

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-132/24

DERECHO A LA IGUALDAD Y DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Vulneración por exclusión injustificada de agrupación campesina, que impidió la comercialización de sus productos agrícolas

(...) la eliminación del representante de (la asociación campesina accionante) del grupo de WhatsApp en el cual la entidad coordinaba la participación de los mercados campesinos, supuso la expulsión de dicha organización campesina del programa organizado por la entidad demandada, sin que para ello hubiese mediado un procedimiento con unas reglas mínimas que garantizaran el debido proceso... la conducta del ente territorial vulneró el derecho a la igualdad de las personas campesinas asociadas... constituyó en la práctica una barrera para el acceso a un medio dispuesto por la entidad accionada para el acceso de la población campesina a métodos de comercio justos y sin intermediarios... tuvo como trasfondo un trato inequitativo para la organización accionante en relación con las demás personas y organizaciones beneficiarias del programa.

DERECHO DE PETICION-Vulneración por falta de respuesta oportuna y de fondo

DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Alcance y contenido

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Relación con el derecho fundamental de petición

DERECHO DE PETICION-Alcance y contenido de la respuesta

DERECHO A LA IGUALDAD DE LA POBLACIÓN CAMPESINA-Acceso a medios de comercialización de productos agrícolas

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

DERECHO A LA IGUALDAD-Libre ejercicio de la actividad económica

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Segunda de Revisión

SENTENCIA T-132 DE 2024

Referencia: expediente T-9.689.442

Acción de tutela instaurada por la Asociación Campesina de El Zulia (Ascamzul) contra la Secretaría de Desarrollo Social y Económico de San José de Cúcuta

Asunto: Derechos de igualdad, petición y debido proceso de organizaciones campesinas en programas de comercialización de productos agrícolas

Magistrado ponente:

Juan Carlos Cortés González

Bogotá D.C., veintitrés (23) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera y los magistrados Vladimir Fernández Andrade y Juan Carlos Cortés González, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y en los artículos 32 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos dictados el 28 de julio de 2023 y el 30 de agosto del mismo año, por el Juzgado Segundo de Pequeñas Causas Laborales de Cúcuta y el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de la misma ciudad, en primera y segunda instancia, respectivamente.

La Sala de Selección de Tutelas Número Diez de esta Corporación, conformada por la magistrada Diana Fajardo Rivera y por el magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar, mediante auto del 30 de octubre de 2023, eligió este expediente para su revisión por los siguientes criterios: (i) objetivo, asunto novedoso y (ii) subjetivos, urgencia de proteger un derecho

fundamental y necesidad de materializar un enfoque diferencial. En el respectivo sorteo se asignó al magistrado Juan Carlos Cortés González la elaboración de la ponencia.

Síntesis de la decisión

A la Sala Segunda de Revisión le correspondió resolver la acción de tutela interpuesta por la Asociación Campesina de El Zulia (Ascamzul) en contra de la Secretaría de Desarrollo Social y Económico de San José de Cúcuta, con el fin de que se ampararan los derechos fundamentales de los campesinos a la igualdad y al debido proceso, así como los derechos de petición y al acceso a la información pública. Lo anterior, debido a que Ascamzul fue excluida del programa “Mercados Campesinos Frutos de mi Tierra”, organizado por el ente territorial, sin haber mediado un procedimiento administrativo o decisión previa.

Al realizar el análisis de procedencia de la acción de tutela, la Sala Segunda de Revisión consideró que este mecanismo constitucional es procedente debido a que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, como vía ordinaria de defensa judicial, no es idóneo ni eficaz para ventilar la reclamación de la Ascamzul. Lo anterior, en consideración a que la asociación accionante está compuesta por población campesina que está ubicada en un lugar remoto y cuyo sustento económico depende de la venta de sus productos agrícolas. En esta medida, el sometimiento de la controversia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para su inclusión en programas productivos, como los mercados campesinos, implicaría una carga desproporcionada frente a la situación económica y social concreta en que se encuentran las personas asociadas en la organización demandante.

En virtud de lo anterior a la Sala de Revisión le correspondió establecer si la Secretaría de Desarrollo Social y Económico de San José de Cúcuta vulneró los derechos fundamentales de petición, a la igualdad y al debido proceso administrativo de la Asociación Campesina de El Zulia (Ascamzul) por haberla excluido del programa “Mercados Campesinos Frutos de mi Tierra”, organizado por el ente territorial, sin haber efectuado una actuación administrativa o adoptado una decisión administrativa previa.

Con el fin de resolver el problema jurídico planteado, la Sala reiteró la jurisprudencia de la Corte sobre el debido proceso administrativo y el derecho fundamental de petición. Además, hizo referencia al derecho a la igualdad de la población campesina para acceder a medios de comercialización de productos agrícolas.

En el análisis del caso concreto, se analizó si la entidad accionada cumplió las garantías mínimas del debido proceso administrativo y los parámetros jurisprudenciales sobre el derecho fundamental de petición en relación con la situación sucedida frente a Ascamzul. Asimismo, se estudió si la demandada aplicó criterios de igualdad en relación con la participación de Ascamzul en los mercados campesinos.

Por lo anterior, se concedió el amparo de los derechos fundamentales de petición, a la igualdad y al debido proceso administrativo de la Asociación Campesina de El Zulia (Ascamzul).

I. I. ANTECEDENTES

1. 1. Hechos

1. 1. La Asociación Campesina de El Zulia (Ascamzul) es una entidad sin ánimo de lucro que tiene por objeto la cooperación de personas campesinas para promover, en las veredas del municipio de El Zulia (Norte de Santander), la producción y comercialización de productos agrícolas. Según el escrito de tutela, en la que funge como accionante, dicha organización campesina está integrada por más de 25 grupos familiares de la región.

2. Ascamzul adujo que recibió una invitación para participar en el programa denominado “Mercados Campesinos Frutos de mi Tierra”, organizado por la Secretaría de Desarrollo Social y Económico de San José de Cúcuta. Sostuvo que dicho programa tiene el propósito de establecer canales de comercialización para pequeños, medianos productores y transformadores de alimentos, con el fin de incentivar la producción agrícola y la economía campesina. Según manifestó Ascamzul, las convocatorias para la participación en los mercados campesinos se realizaban a través de un grupo de WhatsApp administrado por funcionarios de la Secretaría de la Alcaldía de San José de Cúcuta.

3. En virtud de la referida invitación, Ascamzul participó por primera vez en el programa, asistiendo al mercado campesino que se realizó los días 16 y 17 de junio de 2023 en el sector del coliseo del barrio Prados del Este, ubicado en el municipio de Cúcuta. La asociación manifestó que dicha participación “fue exitosa”, así como también, que para la venta de sus productos fijó “precios justos y razonables”, de acuerdo con sus costos de producción y el valor en el que los comercializa en la región.

4. Los días 30 de junio y 1º de julio de 2023, la asociación participó por segunda vez en el mencionado mercado campesino organizado en el coliseo del barrio Popular de Cúcuta. Ascamzul adujo que en dicho evento se presentó un altercado con tres presuntos revendedores de productos agrícolas y con un funcionario del ente territorial, quienes reprocharon al presidente de la asociación los precios fijados a los productos que ofrecían en este mercado. Le indicaron que debía subirlos y “ajustarse a [sus] reglamentos”.

5. Según indicó la accionante, el 10 de julio de 2023 los funcionarios de la Alcaldía de Cúcuta realizaron una nueva invitación para participar en el mercado campesino en el barrio Ceiba, evento que se llevaría a cabo los días 14 y 15 de julio de 2023. Relató que, como sucedió en la anterior oportunidad, dicha invitación se efectuó a través del grupo de WhatsApp en el que estaban incluidos todos los campesinos productores y participantes potenciales en el evento. La asociación sostuvo que manifestó, por dicho medio, su intención de participar en el mercado campesino. No obstante, el presidente de Ascamzul recibió un mensaje directo a través de su línea personal de WhatsApp, enviado por un funcionario de la Secretaría de Desarrollo Económico y Social de Cúcuta, quien además coordina el mencionado grupo, en el que el servidor público lo conminó a subir los precios, de acuerdo con las indicaciones recomendadas por la alcaldía, debido a que estos “no les [servían] a los otros vendedores”. Por lo anterior, el presidente de la asociación increpó al funcionario y este último lo eliminó del grupo de WhatsApp.

6. El 10 de julio de 2023, el apoderado de la organización campesina se comunicó telefónicamente con el Secretario de Desarrollo Social y Económico de San José de Cúcuta y le comentó la situación presentada. Adicionalmente, presentó una petición ante dicha entidad en la que relató lo sucedido. En su petición, formuló las siguientes preguntas: “¿Los mercados campesinos son espacios monopolizados o son espacios claros y reales para campesinos de campo?” y “¿Los mercados campesinos son espacios para vender o revender y aprovecharse de los habitantes de ciudad?”. Seguidamente, en la referida solicitud la organización campesina manifestó su inconformidad frente a su remoción del grupo de WhatsApp dispuesto para la participación en el programa organizado por la entidad. Por último, manifestó que estaba “[e]n espera de una oportuna, positiva respuesta de confirmación al mercado campesino organizado para los días 14 y 15 de julio de 2023”. La petición fue copiada a la Personería Municipal de San José de Cúcuta.

2. La acción de tutela

7. El 13 de julio de 2023, la Asociación Campesina de El Zulia (Ascamzul), por intermedio de apoderado judicial, interpuso acción de tutela contra la Secretaría de Desarrollo Social y Económico de San José de Cúcuta y la Alcaldía de San José de Cúcuta. La accionante solicitó el amparo de los derechos fundamentales de los campesinos a la igualdad y al debido proceso. También hizo referencia a los derechos de petición y de acceso a la información pública.

8. La organización accionante sostuvo que se presentó un trato discriminatorio por parte de funcionarios adscritos a las entidades accionadas y que la eliminación del representante de Ascamzul del referido grupo de WhatsApp vulneró el debido proceso. Por lo anterior, solicitó que (i) “se [tutelarán] todos los derechos fundamentales vulnerados”; (ii) se instara a la accionada a emitir “una respuesta clara, precisa y de fondo” frente a la petición formulada por la asociación; (iii) se ordenara a la entidad allegar “los documentos de términos y condiciones de participación de los campesinos y bajo [qué] criterios de selección se basan para dar cupos de participación a los productores”, así como los estudios de mercado para la estandarización de los precios, señalando que estos documentos no fueron socializados; (iv) se entregaran los documentos que acreditaran la calidad de los participantes, para determinar quiénes cumplen la condición de campesinos como sujetos de especial protección constitucional, y (v) la entidad detallara cada uno de los gastos ejecutados en el desarrollo de los mercados campesinos. Adicionalmente, como medida provisional, solicitó la suspensión del mercado campesino organizado para los días 14 y 15 de julio, hasta que no se pronunciaran las accionadas y “se [reivindicaran] los derechos de la asociación campesina”.

