. La siguiente tabla ilustra los términos en que deben culminar los procedimientos de revocatoria directa del complejo cenagoso:

Plazos para culminar los procedimientos de revocatoria directa

Actividad

## Descripción

### Plazo

#### Expedientes en etapa probatoria

El plazo previsto para culminar los 53 procedimientos en etapa probatoria es razonable.

Junio de 2021

#### Expedientes en etapa de notificación

El plazo previsto para culminar los 3 procedimientos que se encuentran en etapa de notificación es razonable.

Julio de 2021

#### Expedientes en etapa de reconstrucción

El término previsto para culminar los 6 procedimientos cuyo expediente debe ser reconstruido no es razonable. Esto, por cuanto prevé 3 meses para la decisión de revocatoria, la cual, conforme al artículo 95 del CPACA, debe expedirse en 2 meses.

Noviembre de 2021

i. Razonabilidad para tramitar el procedimiento de deslinde del complejo cenagoso “El Garzal”

1. Dadas las etapas adelantadas, el plan de priorización previsto para tramitar el procedimiento de deslinde en el caso concreto está compuesto por las siguientes tres etapas restantes: (i) inspección ocular del complejo cenagoso, (ii) valoración de la información recaudada en la inspección ocular del complejo cenagoso (etapa probatoria) y (iii) decisión final. La accionada señala que finalizará la primera etapa en el mes de marzo de 2022, la

segunda etapa en el mes de abril de 2022 y la tercera etapa en el mes de octubre de 2022.

1. Justificación del plan de priorización. La ANT indicó que el plazo para llevar a cabo la inspección ocular obedece a las “dificultades encontradas en el desarrollo de la primera diligencia (...) que llevó a cabo entre el 2 y el 14 de diciembre de 2019”<sup>280</sup>. En particular, a (i) “la enorme dificultad para acceder al territorio”<sup>281</sup>, (ii) la magnitud de la “información recolectada en las visitas de campo”<sup>282</sup>, cuyo procesamiento “requiere del insumo de diferentes entidades”<sup>283</sup>, y, por último, (iii) el número de interesados que debe notificar<sup>284</sup>.

1. En relación con la dificultad de acceso al territorio, la accionada indicó que son “enormes [los] retos que deben sortearse para llegar a las zonas de estudio”<sup>285</sup>. Para llevar a cabo la primera visita, los funcionarios de la entidad debieron “partir desde el casco urbano del municipio de Barrancabermeja, se tomó vía fluvial por el Rio Magdalena con dirección al norte hasta llegar al municipio de Simití-Bolívar, a unos 120 Km del corregimiento de Cerro de Burgos, y solo desde allí se arribó a la zona de estudio o sector 1, de dos maneras”<sup>286</sup>, a saber: (i) “vía fluvial”<sup>287</sup> y (ii) “vía terrestre”<sup>288</sup>. En este camino, “se cruza por trochas y campo hasta llegar a las distintas ciénagas”<sup>289</sup>.

1. Respecto al procesamiento de la información, precisó que la entidad necesita “un tiempo prudencial”<sup>290</sup> para procesar la “información recolectada en campo”<sup>291</sup>, dado que esta labor involucra “la realización de diversas solicitudes de insumo a diferentes entidades”<sup>292</sup>. En particular, “la Superintendencia de Notariado y Registro, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC [y] la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar”<sup>293</sup>. Según explicó, esto es así, por cuanto, de la información a procesar, forman parte (i) “aspectos climáticos, agrológicos, ambientales y socioeconómicos, [respecto de las cuales] se deben realizar diferentes caracterizaciones agronómicas que comprenden: el paisaje, los sistemas de producción, los suelos, las coberturas de uso, la vocación de uso y los conflictos de uso”<sup>294</sup>,



y (ii) “aspectos cartográficos” relativos a “los planos y redacción técnica de linderos [y] estudio de la tenencia de la tierra”<sup>295</sup>.

1. El plan de priorización es razonable. Los plazos propuestos por la accionada para culminar este procedimiento son razonables, por tres razones. Primero, el área objeto de deslinde, que tiene “14.000 hectáreas”<sup>297</sup>, es de difícil acceso. En efecto, las “zonas de estudio”<sup>298</sup> están rodeadas de múltiples pantanos, humedales y trochas que dificultan el acceso y el recorrido de los funcionarios que llevan a cabo las “visitas en el terreno”<sup>299</sup>. Segundo, la valoración de la información recaudada debe ser analizada por más de una entidad, en razón de su naturaleza y contenidos. Luego, los informes emitidos por cada una de las entidades deben ser contrastados y articulados con las valoraciones de los funcionarios de la ANT. En consecuencia, la ANT debe contemplar un término prudencial para que las demás entidades, en particular, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC y la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar, valoren la información recaudada y elaboran el informe correspondiente, para articularlo con sus propias valoraciones. Tercero, el número de sujetos interesados respecto de los cuales se deben surtir las notificaciones es considerable. Al respecto, está acreditado que, en el trámite de deslinde, concurren más de cuatrocientos sujetos interesados que deben ser notificados<sup>300</sup>. Por tanto, la entidad debe prever varias jornadas de notificación para efectos de satisfacer las etapas previstas por la ley. En suma, por las circunstancias particulares referidas, el plazo propuesto es razonable para tramitar el proceso de deslinde del complejo cenagoso “El Garzal”.

1. Ajustes necesarios para garantizar el plazo razonable. Por el tiempo que ha transcurrido desde la apertura del procedimiento de deslinde y el trabajo que la entidad adelantó durante el trámite de revisión, la Corte considera pertinente ajustar los plazos propuestos para llevar a cabo (i) la elaboración, revisión y firma los informes técnicos que la entidad debe presentar al terminar cada una de las etapas de la inspección ocular; (ii) la última visita en terreno del complejo cenagoso y (iii) la notificación de la decisión por medio de la cual la entidad debe adoptar la decisión final.

1. Ajustes en relación con el plazo para elaborar, revisar y firmar los informes técnicos. Mediante oficio de 9 de abril de 2021, la ANT indicó que los informes técnicos de la inspección ocular “se elaborarán, revisarán y firmarán en un plazo de tres a cuatro meses”<sup>301</sup> siguientes a la correspondiente visita. Esto, en atención a la cantidad y la complejidad de la información que deben analizar las distintas entidades involucradas. La Sala considera que, si bien estas razones son suficientes para justificar el plazo previsto, la ANT debe actuar con la mayor diligencia y celeridad posible en el trámite del procedimiento sub examine, por cuanto se trata de un procedimiento que tramita hace más de 8 años. Esta circunstancia impone ajustar el plazo para elaborar, revisar y firmar los informes técnicos de la inspección ocular al término mínimo propuesto por la entidad; esto es, tres meses siguientes a la visita del complejo cenagoso. Aunque la Sala reconoce la dificultad de efectuar dicho informe en un término inferior, no advierte motivos para extender dicho plazo más allá de tres meses, dado que este fue el plazo mínimo de referencia que fijó la propia entidad.

1. Ajustes en relación con el plazo previsto para llevar a cabo la última visita al complejo cenagoso “El Garzal”. La Sala Plena constata que el “término de gracia” que la accionada prevé entre las dos visitas de campo carece de justificación. Más aún si se tiene en cuenta que, luego de la primera visita de inspección ocular y la emisión del informe correspondiente transcurrió un mes. En efecto, la última visita al complejo cenagoso está prevista para noviembre de 2021. A juicio de la Sala, este plazo es incongruente con el previsto entre la primera y la segunda visita. En particular, porque entre la aprobación del informe técnico de la primera visita y el inicio de la segunda visita transcurrió solo un mes. Además, la entidad no presentó argumentos para justificar la variación del término entre visitas. Así las cosas, en aras de garantizar la congruencia de los plazos, la tercera visita debe iniciar en el mes siguiente a la presentación del informe técnico de la segunda visita al complejo cenagoso.

1. Ajustes en relación con los términos de notificación de la decisión final. La ANT señaló que

“para el proceso de notificación [de la decisión que resuelve el procedimiento de deslinde], calcula un lapso de seis meses posteriores a la expedición del acto administrativo final”. La Sala Plena destaca que las resoluciones que deciden de fondo los procedimientos administrativos especiales de deslinde de tierras de la Nación, deben notificarse en la forma prevista por el CPACA. De conformidad con esta regulación, los términos legalmente previstos, en estricto sentido, no exceden de 30 días hábiles<sup>302</sup>.

1. La Sala advierte que para notificar “la Resolución No. 106 del 29 de enero de 2013, proferida por [el] extinto INCODER, por medio de la cual se inició el procedimiento administrativo de Deslinde o Delimitación de las tierras de propiedad de la Nación sobre los terrenos que conforman el Complejo Cenagoso de ‘EL GARZAL’” necesitó 8 meses aproximadamente<sup>303</sup>. Esto, debido a que fueron necesarios 3 meses adicionales para identificar la totalidad de los destinatarios de esta resolución –interesados de manera directa e indirecta en resultado del proceso de deslinde del complejo cenagoso– y 2 meses adicionales para recopilar la información relativa a las direcciones de notificación de los destinatarios. Por esta razón, la ANT, con ayuda de algunos de los accionantes, organizó jornadas de socialización previas a la notificación de la resolución.

