

NOTA DE RELATORIA: Mediante auto 272 del 6 de agosto de 2020, el cual se anexa en la parte final, se declara la nulidad de la presente providencia por haber incurrido en la causal de desconocimiento del precedente de la Sala Plena de la Corporación, respecto a las reglas de procedibilidad de la acción de tutela frente a procedimientos administrativos de naturaleza agraria.

Sentencia T-532/19

ELEMENTOS DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION-Reiteración de jurisprudencia

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

DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION-Vulneración por ANT al no resolver de manera pronta y de fondo

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

ANTECEDENTES

**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).

**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.

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.

**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:

<b>Informar sobre</b>	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].
<b>Expedir copias</b>	«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].

**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.

**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:

<b>Amparar</b>	<b>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».</b>
<b>Brindar información actualizada sobre</b>	<b>2. «el proceso de adjudicación de baldíos en el corregimiento de El Garzal, municipio de Simití, Bolívar».</b>
	<b>3. «el proceso de revocatoria de las 62 resoluciones de adjudicación de baldíos a favor de campesinos (...) iniciado por el INCODER».</b>
	<b>4. «el proceso de deslinde del complejo cenagoso El Garzal (...) iniciado por el INCODER».</b>
<b>Proferir decisión dentro de un plazo razonable y sin dilaciones injustificadas</b>	<b>5. «dentro del procedimiento de revocatoria de las 62 resoluciones de adjudicación de baldíos» en el corregimiento referido.</b>
	<b>6. «en el procedimiento administrativo de deslinde del complejo cenagoso El Garzal» en dicho corregimiento.</b>
<b>Culminar dentro de un plazo razonable y sin dilaciones injustificadas</b>	<b>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».</b>
	<b>8. «para que adopte un plan estratégico con la finalidad de solucionar la situación del derecho a la tierra y el</b>

**Conformar una mesa de trabajo interinstitucional**

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».

**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».

**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».

**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».

**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<sup>[44]</sup> (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.

**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»<sup>[45]</sup> y solicitar la adopción «de lo expuesto por la Corte Constitucional en los fallos SU-235 de 2016<sup>[46]</sup> y SU-426 de 2016<sup>[47]</sup>»<sup>[48]</sup>, en los cuales se consideró procedente la tutela para «evaluar la presunta negligencia estatal»<sup>[49]</sup>. 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»<sup>[50]</sup>. 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».

**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»<sup>[52]</sup>. Frente al resto de solicitudes de tutela, el Tribunal confirmó la declaratoria de improcedencia.

**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.

**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].

## CONSIDERACIONES

Objeto de la decisión y problemas jurídicos

**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.

**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»?

Respuesta al problema jurídico de procedibilidad

**Legitimación en la causa.** Esta Sala constata que la petición del 26 de abril de 2017 (párr. 4), que originó la tutela sub judge, fue solicitada únicamente por el señor Salvador Alcántara[54] y, en consecuencia, solo él está legitimado por activa para solicitar el amparo del derecho de petición[55]. En relación con el derecho al debido proceso administrativo, la Sala advierte que tanto el señor Salvador Alcántara como los otros 106 tutelantes tienen un interés directo y particular[56] en el resultado del proceso de tutela, bien sea en relación con el trámite de revocatoria de las 62 adjudicaciones, o con el trámite de deslinde del complejo cenagoso «El Garzal», o con ambos. La Sala también encuentra acreditada la legitimación en la causa por pasiva, por cuanto la ANT es la entidad (i) ante la cual se presentó la petición de información, (ii) competente para resolver sobre los procedimientos administrativos[57] del interés de los accionantes y (iii) a la que se le endilga la presunta vulneración de los derechos fundamentales.

**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.

**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
	<b>1. El derecho de petición del señor Salvador</b>

Amparar	<b>Alcántara en relación con la solicitud del 26 de abril de 2017 «toda vez que no se ha otorgado una respuesta de fondo».</b>	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 de 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.		No cumple subsidiariedad
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
	<b>8. Para que adopte un plan estratégico con la finalidad de solucionar la situación del derecho a la tierra y el territorio de la</b>	

<p align="center"><b>Conformar una mesa de trabajo interinstitucional</b></p>	<p><b>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.</b></p>	<p align="center"><b>No se evidencia amenaza o vulneración prima facie de derechos fundamentales</b></p>
---	--	--

**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.

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.

**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.**

Respuesta al problema jurídico de fondo

**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<sup>[75]</sup>: (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<sup>[76]</sup> 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<sup>[77]</sup> (notificación de la decisión), ninguna de estas satisface los requisitos de la jurisprudencia constitucional sobre pronta resolución y respuesta de fondo.

