

T-532-19

Sentencia T-532/19

Referencia: expediente T-7.207.463

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

Magistrado Ponente:

CARLOS BERNAL PULIDO

Bogotá D. C., trece (13) de noviembre de dos mil diecinueve (2019).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. Síntesis del caso. El 26 de abril de 2017, el señor Salvador Alcántara presentó un derecho de petición (párr. 4) ante la Agencia Nacional de Tierras (ANT), por medio del cual solicitó: (i) brindar información sobre (a) el estado de los trámites de revocatoria directa de 62 resoluciones de adjudicación de predios baldíos ubicados en el corregimiento de El Garzal, en el municipio de Simití, Bolívar (párr. 2.1), (b) si en las tierras del corregimiento de El Garzal se adelanta «algún procedimiento agrario[1] especial»[2] y (c) si «existe un plan especial de intervención o de priorización»[3] de la entidad en el corregimiento de El Garzal; (ii) expedir copias de la diligencia de inspección ocular preliminar que se llevó a cabo en el complejo cenagoso «El Garzal» y del expediente «de delimitación de los terrenos»[4] de dicho complejo cenagoso. El 29 de diciembre de 2017, en atención a la referida solicitud de información, la ANT indicó que había solicitado el «préstamo del expediente de titulación de la resolución de adjudicación referenciada»[5] y que, una vez lo recibiera, verificaría «si es procedente el trámite de [la] solicitud» (párr. 5)[6]. El 27 de julio de 2018, el señor Salvador Alcántara y otras 106 personas del

corregimiento de El Garzal presentaron acción de tutela en contra de la ANT, por considerar que la entidad había violado, entre otros, sus derechos de petición y al debido proceso administrativo (párr. 6).

2. Hechos. Según la información allegada a este proceso, desde el año 2007[7], la ANT[8] ha tramitado la revocatoria directa de 62 actos administrativos de adjudicación de baldíos[9] en el corregimiento de El Garzal, en el municipio de Simití, Bolívar. Además, desde el año 2012[10], dicha entidad adelanta el deslinde del complejo cenagoso «El Garzal»[11], el cual está ubicado en el mismo corregimiento. En el marco de esos procedimientos, entre el 15 de noviembre de 2013 y el 8 de junio de 2016, el señor Salvador Alcántara y otros habitantes del corregimiento El Garzal[12] presentaron ante el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) cuatro (4) solicitudes de información[13]. En particular, solicitaron a esa entidad información sobre sus actuaciones en dicho corregimiento; en el expediente obra prueba de que el INCODER contestó tres de esas solicitudes[14]. Según la información allegada al proceso por los accionantes, el estado actual de estos procedimientos es el siguiente:

2.1. En relación con los procedimientos de revocatoria directa de las resoluciones de adjudicación de baldíos[15], la última actuación del INCODER se registró el 16 de noviembre de 2012, fecha en la cual esa entidad decretó de oficio la nulidad de algunos[16] de los trámites de revocatoria directa, por la indebida notificación de los adjudicatarios.

2.2. En relación con el procedimiento de deslinde del complejo cenagoso «El Garzal», la última actuación del INCODER se registró el 23 de abril de 2013, fecha en la cual esa entidad concluyó la «visita de actualización de colindantes y ocupantes del complejo cenagoso El Garzal»[17], cuyo informe final[18] fue expedido el 22 de mayo del 2013 por los funcionarios delegados para adelantar esa diligencia[19].

3. La comunidad accionante manifiesta que, tras esas actuaciones, «no ha tenido conocimiento»[20] de otras gestiones desarrolladas por parte de la entidad demandada en los procedimientos referidos.

4. Derecho de petición que origina la solicitud de tutela. El 26 de abril de 2017, el señor Salvador Alcántara, por medio de apoderado, presentó derecho de petición de información ante la ANT, por medio del cual solicitó:

Informar

sobre

El «estado actual de los trámites de revocatoria directa de 62 adjudicaciones de predios baldíos de la Nación a familias campesinas del corregimiento de El Garzal»[21].

«Si existe algún procedimiento agrario especial sobre las tierras del corregimiento El Garzal»[22].

«Si existe un plan especial de intervención o de priorización para brindar solución pronta a las familias de El Garzal, en caso afirmativo, solicito se expida copia del mismo»[23].

Expedir copias

«del informe de la inspección ocular (preliminar) y del expediente de delimitación de los terrenos del complejo cenagoso de El Garzal, ordenada mediante resolución No. 106 del 29 de enero de 2013»[24].

5. Respuestas a dicho derecho de petición. La referida solicitud fue contestada el 29 de diciembre de 2017[25] por la ANT y notificada al solicitante el 26 de febrero de 2018[26]. En su respuesta, la Subdirectora de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión de la entidad indicó que «esta Subdirección procedió a solicitar a la Oficina de Gestión Documental y Archivo de la Agencia Nacional de Tierras el préstamo del expediente de titulación de la resolución de adjudicación referenciada. Una vez se allegue dicho expediente, se verificará si es procedente el trámite de su solicitud. En virtud de lo anterior, cualquier actuación que se surta dentro del expediente se le comunicará de acuerdo con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-Ley 1437 de 2011»[27]. El 9 de mayo de 2019, la ANT profirió una nueva respuesta a la mencionada solicitud, cuyo contenido se referirá en el párr. 24.2.

6. Solicitud de tutela. El 27 de julio de 2018[28], el señor Salvador Alcántara y otras 106 personas del corregimiento de El Garzal[29] interpusieron acción de tutela en contra de la ANT, por considerar que esa entidad violó sus derechos a la tierra y el territorio de la población campesina, a la dignidad humana, al trabajo, a la vivienda digna, a la alimentación adecuada, a la seguridad alimentaria, de petición, al acceso a la información y al debido proceso administrativo. Al respecto, los accionantes indicaron que «la última solicitud de información se realizó el 26 de abril de 2017 (...) [y] pese a que en el mes de febrero de 2018 la ANT brindó una respuesta a la solicitud, la misma no satisface los requisitos establecidos en la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional, toda vez que no se ha otorgado una respuesta de fondo, vulnerando el derecho de petición y acceso a la información de la comunidad de El Garzal»[30]. En particular, los accionantes solicitaron que se ordene a la ANT[31]:

Amparar

1. El derecho de petición del señor Salvador Alcántara en relación con la solicitud del 26 de abril de 2017 «toda vez que no se ha otorgado una respuesta de fondo».

Brindar información actualizada sobre

2. «el proceso de adjudicación de baldíos en el corregimiento de El Garzal, municipio de Simití, Bolívar».

3. «el proceso de revocatoria de las 62 resoluciones de adjudicación de baldíos a favor de campesinos (...) iniciado por el INCODER».

4. «el proceso de deslinde del complejo cenagoso El Garzal (...) iniciado por el INCODER».

Proferir decisión dentro de un plazo razonable y sin dilaciones injustificadas

5. «dentro del procedimiento de revocatoria de las 62 resoluciones de adjudicación de baldíos» en el corregimiento referido.

6. «en el procedimiento administrativo de deslinde del complejo cenagoso El Garzal» en dicho corregimiento.

Culminar dentro de un plazo razonable y sin dilaciones injustificadas

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

Conformar una mesa de trabajo interinstitucional

7. Respuesta de la entidad accionada. El 6 de agosto de 2018, la ANT señaló que (i) no existía amenaza para los derechos fundamentales invocados y que (ii) la acción de tutela no era procedente. Sobre lo primero, explicó que en el caso se presentó «el fenómeno jurídico de hecho superado, toda vez que mediante oficio No. 20174021079411 del 29 de diciembre de 2017, se dio respuesta a la solicitud del accionante»[32]. Sobre lo segundo, indicó que la acción no satisfacía los requisitos de (a) inmediatez, dado que los accionantes recibieron «una respuesta administrativa que quedó en firme hace más de un (sic) [ocho] (8) meses»[33], y (b) de subsidiariedad, ya que la apoderada de los accionantes «no puede pretender que mediante la acción de tutela se realice la revocatoria directa de las 62 resoluciones [ni la] titulación de un predio baldío»[34]. En adición, la entidad manifestó que, ante la cantidad de solicitudes de adjudicación de baldíos a personas naturales, «debe hacer una priorización (...) atendiendo criterios estratégicos de descongestión que permitan una selección de procesos a impulsar en cada vigencia»[35].

8. Sentencia de primera instancia. El 14 de agosto de 2018, el Juez Veintiséis Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá declaró improcedente el amparo. En particular, concluyó que: (i) la apoderada de los accionantes no estaba legitimada para actuar en el proceso, pues (a) los derechos de petición previos fueron «presentados por otras organizaciones sociales»[36] y, además, (b) «no [presentó] solicitud alguna relacionada con que se le brinde información actualizada sobre los procesos de adjudicación, revocatoria y deslinde»[37]; (ii) la acción no cumplía el requisito de subsidiariedad, pues «la protección del derecho de propiedad a través de la acción de tutela sólo es posible de forma conexa a prerrogativas fundamentales (...) cuando estas resultan amenazadas por un perjuicio irreparable»[38], por lo que podía acudir ante «la jurisdicción

especializada natural que [se ocupa] de la legalidad de la actividad administrativa»[39], y (iii) tampoco cumplía con el requisito de inmediatez, dado que «la última actuación de la administración [fue] en el 2017, con la respuesta de un derecho de petición»[40]. En relación con la conformación de una mesa interinstitucional, indicó que «las mesas de trabajo interinstitucional son las creadas al interior de las entidades para la comunicación, identificación de problemas comunes, aplicación de herramientas metodológicas y gestión, situación que desborda ampliamente la competencia del juez de tutela»[41].

9. Impugnación y nulidad de lo actuado. El 22 de agosto de 2018, la apoderada de los accionantes impugnó la decisión de primera instancia. El 9 de octubre del mismo año[42], la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá declaró la nulidad de lo actuado a partir de la admisión de la tutela, por indebida integración del contradictorio. Esto, pues no se vinculó a la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión ni a la Oficina de Gestión Documental y Archivo, dependencias de la ANT, «cuyo concurso es necesario para establecer con claridad la presunta amenaza o violación de los derechos fundamentales alegados»[43].

10. Sentencia de primera instancia. El 17 de octubre de 2018, el Juzgado Veintiséis Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá avocó conocimiento de la tutela, vinculó a las dependencias de la ANT, de conformidad con lo dispuesto por el ad quem, y corrió el respectivo traslado. El 23 de octubre de 2018, la ANT contestó la tutela y reiteró los argumentos presentados en su primer escrito de contestación[44] (párr. 7). El 31 de octubre del mismo año, se profirió una nueva decisión de primera instancia, en el mismo sentido de la anulada, es decir, se declaró la improcedencia del amparo por las mismas razones presentadas en el párr. 8.

11. Impugnación. La apoderada de los accionantes impugnó la decisión de primera instancia, para lo cual presentó cuatro argumentos principales: (i) la acción sí cumple el requisito de subsidiariedad, (ii) la acción sí cumple el requisito de inmediatez, (iii) la apoderada está legitimada para actuar en el proceso y (iv) las respuestas proferidas por la ANT desconocen los requisitos jurisprudenciales sobre derecho de petición. En relación con lo primero, indicó que no pretende que por medio de la tutela se dicte decisión de fondo dentro de los procesos que actualmente adelanta la ANT, sino evidenciar «la afectación de los derechos fundamentales de la comunidad»[45] y solicitar la adopción «de lo expuesto

por la Corte Constitucional en los fallos SU-235 de 2016[46] y SU-426 de 2016[47]»[48], en los cuales se consideró procedente la tutela para «evaluar la presunta negligencia estatal»[49]. Sobre lo segundo, indicó que «pese a que la respuesta brindada se encuentra fechada en diciembre de 2017, la misma fue notificada hasta el mes de febrero de 2018»[50]. Sobre lo tercero, explicó que el titular del derecho de petición y de acceso a la información es el señor Salvador Alcántara, y no quien ejerza su representación judicial, por lo que es irrelevante que ella no hubiera presentado los derechos de petición previos. Sobre el cuarto argumento, mencionó que la respuesta brindada por la ANT no ha sido «de fondo, clara y precisa sobre las etapas procesales en las cuales se encuentran los procesos de revocatoria directa, deslinde del complejo cenagoso de El Garzal y la adjudicación de baldíos de la Nación»[51].