1. No obstante, en la actualidad, dado que la entidad ya cuenta con la información relativa a los destinatarios o interesados de este procedimiento, así como, los datos de notificación, el término adicional previsto inicialmente carece de justificación. Para garantizar la celeridad, el proceso de notificación deberá efectuarse en un término máximo de tres meses, no de seis como lo plantea la accionada. Este término se articula con los previsto por la ley y, además, es razonable de cara las eventuales vicisitudes que puedan surgir en relación con el mismo.

1. La siguiente tabla ilustra los términos en que deberán surtirse las diferentes fases del procedimiento de deslinde del complejo cenagoso:

Plazos para culminar el procedimiento de deslinde del complejo cenagoso “El Garzal”

Actividad

Descripción

Plazo

Inspección ocular

El plazo para elaborar, revisar y aprobar los informes técnicos de cada una de las visitas al complejo cenagoso se deberá llevar a cabo en el lapso de 3 meses siguientes a cada visita.

Diciembre de 2021

Auto de cierre de la etapa probatoria

La Sala Plena conminará a la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CSB) para que tramite este procedimiento con la debida diligencia y celeridad.

Enero de 2022

Las resoluciones que deciden de fondo los procedimientos administrativos especiales de deslinde de tierras de la Nación deberán notificarse en la forma prevista en el CPACA.

Abril de 2022

1. Conforme a lo anterior, los plazos que debe observar la entidad accionada para tramitar los procedimientos administrativos objeto de la presente solicitud de amparo son:

Plazos para culminar el procedimiento de deslinde del complejo cenagoso “El Garzal”

Inspección ocular

Diciembre de 2021

Auto de cierre de la etapa probatoria

Enero de 2022

Decisión final

Abril de 2022

Plazos para culminar los procedimientos de revocatoria directa

Expedientes respecto de los cuales la entidad avocó conocimiento

Junio de 2021

Expedientes en etapa de notificación

Julio de 2021

Expedientes en etapa de reconstrucción

Noviembre de 2021

1. Por último, la Sala Plena considera que, si hubiere lugar a ello, una vez la ANT resuelva dichos procedimientos administrativos, deberá tramitar, dentro de un plazo razonable y conforme los principios de legalidad, buena fe y confianza legítima en la administración, las solicitudes y los trámites de adjudicación de los bienes declarados como baldíos de la nación, con el fin de garantizar el acceso progresivo a la tierra de los miembros de la comunidad campesina de “El Garzal”.

1. Cumplimiento de las órdenes proferidas

1. Cumplimiento de los fallos proferidos por la Corte Constitucional. De acuerdo con los artículos 36 del Decreto 2591 de 1991 y 60 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional, los jueces de primera instancia son competentes para adelantar el cumplimiento de las sentencias proferidas por esta Corte. Por tanto, el referido decreto prevé dos mecanismos procesales. De un lado, el artículo 27 dispone que el juez “adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento” del fallo de tutela, así como para el restablecimiento de los derechos fundamentales vulnerados. De otro lado, el artículo 52 prevé que el juez podrá iniciar un trámite incidental e imponer sanciones a quien incumpla las órdenes impartidas en el proceso de tutela.

1. Competencia para vigilar el cumplimiento de los fallos proferidos por la Corte Constitucional. La Corte ha planteado que en algunos eventos es viable impartir “instrucciones”<sup>304</sup> para que los distintos órganos del Estado vigilen el cumplimiento de sus decisiones<sup>305</sup>. En particular, la jurisprudencia constitucional ha precisado que esta práctica resulta conveniente, por cuanto “los resultados [del fallo] pueden monitorearse con más facilidad”<sup>306</sup>. De esta manera, en lugar de “crear nuevos comités, comisiones, mesas de trabajo, mecanismos conjuntos, etc.”<sup>307</sup> respecto de los cuales “puede dudarse razonablemente de su efectividad”<sup>308</sup>, la Corte considera razonable canalizar la vigilancia del cumplimiento de sus decisiones mediante los organismos interesados o afectados por sus fallos. Entre otras, la Corte ha delegado la vigilancia del cumplimiento de sus decisiones en entidades como la Procuraduría General de la Nación<sup>309</sup>.

1. Órdenes proferidas por la Corte Constitucional. La Corte Constitucional puede proferir órdenes de “ejecución simple”<sup>310</sup> o de “ejecución compleja”<sup>311</sup>, “dependiendo de la magnitud del problema que genera la vulneración de los derechos objeto de tutela”<sup>312</sup>. Las primeras se refieren, por lo general, “a órdenes de abstención o de acción que pueden ser efectuadas por una autoridad sin el concurso de otras”<sup>313</sup>. Las segundas “exigen procesos de ejecución [que] involucran a varias autoridades y requieren acciones coordinadas”<sup>314</sup>. Así las cosas, en asuntos similares al sub judice, la Corte ha proferido órdenes de ejecución compleja, con el fin garantizar el “deber constitucional de articulación e integración

institucional”<sup>315</sup> en el medio rural. Según la Corte, esto redunda “en beneficio de la población campesina”<sup>316</sup>.

1. Órdenes proferidas en el asunto sub judice. Dado que la culminación de los procedimientos administrativos especiales objeto de la solicitud de amparo implica la articulación de varias autoridades administrativas, la Sala ordenará a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios de la Procuraduría General de la Nación que coordine reuniones trimestrales entre (i) la ANT, (ii) la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CSB), (iii) la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Simití (Bolívar), la Defensoría del Pueblo y, por último, (v) los accionantes y sus representantes<sup>317</sup>.

1. Para la Corte, es indispensable que quienes tienen incidencia en el trámite de los procedimientos administrativos objeto de tutela actúen de manera coordinada, con el fin de garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de los accionantes. Asimismo, dada la implicación de las decisiones que adopten estas entidades sobre los derechos de la comunidad campesina de “El Garzal”, es imperioso reconocer que quienes puedan verse afectados por la decisión tomen parte en los procedimientos de su interés. Conforme a la jurisprudencia unificada de la Corte Constitucional, en estos asuntos, “es de vital importancia el papel que juegan las organizaciones campesinas en la identificación de los bienes baldíos”<sup>318</sup>, debido a que “el acceso progresivo de los campesinos a la tierra requiere la movilización colectiva y sobre todo, su participación<sup>319</sup>, para impulsar los procesos administrativos agrarios que tramita la ANT.

1. Cumplimiento de las órdenes dictadas en el asunto sub judice. La verificación del cumplimiento de las órdenes dictadas en esta sentencia estará a cargo del Juez Veintiséis Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá, en su calidad de juez de primera instancia dentro la acción de tutela de la referencia. Esto, sin perjuicio de la vigilancia que en el asunto sub judice deberá llevar a cabo la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios de la Procuraduría General de la Nación, habida cuenta de (i) las funciones de

“carácter preventivo” y de “gestión en el área ambiental”, relativas a “la protección y preservación del medio ambiente, los recursos naturales y los derechos y conflictos que se generan en materia de tierras” 320; (ii) las competencias para adelantar “acciones encaminadas a recuperar las tierras de la Nación indebidamente ocupadas”<sup>321</sup> y, en consecuencia, (iii) el deber de procurar la “eficaz actuación de los organismos y entidades que integran el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino”<sup>322</sup>.

1. Así las cosas, con el fin de garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de los accionantes y, en consecuencia, superar la situación de bloqueo institucional inconstitucional, la citada Procuraduría deberá coordinar reuniones trimestrales entre la ANT, la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CSB), la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Simití (Bolívar), la Defensoría del Pueblo y los accionantes y sus representantes. Esto, con el fin de verificar el debido cumplimiento de los términos previstos en esta providencia para tramitar los procedimientos administrativos objeto de la solicitud de amparo. Asimismo, la accionada deberá presentar de manera trimestral ante esta Procuraduría un informe en el que indique el estado del cumplimiento de los plazos fijados en esta providencia para tramitar los procedimientos administrativos objeto de la solicitud de amparo.

1. Por último, la Sala Plena advierte a la ANT para que adelante este tipo de trámites de manera diligente y célere, con el fin de garantizar la resolución de todos los procedimientos en un plazo razonable. Esto, por cuanto, reitera la Corte, los ciudadanos no tienen el deber jurídico de soportar las vicisitudes administrativas descritas por la ANT para justificar el incumplimiento de los términos referidos. Por el contrario, la dilación de los términos para resolver los procedimientos a su cargo resulta reprochable, por cuanto carece de justificación.