**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<sup>[78]</sup> (notificada el 26 de febrero de 2018<sup>[79]</sup>), 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<sup>[80]</sup> (notificada el mismo día<sup>[81]</sup>), 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».**

**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.**

**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.**

**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.**

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.

**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	
<b>Informar sobre</b>	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].		No hay respuesta
<b>Expedir copias</b>	«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

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.

**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.

## 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 órdenes 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, omite 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:

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

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

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

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”.

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.”

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 artificialmente 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

Auto 272/20

Referencia: solicitud de nulidad de la Sentencia T-532 de 2019 (expediente T-7.207.463).

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

Solicitante: Salvador Alcántara y otros

Magistrada ponente:

DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá D. C., seis (6) de agosto de dos mil veinte (2020)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, procede a resolver la solicitud de nulidad de la Sentencia T-532 de 2019, proferida por la Sala Primera de Revisión de esta Corporación.

## ANTECEDENTES

1. El 16 de diciembre de 2019, a través de apoderado judicial, el señor Salvador Alcántara y los otros 106 accionantes en el proceso de la referencia, solicitaron declarar la nulidad de la Sentencia T-532 de 2019, por considerar que la Sala Primera de Revisión transgredió el debido proceso al haber incurrido en las causales de (i) desconocimiento del precedente de la Sala Plena y de la jurisprudencia en vigor y (ii) omisión de análisis de asuntos de relevancia constitucional.

2. Bajo tal óptica, en esta providencia se presentarán (i) los antecedentes del proceso que dio lugar a la Sentencia T-532 de 2019, (ii) la síntesis del contenido de esa providencia y de la fundamentación de la solicitud de nulidad, para con posterioridad (iii) dar cuenta de su trámite, (iv) reiterar la jurisprudencia de la Sala Plena acerca de la nulidad de las sentencias proferidas por la Corte Constitucional, (v) analizar la solicitud de nulidad y, por último, (vi) establecer una conclusión al respecto.

Antecedentes del proceso de tutela que dio lugar a la expedición de la Sentencia T-532 de 2019 (T-7.207.463)

### Hechos

3. Los accionantes indicaron que en el año 1999 la comunidad campesina de "El Garzal", ubicada en el municipio de Simití del departamento de Bolívar, solicitó la adjudicación de baldíos ante el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA). Al momento de presentación de la acción de tutela se habían emitido 62 resoluciones de adjudicación, pero no se logró su inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Simití, toda vez que durante el año 2007 se inició un procedimiento de revocatoria directa en contra de estas y, posteriormente, en el año el año 2012, el INCODER empezó el deslinde del complejo cenagoso "El Garzal".

4. Manifestaron que las últimas actuaciones conocidas del trámite administrativo eran las siguientes: (i) respecto a los procedimientos de revocatoria directa de las resoluciones de adjudicación de baldíos, la entidad decretó de oficio la nulidad de algunos de los trámites, por la indebida notificación de los adjudicatarios, y (ii) en relación con el procedimiento de deslinde del complejo cenagoso "El Garzal", la entidad concluyó la "visita de actualización de colindantes y ocupantes del complejo cenagoso". En ese sentido, manifestaron que estaban padeciendo una situación de inseguridad jurídica, dado que casi dos décadas después de su solicitud inicial no habían podido formalizar su relación jurídica frente a los predios que les fueron adjudicados.

5. De otra parte, sostuvieron que el 26 de abril de 2017 Salvador Alcántara presentó derecho de petición ante la ANT, por medio del cual formuló las siguientes solicitudes: (i) informar sobre (a) 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"; (b) si "existe algún procedimiento agrario especial sobre las tierras del corregimiento El Garzal" y (c) si "existe un plan especial de intervención o de priorización para brindar solución pronta a las familias de El Garzal, en caso afirmativo, solicitó expedir copia del mismo" y (ii) expedir copia 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".

6. La entidad respondió al derecho de petición a través de escrito del 29 de diciembre de 2017. En su comunicación, indicó que "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".

7. Posteriormente, la ANT amplió su respuesta y mediante escrito del 9 de mayo de 2019 precisó 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" (sic); (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" y (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".

### **Acción de tutela y trámite del expediente T-7.207.463**

8. El 27 de julio de 2018, Salvador Alcántara y otros 106 habitantes del corregimiento de El Garzal presentaron acción de tutela en contra de la ANT[101]. Señalaron que dicha entidad desconoció sus derechos a la tierra y el territorio, 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.