12. Sentencia de segunda instancia. El 14 de diciembre de 2018, la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá resolvió (i) revocar parcialmente el fallo impugnado, (ii) amparar el derecho fundamental de petición, (iii) ordenar a la ANT que, en el término máximo de 10 días, proceda a resolver la solicitud de información presentada en el mes de abril de 2017 por Salvador Alcántara y (iv) confirmar en lo demás la providencia impugnada. El ad quem concluyó que la petición de información presentada por el solicitante «para que se le indicara el estado actual del trámite de revocatoria directa de las 62 resoluciones emitidas por el INCODER, (...) no ha tenido respuesta alguna por parte de la ANT, pues en comunicado del 29 de diciembre de 2017 se limitó a indicar que había solicitado en préstamo el respectivo expediente para dar trámite a lo petitionado, lo que en manera alguna constituye una respuesta, conforme a las reglas jurisprudenciales de la Corte Constitucional»[52]. Frente al resto de solicitudes de tutela, el Tribunal confirmó la declaratoria de improcedencia.

13. Pruebas decretadas en sede de Revisión. El 29 de abril de 2019, el despacho del magistrado ponente ordenó que, por medio de la Secretaría General, se recaudaran las siguientes pruebas:

13.1. A la apoderada de los accionantes, Ángela Daniela Caro Montenegro, le solicitó: (a) enviar la constancia de recibido del oficio de radicado 20174201079411, de 29 de diciembre de 2017, emitido por la ANT y dirigido al abogado Reymundo Rafael Vásquez Barrio, en la cual se lea con claridad la fecha de envío y recepción del mismo en la dirección de

notificación, y (b) rendir informe respecto de (1) si la ANT dio cumplimiento a la orden del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Penal, contenida en el numeral primero de la sentencia de segunda instancia del 14 de diciembre de 2018. En caso de haber recibido la respuesta en los términos dispuestos en dicha sentencia, se le solicitó remitir copia de la misma; (2) si la ANT ha adelantado alguna otra actuación para dar respuesta a las solicitudes de información presentadas por el señor Salvador Alcántara Rivera, relacionadas con los procedimientos agrarios que se adelantan en el municipio de Simití, Bolívar, y, por último, (3) cómo y cuándo obtuvo las copias del proceso administrativo de deslinde del complejo cenagoso El Garzal, las cuales allegó como prueba en el proceso de tutela, y si las mismas fueron obtenidas como respuesta a la petición elevada por el abogado Reymundo Rafael Vásquez Barrio ante la ANT el 26 de abril de 2017.

13.2. A la ANT le solicitó: (a) enviar la constancia de envío del oficio de radicado 20174201079411, de 29 de diciembre de 2017, elaborado por la Subdirección de Acceso a Tierras de esa entidad y dirigido al abogado Reymundo Rafael Vásquez Barrio, en la cual conste la fecha de recepción del referido oficio en la dirección de notificación y (b) rendir informe respecto de: (1) si dio cumplimiento a la orden que le impartió el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Penal, contenida en el numeral primero de la sentencia de segunda instancia del 14 de diciembre de 2018 (rad. 110013109026201800141 02). En caso de haber emitido la respuesta, se le solicitó remitir copia de la misma junto a la constancia de envío y (2) si ha adelantado alguna otra actuación para dar respuesta a las solicitudes de información presentadas por el señor Salvador Alcántara, relacionadas con los procedimientos agrarios que se adelantan en el municipio de Simití, Bolívar.

14. Sustitución de poderes. El 29 de abril de 2019, el abogado Óscar Danilo Sepúlveda allegó al proceso la sustitución de 107 poderes para representar a los accionantes[53].

II. CONSIDERACIONES

1. Objeto de la decisión y problemas jurídicos

15. Objeto de la decisión. La parte accionante invoca la protección de los derechos a la tierra y el territorio de la población campesina, a la dignidad humana, al trabajo, a la

vivienda digna, a la alimentación adecuada, a la seguridad alimentaria, al debido proceso administrativo, de petición y al acceso a la información. Ahora bien, como se señaló en el párr. 2, los accionantes han presentado múltiples derechos de petición ante la ANT; sin embargo, la Sala constata que (i) la alegada vulneración del derecho de petición se relaciona con la solicitud presentada el 26 de abril de 2017, por lo que a este se limita el presente análisis, y, además, que (ii) los derechos de petición presentados con anterioridad fueron radicados entre el 15 de noviembre de 2013 y el 8 de junio de 2016, por lo cual, en relación con estos, la acción de tutela sub examine carece evidentemente de inmediatez. Por lo tanto, la Sala advierte que la solicitud de amparo versa sobre dos asuntos: (i) la respuesta proferida por la parte accionada al derecho de petición presentado el 26 de abril de 2017 por el señor Salvador Alcántara y (ii) la presunta demora injustificada de la ANT para resolver de fondo sobre los procedimientos administrativos que se adelantan en el corregimiento de El Garzal. En virtud de lo anterior, la Sala circunscribirá el análisis del caso a la presunta vulneración de los derechos fundamentales de petición y al debido proceso administrativo.

16. Problemas jurídicos. Corresponde a la Sala Primera de Revisión resolver el siguiente problema jurídico: ¿cumple la solicitud de tutela sub examine con los requisitos de procedibilidad? En particular, la Sala analizará si se satisfacen los requisitos de legitimación en la causa, subsidiariedad, amenaza o vulneración prima facie de derechos fundamentales e inmediatez en relación con cada una de las pretensiones. En caso de que la respuesta a esta pregunta sea afirmativa, la Sala resolverá los siguientes problemas jurídicos sustanciales: (i) ¿la ANT vulneró el derecho fundamental de petición del señor Salvador Alcántara y de los demás accionantes de la comunidad de El Garzal en relación con la solicitud presentada el 26 de abril de 2017? y (ii) ¿la ANT vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo del señor Salvador Alcántara y de los demás accionantes de la comunidad de El Garzal, al no haber proferido aún decisión de fondo en los procedimientos de adjudicación de baldíos, revocatoria directa de adjudicación de baldíos y deslinde del complejo cenagoso «El Garzal»?

2. Respuesta al problema jurídico de procedibilidad

18. Subsidiariedad. De conformidad con los artículos 86 de la Constitución Política y 6.1 del Decreto 2591 de 1991, la tutela «es un mecanismo (...) residual y subsidiario»[58].

Este mecanismo solo resulta procedente cuando el accionante no tenga a su disposición otro medio de defensa judicial para la protección de sus derechos fundamentales. En consecuencia, por regla general la tutela será improcedente cuando existan otros recursos o medios de defensa, judicial o administrativos, «salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable»[59]. Por lo anterior, esta Sala analizará el requisito de subsidiariedad respecto de cada una de las pretensiones formuladas en la solicitud de tutela, lo cual implica verificar si los accionantes (i) cuentan con otro medio de defensa ordinario –judicial o administrativo– para formular las solicitudes de amparo incluidas en la tutela[60] y, de existir dicho mecanismo, (ii) si, en el caso concreto, se acredita la configuración de un perjuicio irremediable que torne procedente la tutela como mecanismo transitorio.

18.1. Amparar el derecho de petición del señor Salvador Alcántara en relación con la solicitud del 26 de abril de 2017 (pretensión núm. 1). La tutela sub examine cumple con el requisito de subsidiariedad en relación con esta pretensión, pues el señor Salvador Alcántara (i) presentó el derecho de petición de 26 de abril de 2017 y, en ese orden de ideas, «elevó la correspondiente petición»[61] antes de acudir a la tutela; además, (ii) alega que la respuesta de la entidad no satisface los requisitos de la jurisprudencia constitucional para el efecto, y, finalmente, (iii) no cuenta con otro medio de defensa judicial o administrativo para proteger ese derecho fundamental[62]. Por consiguiente, corresponde a la Sala analizar de fondo su solicitud de amparo, esto es, evaluar si las respuestas proferidas por la ANT el 29 de diciembre de 2017 y el 9 de mayo de 2019 satisfacen las reglas jurisprudenciales sobre la respuesta al derecho de petición.

18.2. Brindar información actualizada sobre el proceso de revocatoria de las 62 resoluciones de adjudicación de baldíos (pretensión núm. 2). La Sala encuentra que, en relación con esta pretensión, la tutela sub judice cumple con el requisito de subsidiariedad, por cuanto dicha solicitud fue incorporada en el derecho de petición de 26 de abril de 2017 (párr. 18.1). En efecto, el señor Salvador Alcántara solicitó esta información ante la entidad demandada y, por consiguiente, ante la ausencia de otro medio de protección judicial o administrativo, la acción de tutela es procedente. Por lo tanto, la Sala analizará de fondo esta solicitud de amparo.

18.3. Brindar información actualizada sobre el proceso de adjudicación de baldíos y sobre el

proceso de deslinde del complejo cenagoso El Garzal (pretensiones núm. 3 y 4). En relación con estas pretensiones, la acción de tutela no cumple el requisito de subsidiariedad, pues en el derecho de petición del 26 de abril de 2017 no se solicitó información alguna sobre los procedimientos de adjudicación de baldíos y de deslinde del complejo cenagoso «El Garzal». En consecuencia, «procesalmente no existe el presupuesto del cual se deduzca que, en tal evento, [la autoridad está] en la obligación constitucional de responder»[63]. La Sala considera que esta pretensión no le es exigible a la parte accionada directamente por vía de tutela, dado que (i) dicha entidad no fue constituida, respecto de esta pretensión, como «extremo fáctico» del derecho de petición, lo cual, según reiterada jurisprudencia, es un requisito necesario para la procedencia del amparo[64], (ii) la acción de tutela no es el mecanismo principal para la solicitud de información a las autoridades públicas, sino que (iii) para estos efectos, la Constitución Política, en su artículo 23, dispuso el derecho de petición. En tales términos, la Sala advierte que el accionante dispone del derecho de petición para solicitar la información relacionada con los procesos de adjudicación y deslinde.

18.4. Proferir decisión de fondo dentro del procedimiento de revocatoria de las 62 resoluciones de adjudicación y del procedimiento administrativo de deslinde del complejo cenagoso «El Garzal», así como culminar la adjudicación de baldíos en dicho corregimiento (pretensiones núm. 5, 6 y 7). La acción de tutela sub examine no satisface el requisito de subsidiariedad frente a estas pretensiones, dado que los accionantes acudieron de forma directa[65] a la misma, sin haber solicitado a la administración que profiriera decisión de fondo en los procedimientos referidos. Si bien los accionantes presentaron solicitudes de información previamente ante la ANT (párr. 2), lo cierto es que no se ha solicitado a la entidad, de manera concreta y explícita, proferir decisiones de fondo en el marco de los procedimientos señalados o culminar alguna de tales actuaciones administrativas. En ese orden de ideas, dado su carácter excepcional y subsidiario, la tutela no es el mecanismo para solicitar a la autoridad competente una decisión de fondo, máxime cuando, dada la complejidad de las actuaciones en curso, el escenario idóneo para presentar y resolver tales pretensiones es el procedimiento administrativo mismo. Así, estas solicitudes deben ser presentadas por los sujetos legitimados mediante los dispositivos procesales dispuestos por la ley en el marco de los referidos trámites administrativos y, solo bajo el supuesto de que dichas iniciativas resulten infructuosas, será procedente acudir a la tutela.