3. Trámite procesal en primera instancia y respuesta de las accionadas

9. Mediante auto del 18 de julio de 2023, el Juzgado Segundo de Pequeñas Causas Laborales de Cúcuta admitió la acción de tutela, notificó a las accionadas y vinculó a la Secretaría General de San José de Cúcuta y a la Personería Municipal de San José de Cúcuta. Por otra parte, dicha autoridad judicial negó la medida provisional solicitada por Ascamzul, al considerar que no se cumplían los supuestos establecidos en el artículo 7 del Decreto 2591 de 1991 para tal fin, debido a que no había ninguna prueba que demostrase la urgencia de lo solicitado.

Respuesta de la Secretaría de Desarrollo Social y Económico de San José de Cúcuta

10. Adujo que no era claro lo pretendido por la accionante y que, de acuerdo con el auto admisorio y las peticiones incluidas en el escrito de tutela, en su criterio, la solicitud de amparo se presentó por la violación del derecho fundamental de petición. Bajo dicha premisa, alegó que la causa de la acción de tutela se entendía superada debido a que durante el trámite constitucional emitió respuesta a la solicitud formulada por la accionante.

11. Para sustentar lo anterior, allegó copia de la respuesta a la petición de Ascamzul, de fecha 21 de julio de 2023. Mediante dicho oficio, la entidad accionada respondió, frente a las dos preguntas incorporadas en la petición, lo siguiente: (i) “los mercados campesinos son espacios de libre invitación y concurrencia como beneficiarios del programa, razón por la cual, el señor ELIECER FRANKLIN CASTRO formara (sic) parte del programa, a pesar de que es una organización del Municipio del Zulia, y no del municipio de San José de Cúcuta”; y (ii) “el programa MERCADOS CAMPESINOS, tiene como propósito eliminar los intermediarios entre los productores reales y los compradores, para mejorar los canales de comercialización de los productos rurales, por medio del cual venden sus productos producidos en sus unidades agrícolas de forma directa con los compradores”.

12. Adicionalmente, sostuvo que no vulneró el derecho fundamental de petición de Ascamzul debido a que la actora radicó la solicitud el 10 de julio de 2023 y, por ende, el término para contestarla vencía el 25 de julio siguiente. Por este motivo, afirmó que dicho derecho no fue transgredido. Por último, alegó una indebida representación del apoderado de la accionante, al manifestar que no se allegó poder en favor de su apoderado para instaurar la acción de tutela.

Respuesta de la Alcaldía de San José de Cúcuta

13. Solicitó que se declarara la improcedencia de la acción de tutela, bajo el argumento de que lo manifestado por la asociación actora versa sobre un presunto comportamiento indebido de un funcionario de la Secretaría de Desarrollo Social y Económico de San José de Cúcuta. En este entendido, sostuvo que lo planteado por la accionante es un asunto “de competencia disciplinaria y comportamental”.

14. Por otra parte, adujo que en los sistemas de la alcaldía no se tenían registros de que

Ascamzul hubiese radicado petición alguna ante el despacho del alcalde o dependencia municipales. Finalmente, alegó que había indebida representación por parte del apoderado de la parte actora.

Respuesta de la Personería Municipal de San José de Cúcuta

15. Respecto a la petición formulada por Ascamzul ante la entidad accionada, informó que, en los términos del artículo 178 numeral 8 de la Ley 136 de 1994, la Personería solo ejerce coadyuvancia a dichas peticiones para exhortar a las autoridades a emitir respuesta oportuna y de fondo por parte de los peticionarios. Teniendo en cuenta lo anterior, indicó que corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social y Económico de San José de Cúcuta responder la solicitud de Ascamzul, por cuanto es la encargada del manejo de los mercados campesinos en el municipio y por ser la destinataria de la petición. También indicó que, si bien recibió la solicitud de coadyuvancia, la autoridad receptora de las solicitudes se encontraba dentro de los términos legales para emitir la respectiva respuesta. En consecuencia, la Personería solicitó que se le exonerara en el proceso de tutela.

Respuesta de la Secretaría General de la Alcaldía de San José de Cúcuta

16. Solicitó que se le desvinculara del trámite constitucional debido a la falta de legitimación en la causa por pasiva. Añadió que la tutela debía ser denegada debido a que no se vulneraron los derechos fundamentales de la accionante.

4. Decisiones objeto de revisión

Sentencia de primera instancia

17. El Juzgado Segundo de Pequeñas Causas Laborales de Cúcuta, mediante sentencia del 28 de julio de 2023, decidió no tutelar el derecho fundamental de petición de Ascamzul. Consideró que el reproche de la accionante se concentró en que no había obtenido una respuesta de fondo a su solicitud. En este entendido, circunscribió el problema jurídico a determinar si la Secretaría de Desarrollo Social y Económico de San José de Cúcuta y la Alcaldía de dicho municipio habían vulnerado el referido derecho fundamental de la asociación, en relación con la petición que esta presentó el 10 de julio de 2023.

18. En tales términos, consideró que el derecho fundamental no había sido transgredido

porque la Secretaría de Desarrollo Social y Económico de San José de Cúcuta dio respuesta a la petición de la accionante el 21 de julio de 2023 y señaló que esta fue de fondo, y se dio de forma clara y congruente con lo pedido. Además, indicó que “lo solicitado en el derecho de petición y en la presente tutela no guardan relación alguna y en ese sentido tampoco se evidencia alguna clase de violación a su derecho” porque “no exist[ía] prueba alguna de haber solicitado con anterioridad lo pretendido para poder alegar una perturbación al derecho fundamental de petición”.

Impugnación

19. La asociación accionante impugnó la decisión del Juzgado Segundo de Pequeñas Causas Laborales de Cúcuta, reiteró las situaciones fácticas aludidas en el escrito de tutela, así como las solicitudes formuladas en la demanda de amparo.

Sentencia de segunda instancia

20. Por medio de sentencia del 30 de agosto de 2023, el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Cúcuta confirmó en su totalidad la decisión de primer grado. Estimó que el objeto de la tutela giraba en torno a la petición elevada por Ascamzul a la Secretaría de Desarrollo Social y Económico de San José de Cúcuta, y que el propósito principal de la misma era informarse sobre los hechos ocurridos en los mercados campesinos en los que Ascamzul había participado. Con base en lo anterior, determinó que la accionada dio respuesta a lo solicitado y que, si bien la petición fue ambigua, la entidad dio respuesta a las dos preguntas formuladas en la petición de Ascamzul dentro del término legal para hacerlo.

5. Actuaciones en sede de revisión

Decreto oficioso de pruebas

21. Mediante auto del 4 de diciembre de 2023, el magistrado sustanciador decretó las pruebas necesarias con el fin de obtener los elementos de juicio requeridos para el estudio del caso objeto de revisión.

22. Se requirió a la Asociación Campesina de El Zulia (Ascamzul), a la Secretaría de Desarrollo Social y Económico de San José de Cúcuta y a la Personería Municipal de San José de Cúcuta. Frente al auto de pruebas, únicamente esta última entidad dio respuesta a la

Corte.

Requerimiento probatorio

24. Mediante auto del 24 de enero de 2024, ante la falta de respuesta de las partes del proceso de tutela, el magistrado sustanciador requirió a la Asociación Campesina de El Zulia (Ascamzul) y a la Secretaría de Desarrollo Social y Económico de San José de Cúcuta para que emitieran respuesta a las solicitudes efectuadas en el auto de pruebas del 4 de diciembre de 2023 y remitieran a la Corte la información requerida.

25. Respuesta de la Asociación Campesina de El Zulia (Ascamzul). Mediante documento remitido a la Corte Constitucional el 26 de enero de 2024, la organización accionante dio respuesta al requerimiento probatorio. Frente a la información consultada, Ascamzul contestó que (i) los precios de sus productos se basan en los vigentes en el mercado y, como punto de referencia, sus miembros tienen en cuenta los valores de la comercialización que se realiza en la central de abastos de la ciudad de Cúcuta (CENABASTOS). Añadió que para fijar sus valores toman en consideración sus costos de producción en la vereda en la cual los campesinos tienen sus cultivos. Para este fin, en la respuesta presentaron un comparativo que muestra la diferencia en el precio de sus productos respecto a los que se ofrecen en Cúcuta, la cual oscila entre un 30% y un 50%.

26. Además, (ii) informó que Ascamzul no volvió a participar en los mercados campesinos organizados por el municipio de Cúcuta, toda vez que fue excluida del grupo de WhatsApp de los participantes del programa, y sostuvo que ello transgrede sus derechos a la igualdad, la participación, debido proceso y la perspectiva de inclusión social. (iii) Indicó que los miembros de Ascamzul no conocen a los otros participantes de los mercados campesinos y que delegó a tres de sus miembros para que los representaran en el evento organizado por el municipio. También (iv) refirió que en su escrito de tutela afirmó que los participantes con los que se presentó el altercado eran presuntos revendedores de productos porque “varios de los participantes hicieron saber de su propio dicho en el cruce de palabras, que ellos eran revendedores, que vivían de esa actividad en la ciudad, que los habían invitado a participar en los mercados campesinos porque eran espacios de negocios y tenían amistad desde hace años con funcionarios de la administración, situación, que deja en desventaja a los verdaderos productores rurales y perdiendo la esencia de los mercados campesinos”.

27. Sobre la forma como fue convocada para participar en el programa, (v) manifestó que no hubo un proceso de selección, sino que el representante legal de Ascamzul fue contactado por vía WhatsApp por un reconocido presentador y activista social de la región, quien le informó que conocía a la organización campesina y tenía la intención de apoyarla, por lo que puso en conocimiento a los funcionarios de la Alcaldía de Cúcuta sobre la existencia de aquella. A partir de ello, el representante legal de Ascamzul escribió directamente a los funcionarios del ente territorial y estos extendieron por dicho medio la invitación para participar en el programa “Mercados Campesinos Frutos de mi Tierra”. (vi) Adujo que los funcionarios organizadores del evento no dieron a conocer los términos y condiciones adoptados por la entidad para la participación en el mismo. Todas las comunicaciones e interacciones se realizaban a través de un grupo de WhatsApp dispuesto por los funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Social y Económico de San José de Cúcuta, y a través de dicho medio se daban a conocer los precios de los productos en los mercados de la ciudad.