1. Salvador Alcántara y otras 106 personas interpusieron acción de tutela en contra de la ANT. En su solicitud, los accionantes invocaron, entre otros, la protección de sus derechos de petición y al debido proceso administrativo. Esto, debido a que la entidad accionada no había (i) proferido respuesta de fondo sobre el derecho de petición presentado por Salvador Alcántara el 26 de abril de 2017, ni (ii) culminado los procedimientos administrativos especiales que adelanta en el corregimiento de “El Garzal”, ubicado en el municipio de Simití, Bolívar.

1. Tras examinar los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela, la Corte concluyó que la entidad accionada vulneró el derecho fundamental de petición de Salvador Alcántara, así como el derecho fundamental al debido proceso administrativo de la totalidad de los accionantes. Lo primero, por cuanto las respuestas proferidas por la ANT al derecho de petición presentado el 26 de abril de 2017 no fueron prontas ni de fondo. Lo segundo, porque la accionada incumplió, de manera injustificada, los términos previstos para culminar los procedimientos administrativos especiales objeto de la solicitud de amparo. Además, la Sala Plena resaltó que el incumplimiento de los términos dispuestos para adelantar los procedimientos administrativos objeto de la solicitud de amparo incide prima facie en el ejercicio del derecho al acceso progresivo a la tierra de la población campesina de “El Garzal”, porque ralentiza la satisfacción de las eventuales pretensiones legítimas de acceso a la tierra que pudieran tener los campesinos accionantes.

1. Conforme a lo anterior, la Corte señaló que la entidad accionada deberá (i) responder de fondo todas las solicitudes formuladas en el derecho de petición presentado por Salvador Alcántara el 26 de abril de 2017 y (ii) culminar en un plazo razonable los procedimientos administrativos objeto de la solicitud de amparo. Al respecto, la Corte constató que, tras las decisiones de instancia, la ANT adoptó “un plan de priorización” en el que definió los plazos y términos para tramitar y culminar los procedimientos administrativos de revocatoria directa y deslinde del complejo cenagoso “El Garzal”. Tras examinarlo, la Corte concluyó que dicho plan de priorización resultaba razonable y dispuso tres ajustes a los calendarios propuestos por la entidad, en aras de garantizar la pronta culminación de los referidos procedimientos.

1. Por último, la Sala Plena dispuso que el cumplimiento de las órdenes dictadas en esta sentencia estará a cargo del juez de primera instancia, sin perjuicio de la vigilancia que deberá adelantar la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios de la Procuraduría General de la Nación. En los términos expuestos por la presente providencia, esta Procuraduría deberá coordinar reuniones trimestrales entre la ANT, la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CSB) y la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Simití (Bolívar), así como con los accionantes y sus representantes. Esto, con el fin de verificar el debido cumplimiento de los plazos dispuestos por la Corte para tramitar los procedimientos administrativos objeto de la solicitud de amparo. Asimismo, la accionada deberá presentar, de manera trimestral y ante esta Procuraduría, un informe en el que indique el estado del cumplimiento de los plazos fijados en esta providencia para tramitar los procedimientos administrativos señalados.

## I. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE

PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión de términos decretada por medio del auto 457 de 2020.

SEGUNDO.- CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia proferida el 14 de diciembre de 2018 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Penal y, en consecuencia, AMPARAR el derecho fundamental de petición de Salvador Alcántara y el derecho al debido proceso administrativo de los accionantes, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO.- ORDENAR a la Agencia Nacional de Tierras que, dentro de los diez (10) días

siguientes a la notificación del presente fallo, responda de fondo todas las solicitudes formuladas en el derecho de petición presentado el 26 de abril de 2017 por Salvador Alcántara, según las consideraciones expuestas en esta providencia.

CUARTO.- ORDENAR a la Agencia Nacional de Tierras que tramite los procedimientos administrativos objeto de la solicitud de amparo y, si hubiere lugar a ello, tramite las solicitudes y adelante los procedimientos de adjudicación de los bienes declarados como baldíos de la Nación, con el fin de garantizar el acceso progresivo a la tierra de los miembros de la comunidad campesina de “El Garzal”, según las consideraciones expuestas en esta providencia. Para garantizar que tales procedimientos se tramiten en un plazo razonable, la Agencia Nacional de Tierras deberá dar estricto cumplimiento al plan de priorización elaborado por dicha entidad, así como a los ajustes dispuestos por la Corte, y, por consiguiente, tramitar los procedimientos de deslinde del complejo cenagoso “El Garzal” y de revocatoria directa conforme al siguiente cronograma:

Plazos para culminar el procedimiento de deslinde del complejo cenagoso “El Garzal”

Actividad

Plazo

Inspección ocular

Diciembre de 2021

Auto de cierre de la etapa probatoria

Enero de 2022

Decisión final

Abril de 2022

Plazos para culminar los procedimientos de revocatoria directa

Actividad

Plazo

Expedientes respecto de los cuales la entidad avocó conocimiento

Junio de 2021

Expedientes en etapa de notificación

Julio de 2021

Expedientes en etapa de reconstrucción

Noviembre de 2021

En todo caso, la Agencia Nacional de Tierras deberá acreditar, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación del presente fallo, el cumplimiento de los plazos previstos para las actuaciones que habrían debido culminar antes de la expedición de la presente decisión.

QUINTO.- ORDENAR a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios de la Procuraduría General de la Nación que adelante la vigilancia del cumplimiento de las órdenes impartidas en la presente providencia. Con tal fin, deberá coordinar reuniones trimestrales entre la ANT, la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CSB), la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Simití (Bolívar) y la Defensoría del Pueblo, así como con los accionantes y sus representantes, según las consideraciones expuestas en esta providencia. De igual forma, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios de la Procuraduría General de la Nación deberá garantizar la participación de los accionantes y sus representantes en el proceso de verificación y vigilancia de las órdenes proferidas por la Sala Plena en el presente asunto.

SEXTO.- ORDENAR a la Agencia Nacional de Tierras que informe, de manera trimestral, a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios de la Procuraduría General de la Nación el estado del cumplimiento de los plazos fijados para culminar los procedimientos administrativos especiales objeto de esta providencia, según las consideraciones expuestas en la parte motiva.

SÉPTIMO.- CONMINAR a la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CSB) y la

Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Simití (Bolívar), para que tramiten, con la debida diligencia y la mayor celeridad posible, las actuaciones de su competencia, según las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

OCTAVO.- LIBRAR, por la Secretaría General de la Corte Constitucional, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Comuníquese y cúmplase,

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Ausente con permiso

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Con aclaración de voto

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Cdno. 1, fls. 2 a 13.

2 De acuerdo con la información allegada por los accionantes, la comunidad de “El Garzal” se ubica “desde hace más de 40 años (...) sobre cerca de 4.000 hectáreas de baldíos, (...) el resto de la tierra englobada en el corregimiento, que asciende a unas 15.000 [hectáreas], está integrada por las sabanas, playones y cuerpos de agua de 7 ciénagas y humedales, baldíos reservados que se encuentran hoy bajo trámite de deslinde e inscripción, así como en proceso de reglamentación para la entrega de su uso a la comunidad campesina de ‘El Garzal’”. (Cdno. 1, fls. 2 a 6).

3 La solicitud de revocatoria directa versa sobre las siguientes resoluciones de adjudicación de predios baldíos: R. 771 de 9 de mayo de 2003, R. 557 de 29 de abril de 2003, R. 998 de 16 de mayo de 2003, R. 1065 de 19 de mayo de 2003, R. 992 de 16 de mayo de 2003, R. 811 de 21 de octubre de 2002, R. 450 de 29 de abril de 2003, R. 640 de 29 de abril de 2003, R. 629 de 29 de abril de 2003, R. 1064 de 19 de mayo de 2003, R. 475 de 29 de abril de 2003, R. 973 de 16 de mayo de 2003, R. 610 de 28 de junio de 2005, R. 1060 de 19 de mayo de 2003, R. 1056 de 19 de mayo de 2003, R. 993 de 16 de mayo de 2003, R. 1043 de 19 de mayo de 2003, R. 959 de 16 de mayo de 2003, R. 907 de 24 de octubre de 2002, R. 578 de 29 de abril de 2003, R. 1042 de 19 de mayo de 2003, R. 1040 de 19 de mayo de 2003, R. 832 de 16 de mayo de 2003, R. 957 de 16 de mayo de 2003, R. 974 de 16 de mayo de 2003, R. 927 de 24 de octubre de 2002, R. 963 de 16 de mayo de 2003, R. 970 de 16 de mayo de 2003, R. 639 de 29 de abril de 2003, R. 995 de 16 de mayo de 2003, R. 596 de 29 de abril de

2003, R. 1037 de 19 de mayo de 2003, R. 936 de 16 de mayo de 2003, R. 613 de 28 de julio de 2005, R. 642 de 3 de agosto de 2005, R. 638 de 29 de abril de 2003, R. 632 de 29 de abril de 2003, R. 631 de 29 de abril de 2003, R. 589 de 29 de abril de 2003, R. 633 de 29 de abril de 2003, R. 556 de 29 de abril de 2003, R. 937 de 16 de mayo de 2003, R. 429 de 29 de abril de 2003, R. 1036 de 19 de mayo de 2003, R. 583 de 29 de abril de 2003, R. 960 de 16 de mayo de 2003, R. 634 de 3 de agosto de 2005, R. 972 de 16 de mayo de 2003, R. 598 de 28 de julio de 2005, R. 630 de 29 de abril de 2003, R. 637 de 29 de abril de 2003, R. 563 de 29 de abril de 2003, R. 595 de 28 de julio de 2005, R. 744 de 9 de mayo de 2003, R. 579 de 29 de abril de 2003, R. 636 de 29 de abril de 2003, R. 770 de 9 de mayo de 2003, R. 819 de 21 de octubre de 2002 y R. 962 de 16 de mayo de 2003. Cfr. Cdno. 1, fls. 235 a 300 y Cdno. anexos. 1 fls. 1 a 299.