18.5. En virtud de lo anterior, en relación con estas pretensiones, la tutela se declarará improcedente, dado que, en el caso sub examine, los accionantes podían haber hecho uso de los dispositivos procesales para solicitar a la administración que avanzara en los trámites administrativos de su interés, o que los concluyera definitivamente. Esta es, por lo demás, una exigencia razonable para los sujetos procesales en este tipo de trámites administrativos, en particular cuando, como lo manifestaron los accionantes, estos han contado con el acompañamiento y la representación judicial de diversas organizaciones sociales «a lo largo del proceso que ha iniciado la comunidad de El Garzal para reivindicar»[66] sus derechos.

18.6. Por lo demás, la Sala advierte que, revisada toda la información allegada a este trámite de tutela, no se cuenta con los elementos de juicio necesarios para concluir respecto del carácter injustificado de las demoras, o las razones de la eventual dilación en la resolución de tales asuntos por parte de la autoridad accionada. En relación con el trámite de revocatoria de las mencionadas resoluciones de adjudicación, no existe información sobre las particularidades y vicisitudes de dichos trámites, ni de la totalidad de las actuaciones de la ANT en tales procesos y su estado actual; por lo tanto, no es posible determinar si en los 62 procesos de revocatoria, conjunta o individualmente, se presenta una demora injustificada. En relación con el trámite de deslinde del referido complejo cenagoso, solo se cuenta con información actualizada sobre las actuaciones de notificación de la Resolución 106 de 2013 expedida por la ANT, por medio de la cual se inició dicho proceso administrativo. Tales actuaciones iniciaron el 23 de noviembre de 2018. Con tales elementos, no es posible concluir si, en efecto, se configuran las dilaciones injustificadas alegadas frente a la resolución de este trámite. Dado lo anterior, tampoco se puede afirmar que se configuran las demoras alegadas frente a los procedimientos de adjudicación de baldíos, cuya definición, como lo reconocen los accionantes, depende de la culminación de los mencionados trámites de revocatoria y deslinde.

19. Inexistencia de amenaza o vulneración prima facie de derechos fundamentales. Pretensión relativa a conformar una mesa de trabajo interinstitucional (pretensión núm. 8). Según lo previsto por los artículos 86 de la Constitución Política y 1 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela tiene por objeto de protección los derechos constitucionales fundamentales. Por tanto, solo resulta procedente en relación con solicitudes de amparo respecto de las cuales el juez constitucional advierta que prima facie tienen por efecto

conjurar la amenaza o la vulneración de derechos fundamentales. En caso contrario, la solicitud de tutela es improcedente. Así las cosas, en relación con la solicitud de conformar una mesa de trabajo interinstitucional, la Sala no encuentra evidencia sobre la relación entre la presunta «amenaza o vulneración directa, concreta y particular de los derechos fundamentales»[67] cuya protección se pretende y el remedio judicial solicitado. En efecto, no se encuentra probado que la conformación de esa mesa de trabajo sea una medida idónea o necesaria para conjurar, de manera concreta, una específica amenaza o vulneración de derechos fundamentales. Más aún, no se observa que su inexistencia configure una amenaza real e inminente para los derechos fundamentales de los accionantes y, por lo tanto, la Sala declarará la improcedencia de esta pretensión.

Pretensiones de la tutela

Procedencia

Amparar

1. El derecho de petición del señor Salvador Alcántara en relación con la solicitud del 26 de abril de 2017 «toda vez que no se ha otorgado una respuesta de fondo».

Cumple

Brindar información actualizada sobre

2. El proceso de revocatoria de las 62 resoluciones de adjudicación de baldíos a favor de campesinos del corregimiento de El Garzal, municipio de Simití, Bolívar, iniciado por el INCODER.

Cumple

3. El proceso de adjudicación de baldíos en el corregimiento de El Garzal, municipio de Simití, Bolívar.

No cumple subsidiariedad

4. El proceso de deslinde del complejo cenagoso El Garzal, municipio de Simití, Bolívar, iniciado por el INCODER.

No cumple subsidiariedad

Proferir decisión dentro de un plazo razonable y sin dilaciones injustificadas

5. En el procedimiento revocatoria de las 62 resoluciones de adjudicación de baldíos a favor de campesinos del corregimiento El Garzal, municipio de Simití, Bolívar.

No cumple subsidiariedad

6. En el procedimiento administrativo de deslinde del complejo cenagoso El Garzal, municipio de Simití, Bolívar, iniciado por el INCODER.

Culminar dentro de un plazo razonable y sin dilaciones injustificadas

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

No cumple subsidiariedad

Conformar una mesa de trabajo interinstitucional

8. Para que adopte un plan estratégico con la finalidad de solucionar la situación del derecho a la tierra y el territorio de la comunidad campesina de El Garzal, conformada por la ANT, el Ministerio de Agricultura, la Unidad de Restitución de Tierras, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Superintendencia de Notariado y Registro, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación.

No se evidencia amenaza o vulneración prima facie de derechos fundamentales

20. En el caso sub examine no se configura un perjuicio irremediable. La Sala no encuentra que en el caso concreto se acredite el acaecimiento de un perjuicio irremediable en relación con los derechos fundamentales invocados por los accionantes. En efecto, la ocurrencia del perjuicio[68]: (i) no es cierta, dado que no hay evidencia de que las actuaciones u omisiones de la ANT afecten de forma irremediable los derechos de petición (en relación con las solicitudes que no fueron formuladas ante dicha entidad) y debido proceso administrativo de los accionantes, máxime cuando, (a) tal como se evidenció líneas atrás, la mayoría de solicitudes de información y gestión procesales no han sido formuladas ante la entidad accionada al interior del proceso administrativo, (b) los accionantes cuentan con el acompañamiento y la representación judicial de distintas organizaciones[69] y entidades[70], por medio de los cuales pueden solicitar en cualquier momento el impulso procesal de las actuaciones administrativas de la entidad demandada, y pedir la información que consideren necesaria, y (c) las peticiones y actuaciones elevadas por el accionante y los demás integrantes de la comunidad de El Garzal ante la ANT han sido esporádicas[71], por lo que no se observa el carácter urgente o impostergable de las respuestas y acciones de esa entidad en relación con la garantía de los derechos fundamentales invocados por los accionantes.

21. En virtud de lo anterior, la ocurrencia del perjuicio (ii) no es altamente probable, dado que el riesgo no es cierto y (iii) tampoco es inminente, dado que no se evidencia ninguna situación de riesgo próxima a acaecer. Por el contrario, la Sala constata que la entidad accionada ha adelantado distintas actuaciones recientes dentro de los procedimientos administrativos de interés de la comunidad accionante[72], los cuales, por demás, se caracterizan por su alta complejidad y carácter técnico[73]. En consecuencia, la Sala concluye que los hechos acreditados en el expediente no justifican la intervención excepcional y transitoria del juez de tutela en relación con las pretensiones que fueron declaradas improcedentes y que, por la naturaleza del asunto, los requerimientos elevados por la comunidad deben ser atendidos en el marco del procedimiento administrativo.

22. Inmediatez. La Sala constata que se satisface el requisito de inmediatez en relación con el derecho de petición de información, pues transcurrieron cinco meses entre el hecho generador de la presunta vulneración y la presentación de la acción de tutela, por lo que la acción se interpuso en un plazo oportuno y razonable. En efecto, en el expediente obra prueba de que la ANT profirió respuesta frente a la solicitud de información presentada

por el accionante el 29 de diciembre de 2017[74], sin embargo, dicha respuesta fue notificada a la apoderada del accionante el día 26 de febrero de 2018.

3. Respuesta al problema jurídico de fondo

23. Derecho de petición. El derecho de petición está previsto por el artículo 23 de la Constitución Política y fue regulado por la Ley estatutaria 1755 de 2015. En la sentencia C-951 de 2014, la Corte determinó que los elementos esenciales del derecho de petición son (i) la formulación de la petición, (ii) la pronta resolución, (iii) la respuesta de fondo y (iv) la notificación de la decisión. En relación con la respuesta de fondo, esta implica que se deben satisfacer los siguientes requisitos[75]: (a) claridad, «que supone que la respuesta sea inteligible y de fácil comprensión» (b) precisión, que «exige que la respuesta atienda, de manera concreta, lo solicitado, sin información impertinente» y «sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas» (c) congruencia, que «implica que la respuesta abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado» y (d) consecuencia, lo cual «conlleva 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». Al respecto, la Sala considera que la ANT vulneró el derecho fundamental de petición[76] del señor Salvador Alcántara, pues, si bien la solicitud fue admitida y tramitada (formulación de la petición), y las dos respuestas proferidas por la accionada fueron notificadas[77] (notificación de la decisión), ninguna de estas satisface los requisitos de la jurisprudencia constitucional sobre pronta resolución y respuesta de fondo.

24. Respuestas de la entidad accionada al derecho de petición de 26 de abril de 2017. Es preciso reiterar que Salvador Alcántara solicitó a la ANT en su derecho de petición lo siguiente: (i) informar sobre (a) el estado actual de los trámites de revocatoria directa de 62 adjudicaciones de predios baldíos a familias campesinas del corregimiento de El Garzal, (b) si existe algún procedimiento agrario especial sobre las tierras del Garzal y (c) si la ANT tiene un plan especial de intervención o de priorización para brindar una solución pronta a las familias de El Garzal y (ii) entregar copias del informe de la inspección ocular (preliminar) y del expediente de delimitación de los terrenos del complejo cenagoso de El Garzal, ordenada mediante resolución No. 106 del 29 de enero de 2013. Frente a esta solicitud, la entidad profirió dos respuestas.

24.1. Primera respuesta. La ANT profirió una primera respuesta el 29 de diciembre de 2017[78] (notificada el 26 de febrero de 2018[79]), por medio de la cual indicó que:

(a) «recibió [la] petición en la que [se] solicita el informe del estado actual de los trámites de revocatoria directa de 62 adjudicaciones de predios baldíos a familias campesinas del corregimiento de El Garzal-Simití, Bolívar, y sus demás solicitudes»;

(b) «procedió a solicitar a la Oficina de Gestión Documental y Archivo de la Agencia Nacional de Tierras el préstamo del expediente de titulación de la resolución de adjudicación referenciada. Una vez se allegue dicho expediente, se verificará si es procedente el trámite de [la] solicitud. En virtud de lo anterior, cualquier actuación que se surta dentro del expediente [se comunicará] de acuerdo con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011».

24.2. Segunda respuesta. La ANT profirió una segunda respuesta el 9 de mayo de 2019[80] (notificada el mismo día[81]), mediante la cual indicó que:

(a) «solicitó a la Oficina de Gestión Documental y Archivo de la ANT el préstamo de los expedientes de titulación y de revocatoria directa de los 63 predios que se encuentran ubicados en el corregimiento de El Garzal (...), de los cuales solo fueron entregados 12 expedientes (...) en los que se encuentra como última actuación adelantada por el extinto INCODER autos por medio de los cuales se decretó práctica de pruebas»;

(b) «frente a los 51 expedientes restantes, la Oficina de Gestión Documental (...) le solicitó la búsqueda de los mismos al Patrimonio Autónomo de Remanentes en Liquidación INCODER-PAR, quien dio respuesta informando que, una vez realizada la búsqueda de los expedientes solicitados, no se encontró información al respecto»;

(c) «esta subdirección (...) reiteró a la Oficina de Gestión Documental y Archivo el préstamo de los 63 expedientes que aún no han sido ubicados y, en caso de no encontrarlos (sic) se oficie nuevamente al PAR para lo de su competencia, y en caso no encontrarlos (sic) se certifique la pérdida de los mismos»;

(d) «en el evento en que estos expedientes no se encuentren, se procederá a solicitar (...) la expedición de las respectivas autorizaciones, para luego dar inicio a las actuaciones

administrativas de reconstrucción de los mismos»;

(e) «tanto el procedimiento administrativo de revocatoria directa de actos de adjudicación, como el de reconstrucción de expedientes, son fácticamente imposibles de tramitar y resolver de fondo dentro de los términos establecidos por la Ley 1755 de 30 de junio de 2015 para el derecho de petición y solicitudes ante entidades del Estado, toda vez que estos tienen unos plazos y etapas establecidas por las entidades dentro de sus protocolos».