9. En consecuencia, formularon las siguientes pretensiones: (i) tutelar los derechos fundamentales de petición y al debido proceso en relación con la solicitud de 26 de abril de 2017, "toda vez que no se ha otorgado una respuesta de fondo"; (ii) disponer que la ANT brinde información actualizada sobre (a) "el proceso de revocatoria de las 62 resoluciones de adjudicación de baldíos a favor de campesinos (...) iniciado por el INCODER"; (b) "el proceso de adjudicación de baldíos en el corregimiento de El Garzal, municipio de Simití, Bolívar" y (c) "el proceso de deslinde del complejo cenagoso El Garzal (...) iniciado por el INCODER"; (iii) proferir decisión dentro de un plazo razonable y sin dilaciones injustificadas frente a los procedimientos de (a) "revocatoria de las 62 resoluciones de adjudicación de baldíos" en el corregimiento referido y (b) "deslinde del complejo cenagoso El Garzal"; (iv) culminar dentro de un plazo razonable y sin dilaciones 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" y (v) conformar "una mesa de trabajo interinstitucional para que adopte un plan estratégico con la finalidad de solucionar la situación

del derecho a la tierra y el territorio colectivo de la comunidad campesina de El Garzal".

#### Admisión y respuesta de las accionadas

10. La ANT se opuso a la acción de tutela. En relación con la presunta violación del debido proceso adujo que la petición de amparo resultaba improcedente, pues a través del trámite constitucional no era posible sustituir los procedimientos administrativos que se encontraba desarrollando la entidad. Así mismo, manifestó que la demanda no satisfacía el presupuesto de inmediatez, ya que los solicitantes recibieron una respuesta administrativa que había quedado en firme ocho meses atrás. Finalmente, frente a la infracción del derecho de petición, indicó que había dado respuesta a la solicitud a través de oficio del 29 de diciembre de 2017.

#### Decisiones objeto de revisión

11. El Juez Veintiséis Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá profirió sentencia de primera instancia, mediante la cual declaró improcedente el amparo. Al respecto, señaló que: (i) la apoderada de los accionantes no estaba legitimada para actuar en el proceso, dado que no había presentado las solicitudes de información previas; (ii) la acción de tutela no cumplía el requisito de subsidiariedad, porque "la protección del derecho de propiedad a través de la acción de tutela sólo es posible de forma conexas a prerrogativas fundamentales, (...) cuando estas resultan amenazadas por un perjuicio irreparable" y (iii) la acción de tutela no 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". En relación con la conformación de la mesa de trabajo interinstitucional, indicó que aquella refería a una "situación que desborda ampliamente la competencia del juez de tutela".

12. La apoderada de los accionantes impugnó la decisión de primera instancia. Argumentó que: (i) la acción de tutela cumplió el requisito de subsidiariedad y (ii) las respuestas proferidas por la ANT desconocieron los requisitos jurisprudenciales sobre derecho de petición. En relación con lo primero, solicitó la aplicación de "los fallos SU-235 de 2016 y SU-426 de 2016", que, en su criterio, determinaron que "no existe otro medio" para tramitar sus pretensiones distinto a la acción de tutela. Sobre lo segundo, sostuvo que la respuesta brindada por la ANT no había 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".

13. 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, resolviera 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 [había] 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 peticionado, lo que en manera alguna constituye una respuesta, conforme a las reglas jurisprudenciales de la Corte Constitucional". El Tribunal confirmó la declaratoria de improcedencia frente a las demás solicitudes de la acción de tutela.

#### Actuaciones en Sede de Revisión



14. El 29 de abril de 2019 el despacho del magistrado ponente decretó la práctica de las siguientes pruebas:

15. En relación con los accionantes solicitó lo siguiente: primero, remitir la constancia de recibido del oficio mediante el cual la ANT contestó la petición de información presentada por Salvador Alcántara el 26 de abril de 2017; segundo, rendir informe sobre (i) el estado de cumplimiento de la orden impartida por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá a la ANT, mediante la sentencia de tutela de segunda instancia; (ii) si la ANT había adelantado alguna otra actuación para dar respuesta a las solicitudes de información presentadas por Salvador Alcántara, relacionadas con los procedimientos agrarios que se adelantaban en el municipio de Simití, Bolívar, y (iii) cómo y cuándo obtuvieron las copias del proceso administrativo de deslinde del complejo cenagoso "El Garzal", las cuales fueron allegadas como prueba junto a la acción de tutela.

16. En relación con la ANT solicitó lo siguiente: primero, remitir la constancia de envío del oficio mediante el cual contestó la petición de información presentada por Salvador Alcántara el 26 de abril de 2017 y, segundo, rendir informe sobre (i) el estado de cumplimiento de la orden que le impartió la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, mediante la sentencia de tutela de segunda instancia, así como sobre (ii) si había adelantado alguna otra actuación respecto de las solicitudes de información presentadas por Salvador Alcántara, relacionadas con los procedimientos agrarios que se adelantaban en el municipio de Simití, Bolívar.