28. (vii) Respecto a si la entidad accionada le informó la existencia de condiciones o situaciones por las cuales los participantes del programa podrían ser excluidos del mismo, respondió que no. Sostuvo que hubo una llamada telefónica entre el representante legal de Ascamzul y los organizadores de los mercados campesinos en la que “se le comunicó, que en razón, que la organización no acato (sic) los precios sugeridos por ellos, no era posible que nuestra organización siguiera participando, toda vez, que era un espacio de productores del área rural de Cúcuta, una vez, finalizada la llamada estos procedieron a eliminar el contacto de la organización del grupo de WhatsApp”. Por último, (viii) expuso que, previo a la radicación de la petición ante la entidad accionada, el apoderado de Ascamzul se comunicó por vía telefónica con el Secretario de Desarrollo Social y Económico de San José de Cúcuta de la época, con el fin de contextualizarlo sobre lo ocurrido. Afirmó que el funcionario expresó que no tenía conocimiento de la situación y que se pondría al frente de la misma; no obstante, nunca obtuvo una respuesta de fondo. Por esta razón, Ascamzul formuló la petición con radicado No. 202310200047154.

29. Pese al auto de pruebas y al posterior requerimiento realizado por el magistrado sustanciador, la Secretaría de Desarrollo Social y Económico de San José de Cúcuta no dio respuesta a esta Corte dentro del término probatorio. Sin embargo, el 20 de febrero de 2024, la entidad accionada envió respuesta al formulario remitido por el magistrado sustanciador.

30. Respuesta de la Secretaría de Desarrollo Social y Económico de San José de Cúcuta. Informó que (i) los antecedentes del programa “Mercados Campesinos Frutos de mi Tierra” y las razones de su creación tienen asiento constitucional en los artículos 64.2 y 65 de la Constitución Política. Explicó que se trata de un programa piloto que fue creado para generar canales y escenarios de comercialización, para enfrentar la disminución de las utilidades de los productores campesinos debido a la intermediación y así mejorar la calidad de vida de la comunidad rural y urbana a través de precios asequibles y productos de calidad. Además, refirió que el programa está asociado al Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, al Plan de Desarrollo Departamental 2020-2023, en el componente de Estrategia de Desarrollo Departamental o Sectorial a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social con el programa “Plazas de Mercado”. A nivel local, explicó que el programa tiene sustento en el Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023.

31. Por otra parte, (ii) expuso que el programa tiene como objetivo general la participación y comercialización de los pequeños productores para el fomento de mercados campesinos en el municipio y eliminar la línea de intermediarios. Así mismo, señaló que el propósito específico del programa es realizar acciones para el apoyo de los pequeños productores agropecuarios en mercados campesinos, para crear canales de comercialización de sus productos y emprendimientos en la ciudad y su área metropolitana, así como lograr el fortalecimiento logístico de los mercados campesinos en Cúcuta.

32. La entidad adujo que (iii) la convocatoria para la participación en los mercados campesinos se realiza principalmente en la zona rural del municipio de Cúcuta y, para complementar la oferta, se hace extensiva a productores asentados en climas templados y fríos del departamento. También indicó que, previo a la convocatoria, la entidad realizó una etapa de exploración para buscar productores individuales y organizaciones, a fin de tener un registro de los posibles participantes del evento. Así mismo, la entidad busca productores individuales a través de sus propios registros y los de terceros, tales como cajas de compensación familiar, ediles, juntas de acción comunal, agremiaciones del sector agropecuario y convocatorias públicas directas. Para la realización de los mercados campesinos, (iv) la Secretaría explicó que realiza directamente la labor operativa.

33. Respecto a los precios de los productos ofrecidos en los mercados campesinos, (v) la entidad explicó que realiza un estudio de mercado de los precios de los productos en los días

previos a cada evento, para conocer el valor de comercialización en los establecimientos de comercio ubicados en el sector donde se van a desarrollar los mercados campesinos. Esto, con el fin de que tales valores sirvan de referentes para los productores sobre los precios de venta al público. Además, la Secretaría aseguró que no establece o determina lineamientos respecto a los precios ofrecidos en el programa, puesto que, frente a los valores de los productos, el estudio de mercado que realiza solo es “un referente para [los] productores sobre el precio de venta”, pero que “no es una imposición o regulación, sino una concertación entre los mismos beneficiarios”.

34. Así mismo, indicó que (vi) la entidad no establece condiciones a los beneficiarios para participar en el programa y que se enfoca en la población campesina y productora rural, tanto personas naturales como agremiaciones. Destacó que el programa cuenta con personas en vulnerabilidad, como población desplazada, madres cabeza de hogar, adultos mayores y personas en situación de discapacidad. Adujo que (vii) tampoco existen condiciones de permanencia o continuidad de los beneficiarios del programa, sino que se trata de una convocatoria pública donde los beneficiarios son libres de seguir participando. Además, (viii) la entidad explicó que no tiene previstas circunstancias o motivos para expulsar o reservarse el derecho de ingreso o no continuación de los beneficiarios del programa, (ix) ni tiene establecido un procedimiento para la expulsión de los participantes. Sin embargo, refirió que estos temas podrían ser objeto de estudio al momento de crearse la política pública municipal, debido a que los mercados campesinos son un programa piloto de la entidad.

35. Frente a los hechos de la demanda de tutela, (x) la Secretaría de Desarrollo Social y Económico de San José de Cúcuta sostuvo que “no excluyó ni suspendió la participación de Ascamzul en el programa ‘Mercados Campesinos Frutos de mi tierra’”, sino que “fueron los integrantes de esta asociación quienes decidieron por su iniciativa no seguir participando de este programa”. También afirmó que (xi) Ascamzul volvió a participar en los mercados campesinos posteriormente a julio de 2023, pero que, según información dada a la entidad por otros beneficiarios, la accionante “no [participó] de forma directa, sino por intermedio de los miembros de la comunidad religiosa de los Jesuitas, quienes también han intervenido en estos eventos”. Sin embargo, la entidad señaló que “no se tiene soporte de dicha afirmación por tratarse de información de terceros”.

36. Adicionalmente, la demandada sostuvo que (xii) no ha excluido o expulsado a ningún participante del programa de mercados campesinos, y que si algún productor ha decidido no continuar en el mismo “ha sido por iniciativa propia”. También afirmó que (xiii) en el momento en que la Secretaría emitió respuesta a la petición formulada por Ascamzul el 10 de julio de 2023, la entidad sí tenía conocimiento de los hechos que dieron origen a la acción de tutela y que “con base en este conocimiento de causa, se dio respuesta tanto a la petición del 10 de julio de 2023, como a la Acción de Tutela”. Reiteró que no violó ningún derecho fundamental y que “solo se trató de la voluntad propia de unos beneficiarios de no continuar participando del programa por su iniciativa”. Además, aportó la copia de un documento radicado el 17 de julio de 2023 por la Cooperativa Multiactiva de Agricultores y Artesanos Emprendedores de Norte de Santander (Coopmarens), en el que dicha organización manifestó su desacuerdo con las afirmaciones de Ascamzul frente a los atropellos que la accionante denunció respecto a la entidad demandada. Coopmarens sostuvo que ha participado durante tres años en los mercados campesinos, que Ascamzul solo había asistido en dos ocasiones, y que la Secretaría no obliga a subir los precios de los productos en los mercados campesinos. Finalmente, en dicho documento Coopmarens resaltó las bondades del programa para su actividad económica y aseguró que sus miembros no son revendedores.

37. Sin embargo, frente a la pregunta sobre si Ascamzul o su apoderado habían expresado a la entidad su inconformidad frente al retiro del programa de mercados campesinos, (xiv) la Secretaría afirmó que “no hubo ninguna manifestación de inconformidad previo a la radicación de la petición” y que “no se ha presentado ningún retiro, expulsión o exclusión del programa a ningún beneficiario de este”.

. CONSIDERACIONES

1. 1. Competencia

38. De acuerdo con lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional es competente para analizar los fallos de tutela proferidos en el presente proceso.

2. Asunto objeto de análisis y cuestión previa

39. La Asociación Campesina de El Zulia (Ascamzul) presentó acción de tutela contra la Secretaría de Desarrollo Social y Económico de San José de Cúcuta. Lo anterior, debido a que, tras su participación en el programa denominado “Mercados Campesinos Frutos de mi Tierra”, organizado por la entidad demandada, la asociación fue retirada de dicho programa mediante la eliminación del número de teléfono móvil de su representante legal del grupo de WhatsApp, medio a través del cual la entidad coordinaba la asistencia de los participantes a los eventos. Según manifestó la accionante, la eliminación se habría dado tras un altercado entre los miembros de Ascamzul, otros participantes de los mercados campesinos y funcionarios de la entidad accionada, a causa de los precios de los productos que la demandante ofrecía en dichos mercados. Ascamzul alega que con lo ocurrido se presentó un trato discriminatorio por parte de funcionarios adscritos a la Secretaría de Desarrollo Social y Económico de San José de Cúcuta, y que se vulneraron los derechos de los campesinos a la igualdad y al debido proceso. Además, alegó la transgresión de los derechos de petición y al acceso a la información pública.

40. Con fundamento en lo anterior, solicitó al juez constitucional que (i) se instara a la accionada a emitir “una respuesta clara, precisa y de fondo” frente a la petición formulada por la asociación; (ii) se ordenara a la entidad allegar “los documentos de términos y condiciones de participación de los campesinos y bajo [qué] criterios de selección se basan para dar cupos de participación a los productores”, así como los estudios de mercado para la estandarización de los precios; (iii) que la autoridad entregara los documentos que acreditaran la calidad de los participantes, para determinar quiénes cumplen la condición de campesinos como sujetos de especial protección constitucional, y (iv) que la entidad detallara cada uno de los gastos ejecutados en el desarrollo de los mercados campesinos.

41. El Juzgado Segundo de Pequeñas Causas Laborales de Cúcuta negó el amparo del derecho fundamental de petición, al considerar que las solicitudes de la accionante fueron respondidas de forma clara y congruente, y que lo solicitado en la petición de Ascamzul no guardaba relación alguna con los hechos referidos por la organización demandante en su solicitud de amparo. El Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Cúcuta confirmó en su totalidad la decisión de primera instancia.

42. Para analizar el caso, en primera medida, la Sala estudiará si la solicitud de amparo reúne los requisitos de procedencia necesarios para que esta Corporación decida de fondo.

Los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela y su cumplimiento en el caso concreto

43. El artículo 86 de la Carta Política, el Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional han establecido que toda acción de tutela debe reunir ciertos requisitos de procedencia para que pueda estudiarse de fondo la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales invocados.