4 Cdno. 1, fls. 187 a 221. Las resoluciones por medio de las cuales se adjudicaron los predios baldíos son las que se mencionan en la nota al pie 3.

5 Gabriel Simanca, Ubaldo Álvarez, José Guardia, Juan Cancio, Martin Noriega, Martín Ramírez, María Nieves, Sinain Quintero, María Oliveros, Carlos Díaz, Faustino García, Francisco Ortega, Mercedes Cerpa, Jhonnis Larios, Ignacia Cañas, Juan Navarro, Rodrigo Guardia, Ariel Nieto, Lizeth Guardia, Manuel Muñoz, Manuel García, Nicolás García, Alercio Caña, Balme Caña, José Chinchilla, Samuel Crespo, Santos Mendoza, Saturnino Ardila, Carmen Pérez, Justo Palomino, Manuel Mendoza, José Guardia, José Gómez, María Pineda, Ana Meza, Diamantina Olaya, Alfonso Conde, Dubis Alcántara, Salvador Alcántara, Nidia Alean, Ezequiel Trillo, Plinio Pinzón, Pedro Madrid, María Rincón, Onel Caldera, Samuel Crespo, Manuel Mendoza, Carlos Piñeres, Ana Castiblanco, Andrés Piñeres, Arelis Ospino, Carlos Menco, Benjamín Bautista, Nedys Noriega, Ladis Bravo, Tomás Ospino, Julio Barrios, Ángel Benjumea y Neris Poveda.

6 De acuerdo con los accionantes, “[a] lo largo del proceso por la defensa al derecho a la tierra y el territorio, [el] señor SALVADOR ALCÁNTARA RIVERA, pastor de la Iglesia Evangélica Cuadrangular, [es la persona que] ha organizado a la comunidad alrededor de una resistencia pacífica por sus derechos”. Cfr. Cdno. 1, fl. 6.

7 Resolución 106 de 29 de enero de 2013, numeral 3: “El procedimiento administrativo de deslinde de tierras está encaminado fundamentalmente a determinar los linderos de los

terrenos de propiedad de la Nación, separándolos de los que pertenecen a los particulares”.  
Cfr. Cdno. anexos 2, fl. 36.

8 Cfr. Cdno. 1, fls. 235 a 300 y Cdno. anexos. 1, fls. 1 a 299.

9 Cdno. de nulidad, fl. 12.

10 El 16 de noviembre de 2012, el INCODER decretó la nulidad de varios de los procedimientos administrativos de revocatoria directa que corresponden a las resoluciones de adjudicación mencionadas, con fundamento en la indebida notificación de los adjudicatarios.

11 Oficio No. 20211030311361 de 5 de abril de 2021. Cfr. Cdno. de nulidad, anexos.

12 Id.

13 Id.

14 Cdno. anexos 2, fl. 36.

15 La Gerencia General del INCODER delegó la competencia para adelantar el procedimiento de deslinde del complejo cenagoso “El Garzal” a la Dirección Territorial Bolívar. Sin embargo, mediante la Resolución 441 de 28 de marzo de 2012, la Gerencia General reasumió la competencia (Cdno. anexos 1, fl. 300).

16 Resolución 106 de 29 de enero de 2013, numeral 3: “El procedimiento administrativo de deslinde de tierras está encaminado fundamentalmente a determinar los linderos de los terrenos de propiedad de la Nación, separándolos de los que pertenecen a los particulares”. (Cdno. anexos 2, fl. 36).

17 Oficio No. 20211030311361 de 5 de abril de 2021. Cfr. Cdno. de nulidad, anexos.

18 Id.

19 Id.

20 Id.



21 Cdno. anexos 2, fls. 77 a 79, 82 a 86 y 88 a 90.

22 Cdno. anexos 2, fls. 86 a 87.

23 Cdno. anexos 2, fl. 89

24 Cdno. anexos 2, fl. 90.

26 Id.

27 Id.

28 Cdno. anexos 2, fls. 90 y 91.

29 Cdno. 5, fl. 61.

30 Cdno. 5, fl. 272.

31 Cdno. 5, fl. 189.

32 Cdno. anexos 2, fls. 90 a 91.

33 Cdno. 2, fl. 1.

34 La acción de tutela fue interpuesta por Salvador Alcántara y otras 106 personas que otorgaron poder a la abogada Ángela Daniela Caro Montenegro (Cdno. 1, fls. 25 a 132). La apoderada judicial, en sede de revisión, sustituyó los poderes a Oscar Danilo Sepúlveda, según consta en el folio 36 del Cdno. 5.

35 Cdno. 1, fl. 20.

36 Cdno. 1, fls. 13 y 14.

37 Los accionantes solicitaron que dicha mesa estuviera “conformada por la ANT, el Ministerio de Agricultura, la Unidad de Restitución de Tierras, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Superintendencia de Notariado y Registro, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación”.

38 Cdno. 2, fl. 7.

39 Cdno. 2, fl. 4.

40 Cdno. 2, fl. 7.

41 Cdno. 2, fl. 6.

42 El 14 de agosto de 2018, el Juez Veintiséis Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá declaró improcedente el amparo. Sin embargo, el 9 de octubre del mismo año, la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá declaró la nulidad de lo actuado a partir de la admisión de la tutela, por indebida integración del contradictorio. Según indicó, no se vinculó a la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión ni a la Oficina de Gestión Documental y Archivo de la ANT, “cuyo concurso es necesario para establecer con claridad la presunta amenaza o violación de los derechos fundamentales alegados”. Por tanto, el 31 de octubre de 2018, luego de vincular a las dependencias de la ANT y correr el respectivo traslado, el juez profirió la nueva decisión de primera instancia. Cfr. Cdno. 2, fls. 49 a 53 y 64.

43 Cdno. 2, fl. 96.

44 Id.

45 Id.

46 Cdno. 2, fl. 41.

47 Id.

48 Cdno. 2, fl. 100.

50 Cdno. 2, fl. 53.

51 Cdno. 2, fl. 104.

52 Cdno. 2, fl. 102.

53 Este expediente fue seleccionado para revisión por medio del Auto de 15 de marzo de

2019. Este auto fue proferido por la Sala de Selección número tres de la Corte Constitucional integrada por las magistradas Diana Fajardo Rivera y Gloria Stella Ortiz Delgado. Cfr. Cdno. 5, fls. 6 a 30.

54 Cdno. 5, fl. 236.

55 En particular, respecto de las acciones adelantadas, indicaron que no se han presentado avances en relación con (i) el proceso de solicitud de adjudicación de baldíos, (ii) el proceso de revocatoria directa de las resoluciones de adjudicación y (iii) el proceso especial agrario de deslinde del Complejo Cenagoso “El Garzal”, “aunque el 29 de enero del año 2013, el INCODER expidió la Resolución No. 0106 de 2013 que inicia el procedimiento de deslinde (...) dicho acto administrativo solo fue notificado por la ANT hasta abril de 2019”. Cfr. Cdno. 5, fl. 59.

56 Cdno. 5, fl. 144.

57 Cdno. de nulidad. Anexos, fls. 1 a 21.

58 Los accionantes presentaron tres argumentos: (i) presunto desconocimiento de la jurisprudencia sobre subsidiariedad de la acción de tutela en asuntos que versan sobre el derecho al debido proceso administrativo por dilaciones injustificadas de la autoridad agraria; (ii) referencias inexactas a las sentencias SU-037 de 2009 y T-097 de 2018 y, por último, (iii) “[i]nconsistencia entre el análisis de fondo y la declaratoria de improcedencia”. Frente a lo primero, señalaron que el análisis formulado en la sentencia “desconoce el examen de procedibilidad que el máximo Tribunal Constitucional ha efectuado en aquellos casos en que se alega la violación al debido proceso”. Sobre lo segundo, destacaron que, en el análisis de procedibilidad de la sentencia atacada, “no era aplicable para declarar la improcedencia” de la acción de tutela, porque las sentencias SU-037 de 2009 y T-097 de 2018 “nada tenían que ver con el caso que [se] analizaba”. Respecto de lo tercero, precisaron que la Sala ignoró “su propia declaración de improcedencia”, dado que analizó “el fondo del asunto”, a pesar de que “carecía de competencia”. Cfr. Cdno. de nulidad, fls. 11 a 16.