La Sentencia T-532 de 2019

17. La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional revisó el proceso de tutela por medio de la Sentencia T-532 de 2019. La decisión confirmó el fallo de segunda instancia, amparó el derecho fundamental de petición de Salvador Alcántara y declaró improcedentes las demás pretensiones.[102]

18. El fallo advirtió que la solicitud de amparo versaba sobre dos asuntos: (i) la respuesta proferida por la parte accionada al derecho de petición presentado el 26 de abril de 2017 por Salvador Alcántara y (ii) la demora injustificada de la ANT para resolver de fondo sobre los procedimientos administrativos que adelantaba en el corregimiento de El Garzal. Por consiguiente, circunscribió el análisis del caso a la presunta vulneración de los derechos fundamentales de petición y al debido proceso administrativo de los accionantes.

19. La Sala llevó a cabo el análisis de subsidiariedad respecto de cada una de las pretensiones formuladas por los actores. De esta manera, verificó (i) si los accionantes contaban con otro medio de defensa ordinario para formular las solicitudes de amparo incluidas en la tutela y, de existir dicho mecanismo, (ii) si se acreditaba la configuración de un perjuicio irremediable que tornara procedente la tutela como mecanismo transitorio de protección. El siguiente cuadro sintetiza las conclusiones del análisis de subsidiariedad adelantado por la Sala Primera de Revisión en relación con cada pretensión:

Pretensiones de la solicitud de tutela	Procedencia	
<b>Amparar</b>	1. El derecho de petición de Salvador Alcántara en relación con la solicitud del 26 de abril de 2017 "toda vez que no se ha otorgado una respuesta de fondo".	Cumplió
<b>Brindar información actualizada sobre</b>	2. "[El] proceso de revocatoria de las 62 resoluciones de adjudicación de baldíos a favor de campesinos (...) iniciado por el INCODER".	Cumplió
3. "[El] proceso de adjudicación de baldíos en el corregimiento de El Garzal, municipio de Simití, Bolívar".		No cumplió subsidiariedad
4. "[El] proceso de deslinde del complejo cenagoso El Garzal (...) iniciado por el INCODER".		No cumplió subsidiariedad
<b>Proferir decisión dentro de un plazo razonable y sin dilaciones injustificadas</b>	5. "[D]entro del procedimiento de revocatoria de las 62 resoluciones de adjudicación de baldíos" en el corregimiento referido.	No cumplió subsidiariedad
6. "[En] el procedimiento administrativo de deslinde del complejo cenagoso El Garzal" en dicho corregimiento.		No cumplió subsidiariedad
<b>Culminar dentro de un plazo razonable y sin dilaciones injustificadas</b>	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".	No cumplió subsidiariedad
<b>Conformar una mesa de trabajo interinstitucional</b>	8. "[P]ara 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".	No se evidenció amenaza o vulneración prima facie de derechos fundamentales

20. Las pretensiones número 1 y 2 cumplieron el requisito de subsidiariedad. La Sala Primera de Revisión concluyó que la primera pretensión, referida al amparo del derecho de petición de Salvador Alcántara, satisfacía el requisito de subsidiariedad. Esto, dado que el accionante (i) presentó la solicitud de información ante la ANT el 26 de abril de 2017 y (ii) no contaba con otro

medio de defensa para proteger ese derecho fundamental. También sostuvo que la segunda pretensión, referida a "brindar información actualizada sobre el proceso de revocatoria de las 62 resoluciones de adjudicación de baldíos", cumplía el requisito de subsidiariedad. Lo anterior, por cuanto Salvador Alcántara (i) requirió dicha información a la entidad, por medio la solicitud del 26 de abril de 2017, y (ii) no tenía otro medio de defensa judicial o administrativo para la protección de su derecho fundamental de petición.

21. Las pretensiones número 3 y 4 no cumplieron el requisito de subsidiariedad. La Sala Primera de Revisión concluyó que las solicitudes tendientes a obtener información actualizada sobre los procedimientos de adjudicación de baldíos y de deslinde del complejo cenagoso "El Garzal" eran improcedentes, dado que los accionantes no solicitaron a la ANT, previamente, información alguna sobre estos trámites. Argumentó la Sala Primera que los solicitantes acudieron a la tutela como "mecanismo principal para la solicitud de información a las autoridades públicas"[103], con el fin de conocer el estado actual de los procedimientos administrativos de su interés. Esto, a pesar de que tenían a su disposición el derecho de petición, el cual podían ejercer de forma directa o mediante representación.