25. Las respuestas al derecho de petición no fueron prontas. El derecho de petición fue presentado el 26 de abril de 2017, mientras que la primera respuesta fue proferida el 29 de diciembre de 2017. En consecuencia, transcurrieron más de ocho meses entre la solicitud y la contestación de la entidad, por lo cual esta excedió el término legal para resolver[82]. En adición, esta tampoco expresó los motivos de su demora ni indicó «el plazo razonable» en el cual podría dar respuesta a la petición, así que no se encuentra justificada su dilación[83]. Por otra parte, la segunda respuesta fue proferida el 9 de mayo de 2019, a pesar de que, el 14 de diciembre de 2018, el juez de segunda instancia le impuso a la entidad la obligación de resolver la petición en el término máximo de 10 días (párr.12). Así, si bien la entidad ya profirió dos respuestas, la Sala advierte que la plena satisfacción del derecho de petición incluye la obligación de brindar una respuesta oportuna a quien la solicita, máxime cuando la información solicitada es de relevancia para una comunidad campesina como la de El Garzal, dentro de la cual hay sujetos en situación de vulnerabilidad[84]. En virtud de lo anterior, esta Sala concluye que la ANT vulneró el derecho del solicitante al tardarse 10 meses en proferir la primera respuesta y 5 meses, después de la orden judicial, para proferir la segunda respuesta.

26. Las respuestas al derecho de petición no fueron de fondo[85]. En su derecho de petición, el señor Salvador Alcántara formuló cuatro solicitudes (tres de información y una de expedición de copias), mientras que las respuestas de la ANT solo hicieron referencia a la primera de ellas. En efecto, en el derecho de petición se solicitó a la entidad (i) brindar información sobre (a) el estado actual de los trámites de revocatoria directa de las 62 resoluciones de adjudicación, (b) la existencia de procedimientos agrarios especiales en el corregimiento de El Garzal y (c) si la entidad tiene un plan especial de intervención o priorización sobre el corregimiento de El Garzal. A su vez, se pidió (ii) expedir copias del

informe de inspección ocular y del expediente de delimitación de los terrenos del complejo cenagoso «El Garzal». Pese a ello, la accionada en sus respuestas solo se refirió a la primera solicitud, esto es, a brindar información sobre el estado actual de los trámites de revocatoria directa de las 62 resoluciones de adjudicación y no se pronunció sobre el resto de solicitudes de información ni sobre la expedición de copias. Por lo tanto, frente a estas últimas solicitudes, la ANT vulneró, de manera evidente, el derecho de petición del accionante quien, se insiste, solicita información que es de relevancia para una comunidad dentro de la cual hay sujetos en especial situación de vulnerabilidad.

27. Ahora bien, la segunda respuesta de la entidad frente a la primera solicitud, esto es, la relativa al estado actual de los trámites de revocatoria directa de las 62 adjudicaciones de predios baldíos en el corregimiento de El Garzal, sí satisface los requisitos de una respuesta de fondo. En efecto, la respuesta de la ANT (i) es clara, dado que tanto el lenguaje utilizado como los argumentos presentados son inteligibles y (ii) es precisa, ya que indica, sin evasivas, el estado actual de los trámites de revocatoria de las 62 adjudicaciones antes mencionadas. Al respecto, la Sala constata que la entidad sí informó cuál es el estado actual de los 62 trámites mencionados, pues explicó que (a) doce de los expedientes fueron encontrados y, con base en la información contenida en estos, informó que esos procesos se encuentran en etapa de pruebas y (b) respecto de los expedientes restantes, la entidad indicó que «le solicitó la búsqueda de los mismos al Patrimonio Autónomo de Remanentes en Liquidación INCODER-PAR, quien dio respuesta informando que, una vez realizada la búsqueda de los expedientes solicitados no se encontró información al respecto» y que, por tanto, es fácticamente imposible informar cuál es su estado actual. La respuesta, además, (iii) es congruente, pues aborda la totalidad del asunto al indicar el estado de los 12 expedientes que sí fueron encontrados, y de los restantes que no fueron encontrados; además, indica que aquellos respecto de los cuales no se encontró información serán solicitados de nuevo a la Oficina de Gestión Documental y que, en caso de ser necesario, se iniciará el procedimiento administrativo de «reconstrucción de expedientes». Finalmente, la respuesta también (iv) es consecuente con el trámite que se ha surtido, pues indica que los expedientes fueron solicitados desde el 11 de octubre de 2018 y que se reiterará la búsqueda de los que no han sido ubicados para proceder con la «certificación de no ubicación» de ser necesario, para dar así continuidad al procedimiento administrativo por medio de la reconstrucción de los expedientes.

28. Ahora bien, la Sala advierte que ni Salvador Alcántara ni los demás accionantes de El Garzal deberían soportar las vicisitudes administrativas descritas por la entidad accionada, máxime cuando estos no han recibido información actualizada y precisa por parte de la entidad sobre el estado de los procedimientos especiales agrarios que cursan en el corregimiento. Así, con la finalidad de que la obligación de dar respuesta al derecho de petición del señor Salvador Alcántara tenga un efecto práctico y útil para la comunidad, se advertirá a la ANT que, en el marco de las actuaciones relacionadas con el señor Salvador Alcántara y la comunidad de El Garzal aquí analizadas, debe desplegar una especial diligencia, de forma tal que los procedimientos administrativos culminen en un período razonable, habida cuenta de las circunstancias del caso. Lo anterior implica, entre otras, que la respuesta al derecho de petición presentado debe informar de forma cierta, suficiente y pertinente a la comunidad respecto de los trámites administrativos de su interés.

29. En suma, la Sala observa que la respuesta de la ANT, proferida el 9 de mayo de 2019, satisface los requisitos jurisprudenciales del derecho de petición frente a la primera solicitud, dado que esta es (i) clara, (ii) precisa, (iii) congruente y (iv) consecuente. Sin embargo, la Sala constata que, en relación con las demás solicitudes del derecho de petición no se satisfacen los requisitos exigidos por la jurisprudencia, dado que la entidad accionada no se manifestó sobre estas y, por lo tanto, violó el derecho de petición del accionante.

Solicitud del derecho de petición

Respuesta

Informar

sobre

El «estado actual de los trámites de revocatoria directa de 62 adjudicaciones de predios baldíos de la Nación a familias campesinas del corregimiento de El Garzal»[86].

La respuesta es clara, precisa, congruente y consecuente.

«Si existe algún procedimiento agrario especial sobre las tierras del corregimiento El Garzal»[87].

No hay respuesta

«Si existe un plan especial de intervención o de priorización para brindar solución pronta a las familias de El Garzal, en caso afirmativo, solicito se expida copia del mismo»[88].

Expedir copias

«del informe de la inspección ocular (preliminar) y del expediente de delimitación de los terrenos del complejo cenagoso de El Garzal, ordenada mediante resolución No. 106 del 29 de enero de 2013»[89].

No hay respuesta

30. Por todo lo anterior, la Sala concluye que la ANT vulneró el derecho de petición de información del señor Salvador Alcántara a obtener una respuesta pronta y de fondo respecto de todos los puntos de su solicitud. En consecuencia, se confirmará la orden proferida en segunda instancia, con el fin de que la entidad accionada se pronuncie de forma integral, clara y precisa sobre todos los interrogantes formulados por el solicitante en el derecho de petición del 26 de abril de 2017. Además, la entidad accionada deberá ser especialmente diligente en la respuesta que profiera frente a lo solicitado en el derecho de petición, de forma tal que la información ofrecida sea cierta, suficiente y pertinente para los intereses representados por el señor Salvador Alcántara.

31. De conformidad con lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional: (i) confirmará la decisión de segunda instancia y, en consecuencia, amparará el derecho fundamental de petición del señor Salvador Alcántara en los términos explicados en los párr. 23 a 29 y (ii) declarará la improcedencia de (a) las pretensiones referidas a obtener información actualizada sobre los procedimientos administrativos respecto de las cuales no se elevó solicitud previa, (b) el amparo del derecho al debido proceso administrativo y (c) la pretensión referida a la constitución de una mesa de trabajo

interinstitucional.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR la sentencia proferida el 14 de diciembre de 2018 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Penal y, en consecuencia, AMPARAR el derecho fundamental de petición del señor Salvador Alcántara y DECLARAR IMPROCEDENTES las demás pretensiones, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

Segundo.- ORDENAR a la Agencia Nacional de Tierras que, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación del presente fallo, responda de fondo todas las solicitudes formuladas en el derecho de petición presentado el 26 de abril de 2017 por el señor Salvador Alcántara y que aún no han sido respondidas, según las consideraciones expuestas en esta providencia.

Tercero.- LIBRAR por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese y cúmplase,

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Con salvamento de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO

DE LA MAGISTRADA DIANA FAJARDO RIVERA

A LA SENTENCIA T-532 DE 2019

Referencia: Expediente T-7.207.463

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

Magistrado Ponente:

CARLOS BERNAL PULIDO

“El juez de tutela: un arquitecto constitucional”[90]

1. Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, presento salvamento de voto. En la Sentencia de la que me aparto, la Sala de Revisión decidió amparar el derecho de petición y declaró improcedentes “las demás pretensiones”, formuladas por los accionantes, quienes solicitaron la intervención del juez constitucional, después de esperar por más de una década, la formalización de su relación jurídica respecto de unos predios que les fueron adjudicados en abril de 2003. Desde mi punto de vista, el análisis presentado hizo invisible el reclamo sustancial, relacionado con la protección de su derecho fundamental del acceso progresivo a la tierra (Artículos 64 y 65 de la Constitución); y, optó por un estudio superficial de un caso complejo. En seguida, expongo las dos razones principales que me llevaron a apartarme de esta decisión.

2. Primero, se desconoció que el juez de tutela tiene la obligación constitucional de defender la efectividad de las garantías fundamentales. Deber ser un arquitecto constitucional, para lo cual le corresponde “escuchar” la narración expuesta por las

personas, formular problemas jurídicos que analicen si se configura la vulneración de derechos que se alega y, en caso afirmativo, definir un “remedio” para conjurar la situación de los accionantes. Actuar de forma contraria desnaturaliza el espíritu de la acción de tutela. Segundo, se omitió que en el caso concreto existían elementos de hecho explícitos y suficientes para llegar a una decisión opuesta. Además, dejaron de aplicarse precedentes relevantes a la luz del asunto decidido, con base en los cuales se podían determinar las ordenes a proferir, sin desconocer la órbita de competencia del juez constitucional. De manera deliberada, se hicieron invisibles dichos elementos y precedentes, lo que condujo a adoptar un remedio insuficiente de cara a la situación expuesta por la comunidad campesina.

I. El juez de tutela como un arquitecto constitucional

3. El juez de tutela analiza los reclamos que le exponen las personas en los cuales buscan “la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales...” (Art. 86 C.P.). Le corresponde “escuchar” el relato expuesto por los accionantes, quienes deben expresar “con la mayor claridad posible” qué es lo que motiva la interposición de la acción de tutela.[91] Dicha narrativa no debe ser silenciada ni omitida, todo lo contrario, debe ser respetada pues es el punto de partida de un análisis que debe versar sobre la efectividad de los mandatos constitucionales en un caso concreto. Luego, este operador judicial tiene la obligación de definir su competencia, pues no todos los asuntos pueden ser ventilados mediante este mecanismo judicial,[92] la cual debe analizar a la luz de los derechos invocados; posteriormente, debe formular el problema jurídico con base en el carácter iusfundamental de la petición. Por último, en caso de que evidencie una vulneración o amenaza frente a un derecho fundamental, es el responsable de determinar el remedio constitucional, en el marco de sus competencias, para conjurar la situación que justificó su intervención.