Legitimación en la causa por activa

44. El artículo 86 de la Constitución Política establece el derecho que tiene toda persona de acudir a la acción de tutela, por sí misma o por alguien que actúe en su nombre, con el fin de reclamar ante el juez constitucional la protección inmediata de sus derechos fundamentales vulnerados o amenazados. De esa manera, el texto superior les ha conferido la tutela a todas las personas, sin consideración a su nacionalidad, sexo, edad o raza.

45. Por su parte, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 establece específicamente quiénes pueden formular el amparo constitucional. Así, la tutela puede presentarse: (i) directamente por el interesado; (ii) a través de su representante legal; (iii) por intermedio de apoderado judicial, o (iv) mediante agente oficioso. El inciso final de ese artículo también faculta al Defensor del Pueblo y a los personeros municipales para instaurar la tutela directamente.

46. En el presente caso, la Sala constata que la Asociación Campesina de El Zulia (Ascamzul) está legitimada para interponer la acción de tutela, teniendo en cuenta que presentó la solicitud de amparo para la salvaguarda de sus derechos fundamentales. La demanda fue instaurada a través de apoderado con poder especial conferido por el representante legal de Ascamzul.

Legitimación en la causa por pasiva

47. El requisito de legitimación en la causa por pasiva se refiere a la aptitud legal de la entidad o persona contra quien se presenta la acción de tutela de ser llamada a responder por la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales invocados por quien demanda. Puntualmente, el inciso primero del artículo 86 superior dispone que la solicitud de amparo puede dirigirse contra cualquier autoridad pública. En un mismo sentido, los artículos 1º y 5º del Decreto 2591 de 1991 prevén que la tutela procede contra autoridades que hayan

transgredido o amenacen quebrantar derechos fundamentales.

48. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala considera que la acción de tutela en revisión cumple con el criterio de legitimación en la causa por pasiva, puesto que los hechos que dieron origen a la misma se relacionan directamente con actuaciones desplegadas por la entidad demandada. Al respecto, si bien la organización actora dirigió la tutela contra la Secretaría de Desarrollo Social y Económico municipal y la Alcaldía de San José de Cúcuta, los reproches señalados por la accionante se concentran únicamente en la mencionada Secretaría. Así mismo, tanto en el trámite ante los jueces de instancia como en el de revisión surtido ante la Corte, las manifestaciones dadas por las entidades demandadas y vinculadas dan cuenta de que la vulneración de derechos fundamentales únicamente podría haberse producido por la Secretaría de Desarrollo Social y Económico de San José de Cúcuta. Teniendo en cuenta lo anterior, el requisito de la legitimación por pasiva se cumple, específicamente, respecto de la Secretaría de Desarrollo Social y Económico de San José de Cúcuta, autoridad pública que, de acuerdo con la estructura administrativa del ente territorial, es una dependencia del despacho del alcalde del municipio de San José de Cúcuta.

Inmediatez

49. Sobre el requisito de inmediatez, el artículo 86 superior establece que la acción de tutela no tiene término de caducidad. No obstante, esta debe presentarse dentro de un plazo razonable, contado a partir de la fecha en la que ocurrió el hecho que vulneró o amenazó los derechos fundamentales invocados en la solicitud de amparo.

50. La exigencia de un plazo razonable se sustenta en la finalidad de la protección, cual es conjurar situaciones urgentes que demanden la intervención del juez constitucional. En consecuencia, si transcurrió un tiempo considerable o desproporcionado entre la acción u omisión que vulnera o amenaza los derechos conculcados y el momento en el que se presenta la tutela, podría estimarse prima facie que se desvirtuó su carácter urgente. De esa manera no se cumpliría con el requisito de inmediatez. Lo anterior, salvo que el actor proponga razones que justifiquen la tardanza para presentar el amparo.

51. Ahora bien, en el caso objeto de revisión se tiene que la solicitud de amparo cumple con el requisito de inmediatez, teniendo en cuenta que los hechos objeto de la tutela sucedieron el 10 de julio de 2023 y la acción de tutela fue interpuesta el día 13 del mismo mes y año. Así

las cosas, transcurrieron tres días entre uno y otro suceso, término que se considera oportuno para acudir al amparo constitucional.

Subsidiariedad

52. Según el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un medio judicial con carácter residual y subsidiario, al cual se podrá acudir cuando la persona se encuentre frente a la vulneración o amenaza de sus derechos fundamentales, siempre que: (i) no exista otro mecanismo idóneo y eficaz de defensa de lo invocado; (ii) en el evento en que exista, este no resulte oportuno en virtud de las circunstancias del caso concreto, entre tales, por las condiciones personales de vulnerabilidad del afectado o la naturaleza de la situación presentada; o (iii) el amparo se promueva como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

53. El juez constitucional debe analizar cada caso particular, a efectos de determinar si existe un procedimiento ordinario y, de existir, si tiene la idoneidad y eficacia requerida para garantizar una protección expedita de los derechos fundamentales del accionante. En caso de no apreciarse un mecanismo tal, la acción de tutela se constituye en un mecanismo definitivo de protección. Cuando exista un mecanismo ordinario, se debe evaluar la posible materialización de un perjuicio irremediable, en cuyo evento, el amparo procederá como mecanismo transitorio.

54. En este caso, si bien, existen mecanismos judiciales ordinarios a través de los cuales la asociación accionante podía ventilar sus reclamaciones respecto a la exclusión del programa organizado por la Secretaría de Desarrollo Social y Económico de San José de Cúcuta, estos no resultaban idóneos ni eficaces para resolver el caso concreto. En consideración a lo anterior, la Sala encuentra que la acción de tutela procede como mecanismo definitivo de protección, por las razones que se exponen a continuación.

55. Ascamzul fue excluida del programa “Mercados Campesinos Frutos de mi Tierra” sin que para ello hubiese mediado un acto administrativo previo. Ante su inconformidad por el retiro del programa, la asociación accionante elevó una petición a la accionada en la que, entre otras cosas, manifestó que estaba atenta a la respuesta de la entidad para seguir participando en el programa. No obstante, la entidad demandada no se pronunció de forma expresa sobre si Ascamzul tenía la posibilidad de continuar en el programa de mercados

campesinos. En este sentido, se estaría ante un acto administrativo ficto o presunto de la Secretaría de Desarrollo Social y Económico de San José de Cúcuta, por lo que, en principio, en este caso se podría ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. En relación con la ausencia de un acto administrativo expreso en el presente asunto, se debe tener en cuenta que el inciso final del artículo 5° del Decreto 2591 de 1991 dispone que “[l]a procedencia de la tutela en ningún caso está sujeta a que la acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito”.

56. Al respecto, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) establece que en todos los procesos declarativos que se adelanten ante la justicia administrativa, la autoridad judicial puede decretar “las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia”.

57. La jurisprudencia constitucional ha reconocido que el CPACA previó un sistema innominado de medidas cautelares que puede adoptar el juez de lo contencioso administrativo. Esto, por cuanto el Capítulo XI de dicho código amplió el espectro de las medidas cautelares dispuestas en la legislación anterior, en tanto el artículo 230 del CPACA establece que estas pueden ser “preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión”. Las medidas que se pueden adoptar por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, según la citada norma, están dirigidas, entre otros propósitos, a ordenar que se restablezca una situación “al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible”, o imponer obligaciones de hacer o no hacer.

58. Sin embargo, en el caso concreto es necesaria la intervención del juez constitucional debido a que el CPACA establece una serie de condiciones para que las medidas cautelares puedan ser decretadas, las cuales podrían resultar excesivas en relación con la situación concreta de la organización campesina demandante. Entre estas están la necesidad de que sean solicitadas a petición de parte y a través de abogado (artículo 229), por regla general, tramitadas a través del procedimiento dispuesto en el artículo 233 del CPACA, así como la necesidad de prestar caución (artículo 232).

59. La Sentencia T-376 de 2016 indicó algunas diferencias entre la acción de tutela y los

mecanismos dispuestos en la ley para resolver cuestiones iusfundamentales en la jurisdicción ordinaria y en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Entre estas, destacó las siguientes:

(a) “En primer lugar, cualquiera que sea el medio de control de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, debe presentarse con abogado y el procedimiento, a pesar de su amplitud, está regido por la formalidad. Por su parte, la acción de tutela no requiere de apoderado judicial y se rige, en contraposición, por el principio de informalidad.

(a) Otra diferencia se centra en que por regla general es necesario -de conformidad con el artículo 232 de la Ley 1437 de 2011- prestar caución con el fin de garantizar los perjuicios que pueda ocasionar el decreto de la medida solicitada. De este requisito procedimental están exentas las medidas de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo, los procesos con la finalidad de proteger derechos o intereses colectivos y cuando el solicitante de la medida sea una entidad pública.

(a) Además, tal y como lo indicó la Corte Constitucional en la sentencia C-284 de 2014, al juzgar la constitucionalidad del parágrafo del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, los jueces de tutela cuentan con una facultad para proteger los derechos fundamentales, que los habilita para decretar medidas provisionales más amplias que las administrativas y que están sujetas a estándares abiertos.

(a) Existe también una diferencia en el amparo suministrado por la acción de tutela, que en general se ha estructurado como un mecanismo definitivo de protección de derechos, mientras que la medida cautelar por su naturaleza es en esencia transitoria y busca conjurar situaciones urgentes, sin que necesariamente la controversia de fondo sea resuelta”.

60. Sin embargo, la Sentencia T-376 de 2016 refirió que “el reconocimiento de las diferencias existentes entre la acción de tutela y los medios de control que se tramitan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de ninguna manera implica desconocer la importancia de las medidas cautelares de la Ley 1437 de 2011”. Así, dicha providencia reivindica la importancia de “los esfuerzos legislativos por establecer en las otras jurisdicciones instrumentos que pueden tener una idoneidad y eficacia equivalente a la acción de tutela”.

61. En este caso, se debe tener en cuenta que la accionante está compuesta por familias campesinas que derivan su sustento de la venta de estos productos, y que con la exclusión de participar en este mercado se pone en riesgo su sostenimiento económico, así sea de manera parcial. En efecto, la naturaleza de los sujetos que conforman la asociación demandante y el contenido de la prestación hacen que sea necesaria la intervención del juez de tutela, a pesar de la posibilidad de solicitar medidas cautelares en sede contencioso administrativa.