22. Las pretensiones número 5, 6 y 7 no cumplieron el requisito de subsidiariedad. La Sala advirtió que los accionantes no solicitaron a la entidad que profiriera decisiones de fondo, o culminara alguna de sus actuaciones administrativas en curso, en el marco de los procedimientos administrativos de adjudicación de baldíos, revocatoria de las resoluciones de adjudicación y deslinde del complejo cenagoso "El Garzal". Por el contrario, acudieron de forma directa a la acción de tutela para solicitar a la entidad que finalizara tales procedimientos, lo que desconoció el carácter residual y subsidiario de esta acción. La Sala concluyó que era razonable exigir a los accionantes el agotamiento de dichas actuaciones dentro de los procedimientos agrarios en curso, previo a acudir a la acción de tutela, por dos razones. En primer lugar, los procedimientos de adjudicación, revocatoria y deslinde de tierras de la Nación, cuentan con los dispositivos procesales eficaces e idóneos para que las partes e interesados soliciten el impulso, la resolución y la terminación de las actuaciones de la ANT. Por consiguiente, la acción de tutela no era el mecanismo idóneo para solicitar a la autoridad competente una decisión de fondo, máxime en atención a las particularidades procesales y técnicas de las controversias sometidas a dichos trámites[104]. En segundo lugar, los accionantes contaban con el acompañamiento y representación de distintas organizaciones, por lo que podían solicitar a la entidad, de forma directa o por medio de sus representantes, "que avanzara en los trámites administrativos de su interés, o que los concluyera definitivamente".

23. La pretensión número 8 no tenía relación con la amenaza o vulneración prima facie de derechos fundamentales. La Sala observó que no había evidencia de la relación entre la conformación de una mesa de trabajo interinstitucional y la presunta "amenaza o vulneración directa, concreta y particular de los derechos fundamentales"[105]. En efecto, indicó que no se encontraba probado que la conformación de esa mesa de trabajo fuera una medida idónea o necesaria para resolver, de manera concreta, una específica amenaza o vulneración de derechos fundamentales. Es más, la inexistencia de dicha mesa de trabajo interinstitucional no configuraba una amenaza real e inminente para los derechos fundamentales de los accionantes, por lo que declaró su improcedencia.

24. La Sala no advirtió la configuración de un perjuicio irremediable en relación con las pretensiones declaradas improcedentes. La Sala Primera de Revisión concluyó que (i) no se advertía la configuración de un perjuicio irremediable y (ii) la entidad accionada estaba

adelantando actuaciones en el marco de los procedimientos agrarios de interés de la comunidad accionante. Por lo anterior, los hechos acreditados en el expediente no justificaban la intervención excepcional y transitoria del juez de tutela en relación con las pretensiones que fueron declaradas improcedentes.

25. En relación con el fondo del asunto frente a las pretensiones 1 y 2 que cumplieron el presupuesto de subsidiariedad, la Sala concluyó que la ANT vulneró el derecho fundamental de petición de Salvador Alcántara. Explicó que dicha entidad profirió dos respuestas frente a la solicitud de información presentada por el actor: la primera, de 29 de diciembre de 2017, y, la segunda, de 9 de mayo de 2019. Determinó que, a pesar de que la solicitud de información presentada por Salvador Alcántara fue "admitida y tramitada"[106] por parte de la ANT, y las respuestas proferidas fueron notificadas al solicitante[107], lo cierto es que estas no fueron oportunas y tampoco resolvieron de fondo lo requerido mediante el derecho de petición del 26 de abril de 2017.

26. Por lo anterior, la Sala Primera de Revisión confirmó la sentencia proferida el 14 de diciembre de 2018 por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá en segunda instancia, en cuanto protegió el derecho fundamental de petición del señor Salvador Alcántara y declaró la improcedencia de la acción de tutela frente a las demás pretensiones. En consecuencia, ordenó a la ANT que se pronunciara "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".

La solicitud de nulidad

27. El 16 de diciembre de 2019 el apoderado judicial de Salvador Alcántara y de los otros 106 accionantes solicitaron la nulidad de la sentencia T-532 de 2019. Los peticionarios presentaron dos cargos de nulidad en contra de la sentencia: desconocimiento del precedente constitucional y omisión de análisis de asuntos de relevancia constitucional.

28. En relación con el cargo por desconocimiento del precedente de la Sala Plena y de la jurisprudencia en vigor, manifestaron que este se concretó por los siguientes motivos: (i) no se tuvo en cuenta la jurisprudencia sobre subsidiariedad de la acción de tutela en asuntos agrarios; (ii) la sentencia cuestionada no cumplió la carga argumentativa necesaria para apartarse del precedente que la vinculaba y, en su lugar, acudió a fallos que no tenían relación con el asunto objeto de análisis y, por último, (iii) la sentencia incurrió en "inconsistencia entre el análisis de fondo y la declaratoria de improcedencia".