59 Los accionantes presentaron dos argumentos: (i) la sentencia T-532 de 2019 no tuvo en cuenta que los accionantes son víctimas del conflicto armado y (ii) la sentencia T-532 de 2019 desconoció la problemática de la gobernanza de la tierra en Colombia. De un lado,

indicó que los accionantes “han sido víctimas del conflicto, se encuentran incluidos en el RUV” y han “resistido de manera pacífica los embates de la violencia a través de un proceso organizativo basado en la fe”. Por tanto, la Sala Primera de Revisión debió “considerar las circunstancias particulares de los accionantes”, con el fin de “analizar de fondo los argumentos esgrimidos en la acción de tutela por la vulneración del derecho al debido proceso administrativo”. De otro lado, precisó que la Sala desconoció el “debate que ha surgido con ocasión del cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014”, por medio de la cual la Corte Constitucional dispuso que “la problemática de carácter institucional y social alrededor de las tierras baldías generada por i) la falta de información y ii) la concentración inequitativa de las tierras propiedad de la Nación (...) debe ser vista también desde un enfoque social, en el cual se considere la protección especial del campesinado”. Cfr. Cdno. de nulidad, fls. 17 y 20.

60 Cdno. de nulidad, fls. 93 a 107.

61 Mediante el auto de 11 de marzo de 2021, la magistrada sustanciadora vinculó a (i) la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios de la Procuraduría General de la Nación, (ii) la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CSB) y, por último, (iii) la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Simití (Bolívar).

62 Mediante oficio del 27 de enero de 2021, la Secretaría General de la Corte Constitucional comunicó la respuesta de las partes.

63 Cdno. de nulidad. Anexos, fl. 2 (págs. 414 y 415).

64 Id.

65 Id.

66 Id.

67 Id.

68 Id.

69 Id.

70 Id.

71 Cfr. Cdno. 1, fls. 235 a 300 y Cdno. anexos. 1, fls. 1 a 299.

72 Cdno. 1, fls. 13 y 14.

73 Id.

74 Id.

75 Cdno. anexos 2, fl. 90.

76 Id.

78 Sentencia T-511 de 2017: “una persona se encuentra legitimada por activa para presentar la acción de tutela, cuando demuestra que tiene un interés directo y particular en el proceso y en la resolución del fallo que se revisa en sede constitucional, el cual se deriva de que el funcionario judicial pueda concluir que el derecho fundamental reclamado es propio del demandante”. Ver, también, sentencia T-176 de 2011.

79 Arelis Ospino, Edilberto Ramos, José de Dios Chinchilla, José Guardia, Manuel Mendoza, Neris Miranda y Salvador Alcántara.

80 Adrián Alcocer, Alfredo Ardila, Ángel Cañas, Antonio Navarro, Basilio Vera, Carlos Mendoza, Carlos Cárdenas, César García, Daniel Jerez, Danilson Jerez, Deud Zúñiga, Donaldo Alcántara, Eccehemo Ardila, Edgar Paternina, Edgar Sáenz, Edilberto Salas, Elkis Corrales, Emil Poveda, Emil Crespo, Emilse Fester, Enrique Rincón, Esteban Díaz, Eugenio Bastidas, Everardo Guerrero, Fernando Morales, Fernel Martínez, Gabriel Gutiérrez, Generoso Navarro, Gonzalo Cañas, Guillermo Barajas, Héctor Díaz, Heriberto Forero, Hernando Miranda, Isaac Retamoza, Israel Suárez, Jesús Roa, Jorge Rey, José Menco, José Jerez, José Orjuela, José Reyes, José Ardila, José Padilla, José Cisneros, Josmine Uyoque, Juan López, Juan Fonseca, Juan Gutiérrez, Luis Sierra, Luis Anzola, Luis Roa, Manuel Díaz, Miguel Arriola, Nelson Ibáñez, Neris Poveda, Néstor Mendoza, Noviceldo Ardila, Obed Mendoza, Obis Beleño, Omaira González, Rafael Rendón, Ramón Arroyo, Roberto Ardila, Rubén Bohórquez, Samuel Mendoza, Samuel Menco, Segundo Sánchez, Silvio Grajales y Tomás Alcocer.

81 Antonio Laguna, Dubis Alcántara, Jairo Ramírez, José Poveda, Ladis Bravo, Manuel García, Nydia Alian, Onel Caldera, Samuel Crespo y Sinain Quintero.

82 Decreto 2363 de 2015, artículo 4.

83 Cdno. anexos 2, fl. 90.

84 Cfr., entre otras, las sentencias T-177 de 2011, T-036 de 2017, T-397 de 2017, T-579 de 2017 y T-218 de 2018.

85 Decreto 2591 de 1991, artículo 6, numeral 1.

86 Cfr. Sentencia SU-235 de 2016. En esta sentencia, la Corte concluyó que la acción de tutela era procedente. Esto, por cuanto: (i) la acción de nulidad en contra de las resoluciones 334 y 5659 de 2015 “no resultan idóneas para la protección de los derechos fundamentales de los accionantes”, dado que no “permiten ordenar a la administración llevar a cabo procedimientos administrativos de recuperación de baldíos, ni (...) de adjudicación de los mismos” y (ii) si bien “la acción de restitución de tierras resulta un mecanismo judicial idóneo para que el juez ordene todo lo necesario en torno a la ocupación y adjudicación de baldíos”, lo cierto es que “entró en vigor (...) con posterioridad a la presentación de la solicitud de tutela”.

87 Cfr. Sentencias SU-235 de 2016 y SU-426 de 2016.

88 Sentencia SU-426 de 2016. En esta sentencia, la Corte sostuvo que la acción de tutela era el medio idóneo para remediar la posible vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes. No obstante, en relación con la subsidiariedad de la acción de tutela, precisó que: (i) “las decisiones sobre adjudicación de tierras están en cabeza del INCODER” y (ii) la acción de restitución de tierras era prima facie idónea y eficaz, pero las “decisiones irrazonables y desproporcionadas de los órganos que componen el sistema de restitución [pueden] ser objeto de control por vía de la acción de tutela”.

89 Sentencia T-329 de 2011.

90 Sentencia T-077 de 2018: “esta Corte ha estimado que el ordenamiento jurídico colombiano no tiene previsto un medio de defensa judicial idóneo ni eficaz diferente de la

acción de tutela, de modo que quien resulte afectado por la vulneración de este derecho fundamental no dispone de ningún mecanismo ordinario de naturaleza judicial que le permita efectivizar el mismo. Por esta razón, quien encuentre que la debida resolución a su derecho de petición no ocurrió, esto es, que se quebrantó su garantía fundamental, puede acudir directamente a la acción de amparo constitucional”.

91 En la misma petición el accionante solicitó información sobre el “plan especial de intervención o de priorización” previsto por la ANT para culminar el proceso de adjudicación que lleva a cabo en este corregimiento, así como la expedición de copias “del expediente de delimitación de los terrenos del complejo cenagoso de El Garzal”. Cfr. Cdno. anexos 2, fl. 90.

92 Conforme a la jurisprudencia constitucional, en determinados escenarios, “los campesinos y los trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional”, dadas “las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los han afectado históricamente”. Cfr. Sentencia C-077 de 2017, entre otras.

93 Los accionantes afirmaron que “entre 2007-2014 presuntos grupos paramilitares, fueron responsables de múltiples hechos de violencia contra la población del corregimiento de El Garzal, como amenazas de muerte, homicidios selectivos, atentados, extorsiones, desplazamientos forzados y desaparición forzada; por medio de los cuales buscaban el despojo de las tierras. Estos hechos han sido recogidos en los informes de riesgo de la Defensoría del Pueblo No. 015-07 Al del 15 de junio de 2007; IR No. 0188-011 del 9 de diciembre de 2011; IR No. 008-12 Al del 22 de junio de 2012; y en las múltiples denuncias interpuestas por los líderes de la comunidad” (Cdno. 1, fls. 6). Además, según las pruebas allegadas a este proceso, varios miembros de esta comunidad campesina se encuentran incluidos en el Registro Único de Víctimas, por los hechos victimizantes de “amenaza” y “desplazamiento forzado”. (Cdno. 2, fls.106 a 192). Conforme a la jurisprudencia unificada de la Corte Constitucional, estas circunstancias justifican que se analice de fondo la presunta vulneración alegada por los accionantes. Cfr. Sentencia SU-426 de 2016.