62. Por otra parte, el mecanismo judicial ordinario en este caso perdería eficacia frente a la necesidad que presenta la organización actora de acceder al programa del municipio para comercializar sus cosechas. En este marco, es importante tener en cuenta el carácter perecedero de los productos que ofrece Ascamzul, y que su venta es necesaria para el sostenimiento de sus miembros, quienes demostraron estar en especiales condiciones de vulnerabilidad. Ello, teniendo en cuenta que la accionante, tanto en el escrito de tutela y en la petición que formuló ante la entidad territorial, como en la respuesta dada a la Corte en sede de revisión, hizo referencia a que las personas asociadas a Ascamzul son familias campesinas que presentan difíciles condiciones para poder comercializar sus productos por fuera de la vereda en la que están ubicadas. En lo particular, la accionante señaló que la zona en donde sus miembros residen no tiene suficiente infraestructura y presenta problemas de orden público. Ascamzul también allegó material fotográfico que muestra el mal estado de las vías rurales por donde sus miembros deben transitar para la comercialización de sus productos. Todas estas situaciones justifican la intervención del juez constitucional para resolver el asunto en concreto, dado que la accionante presenta la necesidad de acceder al programa de mercados campesinos para comercializar alimentos, los que, por su naturaleza, pueden perecer en un período corto. Frente a lo anterior, al sopesar el tiempo que razonablemente puede durar el trámite de un proceso contencioso administrativo a través del cual se resuelva sobre la decisión de la entidad accionada, se observa que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no es lo suficientemente eficaz para la defensa de los derechos invocados y, en particular, para lograr una medida de reparación que morigere los efectos de la situación ocurrida, como sería el posible reingreso de Ascamzul al programa de mercados campesinos.

63. Al respecto, se debe tener en cuenta que el artículo 64 de la Carta establece que los campesinos son sujetos de especial protección constitucional y que Ascamzul es una

asociación que agrupa población campesina, cuya actividad económica se basa en la producción y comercialización de productos agrícolas. Sin embargo, a pesar de que la acción de tutela hubiese sido presentada por una organización campesina, esta circunstancia no implica per se que los mecanismos judiciales ordinarios de protección carezcan de idoneidad y eficacia, o que la acción de tutela sea procedente, pero sí exige del juez constitucional una consideración especial, a través de un enfoque que reconozca las condiciones socio económicas particulares de una población campesina con asiento rural. En el caso concreto, se debe tener en cuenta que los miembros de Ascamzul desarrollan actividades esencialmente agrícolas para su sustento y que los hechos que dieron origen a la acción de tutela están directamente relacionados con una posible afectación a la comercialización de sus productos en la capital del departamento donde están ubicados, por invitación previa de la autoridad administrativa.

64. En este caso, para el análisis del presupuesto de subsidiariedad, se deben tener en cuenta factores como el hecho de que la organización accionante está compuesta por personas campesinas ubicadas en un lugar remoto y cuyo sustento económico depende de la venta de sus cosechas. Ello, en razón de que los motivos por los que la asociación campesina acudió al amparo constitucional, están directamente relacionados con la posible imposición de barreras que le han impedido participar en políticas públicas que están especialmente dirigidas a la población campesina. Bajo este entendido, dadas las particularidades del caso concreto, los mecanismos judiciales ordinarios previstos en el CPACA, aun con el uso de las medidas cautelares previstas en dicho código, no serían idóneas ni eficaces para resolver el asunto, teniendo en cuenta que en este asunto se está ante la posible afectación de derechos fundamentales, que a su vez puede repercutir de forma negativa en la actividad económica de subsistencia de las familias campesinas asociadas a través de Ascamzul. Esta situación supone la necesidad de intervención del juez de tutela.

65. La exclusión de programas como el de los mercados campesinos, así fuese en condición de piloto, en el contexto económico y social concreto, implican que para el análisis de la subsidiariedad de la acción sea necesario atender aquellas circunstancias. Por lo anterior, el trámite de la controversia en sede contencioso administrativa no sería idóneo ni eficaz para la protección de la organización campesina demandante. En este sentido, se cumple el presupuesto de subsidiariedad, de conformidad con el numeral 1 del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991.

Delimitación del problema jurídico y metodología de la decisión

67. Sobre el derecho fundamental a la igualdad invocado por la asociación actora, la Sala considera que la actuación desplegada por la administración municipal pudo haber implicado la imposición de barreras de acceso a una organización campesina para participar en un programa diseñado para la comercialización de productos agrícolas, cuyos destinatarios son principalmente, pequeños y medianos productores. Por lo anterior, el análisis de la vulneración del derecho a la igualdad se analizará en función del deber del Estado de velar por la garantía de los derechos de la población campesina, así como del acceso de estas personas a los medios de comercialización de sus productos.

68. Así mismo, la Sala considera que el reproche de la accionante frente a la forma como la Secretaría de Desarrollo Social y Económico de San José de Cúcuta actuó en el marco de la participación de Ascamzul en el programa de mercados campesinos pudo haber vulnerado los fundamentales de petición y al debido proceso administrativo. En cuanto al derecho al acceso a la información pública, invocado en el escrito de tutela, la Sala considera que la mención hecha por la asociación demandante estuvo relacionada con la protección de las garantías del debido proceso, motivo por el cual, no se hará pronunciamiento frente a dicho derecho fundamental.

69. En virtud de lo anterior a la Sala Segunda de Revisión le corresponde definir el siguiente problema jurídico: ¿Una administración municipal vulnera los derechos fundamentales de petición, al debido proceso administrativo y a la igualdad respecto de una organización de campesinos por, presuntamente, haberla excluido del grupo de la aplicación de mensajería mediante el cual coordina un programa de comercialización de productos agrícolas, organizado por el ente territorial, sin contar con reglas o condiciones mínimas de acceso, permanencia y retiro del mismo?

70. Con el fin de resolver el problema jurídico planteado, en primer lugar, la Sala de Revisión reiterará la jurisprudencia de la Corte Constitucional en torno al derecho fundamental al debido proceso administrativo, en segundo lugar, hará referencia al derecho fundamental de petición y su relación con el debido proceso administrativo y, en tercer lugar, analizará el derecho a la igualdad de la población campesina para el acceso a programas de comercialización de productos agrícolas. Finalmente, con base en el marco jurídico analizado,

se procederá a resolver el caso concreto.

El derecho fundamental al debido proceso administrativo. Reiteración de jurisprudencia

71. El artículo 29 de la Constitución establece que “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”. En cuanto a su contenido, la jurisprudencia constitucional ha determinado de forma pacífica que el debido proceso en actuaciones administrativas “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”.

72. Esta Corte ha señalado que 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).

73. Contenido y alcance. La Sentencia SU-213 de 2021 recopiló las subreglas jurisprudenciales sobre contenido y alcance del debido proceso. Al respecto, determinó que este derecho fundamental tiene como finalidades “(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”.

74. Fines del debido proceso administrativo. Adicionalmente, la Sentencia SU-213 de 2021 determinó que las finalidades del debido proceso administrativo se satisfacen a la luz de cuatro componentes de dicha garantía: “(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”.

75. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha establecido que “pueden presentarse situaciones en las cuales los servidores públicos ejercen sus atribuciones separándose totalmente del ordenamiento jurídico, en abierta contradicción con él, de tal forma que se

aplica la voluntad subjetiva de tales servidores y, como consecuencia, bajo la apariencia de actos estatales, se configura materialmente una arbitrariedad, denominada vía de hecho”.

76. Teniendo en cuenta lo anterior, el debido proceso administrativo se erige como una garantía de los administrados frente al ejercicio del poder público con el fin de precaver actuaciones arbitrarias por parte del Estado. En este sentido, la Corte ha determinado que este derecho fundamental tiene como propósito “evitar que la suerte de las personas quede al albur de una decisión arbitraria o de una ausencia de decisión por dilación injustificada”. Bajo esta premisa, en la Sentencia T-090 de 2023, la Sala Novena de Revisión de esta corporación recordó que el derecho al debido proceso administrativo comprende la efectividad de los principios rectores de la función pública establecidos en el artículo 209 de la Carta, estos son, los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

El derecho fundamental de petición y su relación con el debido proceso administrativo.
Reiteración de jurisprudencia

77. El artículo 23 de la Constitución Política contempló 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 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” que “resulta determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa”, dado que permite “garantizar otros derechos constitucionales, como los derechos de acceso a la información, la libertad de expresión y la participación política”.

78. Contenido del derecho de petición. En la sentencia C-951 de 2014 la Corte Constitucional 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”, 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”. Lo segundo, que el término de respuesta a una petición “debe entenderse como un tiempo máximo que tiene la administración o el particular para resolver la solicitud”. Según el artículo 14 de la Ley 1755 de 2011, por regla general, este término de respuesta corresponde a 15 días hábiles. A su vez, la ley en cita establece términos especiales en materia de peticiones de documentos y de información, cuya respuesta debe ser dada en máximo 10 días hábiles y, tratándose de solicitudes de consultas, la norma establece un plazo de 30 días hábiles.

79. Tercero, la respuesta debe ser de fondo, esto es: (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”.

80. El ejercicio del derecho de petición como medio para proteger el derecho al debido proceso. La satisfacción del derecho de petición es determinante para cumplir las garantías del derecho al 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”. En este sentido, la efectiva puesta en conocimiento de la respuesta que se dé a una petición –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”.

El derecho a la igualdad de la población campesina para acceder a medios de comercialización de productos agrícolas

81. El artículo 64 de la Constitución Política, recientemente modificado mediante el Acto Legislativo 01 de 2023, establece en su segundo inciso que “[e]l campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales”.

82. Así mismo, el tercer inciso de la citada norma constitucional dispone que el Estado reconoce las dimensiones económica, social, cultural, política y ambiental de la población campesina. De igual manera, establece que el Estado “velará por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, con el objetivo de lograr la igualdad material desde un enfoque de género, etario y territorial”.

83. Entre los múltiples factores que el artículo 64 de la Carta reconoce que deben ser protegidos en relación con la población campesina para lograr la igualdad material, están “la extensión agropecuaria y empresarial” y el acceso a los “medios de comercialización para sus productos”. En línea con lo anterior, el inciso cuarto de la disposición superior en cita establece que “[l]os campesinos y las campesinas son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular las fundadas en su situación económica, social, cultural y política”.

84. A partir de la relevancia que el constituyente otorgó al campesinado, la jurisprudencia constitucional ha determinado que en el ordenamiento jurídico colombiano existe un corpus iuris orientado a garantizar su subsistencia y promover la realización del proyecto de vida de la población campesina, el cual “está compuesto por los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, y por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad, y la participación”.