29. En concreto, señalaron que la Corte Constitucional de manera constante ha sostenido que la acción de tutela procede cuando el accionante no tiene a su disposición otro mecanismo de defensa judicial para la protección de los derechos fundamentales o cuando, existiendo este, se emplea como mecanismo transitorio para evitar la configuración de un perjuicio irremediable. Argumentaron que, transgrediendo dicha perspectiva, la Sala Primera de Revisión exigió el agotamiento de un trámite que no tiene la condición de mecanismo de defensa judicial y que, además, no es exigible en los procedimientos administrativos.

30. En esa línea, sostuvieron que el fallo requirió que los peticionarios, previamente a la formulación de la acción de tutela, solicitaran ante la entidad accionada, de manera concreta y explícita, "proferir decisiones de fondo en el marco de los procedimientos señalados o culminar alguna de tales actuaciones administrativas". De acuerdo con el relato de los solicitantes, "[l]a Sala no declara la improcedencia por el no agotamiento de un recurso judicial o en dado caso de

los recursos administrativos como el de reposición, apelación o queja, sino que introduce un nuevo requisito de procedibilidad. Este consiste en que aquellos casos en que se alegue la vulneración del derecho al debido proceso administrativo por las dilaciones injustificadas de una entidad estatal, los accionantes antes de presentar una acción de tutela deben solicitarle al Estado que profiera una decisión de fondo o que termine los procesos a su cargo, cuando precisamente la vulneración de este derecho se concreta ante la falta de adopción oportuna de decisiones definitivas en el marco de un procedimiento administrativo."

31. En criterio de los incidentantes, la sentencia atacada "desconoce el examen de procedibilidad que el máximo Tribunal Constitucional ha efectuado en aquellos casos en que se alega la violación del derecho al debido proceso administrativo por las dilaciones injustificadas de la autoridad agraria." En ese sentido, expusieron el contenido de las sentencias SU-235 de 2016[108] y SU-426 de 2016[109], proferidas por la Sala Plena de esta Corporación, y los fallos T-849 de 1999[110], T-909 de 2009[111], T-009 de 2013[112], T-601 de 2016[113], T-039 de 2017[114] y T-153 de 2019[115], dictados por las distintas salas de revisión de esta Corte.

32. Luego de dicha reseña, puntualizaron que "[a]unque el solo antecedente jurisprudencial advertido en las sentencias SU-325 de 2016 (sic) y SU-246 de 2016, hacía posible declarar la procedibilidad de la acción de tutela, el anterior recuento jurisprudencial permite fijar por lo menos la siguiente regla: || [e]n los casos en que no se ha proferido una decisión definitiva en el trámite de procesos agrarios especiales (clarificación, deslinde, recuperación de baldíos, extinción de dominio), adjudicación de baldíos o constitución de resguardos indígenas por parte de la autoridad agraria colombiana (Incora, posteriormente Incoder, hoy ANT) la acción de tutela es procedente debido a que no existe otro mecanismo de defensa judicial adecuado y efectivo, pues no hay una decisión definitiva respecto de la cual se puedan formular recursos judiciales consagrados en la Ley."

33. Precisaron que la regla contenida en estos precedentes debió ser seguida por la Sala Primera de Revisión, por cuanto comparten identidad y rasgos comunes. De este modo, sostuvieron que (i) "[l]os actores de las acciones de tutela son sujetos de especial protección constitucional por cuanto son indígenas, afrodescendientes, campesinos y víctimas del conflicto armado colombiano, lo cual exige al Estado una especial consideración con el fin de dar cumplimiento al postulado de igualdad material establecido en el artículo 13 de la Constitución de 1991"; (ii) "la entidad accionada es la autoridad agraria colombiana, Incora, Incoder y hoy la ANT" y (iii) "la situación que constituye la violación de derechos fundamentales es la falta de adopción de una decisión final en el marco de procesos y trámites administrativos cuyo objeto es el reconocimiento o no de derechos sobre la tierra: procesos agrarios especiales (clarificación, deslinde, recuperación de baldíos, extinción de dominio), adjudicación de baldíos o constitución de resguardos."

34. Así mismo, indicaron que pese a la existencia de un conjunto de decisiones que vinculaban la resolución de los asuntos alusivos a los trámites administrativos de acceso a la tierra, la Sala Primera de Revisión las inadvirtió sin justificación suficiente y, en su lugar, acudió a fallos dictados en otras materias. De este modo, aseguraron que la exigencia de petición previa exigida en el fallo cuestionado se basó "en dos referencias jurisprudenciales que claramente no son aplicables para el caso analizado en la Sentencia T-532 de 2019". En concreto, en las sentencias SU-037 de 2009[116] y T-097 de 2018.