94 Sentencia T-288 de 2018.

95 Sentencia C-623 de 2015. Cfr. Sentencia SU- 426 de 2016. Ver, también, sentencia SU-818 de 1999. Esta obligación “integra el capítulo 2 sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, derechos constitucionales que esta Corporación ya ha señalado que tienen

naturaleza fundamental”.

96 Id. Sentencia C-623 de 2015: “el Legislador ha desarrollado este derecho por medio de la ley 160 de 1994, así como la administración, mediante el Decreto 902 de 2017”.

97 Id.

98 Sentencia SU-655 de 2017. Cfr. Sentencias C- 077 de 2017, C-623 de 2015 y C- 644 de 2012.

99 Id.

100 Id.

101 Id.

102 Reiterada por la sentencia SU- 655 de 2017.

103 Sentencia C-077 de 2017.

104 Id.

105 Id.

106 Id.

107 Id.

108 Sentencia SU-235 de 2016.

109 Sentencia SU- 235 de 2016. Esta decisión remite al artículo 72 de la Ley 160 de 1994: “No se podrán efectuar titulaciones de terrenos baldíos en favor de personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras, a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional”. Sobre los requisitos subjetivos advirtió que “están dirigidos a promover el acceso a la propiedad de la tierra por parte de los sectores más necesitados de la sociedad”, mientras que el objetivo se refiere a “la capacidad (...) predicable exclusivamente de la tierra como factor productivo”.



110 Id.

111 Id. “El inciso primero del artículo 65 de la Ley 160 de 1994, tantas veces citado, establece que el derecho de propiedad sobre los baldíos se adquiere por medio de la adjudicación. El inciso segundo de dicho artículo agrega que la ocupación de bienes baldíos sólo le otorga al ocupante una mera expectativa. Esta expectativa adquiere legitimidad en la medida en que el ocupante cumpla los requisitos objetivos y subjetivos requeridos para la adjudicación. || Algunos de estos requisitos están encaminados a garantizar que los ocupantes efectivamente cultiven la tierra de manera adecuada, y que protejan las áreas de reserva que estén ubicadas a su interior. Con ello se garantiza el cumplimiento de las funciones económica y ecológica de la propiedad. Otros requisitos están encaminados a garantizar que los predios ocupados sean aptos para la agricultura, lo cual se deduce mediante una fórmula que tiene en cuenta tanto la extensión del predio como su capacidad agrológica. Este requisito está dirigido a proteger los intereses económicos de los ocupantes y la sostenibilidad en el uso de la tierra, garantizando que efectivamente puedan derivar su sustento de la propiedad rural, a la vez que se previene la subutilización y sobreexplotación de la tierra”.

112 Id. Cfr. Sentencia C-180 de 2005: “En efecto, las comunidades indígenas de conformidad con reiterada jurisprudencia son sujetos constitucionales de especial protección (...). Mientras los campesinos (o los trabajadores agrarios al tenor del artículo 64 de la Constitución) no han recibido tal calificación por la jurisprudencia”.

113 Id. Cfr. Sentencias C-623 de 2015, C-644 de 2012, C-255 de 2012 y C-180 de 2005.

114 Id.

115 Id.

116 Id.

117 Sentencia SU-235 de 2016.

118 Id.

119 Id.

120 Id.

121 Sentencia C-536 de 1997, reiterada por la SU-235 de 2016.

122 Sentencias SU-235 de 2016 y SU-426 de 2016.

123 Sentencia SU-426 de 2016.

124 Id.

125 Cfr. Resoluciones No. 01551 de 1994, 1125 de 1996 y 481 de 2013 del INCODER.

127 Id.

128 Sentencia SU-426 de 2016.

129 Sentencias T-153 de 2019, T-601 de 2016, T-009 de 2013 y T-909 de 2009.

130 Cfr. Sentencias T-601 de 2016 y T-909 de 2009.

131 Sentencia T-009 de 2013.

132 “Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

133 Sentencias T-296 de 1997, T-150 de 1998, SU-166 de 1999, T-1009 de 2001, T-1160 A de 2001, T-1089 de 2001, SU-975 de 2003, T-455 de 2014 y C-951 de 2014, entre otras.

134 Id.

135 Id.

136 Id.

137 Id.

138 Id.

139 Id.

140 Sentencia T-490 de 2018.

141 Id.

142 Sentencia T-077 de 2018.

143 Sentencia C-221 de 2016.

144 Sentencias C-491 de 2007 y T-487 de 2017.

145 Sentencias T-680 de 2012 y T-167 de 2013.

146 Sentencia T-680 de 2012 y C-951 de 2014.

147 Sentencia C-951 de 2014.

148 Id.

149 Sentencia T-149 de 2013.

150 Id.

151 Id.

152 Sentencias T-323 de 2012 y SU-573 de 2019.

153 Sentencia T-465 de 2009. Cfr. C-980 de 2010, T-559 de 2015, T-051 de 2016 y T-595 de 2020.

154 Id.

155 Sentencias C-980 de 2010, C-758 de 2013, C-034 de 2014, SU-772 de 2014 y T-543 de 2017.

156 Sentencias C-983 de 2010, C-491 de 2016, T-543 de 2017 y T-036 de 2018.

157 Sentencia T-052 de 2018.

158 Sentencia C-496 de 2015, T-295 de 2018 y T-595 de 2019.

159 Sentencias T-295 de 2018 y T-595 de 2019.

160 Sentencia T-297 de 2006. Cfr. Sentencia T-595 de 2019. Al respecto, la Corte destacó, en la sentencia SU-394 de 2016, que “la carencia de una solución de fondo que resuelva el asunto jurídico planteado y libere al procesado de la carga de seguir siendo parte en el trámite”.

161 Sentencia T-341 de 2018. En relación con la diferencia “entre el mero retardo en la observancia de [los] término[s]”, esta Corte ha señalado que es imperioso examinar si (i) se presenta un incumplimiento de los plazos señalados en la ley para adelantar alguna actuación administrativa; (ii) no existe un motivo razonable que justifique dicha demora, v.gr. la congestión judicial o el volumen de trabajo, y, por último, (iii) la tardanza es imputable a la falta de diligencia u omisión sistemática de los deberes por parte del funcionario. Cfr. Sentencia SU-394 de 2016.

163 Id.

164 Sentencia T-595 de 2019.

165 CorteIDH. Caso Genie Lacayo v. Nicaragua, pár. 77.

166 Sentencia T-153 de 2019. Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Sawoyama v. Paraguay, pár. 88.

167 Sentencia T-052 de 2018. Cfr. Sentencia SU-080 de 2020.

168 CorteIDH. Caso Argüelles y otros v. Argentina, pár. 288; Caso Wong Ho Wing v. Perú, pár. 210 y Caso Andrade Salmón v. Bolivia, pár. 158.

169 CorteIDH. Caso Radilla Pacheco v. México, pár. 245. En el mismo sentido, la sentencia T-153 de 2019.

170 Id.

171 Id.

172 Id.

173 CorteIDH. Caso García Asto y Ramírez Rojas v. Perú, pár. 170.

174 CorteIDH. Caso Furlan y familiares v. Argentina, pár. 156.

175 CorteIDH. Caso Masacre de Santo Domingo v. Colombia, pár. 165.

176 CorteIDH. Caso Suárez Peralta v. Ecuador, pár. 100.

177 Sentencia T-153 de 2019.

178 Id. CorteIDH. Caso Cantos v. Argentina, pár. 57; Caso Juan Humberto Sánchez v. Honduras, pár. 132; Caso Veliz Franco y otros v. Guatemala, pár. 221 y Caso Mémoli v. Argentina, pár. 173.

179 CorteIDH. Caso Juan Humberto Sánchez v. Honduras, pár. 131.

180 Sentencia T-153 de 2019. Cfr. CorteIDH. Caso Mémoli v. Argentina, pár. 173 y Caso Gonzales Lluy y otros v. Ecuador, pár. 307.

181 CorteIDH. Caso Valle Jaramillo y otros v. Colombia, pár. 155.

182 CorteIDH. Caso Ricardo Canese v. Paraguay, pár. 146 y Caso Hermanas Serrano Cruz v. El Salvador, pár. 71.

183 Sentencia T-153 de 2018. Cfr. CorteIDH. Caso Valle Jaramillo y otros v. Colombia, pár. 155; Caso Kawas Fernández v. Honduras, pár. 115; Caso Fornerón e hija v. Argentina, pár. 75, Caso Furlan y familiares v. Argentina, pár. 194; Caso Wong Ho Wing v. Perú, pár. 222.