85. Esta corporación también ha reconocido que la situación de marginalización y fragilidad

que afecta al campesinado y a los trabajadores rurales en el país supone que algunos segmentos de la población campesina puedan ser considerados como población vulnerable. Lo anterior, porque “dentro de la categoría de campesinos se encuentran algunos sujetos que gozan de especial protección constitucional como los hombres y mujeres campesinos en situación de marginalidad y pobreza”.

86. El deber estatal de propender por la igualdad material de la población campesina, en consideración de su relación intrínseca con la tierra y el campo, cobra gran relevancia en la creación de oportunidades de acceso de estas personas al proceso económico. De ahí que los programas y políticas públicas, tanto a nivel nacional como local, que estén dirigidos a promover la comercialización de productos del campo juegan un papel importante en la materialización de lo establecido en el artículo 64 de la Carta.

87. Adicionalmente, la protección y promoción de la actividad agrícola y del trabajo del campo, tanto a gran escala como del campesinado, es un medio para la garantía de la seguridad alimentaria. En este sentido, la Corte Constitucional ha reconocido que se deben garantizar los derechos de comunidades cuya vida se articula alrededor del trabajo de la tierra (como la población campesina), atendiendo a los riesgos asociados a la tecnificación de la industria de producción de alimentos. Teniendo en cuenta lo anterior, la jurisprudencia constitucional establece la relación entre el deber del Estado de proteger la población campesina y la garantía de la seguridad alimentaria.

88. Por estas razones, programas estatales que faciliten la interrelación entre la ciudad y el campo permiten que las personas campesinas puedan generar mayores niveles de bienestar y prosperidad a través de la comercialización de sus productos. A su vez, políticas como la promoción de mercados campesinos hacen que la población de los centros urbanos pueda acceder a una alimentación de mejor calidad, en términos de salud, y de forma más consciente de cara al impulso de prácticas agrícolas sostenibles. Así mismo, esta interacción es un medio para cerrar de forma progresiva barreras históricas que existen en el país, dadas las condiciones de violencia y pobreza del contexto colombiano, así como para la reconstrucción del tejido social por medio de la convivencia de las personas del campo y la ciudad.

Análisis y resolución del caso concreto

89. Para efectos de analizar y resolver el caso concreto, (i) se hará referencia a las subreglas establecidas en la jurisprudencia constitucional sobre los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y de petición; (ii) se aplicarán dichas subreglas en el presente asunto con el fin de determinar si la Secretaría de Desarrollo Social y Económico de San José de Cúcuta vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo de la Asociación Campesina de El Zulia (Ascamzul) en el marco de su participación en el programa “Mercados Campesinos Frutos de mi Tierra”; y, (iii) finalmente, se anunciará la decisión a lugar.

90. Como se mencionó en los apartados anteriores, el derecho fundamental al debido proceso administrativo tiene como propósitos asegurar el correcto funcionamiento de la administración, garantizar la validez de las actuaciones de las autoridades administrativas y proteger el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados. Teniendo en cuenta dichos fines, el debido proceso administrativo se concreta en las garantías que tienen los particulares para (i) acudir a la administración pública en condiciones de libertad e igualdad, (ii) ejercer la legítima defensa, (iii) contar con la determinación de procedimientos administrativos con plazos razonables y (iv) ampararse de la imparcialidad en el ejercicio de la función administrativa.

91. En cuanto al derecho fundamental de petición, su garantía incluye (i) la posibilidad de formular solicitudes respetuosas, (ii) la pronta resolución de la petición, (iii) una respuesta de fondo, clara y congruente frente a lo solicitado (iv) la emisión de una respuesta o decisión oportuna y su notificación al peticionario. Así mismo, de acuerdo con la jurisprudencia citada en líneas anteriores, la satisfacción del derecho fundamental de petición está íntimamente relacionada con el cumplimiento de las garantías del debido proceso administrativo, en la medida en que las peticiones pueden dar inicio a los procedimientos administrativos. En este sentido, a partir de la resolución que la administración les dé a las solicitudes que se le presenten en ejercicio del derecho de petición, los particulares pueden ejercer su derecho de defensa y controvertir las decisiones de la administración.

92. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala Segunda de Revisión se pronunciará sobre las situaciones por las cuales, de acuerdo con lo probado en el proceso de tutela, la Secretaría de Desarrollo Social y Económico de San José de Cúcuta transgredió las garantías del debido proceso administrativo de la Asociación Campesina de El Zulia (Ascamzul), ante la exclusión de su participación en el programa “Mercados Campesinos Frutos de mi Tierra”:

i. (i) La falta de reglas sobre el acceso y permanencia en el programa. La Secretaría de Desarrollo Social y Económico de San José de Cúcuta no definió los parámetros para el acceso o la permanencia de los beneficiarios del programa “Mercados Campesinos Frutos de mi Tierra”. Esto derivó en que, frente al caso concreto, Ascamzul no hubiese tenido la posibilidad de conocer unas reglas mínimas a las que tuviese que ceñirse para participar en los mercados campesinos organizados por la entidad territorial.

Como lo señaló la accionada, los mercados campesinos desarrollados por la entidad demandada son un programa piloto de la administración municipal destinado a apoyar la economía de pequeños y medianos productores agrícolas en Cúcuta y sus zonas aledañas. Sin embargo, de acuerdo con lo informado por el ente territorial, el programa cuenta con documentos técnicos sobre sus objetivos y su planeación económica y legal. Además, la entidad indicó que realiza esfuerzos para tener estudios de mercado sobre los precios de los productos en las zonas aledañas a cada evento, con el fin de dar a conocer a los participantes los valores promedio en los lugares donde se efectúan los mercados.

En el caso concreto, por una parte, la asociación demandante sostuvo que en el segundo evento en el que participó se habría presentado un altercado entre los miembros de Ascamzul, otros beneficiarios del programa y los funcionarios de la entidad accionada encargados de organizar los mercados. Por otra, la entidad accionada afirmó que no expulsó ni suspendió la participación de Ascamzul en el programa, y que su retiro se dio por decisión de los integrantes de dicha asociación.

A partir de lo manifestado por las partes, la Sala no puede determinar si efectivamente se produjo una controversia en el mercado campesino realizado los días 30 de junio y 1º de julio de 2023. Por ende, tampoco se pueden determinar las causas de un posible altercado que haya ocurrido en dichas fechas. Lo que sí está demostrado es que Ascamzul no volvió a participar en los mercados campesinos realizados después de dicha fecha. Para la Sala, no hubo reglas claras sobre las condiciones de participación en el programa frente a los beneficiarios de los mercados campesinos.

A partir de lo anterior, la Sala considera que la entidad demandada debió informar suficientemente a todos los beneficiarios sobre las condiciones generales para participar en los mercados campesinos, especialmente, sobre el acceso, la permanencia y el retiro del

programa. Igualmente, ha debido comunicarles los documentos e información básica del programa al cual convocaba. Sin embargo, lo ocurrido muestra que hubo una falta de información de la administración a los beneficiarios del programa, al margen de que se trate de un programa piloto, y que debió haber sido socializada teniendo en cuenta que se trata de información pública.

() La ausencia de condiciones para la exclusión de los beneficiarios del programa. La entidad accionada no determinó de forma previa supuestos bajo los cuales los beneficiarios del programa “Mercados Campesinos Frutos de mi Tierra” pudiesen ser retirados del mismo por decisión de la administración. Esta situación impide que los participantes de dicha actividad puedan tener certeza sobre las conductas prohibidas en el marco de los mercados campesinos, así como las circunstancias por las cuales la entidad pudiese excluir a un determinado sujeto del programa o reservarse el derecho de continuar invitándolo a participar.

En lo particular, la Secretaría de Desarrollo Social y Económico de San José de Cúcuta adujo en su respuesta que no existen parámetros para el acceso, permanencia y retiro de los beneficiarios de los “Mercados Campesinos Frutos de mi Tierra”.

() La inexistencia de un acto administrativo de carácter particular para el retiro de Ascamzul del programa organizado por la entidad territorial. Sobre el particular, por una parte, Ascamzul adujo que la accionada lo retiró del programa “Mercados Campesinos Frutos de mi Tierra” mediante su eliminación del grupo de WhatsApp a través del cual los funcionarios del ente territorial coordinaban la realización de los distintos eventos. Por otra parte, la Secretaría de Desarrollo Social y Económico de San José de Cúcuta afirmó que no excluyó ni retiró a Ascamzul del programa, sino que su salida se dio por voluntad propia de la organización campesina.

Al respecto, la Sala encuentra que Ascamzul fue excluida del programa en las condiciones que describió en el escrito de tutela. Lo anterior, teniendo en cuenta que se apreció una captura de pantalla en la que se evidencia que el funcionario de la entidad demandada lo eliminó del grupo de WhatsApp utilizado para realizar las convocatorias a los mercados campesinos, después de que la organización actora hubiese manifestado su intención de continuar participando. En este sentido, la administración sí retiró de forma unilateral a

Ascamzul del programa “Mercados Campesinos Frutos de mi Tierra”.

Frente al caso concreto, la Sala reprocha que la Secretaría de Desarrollo Social y Económico de San José de Cúcuta no adoptó una decisión motivada para el retiro de Ascamzul como participante del programa “Mercados Campesinos Frutos de mi Tierra”. En contraste, la entidad demandada procedió de manera arbitraria al haber eliminado al representante legal de Ascamzul del grupo de WhatsApp, donde regularmente coordinaba la convocatoria para la organización de los mercados campesinos, sin que hubiese mediado una actuación administrativa previa. En consecuencia, la entidad excluyó a Ascamzul de participar en los eventos en contravía de las garantías propias del debido proceso administrativo.

() La falta de notificación de la decisión de la administración. En virtud de la inexistencia de un acto administrativo, la Secretaría de Desarrollo Social y Económico de San José de Cúcuta no comunicó de ninguna manera su decisión de excluir a Ascamzul del programa “Mercados Campesinos Frutos de mi Tierra”. Esto impidió que Ascamzul pudiese conocer dicha determinación, así como las causas por las cuales no podría seguir participando en los eventos organizados por el ente territorial.

() La imposibilidad de recurrir la decisión de la administración. Como consecuencia de lo anterior, la entidad demanda no otorgó ninguna posibilidad para que Ascamzul pudiese ejercer sus derechos de defensa y contradicción. Lo anterior originó que la asociación campesina acudiera al derecho de petición para poder manifestar su inconformidad frente a la exclusión del programa.