35. Explicaron que en el primer caso "la Corte declara la no procedibilidad de la acción de tutela no porque no se haya agotado una vía ordinaria administrativa, sino porque los accionantes

buscaban con la acción de tutela dejar sin efectos un acto administrativo de carácter general, impersonal y abstracto que consagraba un régimen de asignación diferencial para Magistrados de Tribunal Contencioso Administrativo del Cesar". A su turno, el segundo fallo "abordó el caso de personas que solicitaron mediante la acción de tutela la protección de sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad social, sin haber presentado la correspondiente solicitud de indemnización sustitutiva de pensión de vejez a la entidad accionada". Puntualizaron que en ninguno de estos asuntos la Corte "desarrolla una regla de procedibilidad de la acción de tutela para los casos en que se alegue una vulneración al debido proceso administrativo en casos como el de los campesinos de El Garzal" y, por lo tanto, los mismos no resultaban aplicables en la sentencia censurada.

36. Finalmente, frente al cargo por omisión de análisis de asuntos de relevancia constitucional, los solicitantes argumentaron que la sentencia T-532 de 2019 no tuvo en cuenta que el expediente concernía a las víctimas del conflicto armado e involucraba el análisis del problema de acceso a la tierra por parte de las comunidades campesinas. En su criterio, la elevada importancia del asunto hacía ineludible el examen de fondo de la cuestión.

Trámite dado a la solicitud de nulidad

37. De conformidad con el artículo 106 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional, mediante Auto de 31 de enero de 2020 el magistrado sustanciador corrió traslado de la solicitud de nulidad a las partes y vinculados al proceso de tutela, con el fin de que estos se pronunciaran sobre el asunto. Durante el término previsto se recibieron las intervenciones de la ANT, la CCJ y el Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario (en adelante, GAP).

Intervención de la Agencia Nacional de Tierras

38. La entidad solicitó "negar la nulidad interpuesta en contra de la sentencia T-532 de 2019", por cuanto no se configuran las causales de nulidad señaladas por el solicitante. Primero, sobre el presunto "desconocimiento de la jurisprudencia o precedente constitucional", señaló que "la tutela es un mecanismo residual y subsidiario" y que la acción interpuesta no cumplía el requisito de subsidiariedad en los términos definidos por la jurisprudencia, dado que los accionantes no "acudieron ante la administración para solicitar la resolución de los trámites adelantados por la ANT". También adujo que las sentencias enunciadas por el solicitante no tienen los mismos supuestos fácticos de la sentencia T-532 de 2019, por cuanto estas ampararon "los derechos a comunidades étnicas, indígenas y afros". Al respecto, sostuvo que "mientras que el territorio es para los pueblos originarios un derecho colectivo fundamental, que condiciona la subsistencia y supervivencia física y cultural de estas comunidades", para el campesino la tierra es "un presupuesto necesario para el goce de las primerísimas garantías constitucionales a la dignidad, al trabajo y al libre desarrollo de la personalidad."

39. Segundo, en relación con la alegada omisión arbitraria de análisis de asuntos de relevancia constitucional, manifestó que la Sala Primera de Revisión "tuvo en cuenta el estado real de los accionantes y pudo constatar las dificultades técnicas y jurídicas que afronta la entidad, que por el tipo de procedimiento son trámites de compleja ejecución que no se pueden cumplir a corto plazo y, sin embargo, la administración los ha venido adelantando de acuerdo con la capacidad institucional". Por lo anterior, concluyó que la solicitud de nulidad no cumplió los requisitos de procedencia definidos por la jurisprudencia constitucional, dado que "el abogado de los accionantes pretende (...) invocar una tercera instancia de tutela, abriendo un nuevo debate

jurídico."

#### Intervención de la Comisión Colombiana de Juristas

40. El 24 de febrero de 2020 la CCJ presentó *amicus curiae* en el incidente sub examine y solicitó la nulidad de la sentencia T-532 de 2019 con base en dos supuestos: (i) "omisión de examinar argumentos y peticiones de relevancia constitucional" y (ii) desconocimiento de "precedentes constitucionales relevantes para el caso de estudio". En relación con lo primero, indicó que la providencia cuestionada "pasó por alto el reclamo principal de los accionantes relativo a la protección del derecho fundamental al acceso progresivo a la tierra", previsto por el artículo 64 de la Constitución Política. Esto, por cuanto el acceso progresivo a la propiedad de la tierra se relaciona "funcionalmente con la realización de la dignidad humana", puede "traducirse o concretarse en derechos subjetivos" y, además, ha sido objeto de "consensos dogmáticos, jurisprudenciales o de derecho internacional, legal y reglamentario" que respaldan su "fundamentalidad". En consecuencia, consideró que "la acción de tutela se convierte en un instrumento legal eficaz y oportuno para los reclamos ante la inactividad del Estado." En relación con lo segundo, adujo que las sentencias SU 235 de 2016 y SU 426 de 2016 "contienen precedentes aplicables al caso concreto por similitud de hechos y pretensiones." En su concepto, dichas sentencias fijan la regla según la cual los accionantes "no se encuentran obligados a acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa ni a las vías gubernativas ni a cualquier otro mecanismo no previsto en el Decreto 2591 de 1991", la cual fue desconocida por la Sentencia T-532 de 2019.