4. Contrario a este espíritu, en la Sentencia de la que me aparto, la Sala Primera i) silenció la voz de los accionantes, quienes expusieron con claridad los hechos por los cuales invocaron la protección del derecho fundamental al acceso progresivo a la tierra, (ii) definió su competencia con base en cada una de las pretensiones formuladas por los accionantes, más no a la luz de los derechos fundamentales invocados; (iii) omitió analizar el carácter iusfundamental del reclamo expuesto por los accionantes en un problema jurídico y (iv)

eludió su deber de definir el remedio constitucional requerido para evitar que continuara la vulneración de los derechos.

4.1. El juez de la Sentencia T-532 de 2019 hizo invisible lo sustancial del reclamo expuesto por los accionantes. Desde mi punto de vista, la presentación del caso silenció la voz de los accionantes, sujetos de especial protección constitucional en su condición de campesinos, quienes pidieron la garantía de su derecho fundamental “a la tierra y el territorio a favor de la población campesina...” Explicaron, con grado de detalle en poco más de cinco páginas, que la vulneración alegada se debía a que:

“la comunidad de El Garzal inició el proceso de solicitud de adjudicación de baldíos en el año 1999 y a la fecha solo se han emitido 62 resoluciones de adjudicación, en ese sentido la comunidad ha tenido que enfrentar una demora injustificada de aproximadamente 17 años, en los cuales no se han adelantado los procesos de adjudicación.

Ahora bien, frente a las 62 resoluciones de adjudicación, encontramos que las mismas no han podido ser inscritas en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Simití, toda vez que desde el año 2007 se adelanta un proceso de revocatoria directa en contra de las mismas, el cual a la fecha no ha culminado, es decir que las entidades del Estado han prolongado una situación de inseguridad jurídica por más de 10 años, la cual afecta de manera directa a los derechos fundamentales de los adjudicatarios de la comunidad de El Garzal.”[93]

La situación expuesta por los campesinos de El Garzal, relacionada con la prolongada incertidumbre sobre la adjudicación de los bienes baldíos que han habitado pacíficamente durante años, permite concluir, sin lugar a dudas, que la garantía principal que se alega como vulnerada es el derecho fundamental al acceso progresivo a la tierra.[94] A pesar de ello, la Sentencia T-532 de 2019 tan solo la mencionó en una ocasión, sin profundizar al respecto. Es decir, no la abordó como uno de los derechos que solicitaban ser amparados, asociado a los de petición y debido proceso administrativo; sino que, afirmó que el origen de la solicitud de protección constitucional fue la falta de respuesta a un derecho de petición interpuesto por uno de los accionante.

4.2. La Sala Primera estudió la procedencia de cada una de las pretensiones propuestas por los accionantes para definir su competencia. En otras palabras, para determinar si como

juez de tutela tenía la facultad para pronunciarse de fondo, estudió las propuestas de “remedio” que plantearon los accionantes, no si tiene la facultad para conocer de la vulneración de los derechos que, según ellos, les estaban siendo vulnerados. En mi criterio, este proceder desconoce la naturaleza misma de la acción de tutela, al desdibujar su valor como mecanismo de protección constitucional de derechos para convertirla en una acción ordinaria, en la que la parte interesada debe establecer, desde el escrito, el remedio a la situación que le aqueja. Además, omito que el juez tiene que identificar los derechos susceptibles de ser amparados, sin que este análisis se limite o se circunscriba a las pretensiones expuestas por los accionantes. Esta es una tarea que no es facultativa y se deriva de una lectura sistemática del Artículo 86 de la Constitución y los artículos 5° y 6° del Decreto 2591 de 1991.[95]

4.3. No se comprendió el carácter iusfundamental de la protección solicitada por los campesinos de El Garzal. No puedo apoyar esta Sentencia, en la que el juez de tutela, de manera deliberada, silenció la voz de los accionantes, construyó un análisis del caso desde una narrativa que mutiló la realidad que le fue expuesta y omitió formular un problema jurídico que analizara si la Agencia Nacional de Tierras, parte accionada en el caso de la referencia, vulneró su derecho fundamental al acceso progresivo a la tierra. Dicho análisis no podía ser suprimido, pues es el elemento que en esencia se perseguía proteger a través del ejercicio del derecho de petición y la protección al debido proceso administrativo, también alegados por los peticionarios, frente a los cuales sí se propuso un problema jurídico.

4.4. Se eludió el deber constitucional de proponer “un remedio” constitucional para conjurar la situación expuesta por los accionantes. Es el juez de tutela quien debe definir la solución o “la orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo.” (Artículo 86, C.P.) Dicha carga no debe ser trasladada a las personas que recurren a la acción de tutela como un mecanismo para obtener la protección de sus derechos fundamentales. No obstante, la Sala Primera, impuso tácitamente a los campesinos que alegaron la vulneración de sus derechos el deber de establecer, por su propia cuenta, cuál debía ser la orden para conjurar su situación. Desconociendo el carácter informal de la tutela y, con ello, que “la labor de la autoridad judicial no puede limitarse exclusivamente a las pretensiones invocadas por la parte actora, sino que debe estar encaminada a garantizar el amparo efectivo de los derechos fundamentales.”[96]

5. Como jueces de tutela tenemos el deber de “garantizar la vigencia y la efectividad de los preceptos constitucionales relativos al amparo inmediato y necesario de los derechos fundamentales.”[97] Por ello, nuestro oficio no puede reducirse a verificar si somos o no competentes para conocer de las pretensiones propuestas por los accionantes, sino que nos corresponde analizar si la vulneración de los derechos existe o no y, en caso afirmativo, proceder a determinar el mejor remedio constitucional, en el marco de nuestras competencias, para conjurar esa situación. En virtud de lo expuesto, la decisión adoptada no sólo ignoró la protección solicitada, sino que desconoció que, es el juez constitucional el llamado a definir la orden frente a las presuntas amenazas o vulneración de los derechos.

II. Un remedio constitucional posible para garantizar el derecho fundamental del acceso progresivo a la tierra que podía dictar el juez de tutela en el marco de sus competencias

6. Una lectura integral del escrito de tutela y de las pruebas obrantes en el expediente llevaba a concluir que, además de tutelar el derecho de petición, también debía protegerse el derecho fundamental a que los campesinos accedan progresivamente a la tierra y el debido proceso administrativo. Lo anterior teniendo en cuenta que:

i. Los accionantes son sujetos de especial protección constitucional, dada su condición de campesinos sin tierra y su calidad de víctimas del conflicto armado.[98]

ii. Se invocó la protección del derecho fundamental “a la tierra y el territorio a favor de la población campesina...”; entre otros.

iii. A inicios de abril de 2003, el INCODER entregó y notificó 62 resoluciones de adjudicación de baldíos.

iv. Desde entonces, dichas resoluciones no han podido ser inscritas en la Oficina de Registros Públicos de Simití, Bolívar, debido a la existencia de dos procesos administrativos. Por un lado, uno de revocatoria directa y, por el otro, un trámite de deslinde del Complejo Cenagoso “El Garzal”.

v. El 9 de mayo de 2019, luego de que el juez de tutela de segunda instancia se lo ordenara, la Agencia Nacional de Tierras informó a los accionantes que al solicitar los expedientes en préstamo, sólo le fueron entregados 12, en los que la última actuación fue

el decreto de pruebas; y, frente a los otros, afirmó que “una vez realizada la búsqueda de los expedientes solicitados no se encontró información al respecto.”

vi. Como consecuencia de la falta de decisión, afirman los campesinos de El Garzal que su derecho constitucional “a la tierra y el territorio a favor de la población campesina...” ha sido desconocido por la Agencia Nacional de Tierras.

7. Desde mi punto de vista, había lugar a un pronunciamiento de fondo con respecto a la totalidad de los derechos invocados. La Sala tenía la competencia para conocer de una acción en la que se alega la vulneración de los derechos fundamentales al acceso progresivo a la tierra, al debido proceso administrativo y de petición. Teniendo en cuenta las circunstancias descritas por los accionantes, es posible concluir que no existe un recurso jurídico alternativo para solicitar ante otro juez o autoridad la protección invocada. Por ello, como lo manifesté ante la Sala de Revisión, no comprendo a cuáles dispositivos procesales podían recurrir para, como se dice en la Sentencia T-532 de 2019, “solicitar a la administración que avanzara en los trámites administrativos de su interés, o que los concluyera definitivamente.” Más aún cuando es justamente el hecho de que los procesos administrativos no avancen lo que les impide actuar como sujetos procesales, pues hasta el momento ni siquiera han sido notificados debidamente de la existencia del proceso de revocatoria directa de las resoluciones de adjudicación.[99]

8. Disiento también de que la Sala se haya excusado en que no contaba “con los elementos de juicio necesarios para concluir respecto del carácter injustificado de las demoras o de la eventual dilación en la resolución de tales asuntos por parte de la autoridad accionada.” Este desacuerdo se sustenta en tres razones. Primera, el auto de pruebas proferido por el Magistrado Ponente no indagó, en lo absoluto, sobre este tema sino que se centró en recaudar información relacionada con el derecho de petición presentado por el señor Salvador Alcántara. Omitió usar esta facultad para contar con elementos de análisis que le permitieran llegar a una conclusión fundamentada con respecto a este asunto. Segunda, es claro que desde el 2007 se está adelantando la revocatoria directa de los 62 actos administrativos de adjudicación de baldíos; es decir, hace más de 12 años. En ese lapso, la última actuación se surtió el 16 de noviembre de 2012, hace más de 6 años. Este hecho, parecería suficiente para que el juez de tutela analice de fondo si la demora en una toma de decisión frente al proceso es justificada o no. Más aún, cuando la ANT reconoció, en la

contestación de la acción de tutela, que “ante la cantidad de solicitudes de adjudicación de baldíos a personas naturales, ‘debe hacer una priorización (...) atendiendo a criterios estratégicos de descongestión que permitan una selección de procesos a impulsar en cada vigencia’” . Tercera, en la respuesta emitida el 9 de mayo de 2019 por la ANT también existen elementos que indican la existencia de una demora injustificada en la toma de una decisión de fondo, la propia entidad reconoció que tan sólo existen 12 expedientes y los 51 restantes no han sido encontrados. En otras palabras, después de 12 años, contando desde el momento en que se inició el proceso, en la actualidad no se encuentran ni siquiera con la totalidad de los expedientes para tomar una decisión sobre el asunto.

9. Debieron proferirse órdenes para salvaguardar los derechos a la tierra y el territorio. No es aceptable que haya pasado más de una década, sin que una comunidad de campesinos asentados en un territorio afectado por el conflicto haya obtenido certeza sobre la relación jurídica que tiene respecto de unos bienes que le fueron adjudicados en el 2003 y, sin embargo, no han podido realizar la correspondiente inscripción en la Oficina de Registros Públicos debido a la existencia de dos trámites administrativos inconclusos. Además, debe tenerse en cuenta que la ausencia de certeza jurídica en relación con el bien adjudicado les ha impedido el ejercicio de otros derechos asociados, como por ejemplo: a la vivienda digna, a la alimentación adecuada y a la seguridad alimentaria, también invocados por los accionantes.