93. Las irregularidades previamente indicadas son suficientes para determinar que la Secretaría de Desarrollo Social y Económico de San José de Cúcuta vulneró el derecho al debido proceso administrativo de Ascamzul, más allá de la respuesta dada a la aludida petición que formulase la asociación campesina. En efecto, la eliminación del representante de Ascamzul del grupo de WhatsApp en el cual la entidad coordinaba la participación de los mercados campesinos, supuso la expulsión de dicha organización campesina del programa organizado por la entidad demandada, sin que para ello hubiese mediado un procedimiento con unas reglas mínimas que garantizaran el debido proceso.

94. Así mismo, la conducta del ente territorial vulneró el derecho a la igualdad de las personas campesinas asociadas a través de Ascamzul. A pesar de que el programa

“Mercados Campesinos Frutos de mi Tierra” tiene entre sus propósitos promover la participación y comercialización de pequeños productores agropecuarios, lo ocurrido frente a Ascamzul constituyó en la práctica una barrera para el acceso a un medio dispuesto por la entidad accionada para el acceso de la población campesina a métodos de comercio justos y sin intermediarios.

95. Adicionalmente, el tratamiento desigual que la entidad demandada le dio a Ascamzul se identifica en la forma como retiró a dicha organización del programa de mercados campesinos. Además de la vulneración del debido proceso, la eliminación del contacto del representante legal de Ascamzul del grupo de WhatsApp, por medio del cual se coordinaba la asistencia de los mercados campesinos, tuvo como trasfondo un trato inequitativo para la organización accionante en relación con las demás personas y organizaciones beneficiarias del programa.

96. Al respecto, la Sala no reprocha el hecho de que la entidad territorial utilice una plataforma de mensajería como WhatsApp para coordinar la organización de los mercados campesinos en el municipio de Cúcuta, teniendo en cuenta que este fue el mecanismo más expedito y eficaz que determinó para interactuar en tiempo real con las personas beneficiarias del programa. No obstante, en el marco de una sociedad influida por las tecnologías de la información, en criterio de la Sala, cuando se excluye a un participante del espacio digital en que se difunde la información para el acceso a un programa o política pública, en la práctica, se limita la posibilidad de beneficiarse del mismo.

97. Por otra parte, si bien esta corporación reconoce la importancia de que el Estado promueva programas que incentiven el desarrollo la economía campesina, no es de recibo que las autoridades públicas determinen mecanismos de control de precios, teniendo en cuenta el derecho al libre ejercicio de la actividad económica establecido en el artículo 333 de la Carta. Por esta razón, no es admisible que la entidad accionada realice acciones tendientes a la concertación de los precios de los productos agrícolas ofrecidos en los mercados campesinos, puesto que ello podría promover conductas anticompetitivas en contra de los consumidores y de los campesinos productores beneficiarios del programa. En consecuencia, la función del municipio ha de estar dirigida a crear o poner a disposición de los comerciantes una plataforma para la compraventa de productos agrícolas, es decir, puede regular las condiciones de uso de los bienes públicos en los que se realizan los

mercados campesinos para que los trabajadores rurales desarrollen la actividad de comercialización, en condiciones de igualdad, pero de ninguna forma puede regular o interferir en las tarifas de venta al público, pues con ello estaría interfiriendo en la libre competencia.

98. En cuanto al derecho de petición, la Sala considera que la Secretaría de Desarrollo Social y Económico de San José de Cúcuta transgredió dicho derecho fundamental. En su petición, Ascamzul manifestó su inconformidad ante el retiro de los mercados campesinos por parte del ente territorial e indicó las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que fue excluida del grupo de WhatsApp en el que se coordinaba dicho programa. Finalmente, la peticionaria señaló que estaba a la espera de una “positiva respuesta de confirmación al mercado campesino organizado para los días 14 y 15 de julio de 2023”. Si bien, el escrito petitorio incluye dos preguntas genéricas que cuestionan la forma como la entidad desarrolla el programa, es claro que el objeto de la solicitud estaba directamente relacionado con la forma arbitraria como Ascamzul fue excluida del mismo. A raíz de lo anterior, en lugar de circunscribirse a los cuestionamientos hechos por Ascamzul, la entidad accionada ha debido interpretar de forma completa la petición, y por ello, le correspondía resolver el fondo del asunto. Sin embargo, la respuesta de la entidad no fue precisa en relación con la solicitud de la organización campesina, sino que fue genérica y evasiva, por lo que se vulneró el derecho fundamental de petición de la asociación demandante.

99. A este respecto, la Sala identifica que las respuestas de la entidad demandada son contradictorias, debido a que, por una parte, indicó que no hubo ninguna manifestación de inconformidad por parte de Ascamzul de forma previa a la radicación de su petición y, por otra, aseguró que al momento de emitir la respuesta sí tenía conocimiento de causa sobre los hechos que dieron origen a la acción de tutela. De esta manera, en la actuación posterior a la radicación de la solicitud mediante la cual Ascamzul reprochó su retiro del programa de mercados campesinos, la entidad accionada continuó vulnerando el debido proceso, sin considerar además que por su esencia el programa se dirigía a la atención de productores agrícolas y campesinos, población que tiene derecho a una especial atención por parte de las autoridades públicas.

100. Tal como se consignó en líneas anteriores, la arbitrariedad con la que la entidad territorial actuó para excluir a Ascamzul de los mercados campesinos organizados por la

Secretaría de Desarrollo Social y Económico de San José de Cúcuta, no le dio a la accionante oportunidad alguna para controvertir la decisión de la autoridad administrativa. Esto implicó que dicha organización campesina no tuviera una alternativa distinta a acudir al ejercicio del derecho de petición para obtener un pronunciamiento de la entidad accionada frente a su expulsión del programa.

101. Sin embargo, pese a la respuesta de la entidad accionada a la petición de Ascamzul, el asunto de fondo no fue resuelto debido a que la Secretaría de Desarrollo Social y Económico de San José de Cúcuta excluyó a Ascamzul del programa “Mercados Campesinos Frutos de mi Tierra” sin haberse surtido un procedimiento en sede administrativa o haber mediado un acto administrativo, y esto transgredió el debido proceso administrativo. En este sentido, para la Sala es cuestionable que la entidad accionada, tras haber sido enterada de lo ocurrido a partir de la petición que elevó Ascamzul, no hubiese ejecutado ninguna actuación para corregir la situación presentada y materializar los derechos de la organización campesina demandante.

102. Con todo, pese a que en el caso concreto la entidad accionada vulneró los derechos a la igualdad de las personas campesinas que forman parte de la asociación actora, al debido proceso administrativo y de petición de Ascamzul, por la forma como excluyó a dicha organización del programa Mercados Campesinos Frutos de mi Tierra”, la Sala reconoce la importancia de políticas públicas, tanto a nivel nacional como local, que estén dirigidas a fomentar la actividad económica de la población campesina. En particular, se resalta la trascendencia de que iniciativas como los mercados campesinos surjan a nivel local y que las autoridades municipales realicen esfuerzos para incentivar la comercialización de productos del campo, puesto que esta clase de políticas contribuyen al desarrollo rural y económico de la región, y en últimas, a materializar los objetivos y deberes estatales establecidos en el artículo 64 de la Constitución.

103. El ejercicio de actividades administrativas que fomenten el desarrollo productivo del campo y que beneficien a la población campesina implica un amplio margen discrecional por parte de las autoridades administrativas que ejercen esta clase de actividades. Sin embargo, ello no significa que las actuaciones de las autoridades puedan ser ilimitadas, en la medida en que deben existir unas reglas mínimas que garanticen el debido proceso para sus beneficiarios. En otras palabras, la flexibilidad o el amplio margen discrecional de una

actividad administrativa bajo ningún motivo puede derivar en situaciones arbitrarias por parte de la administración.

104. Por lo anterior, a pesar de las bondades de programas y políticas públicas dirigidas a promover medios de comercialización de los productos de la población campesina, en desarrollo de ello, se deben garantizar supuestos mínimos de igualdad y debido proceso, entre otros, (i) las condiciones de acceso a los mismos deben ser justas, razonables y no discriminatorias; (ii) la permanencia de los beneficiarios de esta clase de programas debe ser progresiva y, por ende, no puede ser interrumpida de forma abrupta por parte de la administración, y (iii) la eventual expulsión o retiro de sus beneficiarios del programa debe ser mediante decisión motivada de la administración, la cual debe ser justificada, atender a razones objetivas, e informada, con el fin de que sus destinatarios puedan ejercer sus derechos de defensa y contradicción.

105. Así las cosas, la Sala revocará la sentencia del 30 de agosto de 2023, proferida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Cúcuta, mediante la cual se confirmó la decisión del Juzgado Segundo de Pequeñas Causas Laborales de Cúcuta, la que a su vez negó el amparo constitucional, al considerar que la Secretaría de Desarrollo Social y Económico de San José de Cúcuta no vulneró el derecho fundamental de petición de Ascamzul, sin analizar si se transgredieron los demás derechos invocados por la parte actora. En su lugar, la Sala concederá el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, de petición y a la igualdad de Ascamzul.

106. Remedios constitucionales por adoptar. Como consecuencia de lo anterior, se ordenará a la Secretaría de Desarrollo Social y Económico de San José de Cúcuta que invite a Ascamzul a participar en el programa “Mercados Campesinos Frutos de mi Tierra”, o en actividades similares de fomento económico de la población campesina que desarrolle la entidad territorial. En el evento en que la organización campesina desee ser parte del programa, la entidad debe reincorporar a los representantes de la organización a los medios de difusión del programa dispuestos para tal fin. Además, deberá informarle las condiciones de participación en el mismo, especialmente, en lo que respecta a las reglas de acceso, permanencia y retiro.

107. También se ordenará a la entidad demandada que establezca reglas mínimas para el

acceso, permanencia y retiro de la población beneficiaria del programa “Mercados Campesinos Frutos de mi Tierra”, o de aquel que lo reemplace o sea asimilable, que divulgue estas reglas entre los participantes actuales y potenciales de tales programas, especialmente, en la población campesina de la región, y que las publique en un lugar visible de la página web de la entidad. En esta divulgación deberán existir espacios de participación con las personas beneficiarias, en especial, con los campesinos, con el fin de que exista una labor articulada en la construcción de la correspondiente política pública por parte de la entidad territorial.

108. Adicionalmente, se instará a la Personería de San José de Cúcuta que realice un acompañamiento en el programa “Mercados Campesinos Frutos de mi Tierra” o en aquel que lo reemplace o sea asimilable. Lo anterior, con el fin de que la entidad brinde apoyo a los beneficiarios del programa, en especial, a la población campesina que participa en dichos espacios, para evitar que en el futuro sucedan situaciones similares a las que se presentaron en este caso.