184 CorteIDH. Caso Argüelles y otros v. Argentina, pár. 196.

185 CorteIDH. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay, pár. 136.

186 CorteIDH. Caso Furlan y familiares v. Argentina, pár. 202 y Caso Lluy y otros v. Ecuador, pár. 311.

187 CorteIDH. Caso Fornerón e hija v. Argentina, pár. 76.

188 CorteIDH. Caso Yvon Neptune v. Haití, pár. 86.

189 Id. Cfr. Caso Argüelles y otros v. Argentina, pár. 196 y Caso Andrade Salmón v. Bolivia, pár. 164.

190 Sentencias T-030 de 2005, T-747 de 2009, T-494 de 2014 y SU-394 de 2016.

191 Id.

192 Id.

193 Id.

194 Id.

195 Sentencias C-301 de 1993 y SU-394 de 2016. Cfr. Sentencias T-604 de 1995 y T-030 de 2005.

196 Sentencia SU-235 de 2016.

197 Id.

198 Id.

199 Id.

200 Id.

201 Cfr. Sentencia SU-235 de 2016.

202 Id.

203 CorteIDH. Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, pár. 135 y Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay, pár. 134.

204 Ver, por ejemplo, Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Xucurú y sus miembros v. Brasil, pár. 134.

205 Cdno. anexos 2, fl. 90.

206 Ley 1755 de 2015. Artículo 14: “Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: || 1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes. || 2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción. || Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto”.

207 Sentencia SU-426 de 2016.

208 Id.

209 La Sala encontró que la accionada recaudó 56 expedientes completos. Por tanto, respecto de estos expedientes avocó conocimiento e inició la etapa probatoria. De otro lado, respecto del proceso de deslinde del complejo cenagoso “El Garzal”, dado que el procedimiento se encuentra en “etapa probatoria”, la entidad efectuó algunas visitas de inspección ocular. Cfr. Cdo. de nulidad. Anexos, fls. 124 y 127.

210 La Sala advierte que Salvador Alcántara y los otros 106 tutelantes tienen interés directo y particular en el resultado del proceso de tutela, bien sea en relación con el trámite de revocatoria directa de las 62 resoluciones de adjudicación, con el trámite de deslinde del complejo cenagoso “El Garzal”, o con ambos.

211 Cfr. Cdo. 1, fls. 235 a 300 y Cdo. anexos. 1 fls. 1 a 299.

212 Id.

214 Los expedientes corresponden a los siguientes: R. 578 de 29 de abril de 2003, R. 832 de 16 de mayo de 2003, R.563 de 29 de abril de 2003, R. 995 de 16 de mayo de 2003, R. 1042 de 19 de mayo de 2003, R. 608 de 28 de julio de 2005, R. 663 de 29 de abril de 2003, R. 610 de 28 de julio de 2005, R. 642 de 3 de agosto de 2005, R. 557 de 29 de abril de 2003, R. 973 de 16 de mayo de 2003, R. 1065 de 19 de mayo de 2003, R. 630 de 29 de abril de 2003, R. 1056 de 19 de mayo de 2003, R. 972 de 16 de mayo de 2003, R.1064 de 19 de mayo de 2003, R. 589 de 29 de abril de 2003, R. 959 de 16 de mayo de 2003, R. 957 de 16 de mayo de 2003, R. 974 de 16 de mayo de 2003, R. 1060 de 19 de mayo de 2003, R. 1037 de 19 de mayo de 2003, R. 583 de 23 de abril de 2003, R. 771 de 9 de mayo de 2003, R. 962 de 16 de mayo de 2003, R. 475 de 29 de abril de 2003, R. 996 de 16 de mayo de 2003, R. 960 de 16 de mayo de 2003, R. 970 de 16 de mayo de 2003, R. 907 de 24 de octubre de 2002, R. 579 de 29 de abril de 2003, R. 963 de 16 de mayo de 2003, R. 439 de 29 de abril de 2003, R. 638 de 29 de abril de 2003, R. 744 de 9 de mayo de 2003, R. 998 de 16 de mayo de 2003, R. 636 de 29 de abril de 2003, R. 994 de 16 de mayo de 2003, R. 640 de 29 de abril de 2003, R. 450 de 29 de abril de 2003, R. 1043 de 19 de mayo de 2003, R. 632 de 29 de abril de 2003, R. 631 de 29 de abril de 2003, R. 639 de 29 de abril de 2003, R. 937 de 16 de mayo de 2003, R. 637 de 29 de abril de 2003, R. 595 de 28 de julio de 2005, R. 598 de 28 de julio de 2005, R. 993 de 16 de mayo de 2003, R. 596 de 29 de abril de 2003, R. 992 de 16 de mayo de 2003, R. 819 de 21 de octubre de 2002 y R. R. 629 de 29 de abril de 2003. (Oficio No. 20211030311361 de 5 de abril de 2021. Cfr. Cdo. de nulidad, anexos.)

215 Los expedientes corresponden a los siguientes: R. 613 de 23 de julio de 2005, R. 936 de 16 de marzo de 2003, R. 1036 de 19 de mayo de 2003, R. 927 de 24 de octubre de 2002, R. 770 de 9 de mayo de 2003 y R. 634 de 3 de agosto de 2005.

216 El extinto INCODER, mediante Resolución No. 106 del 29 de enero de 2013, inició el procedimiento administrativo de deslinde de las tierras de propiedad de la Nación sobre los terrenos que conforman el Complejo Cenagoso de “El Garzal”. Sin embargo, ante la liquidación de esta entidad, la ANT, mediante auto No. 0029 del 7 de febrero del 2017, avocó conocimiento formal del proceso.

217 En el trámite de revisión, la accionada indicó que “la Subgerencia de Tierras Rurales del liquidado INCODER profirió el auto No. 042 de 21 de marzo de 2013, ‘Por el cual se ordena la actualización de la información de colindantes y ocupantes dentro del trámite administrativo



de Deslinde de los terrenos conocidos como COMPLEJO CENAGOSO EL GARZAL ubicados en jurisdicción del municipio de Simití, departamento de Bolívar’, cuyo artículo primero dispuso practicar una visita al predio objeto del procedimiento con el fin de pormenorizar y ampliar la información respecto de los ocupantes y colindantes de los playones; dicha visita fue realizada por representantes del extinto INCODER entre los días 4 al 23 de abril de 2013. Ahora bien, mediante auto No. 0029 del 07 de febrero del 2017, la ANT avocó conocimiento formal del proceso en cita. Es por esto que, a efectos de notificar la resolución inicial, desde la ANT se desplegaron diferentes acciones, como el enlistamiento de 409 personas relacionadas con el proceso de Deslinde. Es así como, teniendo en cuenta la cantidad de ciudadanos involucrados y la complejidad del terreno en el que se encuentra ubicado el bien de uso público objeto del procedimiento, se realizó la notificación personal de forma masiva los días 23, 24, 25 y 26 de abril de 2019, logrando notificar a 195 ciudadanos de conformidad a lo dispuesto en el artículo 67 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA– (Ley 1437 de 2011). Ante la imposibilidad de notificar personalmente la mentada Resolución a algunos de los sujetos procesales –de conformidad a lo dispuesto en el inciso segundo (2) del artículo 69 de la Ley 1437 de 2011–, se notificaron por aviso en debida forma 246 personas señaladas en el proceso, fijado el día 8 de julio de 2019 a las 8:00 am y desfijado el 12 de julio del mismo año”. Cfr. Cdno. de nulidad. Anexos, fls. 1 a 16.

218 Cdno. de nulidad. Anexos, fl. 127.

219 Id.

220 Id.

221 Id.

222 Id.

223 Id.

224 Sentencia SU-426 de 2016.

225 Según el artículo 2.14.19.8.2 del Decreto 1071 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de

Desarrollo Rural, “para adelantar el procedimiento de revocatoria directa [de este tipo de procesos] se aplicará lo dispuesto en la primera parte del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. Es decir, lo previsto por los artículos 93 a 97, relativos a la “revocación directa de los actos administrativos”.

226 Este artículo subrogó el artículo 71 del Decreto 01 de 1984, según el cual “las solicitudes de revocación directa de los actos administrativos de contenido general y las que se refieran a aquellos de contenido particular y concreto en relación con los cuales no se haya agotado la vía gubernativa o no se haya admitido la demanda ante los tribunales contencioso administrativos dentro del término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, deberán ser resueltas por la autoridad competente dentro de los tres (3) meses siguientes a su presentación”. Cfr. Oficio No. 20211030335461 de 9 de abril de 2021. (Cdn. de nulidad, anexos), la accionada indicó que, en el presente asunto, se rige por los términos prescritos por la Ley 1437 de 2011.

227 “Por el cual se reglamentan los Capítulos X, XI y XII de la Ley 160 de 1994, relacionados con los procedimientos administrativos especiales agrarios de clarificación de la propiedad, delimitación o deslinde de las tierras de la Nación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, reversión de baldíos adjudicados y se dictan otras disposiciones”.