10. En consecuencia, considero que debió ordenarse a la ANT, por ejemplo, que (i) si, en el lapso de un mes contado a partir de la notificación de la sentencia, no se han encontrado los expedientes se solicite las respectivas autorizaciones para dar inicio a las actuaciones administrativas de reconstrucción de los mismos; y, (ii) establezca un plan estratégico para que en un tiempo razonable logre culminar los procesos en los que están inmersos los accionantes. Así lo ordenó la Sala Plena en la SU-426 de 2016, en un caso similar, en el que se tuteló el derecho fundamental a la tierra y el territorio en favor de la población campesina. De manera previa, dicha providencia explicó que la acción de tutela es procedente para evaluar si la presunta negligencia administrativa vulnera la garantía constitucional consagrada en los artículos 64 y 65 de la Constitución. Concluyó que, en efecto, el Incoder la vulneró debido a que había omitido responder las solicitudes de adjudicación sobre unos bienes baldíos que venían siendo ocupados por los accionantes.[100]

11. Incluso, hubiera sido posible llegar a otro “remedio” constitucional, diseñado en el marco de las competencias que tenemos como jueces de tutela. Lo relevante, en todo caso, era brindar la protección invocada por los accionantes, quienes acudieron a la tutela para ser escuchados y tener voz, ante una situación en la que están desprotegidos debido a la incertidumbre administrativa que vulnera su derecho fundamental al acceso progresivo a la tierra. No obstante, la Sala Primera los silenció e hizo invisible ese reclamo. En esta ocasión, se evadió artificiosamente el rol que tenemos de ser arquitectos constitucionales y, en consecuencia, defender la supremacía de nuestra Constitución.

En los anteriores términos, dejo consignado mi salvamento de voto.

Fecha ut supra

Diana Fajardo Rivera

Magistrada

[1] De conformidad con el Decreto 1071 de 2015, artículo 2.14.19.1.1, los procedimientos administrativos especiales agrarios son: (i) extinción del derecho de dominio privado, por incumplimiento de la función social o ecológica de la propiedad, (ii) recuperación de baldíos en los casos de indebida ocupación o apropiación por particulares, con el fin de restituirlos al patrimonio del Estado, (iii) clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, para identificar las que pertenecen al Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada, (iv) deslinde o delimitación de las tierras que pertenecen a la Nación de las de propiedad privada de particulares, (v) reversión de baldíos adjudicados, por violación de normas ambientales, cultivos ilícitos o incumplimiento de obligaciones y condiciones bajo las cuales fueron adjudicados, (vi) revocatoria de los actos administrativos de carácter particular y concreto que han adjudicado baldíos.

[2] Cno. anexos 2, fl. 90.

[3] Cno. anexos 2, fl. 90.

[4] Cno. anexos 2, fl. 90.

[5] Cno. anexos 2, fls. 90 a 91.

[6] Cno. anexos 2, fls. 90 a 91.

[7] Según la información aportada al expediente, el 20 de marzo de 2007, el señor Jairo Alfonso Barreto Esguerra solicitó ante el INCORA la revocatoria directa de algunas de las resoluciones de adjudicación, por considerar que habían recaído sobre predios de propiedad privada (Cno. 1, fls. 235 a 300 y Cno. anexos. 1 fls. 1 a 299). Las resoluciones de adjudicación, cuya revocatoria fue solicitada, son las que se mencionan en la nota al pie 15.

[8] Los procedimientos administrativos fueron iniciados por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), cuyas funciones ejerce actualmente la ANT como «máxima autoridad de las tierras de la nación» (Decreto 2363 de 2015, artículo 3).

[9] Según las pruebas allegadas al expediente, en el año 2003, mediante múltiples resoluciones de adjudicación, el INCORA adjudicó a varios miembros de la comunidad de El Garzal, entre ellos al señor Salvador Alcántara, los terrenos baldíos que venían ocupando en dicho corregimiento (Cno. 1, fl. 187 a 221). Las resoluciones por medio de las cuales se adjudicaron los predios baldíos son las que se mencionan en la nota al pie 15.

[10] La competencia para adelantar el procedimiento de deslinde del complejo cenagoso «El Garzal» había sido delegada por la Gerencia General del INCODER a la Dirección Territorial Bolívar del INCODER; sin embargo, la Gerencia General de esa entidad reasumió la competencia, por medio de la Resolución 441 de 28 de marzo de 2012 (Cno. anexos 1, fl. 300).

[11] Resolución 106 de 29 de enero de 2013, numeral 3: «El procedimiento administrativo de deslinde de tierras está encaminado fundamentalmente a determinar los linderos de los terrenos de propiedad de la Nación, separándolos de los que pertenecen a los particulares» (Cno. anexos 2, fl. 36).

[12] Cno. 1, fl. 11.

[13] El señor Salvador Alcántara y otros habitantes del corregimiento de El Garzal, por medio de abogados pertenecientes a «organizaciones sociales [que] se han encargado de impulsar [su] caso ante diversas entidades del orden nacional» (Cno. 1, fl. 23), han

solicitado información sobre las actuaciones de la entidad demandada (párr. 2), así: (i) el 9 de junio de 2011, presentaron solicitud de información ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por medio de la cual pidieron: (a) información sobre la inclusión de la comunidad de El Garzal en el «Plan de Choque del Ministerio de Agricultura», (b) información sobre el estado de los trámites «adelantados por el Ministerio de Agricultura en términos del reconocimiento del derecho a la tierra y el territorio de las comunidades de El Garzal», (c) información sobre el estado del trámite de revocatoria directa de las 62 resoluciones de adjudicación y (d) requerir al INCODER para hacer entrega de las 64 resoluciones de adjudicación (Cno. anexos 2, fls. 77 a 79); esa solicitud fue contestada el 1 de septiembre de 2011 (Cno. anexos 2, fls. 80 a 81); (ii) entre el 15 de noviembre de 2013 y el 8 de junio de 2016 presentaron cuatro (4) solicitudes de información ante el INCODER en las que pidieron: (a) información actualizada sobre el procedimiento de revocatoria directa de 62 resoluciones de adjudicación de baldíos en el corregimiento de El Garzal, (b) información sobre si la entidad adelantaba algún otro procedimiento agrario en el corregimiento de El Garzal, (c) información sobre el trámite de deslinde el complejo cenagoso «El Garzal» y (d) que les «[asignaran] una cita (...) donde [pudieran] dialogar [con la entidad] sobre el caso de El Garzal, el estado actual y los procedimientos a seguir» (Cno. anexos 2, fls. 82 a 86 y 88 a 90).

[14] La entidad respondió tres (3) de las solicitudes de información, así: (i) el 12 de agosto de 2011, indicó que el procedimiento de revocatoria de las 62 adjudicaciones de baldíos había sido anulado y que, una vez se notificara a los interesados de dicha decisión, se iniciaría nuevamente el trámite; (ii) el 27 de noviembre de 2014, indicó que requería más tiempo para contestar la solicitud de información, dada la complejidad de la petición, y (iii) el 8 de junio de 2016, indicó que, dada la transición institucional derivada de la liquidación del INCODER, la petición no podría ser atendida hasta tanto la ANT recibiera los expedientes de los procesos (Cno. anexos 2, fls. 82, 86 a 87 y 89).

[15] En el expediente obra prueba de que la solicitud de revocatoria directa de adjudicaciones recayó sobre las siguientes resoluciones de adjudicación de predios baldíos en el corregimiento de El Garzal, en el municipio de Simití, Bolívar: R. 771 de 9 de mayo de 2003, R. 557 de 29 de abril de 2003, R. 998 de 16 de mayo de 2003, R. 1065 de 19 de mayo de 2003, R. 992 de 16 de mayo de 2003, R. 811 de 21 de octubre de 2002, R. 450 de 29 de abril de 2003, R. 640 de 29 de abril de 2003, R. 629 de 29 de abril de 2003, R. 1064 de

19 de mayo de 2003, R. 475 de 29 de abril de 2003, R. 973 de 16 de mayo de 2003, R. 610 de 28 de junio de 2005, R. 1060 de 19 de mayo de 2003, R. 1056 de 19 de mayo de 2003, R. 993 de 16 de mayo de 2003, R. 1043 de 19 de mayo de 2003, R. 959 de 16 de mayo de 2003, R. 907 de 24 de octubre de 2002, R. 578 de 29 de abril de 2003, R. 1042 de 19 de mayo de 2003, R. 1040 de 19 de mayo de 2003, R. 832 de 16 de mayo de 2003, R. 957 de 16 de mayo de 2003, R. 974 de 16 de mayo de 2003, R. 927 de 24 de octubre de 2002, R. 963 de 16 de mayo de 2003, R. 970 de 16 de mayo de 2003, R. 639 de 29 de abril de 2003, R. 995 de 16 de mayo de 2003, R. 596 de 29 de abril de 2003, R. 1037 de 19 de mayo de 2003, R. 936 de 16 de mayo de 2003, R. 613 de 28 de julio de 2005, R. 642 de 3 de agosto de 2005, R. 638 de 29 de abril de 2003, R. 632 de 29 de abril de 2003, R. 631 de 29 de abril de 2003, R. 589 de 29 de abril de 2003, R. 633 de 29 de abril de 2003, R. 556 de 29 de abril de 2003, R. 937 de 16 de mayo de 2003, R. 429 de 29 de abril de 2003, R. 1036 de 19 de mayo de 2003, R. 583 de 29 de abril de 2003, R. 960 de 16 de mayo de 2003, R. 634 de 3 de agosto de 2005, R. 972 de 16 de mayo de 2003, R. 598 de 28 de julio de 2005, R. 630 de 29 de abril de 2003, R. 637 de 29 de abril de 2003, R. 563 de 29 de abril de 2003, R. 595 de 28 de julio de 2005, R. 744 de 9 de mayo de 2003, R. 579 de 29 de abril de 2003, R. 636 de 29 de abril de 2003, R. 770 de 9 de mayo de 2003, R. 819 de 21 de octubre de 2002, R. 962 de 16 de mayo de 2003 (Cno. 1, fls. 235 a 300 y Cno. anexos. 1 fls. 1 a 299).

[17] Cno. anexos 2, fls. 43 y 44.

[18] En este informe sobre la «visita de actualización de colindantes y ocupantes del complejo cenagoso denominado El Garzal, localizado en el municipio de Simití, Bolívar» se expone el estado de ocupación y colindancia del complejo cenagoso, que ocupa un área estimada de 12.000 hs., para el momento de la visita. En el informe se exponen, entre otros asuntos, la ubicación del complejo cenagoso, sus vías de acceso, los predios colindantes, el clima, los ecosistemas presentes, los tipos de suelo, las actividades económicas que allí se desarrollan y la presencia de caseríos (Cno. anexos 2, fls. 46 a 76).

[19] El informe fue presentado por un equipo compuesto por tres abogados, tres ingenieros topográficos y tres ingenieros agrónomos (Cno. anexos 2, fl.76). Esta fue la última actuación adelantada por el INCODER de la cual tuvo conocimiento la referida comunidad, según se informó en la solicitud de tutela.

[20] Cno. 1, fls. 11 y 12.

[21] Cno. anexos 2, fl. 90.

[22] Cno. anexos 2, fl. 90.

[23] Cno. anexos 2, fl. 90.

[24] Cno. anexos 2, fl. 90.

[25] Cno. anexos 2, fls. 90 y 91.

[26] Cno. de revisión, fl. 61.

[27] Cno. anexos 2, fls. 90 a 91.

[28] Cno. 2, fl. 1.

[29] La acción de tutela fue interpuesta por el señor Salvador Alcántara y otras 106 personas que otorgaron poder a la abogada Ángela Daniela Caro Montenegro (Cno. 1, fls. 25 a 132).

[30] Cno. 1, fl. 20.

[31] Cno. 1, fls. 13 y 14.

[32] Cno. 2, fl. 7.

[33] Cno. 2, fl. 4.

[34] Cno. 2, fl. 7.

[35] Cno. 2, fl. 6.

[36] Cno. 2, fl. 40.

[37] Cno. 2, fl. 71.

[38] Cno. 2, fl. 40.

[39] Cno. 2, fl. 96.

[40] Cno. 2, fl. 41.

[41] Cno. 2, fl. 41.

[42] Cno. 2, fl. 64.

[43] Cno. 2, fl. 53.

[44] Cno. 2, fls. 49 a 53.

[45] Cno. 2, fl. 100.