109. Finalmente, se instará a la Superintendencia de Industria y Comercio para que, en virtud de la política de promoción de la competencia y de sus funciones en materia de abogacía de la competencia, preste apoyo técnico al municipio de San José de Cúcuta acerca de los límites que tiene en su rol de gestor de actividades económicas en la fijación de precios en los mercados campesinos. De igual forma, se instará al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales sobre la orientación de la formulación de programas y proyectos en el sector agropecuario, brinde acompañamiento a la entidad accionada en torno a la formulación de las políticas para el desarrollo del sector rural y la promoción de la economía campesina. Dichas órdenes están dirigidas a que las entidades instadas presten apoyo de forma coordinada en lo que requiera la entidad territorial para el desarrollo de sus políticas públicas de fomento de la comercialización de productos de la población campesina, sin perjuicio de la autonomía del municipio para adoptar sus planes y programas de desarrollo económico y social (artículos 1, 287 y 313 de la Constitución).

. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional,

administrando justicia en nombre del pueblo, y por mandato de la Constitución Política

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la sentencia del 30 de agosto de 2023, proferida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Cúcuta, mediante la cual se confirmó la decisión dictada por el Juzgado Segundo de Pequeñas Causas Laborales de Cúcuta, dentro del proceso de tutela promovido por la Asociación Campesina de El Zulia (Ascamzul) contra la Secretaría de Desarrollo Social y Económico de San José de Cúcuta. En su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales de petición, al debido proceso administrativo y a la igualdad de la asociación accionante, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. ORDENAR a la Secretaría de Desarrollo Social y Económico de San José de Cúcuta que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, invite a la Asociación Campesina de El Zulia (Ascamzul) para participar en el programa “Mercados Campesinos Frutos de mi Tierra” o en aquel que lo haya reemplazado o sea asimilable. En el caso en que Ascamzul desee participar en el programa, la Secretaría de Desarrollo Social y Económico de San José de Cúcuta deberá reincorporar a los representantes de la organización a los medios de difusión del programa dispuestos por la entidad, e informarles los lineamientos del mismo, especialmente, los relacionados con las condiciones de acceso, permanencia y retiro de los mercados campesinos.

TERCERO. ORDENAR a la Secretaría de Desarrollo Social y Económico de San José de Cúcuta que, dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de esta providencia, establezca reglas mínimas para el acceso, permanencia y retiro de la población beneficiaria del programa “Mercados Campesinos Frutos de mi Tierra” o de aquel que lo haya reemplazado o sea asimilable. En esta labor, se deberá garantizar la participación de la asociación accionante y los demás campesinos y participantes de los mercados. Las pautas de funcionamiento de estos espacios deben ser concertadas con la comunidad y estar basadas en los principios de justicia, razonabilidad y no discriminación. Así mismo, que divulgue estas reglas a los participantes actuales y potenciales del mencionado programa, especialmente, en la población campesina de la región, considerando las especiales condiciones de la misma, y que las publique en un lugar visible de la página web de la entidad.

CUARTO. INSTAR a la Personería de San José de Cúcuta para que realice un acompañamiento

a los beneficiarios del programa “Mercados Campesinos Frutos de mi Tierra” o de aquel que lo reemplace o sea asimilable, en especial, de la población campesina que participa en dichos espacios, para evitar la ocurrencia de situaciones similares a las presentadas en este caso.

QUINTO. INSTAR a la Superintendencia de Industria y Comercio para que, en virtud de la política de promoción de la competencia y de sus funciones en materia de abogacía de la competencia, preste apoyo técnico al municipio de San José de Cúcuta acerca de los límites que tiene en su rol de gestor de actividades económicas en la fijación de precios en los mercados campesinos.

SEXTO. INSTAR al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, brinde acompañamiento al municipio de San José de Cúcuta en torno a la formulación de las políticas para el desarrollo del sector rural y la promoción de la economía campesina.

SÉPTIMO. LÍBRENSE por Secretaría General de la Corte Constitucional las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Con salvamento parcial de voto

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LA MAGISTRADA

DIANA FAJARDO RIVERA

A LA SENTENCIA T-132/24

M.P. JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

1. 1. Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Sala Segunda de Revisión, me permito expresar las razones por las cuales salvo parcialmente mi voto en relación con la Sentencia T-132 de 2024.

2. Comparto la decisión de amparar los derechos fundamentales de la Asociación Campesina de El Zulia (Ascamzul) y considero que las órdenes impartidas son en general acertadas. Sin embargo, me aparto de algunas consideraciones de la sentencia, particularmente en lo que respecta al análisis del requisito de subsidiariedad de la acción de tutela y su impacto en la resolución del caso concreto.

3. El caso narra la historia de un grupo de campesinos y campesinas que, unidos en una asociación, buscaban participar en los mercados organizados por un municipio cercano a su lugar de residencia. Sin embargo, fueron excluidos de ese espacio de comercialización por razones que no quedaron del todo claras.

4. Al analizar los requisitos de procedencia formal de la acción de tutela, la mayoría de la Sala consideró que el caso superaba el requisito de subsidiariedad porque, ante las condiciones particulares de vulnerabilidad de Ascamzul el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no era idóneo ni eficaz para proteger sus derechos. Si bien comparto la conclusión sobre la procedencia del amparo, no comparto la forma como se analizó el mencionado requisito y los efectos que tuvo en la resolución del caso.

5. A continuación, me referiré a tres aspectos que dan cuenta de las razones de este salvamento: (i) el contenido y alcance del artículo 64 constitucional que debió guiar transversalmente el análisis de la Sala; (ii) la forma como se estudió el requisito de subsidiariedad y las razones por las que no comparto ese análisis; y (iii) las consideraciones

sobre la vulneración del derecho al debido proceso en el caso concreto, que en mi opinión, alejaron el foco de una solución más centrada en garantizar el derecho a la participación de los accionantes. Por último, (iv) mencionaré el derecho a la soberanía alimentaria, un aspecto olvidado en la sentencia de la que me aparto parcialmente. Todo lo anterior, con el propósito de reflexionar sobre la importancia de abordar estos asuntos desde una perspectiva que proteja los derechos fundamentales pero que también sea sensible y entienda la realidad y las dinámicas del campo colombiano.

* El artículo 64 de la Constitución Política y la especial protección al campesinado colombiano

6. El artículo 64 de la Constitución fue reformado recientemente mediante el Acto Legislativo 01 de 2023. La sentencia lo menciona, pero no se detuvo a estudiar en detalle su contenido y la forma como daba un claro marco de referencia para el caso concreto.

7. El nuevo texto del artículo 64 reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional y consagra expresamente su derecho a no ser discriminado en el ejercicio de sus derechos, particularmente en lo que respecta a su situación económica, social y cultural.

8. Este reconocimiento implica que, en cualquier controversia administrativa, social o jurídica, se debe considerar el particular relacionamiento que tienen con la tierra, el cual trasciende lo económico y se arraiga en dimensiones culturales, sociales y ambientales. También debe tenerse en cuenta que la producción de alimentos, como actividad fundamental del campesinado, es simultáneamente un medio de subsistencia y un pilar en la garantía de la soberanía alimentaria nacional.

9. Siguiendo el artículo 64, el Estado debe garantizar a las y los campesinos “medios de comercialización para sus productos”. Los mercados campesinos son precisamente eso un medio de comercialización directo y eficiente para los productos del campo, pues al eliminar intermediarios, se asegura una remuneración más justa para los productores, al tiempo que se ofrece a los consumidores acceso a alimentos frescos, de temporada y con trazabilidad directa.

10. En mi opinión, la participación en los mercados campesinos tiene implicaciones sociales y culturales profundas. Es un espacio donde se tejen relaciones comunitarias, se preservan tradiciones culinarias y se fortalece la identidad campesina. La exclusión de Ascamzul de

estos espacios afecta todas estas dimensiones que el Estado está obligado a proteger por expreso mandato constitucional, pero ello fue olvidado en la sentencia.

- La forma como se estudió el requisito de subsidiariedad desconoce la realidad fáctica del caso

11. Lo anterior está relacionado con el hecho de que el análisis del requisito de subsidiariedad haya partido de una aproximación lejana a la realidad fáctica del caso y no haya tenido en cuenta su dimensión constitucional.

12. La mayoría de la Sala sostuvo que la eliminación de los accionantes de un grupo de WhatsApp configura un acto administrativo ficto o presunto (ver fundamento jurídico 55 de la Sentencia). Esta interpretación de los hechos es forzada y no se ajusta a la realidad jurídica ni fáctica del caso. La eliminación de una persona de un grupo de mensajería instantánea no puede equipararse a un acto administrativo, ni siquiera a uno ficto o presunto.

13. Esta perspectiva no es adecuada y puede generar confusión sobre los canales adecuados para la toma de decisiones de la administración. Es importante distinguir entre las acciones informales y los actos administrativos formales, respetando los procedimientos y las garantías del debido proceso administrativo, especialmente cuando se afectan derechos fundamentales de grupos vulnerables como los y las campesinas.

15. En suma, el análisis de subsidiariedad en la Sentencia T-132 de 2024 no solo es jurídicamente incorrecto, sino que también desconoce la naturaleza constitucional del conflicto y la especial protección que la Constitución otorga al campesinado. En este caso, la acción de tutela no es un mecanismo subsidiario sino principal y directo de protección de los derechos fundamentales de Ascamzul.

- Los efectos del análisis de subsidiariedad en la forma como fue resuelto el caso concreto

16. De otra parte, la aproximación adoptada en la sentencia, al concebir erróneamente la situación como un acto administrativo ficto, influyó en la forma en que se resolvió el caso concreto. En un afán loable por proteger los derechos de Ascamzul, la sentencia adoptó una postura excesivamente formalista y punitiva hacia la administración.

17. Esta visión llevó a encuadrar el caso en reglas rígidas de procedimiento que, si bien

buscan garantizar el debido proceso, desconocen la naturaleza informal y dinámica de iniciativas como los mercados campesinos. Es importante recordar que nos encontrábamos frente a un programa piloto, una iniciativa que busca ser ágil y adaptable a las necesidades de la comunidad campesina y emprendedora del municipio.

18. Por ello, considero que la solución no estaba en un análisis sobre las reglas del derecho al debido proceso administrativo, sino en la creación de espacios de participación incluyentes y flexibles. Así, se propiciaría una construcción colectiva de las reglas de participación en los mercados, asegurando que estas sean justas, equitativas y adaptadas a la realidad del campo colombiano. Solo así es posible garantizar que este tipo de programas cumplan verdaderamente su función de em