228 Cfr. Decreto 1465 de 2013. Título I, capítulo II.

229 Decreto 1465 de 2013, art. 18.

230 Id.

231 Cdn. 1, fls. 235 a 300 y Cdn. anexos 1 fls. 1 a 299.

232 Id.

233 Id.

234 Oficio No. 20211030311361 de 5 de abril de 2021. Cfr. Cdn. de nulidad, anexos.

235 Id.

236 Id.

237 Id.

238 Id.

239 Cdno. anexos 2, fls. 77 a 79, 82 a 86 y 88 a 90

240 Los referidos en el pie de página 3.

241 Oficio No. 20211030311361 de 5 de abril de 2021. Cfr. Cdno. de nulidad, anexos.

242 Cfr. Sentencia SU-235 de 2016.

243 Id.

244 Id.

245 Id.

246 Cfr. Cdno. 1, fls. 235 a 300 y Cdno. anexos. 1, fls. 1 a 299.

247 Sentencia SU-235 de 2016.

248 Id.

249 Id.

250 Sentencia SU-235 de 2016.

251 Id.

253 Sentencia SU-426 de 2016.

254 Cdno. de nulidad. Anexos, fls. 14 y 15.

255 Mediante informe radicado el 21 de mayo de 2021 en la Secretaría de la Corte Constitucional, la ANT indicó que a la fecha “se encuentra pendiente de resolución el impedimento presentado por la directora de estos procedimientos”. Dicho impedimento será

resuelto en el transcurso del mes de mayo.

256 Oficio No. 20211030311361 de 5 de abril de 2021.

257 Id.

258 Id. “Sobre el referido procedimiento de reconstrucción, es menester tener en cuenta que contiene las siguientes etapas y actuaciones administrativas: (i) expedición de las certificaciones de no ubicación del expediente por parte de la Subdirección Administrativa y Financiera y el Patrimonio Autónomo de Remanentes-Par Incoder; (ii) Presentación de la respectiva denuncia penal por pérdida de expedientes por parte de la Oficina Jurídica; (iii) Emitir Resolución por parte de la Secretaría General a través de la cual ordena dar inicio al procedimiento administrativos de reconstrucción de expediente, y sus comunicaciones; (iv) emitir por parte de la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión auto de inicio de reconstrucción de expediente que comprende las notificaciones y el decreto de pruebas; (v) práctica de pruebas; (vi) cierre de la actuación de reconstrucción y notificaciones; (vi) Emisión de la certificación de reconstrucción y memorando dirigido a la secretaría General con el expediente de reconstrucción; (vii) emisión del acto administrativo por el cual se conforma el expediente emitido por la Secretaría General”.

259 Id. “En tal sentido, es pertinente indicar que la competencia para el acotamiento de la faja paralela de los cuerpos de agua a que se refiere el citado literal d) del artículo 83 del Decreto Ley 2811 de 1974 y el área de protección o conservación aferente, recae en las autoridades ambientales, responsabilidad que de manera expresa lo contempla el artículo 206 de la Ley 1450 de 2011. En consecuencia, la firma de este convenio ha permitido avanzar en la delimitación del Complejo Cenagoso El Garzal, como parte del plan de priorización establecido”.

260 Id.

261 Id. “Dentro esta etapa, actualmente se encuentra adelantando la diligencia de inspección ocular establecida en los artículos 2.14.19.2.9 y 2.14.19.2.10. Al respecto, se debe señalar que las normas jurídicas en comento no señalan un plazo, pero la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica manifiesta que la diligencia de inspección ocular será culminada en el mes de noviembre del año 2021”.

262 Id.

263 Id.

264 Id.

265 Id.

266 Id.

267 Id.

268 Id.

269 Id.

270 Id.

271 Id. “De acuerdo con el plan de priorización establecido, y previo a la visita a campo sobre el Complejo Cenagoso El Garzal en el marco de la etapa probatoria (...), el día 2 de diciembre de 2020, se llevó acabo la firma del Convenio Interadministrativo No. 1281 del 2019, entre la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CSB) y la ANT, con el fin de obtener la delimitación técnico-ambiental de los bienes de la Nación sobre los cuales se adelantan Procesos Agrarios de Deslinde o Delimitación de las tierras de propiedad de la Nación en el Sur del departamento de Bolívar”.

272 Id.

273 Id.

274 Id.

275 Oficio No. 20211030335461 de 9 de abril de 2021. Cfr. Cdno. de nulidad, anexos.

276 Id.

277 Cfr. ANT. Protocolo ADMBS-P-007 de reconstrucción de expedientes.

278 Los actos administrativos de carácter particular que “pon[en] término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado”. Para el efecto, “se le enviará una citación a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, para que comparezca a la diligencia de notificación personal. El envío de la citación se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto”. Cuando “se desconozca la información sobre el destinatario (...), la citación se publicará en la página electrónica o en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días”. Además, dicha regulación dispone que si “no pudiere hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación, esta se hará por medio de aviso” que “se publicará en la página electrónica y en todo caso en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días, con la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al retiro del aviso”. Cfr. Ley 1437 de 2011, artículos 67, 68 y 69.

279 El cual tiene por objeto “describir las actividades tendientes a la reconstrucción de un expediente que se encuentre parcial o totalmente perdido de cualquier serie documental entregada por el extinto INCODER a la ANT o producido por la entidad, a efectos de garantizar el acceso a la información acorde a la ley”.

280 Oficio No. 20211030335461 de 9 de abril de 2021. Cfr. Cdno. de nulidad, anexos.

281 Id.

282 Id.

283 Id.

284 Id.

285 Id.

286 Id.

287 Id.

288 Id.

289 Id.

290 Id.

291 Id.

292 Id.

293 Id.

294 Id.

295 Id.

296 Id.

297 Id.

298 Id.

299 Id.

301 Id.

302 Ob. Cit., 231.

303 Inició el 19 de marzo de 2019 y finalizó el 5 de octubre del mismo año.

304 Auto A-693 de 2017.

305 Id.

306 Id.

307 Id.

308 Id.

309 Sentencia T-556 de 2017.

310 Sentencia T-025 de 2004

311 Id.

312 Id.

313 Id.

314 Id. Cfr. Sentencia T-595 de 2002. “En síntesis, las prestaciones programáticas que surgen de un derecho fundamental le imponen un derrotero a la administración en el diseño de políticas públicas que gradualmente aseguren el cumplimiento de las mismas. Estas prestaciones son también garantías puesto que no son meros enunciados de buenos propósitos y buenas intenciones que la administración, si así lo desea, puede tratar de alcanzar. Precisamente el avance progresivo en el cumplimiento de estas prestaciones se garantiza mediante procesos de ejecución compleja de los mandatos constitucionales, a diferencia de las garantías que impiden hacer las cuales son generalmente de ejecución simple puesto que se realizan en virtud de una orden de abstención dirigida al Estado que con su acción estaba violando o amenazando un derecho”.

315 Sentencia SU-426 de 2016.

316 Id.

317 La Sala Plena constata que, por las vicisitudes del procedimiento administrativo especial agrario de deslinde del complejo cenagoso “El Garzal”, la ANT adelanta gestiones con (i) la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CSB) y (ii) la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Simití (Bolívar), para registrar las actuaciones efectuadas dentro de dicho procedimiento administrativo especial. Por tanto, conminará a estas entidades para que tramiten las actuaciones de su competencia con la debida diligencia y la mayor celeridad. El 2 de diciembre de 2020, la ANT y la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CSB) suscribieron el Convenio Interadministrativo No. 1281 del 2019, “con el fin de obtener la delimitación técnico-ambiental de los bienes de la Nación sobre los cuales se adelantan Procesos Agrarios de Deslinde de las tierras de propiedad de la Nación en el Sur del departamento de Bolívar, y así atender una problemática recurrente en materia de tierras relacionada con la definición de la naturaleza jurídica del territorio”. (Cfr. Respuesta al auto



de 11 de marzo de 2021, p. 6). Asimismo, La Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Simití (Bolívar) debe registrar las actuaciones efectuadas por la ANT dentro del procedimiento administrativo especial agrario de deslinde del complejo cenagoso “El Garzal”. Dichas actuaciones se registran en los folios de matrícula inmobiliaria de los bienes objeto de este procedimiento. Además, dado que, a partir de la “georreferenciación del complejo cenagoso desarrollada por el equipo técnico de la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión jurídica, identificaron 1.900 folios de matrícula inmobiliaria asociados, los cuales pueden presentar a su vez, folios de matrículas matrices y segregados”, es necesario que esta oficina lleve a cabo las correcciones de los folios de matrícula que sean necesarias. Esto es indispensable para aclarar la situación de propiedad, áreas y linderos, de los predios asociados al complejo cenagoso. (Cfr. Respuesta al auto de 11 de marzo de 2021, p. 5.)

318 Sentencia SU-235 de 2016.

319 Id.

320 Ley 160 de 1994, art. 92. Ver, también, Decreto 262 de 2000, arts. 37 y 38.

321 Ley 160 de 1994, art. 91.

322 Id.