[46] En la Sentencia SU-235 de 2016, la Corte resolvió la solicitud de adjudicación de baldíos presentada por un grupo de campesinos y analizó si el INCODER violó el derecho al debido proceso administrativo de los accionantes, y los principios de buena fe y confianza legítima en la administración, al haber dejado sin efectos los procesos agrarios de clarificación de la propiedad y recuperación de baldíos indebidamente ocupados. La Corte concluyó que las actuaciones del INCODER no fueron razonables ni proporcionadas, pues «al dejar sin efecto el proceso de clarificación e iniciar uno nuevo [alteró] las reglas para demostrar la propiedad de los bienes que ya fueron declarados baldíos. Al hacerlo [frustró] de manera definitiva y sin una justificación razonable, la expectativa de los demandantes de obtener la adjudicación de los bienes declarados baldíos, pues ya no serían aplicables las reglas de la Ley 200 de 1936 que requieren mostrar una cadena ininterrumpida de títulos de propiedad inscritos desde 1917, sino que serían aplicables las de la Ley 160 de 1994, que requieren mostrar dicha cadena a partir de 1974». En consecuencia, la Corte ordenó a la entidad continuar con los trámites administrativos de su competencia.

[47] En la Sentencia SU-426 de 2016, la Corte analizó una tutela presentada por 73 ciudadanos en contra del INCODER, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Gobernación del Departamento del Meta, el Ministerio de Defensa Nacional, la Alcaldía del Municipio de Puerto Gaitán (Meta), y la Unidad Nacional de Protección (UNP). En ese caso, la Corte analizó si los accionados habían vulnerado los derechos de los tutelantes, por no recuperar materialmente el predio baldío objeto de la controversia, y por no garantizarles medidas de protección ciertas y suficientes. En ese caso, la Corte concluyó que el INCODER

incurrió en una «negligencia demostrada (...) en lo que tiene que ver con la materialización de la entrega del predio, pues esta etapa es indispensable para que el Estado ejerza un verdadero derecho especial de conservación». En consecuencia, la Corte ordenó al INCODER recuperar el predio baldío de forma efectiva y proceder con las actuaciones administrativas de su competencia, en articulación con las demás entidades competentes.

[48] Cno. 2, fl. 78.

[49] Cno. 2, fl. 78.

[50] Cno. 2, fl. 53.

[51] Cno. 2, fl. 104.

[52] Cno. 2, fl. 102.

[53] Cno. de revisión, fls. 36 a 43.

[54] El derecho de petición de 26 de abril de 2017 se presentó a nombre de Salvador Alcántara Rivera (Cno. anexos 2, fl. 90).

[55] Sentencia T-817 de 2002: «en términos generales la Corte ha considerado como requisito primordial para establecer la legitimación en la causa en los procesos de tutela, la identidad entre el titular del derecho fundamental vulnerado o amenazado y quien ejerce la acción de tutela; de tal forma que el único que en principio está legitimado para provocar la tutela del derecho fundamental, es el titular del mismo, ya sea directamente o por intermedio de apoderado judicial debidamente constituido. Frente al caso del derecho fundamental de petición, el único legitimado para perseguir su protección judicial en caso de vulneración (ausencia de respuesta, respuesta inoportuna, respuesta incompleta, respuesta evasiva, etc.), será aquel que en su oportunidad haya presentado el escrito de petición en los términos del artículo 23 de la Constitución, de los artículos 5 y siguientes del Código Contencioso Administrativo, y de las normas especiales según el caso».

[56] Sentencia T-176 de 2011: «aun cuando una de las características que identifica la acción de tutela es su informalidad, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el

ejercicio de la misma está supeditado al cumplimiento de unos requisitos mínimos de procedibilidad, que surgen de su propia naturaleza jurídica y de los elementos especiales que la identifican. Dentro de tales requisitos, se cuentan: (i) el de la legitimación en la causa por activa, o titularidad para promover la acción, con el cual se busca garantizar que la persona que acude a la acción de tutela, tenga un interés directo y particular respecto de la solicitud de amparo que eleva ante el juez constitucional, de manera que pueda establecerse sin dificultad, que lo reclamado es la protección de un derecho fundamental del propio demandante y no de otro». Ver también la Sentencia T-511 de 2017: «una persona se encuentra legitimada por activa para presentar la acción de tutela, cuando demuestra que tiene un interés directo y particular en el proceso y en la resolución del fallo que se revisa en sede constitucional, el cual se deriva de que el funcionario judicial pueda concluir que el derecho fundamental reclamado es propio del demandante».

[57] Decreto 2363 de 2015, artículo 4.

[58] Sentencia T-030 de 2015.

[59] Decreto 2591 de 1991, artículo 6, numeral 1.

[60] Sentencia SU-037 de 2009: «la jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en señalar que, en virtud del principio de subsidiariedad de la tutela, los conflictos jurídicos relacionados con los derechos fundamentales deben ser en principio resueltos por las vías ordinarias -jurisdiccionales y administrativas- y sólo ante la ausencia de dichas vías o cuando las mismas no resultan idóneas para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, resulta admisible acudir a la acción de amparo constitucional».

[61] Sentencia T-329 de 2011.

[62] Sentencia T-077 de 2018: «esta Corte ha estimado que el ordenamiento jurídico colombiano no tiene previsto un medio de defensa judicial idóneo ni eficaz diferente de la acción de tutela, de modo que quien resulte afectado por la vulneración de este derecho fundamental no dispone de ningún mecanismo ordinario de naturaleza judicial que le permita efectivizar el mismo. Por esta razón, quien encuentre que la debida resolución a su derecho de petición no ocurrió, esto es, que se quebrantó su garantía fundamental, puede acudir directamente a la acción de amparo constitucional».

[63] Sentencia T-999 de 2002.

[64] Sentencia T-997 de 2005: «los extremos fácticos en los cuales se funda la tutela del derecho de petición -que deben estar claramente demostrados son, de una parte la solicitud, con fecha cierta de presentación ante la autoridad a la cual se dirige, y de otra, el transcurso del tiempo señalado en la ley sin que la respuesta se haya comunicado al solicitante». Ver también las sentencias T-377 de 2000, T-1224 de 2001, T-999 de 2002, T-489 de 2011.

[65] Sentencia T-097 de 2018: «si bien el artículo 9 del Decreto 2591 de 1991 no exige, como requisito de procedibilidad de la acción de tutela, la interposición de recursos ante la administración, no excluye el deber de identificar la conducta que viola o amenaza los derechos fundamentales. Ahora bien, puesto que la voluntad de la Administración no se presume (salvo en los casos de silencio administrativo negativo o positivo), en este tipo de asuntos es necesario un pronunciamiento expreso, que, a su vez, permita al Juez Constitucional enjuiciar la conducta de aquella y valorar si esta es constitutiva o no de actuación que vulnera o amenaza los derechos fundamentales de las personas».

[67] Sentencia T-288 de 2018.

[68] Sentencia T-471 de 2017: «se debe tener en cuenta la presencia de varios elementos para determinar el carácter irremediable del perjuicio. En primer lugar, (...) el daño debe ser inminente, es decir que está por suceder en un tiempo cercano, a diferencia de la mera expectativa ante un posible menoscabo. Este presupuesto exige la acreditación probatoria de la ocurrencia de la lesión en un corto plazo que justifique la intervención del juez constitucional. Es importante resaltar que la inminencia no implica necesariamente que el detrimento en los derechos este consumado. Asimismo, (...) las medidas que se [deben] tomar para conjurar el perjuicio irremediable deben ser urgentes y precisas ante la posibilidad de un daño grave evaluado por la intensidad del menoscabo material a los derechos fundamentales de una persona. Finalmente, (...) la acción de tutela debe ser impostergable para que la actuación de las autoridades y de los particulares sea eficaz y pueda asegurar la debida protección de los derechos comprometidos».

que es una de las regiones más golpeadas por el conflicto armado» (Cno. de revisión, fls. 281 a 295).

[69] En el expediente obra prueba de que los accionantes han conferido poder a abogados de la Asociación Cristiana Menonita para la Justicia, Paz y Acción Noviolenta (JUSTAPAZ), para que los representen en los procedimientos agrarios especiales (Cno. de revisión, fls. 67 a 69 y 126 a 128).

[70] Durante el trámite del proceso de revisión de la tutela, la Defensoría del Pueblo informó que la comunidad de El Garzal, del municipio de Simití, Bolívar, ha sido objeto de acompañamiento por parte de esa entidad en los «espacios de diálogo entre campesinos y el Gobierno –como la Comisión de Interlocución del Sur de Bolívar Centro y Sur del Cesar– donde se asumieron compromisos por distintas entidades para el avance de los procesos de deslinde de ciénagas, sustracción de zonas de reserva forestal y adjudicación de tierras a los campesinos del Magdalena Medio, reconociendo que es una de las regiones más golpeadas por el conflicto armado» (Cno. de revisión, fls. 281 a 295).

[71] Según las pruebas obrantes en el expediente, la Sala observa que: (i) en el año 2013 se presentó una (1) petición, (ii) en el año 2014 se presentaron dos (2) peticiones, (iii) en el año 2015 no se presentó ninguna petición y (iv) en el año 2016 se presentó una (1) petición (supra. párr. 2).

[72] En relación con las últimas actuaciones de la entidad para adelantar los procedimientos administrativos, posteriores a la interposición de la tutela, la Sala encontró lo siguiente: (i) revocatorias de adjudicaciones: la accionada ha solicitado a la Oficina de Gestión Documental la ubicación de los expedientes de revocatoria y, en caso de que no sean ubicados, ha manifestado que solicitará «la expedición de las respectivas certificaciones de no ubicación de expedientes, para luego dar inicio a las actuaciones administrativas de reconstrucción de dichos expedientes» (Cno. de revisión, fl.268); (ii) deslinde del complejo cenagoso «El Garzal»: se adelantaron las jornadas de notificación masiva de la Resolución 106 de 2013 (Cno. de revisión, fls 118 a 125); (iii) procedimiento de extinción del derecho de dominio del predio «El Palmar»: se solicitó a la registradora de instrumentos públicos del municipio de Simití copia de las escrituras públicas del predio, con el fin de establecer su naturaleza jurídica (Cno. de revisión, fl. 179).

[73] A modo de ejemplo, la Sala observa que, en el marco del procedimiento de deslinde, la entidad debía notificar a 409 ciudadanos de la Resolución 106 de 2013 en una zona rural

«donde no hay cobertura por parte de la empresa de correspondencia 472» (Cno. de revisión, fl. 259).

[74] Cno. anexos 2, fl. 90.

[75] Sentencia T-490 de 2018.

[76] Sentencia T-490 de 2018: «El derecho de petición está previsto en el artículo 23 de la Constitución Política y fue regulado por la Ley estatutaria 1755 de 2015. A la luz de esta normativa, toda persona tiene derecho a “presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución”».

[77] En el expediente obra prueba de que la primera respuesta fue notificada el 26 de febrero de 2018 (Cno. de revisión, fl. 61) y de que la segunda respuesta fue notificada el 9 de mayo de 2019 (Cno. de revisión, fl. 189).

[78] Cno. anexos 2, fls. 90 y 91.

[79] Cno. de revisión, fl. 61.

[80] Cno. de revisión, fl. 272.

[81] Cno. de revisión, fl. 189.

[82] Ley 1755 de 2015. Artículo 14: «Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.

2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación

con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto».

[83] Sentencia T-058 de 2018: «Cuando no resulte posible resolver la petición en los mencionados plazos, según el parágrafo del artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, la autoridad tiene que informar esta situación al petente, antes del vencimiento del término. Para ello se debe expresar los motivos de la demora y el plazo en que se resolverá o dará respuesta, el cual debe ser razonable y, en todo caso, no puede exceder el doble del inicialmente previsto». En la Sentencia T-075 de 2017 también se concluyó que «es posible que por la complejidad del asunto no sea posible suministrar una respuesta al peticionario dentro del término legal. En tal circunstancia, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación, de lo contrario se entenderá vulnerado».

[84] En el expediente obra prueba de que varios de los accionantes, miembros de la comunidad campesina de El Garzal, se encuentran incluidos en el Registro Único de Víctimas (Cno. 2, fls.106 a 192).

[85] Sentencia T-490 de 2018.

[86] Cno. anexos 2, fl. 90.

[87] Cno. anexos 2, fl. 90.

[88] Cno. anexos 2, fl. 90.

[89] Cno. anexos 2, fl. 90.

[90] Poner título a los salvamentos y aclaraciones de voto es una práctica instaurada por el Magistrado Ciro Angarita Barón.

[91] Conforme con el Artículo 14 del Decreto 2591 de 1991, “Contenido de la solicitud. Informalidad. En la solicitud de tutela se expresará, con la mayor claridad posible, la acción o la omisión que la motiva, el derecho que se considera violado o amenazado, el nombre de la autoridad pública, si fuere posible, o del órgano autor de la amenaza o del agravio, y la descripción de las demás circunstancias relevantes para decidir la solicitud. También contendrá el nombre y el lugar de residencia del solicitante. || No será indispensable citar la norma constitucional infringida, siempre que se determine claramente el derecho violado o amenazado. La acción podrá ser ejercida, sin ninguna formalidad o autenticación, por memorial, telegrama u otro medio de comunicación que se manifieste por escrito para lo cual se gozará de franquicia. No será necesario actuar por medio de apoderado. || En caso de urgencia o cuando el solicitante no sepa escribir o sea menor de edad, la acción podrá ser ejercida verbalmente. El juez deberá atender inmediatamente al solicitante, pero, sin poner en peligro el goce efectivo del derecho, podrá exigir su posterior presentación personal para recoger una declaración que facilite proceder con el trámite de la solicitud, u ordenar al secretario levantar el acta correspondiente sin formalismo alguno.”

[92] El Artículo 86 de la Constitución establece claramente la subsidiariedad como requisito de procedencia de la acción de tutela en los siguientes términos: “Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.”

[93] La acción de tutela fue presentada por 106 accionantes, mediante apoderado judicial. En el escrito se explicaron en detalle los hechos “más significativos”, entre los que mencionan su calidad de comunidad campesina asentada en unos territorios baldíos desde hace más de 40 años. Afirmaron que dicha comunidad había sido afectada directamente por el conflicto armado, debido a la presencia de grupos al margen de la ley (se mencionó al Ejército de Liberación Nacional -ELN-, a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -FARC- y a las Autodefensas Unidas de Colombia -AUC-), el narcotráfico y las amenazas de desplazamiento forzado y despojo de tierras por parte de las AUC Bloque Central Bolívar, que tuvieron su punto más crítico entre el 2003 y el 2007. También expusieron que: (i) entre 1999 y 2001, los habitantes de El Garzal solicitaron al entonces INCORA la adjudicación de los bienes baldíos que venían habitando de manera tradicional; (ii) si bien en un primer momento el INCORA expidió aproximadamente 80 resoluciones de adjudicación, tan solo entregó 15 en el 2005; las que luego fueron pedidas por funcionarios

del INCODER a los adjudicatarios, es decir, se solicitó su devolución aduciendo errores que debían ser corregidos. (iii) A inicios de abril de 2003, el INCODER entregó y notificó 62 resoluciones de adjudicación de baldíos; (iv) no obstante, las mismas no pudieron registrarse ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Simití, Bolívar, bajo el argumento de que se estaba llevando a cabo el proceso de deslinde y verificación de linderos, “para lo cual debían notificar a los campesinos del corregimiento El Garzal. Posteriormente el INCODER informó a los campesinos de la comunidad que el procedimiento de notificación no se había podido realizar, ya que en dos años la entidad no contó con cuatro millones de pesos (\$4’000.000) para realizar las notificaciones.” (v) El 23 de abril de 2007, a petición de Jairo Alfonso Barreto Esguerra se inició un proceso de revocatoria directa frente a las 62 resoluciones de adjudicación emitidas; entre las actuaciones más relevantes en este, se tiene que el 16 de noviembre de 2012, el INCODER “decretó de oficio la nulidad del proceso administrativo de revocatoria directa, hasta el auto que decretó el inicio de dicho trámite, por violación a la garantía fundamental del debido proceso, en razón a la indebida notificación de los adjudicatarios... En la actualidad, luego de transcurrir 5 años de la última decisión, la comunidad de El Garzal, no ha tenido conocimiento de alguna actuación dentro del proceso de revocatoria de las resoluciones de adjudicación, lo cual afecta el derecho al debido proceso administrativo, toda vez que ha existido una ausencia injustificada por parte de la ANT para tomar una decisión de fondo dentro del trámite administrativo.” (vi) Desde el 28 de marzo de 2012 se esta adelantando el trámite de deslinde del Complejo Cenagoso “El Garzal”; entre el 4 y el 23 de abril de 2013, se llevó a cabo la visita de actualización de colindantes y ocupantes; “actualmente, luego de transcurrir 5 años de la visita de actualización de colindantes y ocupantes del complejo cenagoso, la comunidad de El Garzal, no ha tenido conocimiento de alguna actuación dentro del proceso de deslinde”.

[94] Así también lo comprendió la Procuraduría General de la Nación, que intervino en el proceso de la referencia mediante el Procurador Delegado para Asuntos Agrarios y de Restitución de Tierras. En su concepto, concluyó: “el caso que hoy se estudia presenta una buena oportunidad para que la Corte reitere las obligaciones que se derivan de la protección constitucional reforzada hacia el campesino, frente a las cuales tiene un especial deber la autoridad agraria, en tanto entidad encargada de trabajar de manera directa en la garantía del acceso progresivo a la tierra, elemento que como se ha dicho es indisociable de la protección del derecho al proyecto de vida campesino y a su territorialidad. En tal

sentido, si se corrobora el cumplimiento de los requisitos subjetivos y objetivos para el acceso a baldíos por parte de los campesinos accionantes de la Comunidad de El Garza, quienes han ocupado ese territorio por más de cuatro décadas, se recomienda que, salvo haya razones de fondo, amparar el derecho a la tierra y al territorio, al derecho de petición y de información, y al debido proceso administrativo.”

[95] Decreto 2591 de 1991, Artículo 5o. “Procedencia de la acción de tutela. La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III de este Decreto. La 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.” El artículo 6° consagra los casos en los que la acción de tutela es improcedente en los siguientes términos: “Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no procederá: || 1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante. || 2. Cuando para proteger el derecho se pueda invocar el recurso de habeas corpus. || 3. Cuando se pretenda proteger derechos colectivos, tales como la paz y los demás mencionados en el artículo 88 de la Constitución Política. Lo anterior no obsta para que el titular solicite la tutela de sus derechos amenazados o violados en situaciones que comprometan intereses o derechos colectivos siempre que se trate de impedir un perjuicio irremediable. || 4. Cuando sea evidente que la violación del derecho originó un daño consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión violatoria del derecho. || 5. Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto.”

[96] Corte Constitucional, Sentencia SU-195 de 2012. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. SPV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. En esta ocasión, la Sala Plena negó el amparo solicitado mediante una tutela contra la providencia judicial en la que una excongresista cuestionó la sentencia penal impuesta por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, con la cual fue condenada a setenta y cuatro (74) meses de prisión e inhabilitación de derechos y funciones públicas por noventa (90) meses, al encontrarla responsable del delito de falsedad ideológica en documento público agravada por el uso cometido en concurso

homogéneo (art. 286, Código Penal). Un pronunciamiento similar de la Sala Plena sobre este mismo punto se encuentra en la Sentencia SU-484 de 2008. M.P. Jaime Araujo Rentería. En esta última, se estudiaron 23 expedientes acumulados, cuyos accionantes fueron trabajadores del Hospital Materno Infantil o del Hospital San Juan de Dios y su pretensión se encontraba encaminada a que por medio de la acción de tutela se protegieran sus derechos constitucionales al trabajo en condiciones dignas y justas, al mínimo vital y a la seguridad social; y, que se ordenara a la entidad o entidades que corresponda el pago de salarios y prestaciones adeudadas. Lo anterior, por cuanto la cesación en el pago de salarios y demás prestaciones, los había colocado, al igual que a sus familias en unas condiciones críticas de subsistencia. Luego de analizar el caso, la Sala Plena concluyó que la parte accionada había vulnerado los derechos invocados; razón por la cual, concluyó que: “el derecho al salario y a las prestaciones sociales deb[ía] ser protegido y salvaguardado.”

[97] Corte Constitucional, Sentencia T-310 de 1995. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. En esta decisión, se tuteló el derecho fundamental de petición, dado que el accionante había pedido en reiteradas ocasiones a la Alcaldía Municipal de Neiva y, “si bien fueron respondidas jamás fueron resueltas en los términos que dispone el artículo 23 de la Constitución Política.” En este mismo sentido, de manera previa, la Sentencia T-028 de 1993 al revisar un escrito de tutela con deficiencias en su formulación, “confusión argumental” y “desorden conceptual”, afirmó: “deben los jueces de tutela y esta Corte en funciones de revisión de los fallos correspondientes, adentrarse en el examen y en la interpretación de los hechos del caso, con el fin de encontrar la esencia y la verdadera naturaleza de la situación jurídica puesta en conocimiento de la jurisdicción constitucional de los derechos fundamentales, para efectos de asegurar la más cabal protección judicial de los mismos y la vigencia de la Carta en todos los eventos en los que se reclame su amparo por virtud del ejercicio de la Acción de tutela (...) por tanto, en casos como el que revisa, en los que no es claro el sentido externo con el cual se pretende presentar la formulación del reclamo de tutela y en los que se presentan confusiones como las advertidas y otras que se destacarán más adelante, es deber del juez de tutela examinar los planteamientos del peticionario en procura de su comprensión sistemática y coherente frente a los postulados ideocráticos de la Carta, a sus valores y principio y ante sus normas directamente aplicables, lo mismo que ante los predicados de la jurisprudencia constitucional que corresponden a la naturaleza de aquella codificación superior, típicamente abierta, programática y pluralista” Corte Constitucional, Sentencia T-028 de 1993. M.P. Fabio Morón Díaz.

[98] Sobre esto, por ejemplo, la Sentencia C-077 de 2017 dijo: “la jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que los campesinos y los trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional en determinados escenarios. Lo anterior, atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los han afectado históricamente, de una parte, y, de la otra, a los cambios profundos que se están produciendo, tanto en materia de producción de alimentos, como en los usos y la explotación de los recursos naturales. Teniendo en cuenta la estrecha relación que se entreteje entre el nivel de vulnerabilidad y la relación de los campesinos con la tierra, nuestro ordenamiento jurídico también reconoce en el “campo” un bien jurídico de especial protección constitucional, y establece en cabeza de los campesinos un Corpus iuris orientado a garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida. Este Corpus iuris está compuesto por los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, y por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad, y la participación, los cuales pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana.” Corte Constitucional, Sentencia C-077 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. SV. María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio y Aquiles Arrieta Gómez, SPV. Alejandro Linares Cantillo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Luis Ernesto Vargas Silva.

[99] Se recuerda que el 16 de noviembre de 2012, el INCODER “decretó de oficio la nulidad del proceso administrativo de revocatoria directa, hasta el auto que decretó el inicio de dicho trámite, por violación a la garantía fundamental del debido proceso, en razón a la indebida notificación de los adjudicatarios...”

[100] En concreto, afirmó: “El Incoder tiene la obligación legal de definir las solicitudes de adjudicación a través de actos administrativos motivados y no mediante afirmaciones ambiguas, que no le permiten al ciudadano el ejercicio de los recursos y el control judicial de los actos de la administración.”Corte Constitucional, Sentencia SU-426 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.