#### Intervención del Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario

41. El 14 de mayo de 2020 el GAP presentó *amicus curiae* en el incidente sub examine y solicitó la nulidad de la sentencia cuestionada con base en dos argumentos: (i) "desconocimiento o cambio de jurisprudencia" y (ii) "omisión arbitraria sobre el análisis de aspectos de relevancia constitucional".

42. En relación con lo primero, manifestó que "se cumplen cada uno de los elementos para la configuración de la causal alegada", dado que: (a) "la Corte ha establecido (...) una línea jurisprudencial según la cual la acción de tutela es procedente para conjurar casos en los que la autoridad administrativa competente dilata injustificadamente la adjudicación de baldíos", la cual fue "desarrollada por las sentencias SU 426 de 2016 y SU 235 de 2016"; (b) existe una "palpable identidad entre la situación de hecho" de las providencias referidas y la sentencia T-532 de 2019, y (c) la Sala Primera de Revisión debió aplicar "la línea jurisprudencial ya definida".

43. En relación con lo segundo, el GAP alegó que la providencia cuestionada desconoció dos asuntos de relevancia constitucional. De un lado, sostuvo que la Sala Primera de Revisión "[omitió] la naturaleza de sujetos de especial protección de los accionantes" y señaló que, "de haberse hecho este análisis, (...) el juez de la sentencia T-532 de 2019 no hubiera declarado la improcedencia de la tutela". De otro lado, manifestó que la Sala Primera de Revisión "delimitó, desde un principio y de manera expresa, el objeto de análisis de su decisión, omitiendo el amparo solicitado por los accionantes" en relación con el "derecho fundamental de los campesinos del acceso a la tierra".

44. Mediante oficio del 4 de agosto de 2020 la Secretaría General de la Corte Constitucional remitió el expediente de nulidad al despacho de la magistrada Diana Fajardo Rivera, pues en sesión del 6 de agosto del mismo año la Sala Plena de la Corte Constitucional no aprobó la

ponencia de auto de nulidad presentada por el magistrado Carlos Bernal Pulido.

## CONSIDERACIONES

### Competencia

45. La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para conocer de la solicitud de nulidad presentada a través de apoderado judicial por Salvador Alcántara y otros, de conformidad con los artículos 134 del Código General del Proceso, 49 del Decreto 2067 de 1991 y 4º del Decreto 306 de 1992.

Nulidad de las sentencias proferidas por la Corte Constitucional. Reiteración de jurisprudencia

46. Con fundamento en lo previsto en el artículo 49 del Decreto 2067 de 1991,[119] la Sala Plena de la Corte Constitucional ha considerado que, cuando en los procesos ante la Corte se verifique la violación del derecho al debido proceso, es procedente declarar su nulidad, posibilidad que se extiende a las sentencias si el motivo se configura en esta última actuación.

47. Sin embargo, dicha posibilidad es excepcional puesto que, de conformidad con lo establecido en el artículo 243 de la Constitución Política, los fallos proferidos por este Tribunal hacen tránsito a cosa juzgada constitucional y, en consecuencia se encuentran resguardados por la garantía del principio de seguridad jurídica, lo que los hace definitivos, intangibles e inmodificables.[121]

48. Así, por razones de seguridad jurídica y de garantía en la certeza del derecho, la declaratoria de nulidad de una sentencia de la Corte Constitucional tiene características muy particulares, se trata de situaciones jurídicas especialísimas y excepcionales que tan sólo pueden provocar la nulidad del proceso cuando los fundamentos expuestos por quien la alega muestran, de manera indudable y cierta, que las reglas procesales aplicables a los procesos constitucionales -que no son otras que las previstas en los Decretos 2067 y 2591 de 1991- han sido quebrantadas de manera notoria y flagrante, debiendo ser además un yerro significativo y trascendental en cuanto a la decisión adoptada, es decir, debe tener unas repercusiones sustanciales en la misma para que la petición de nulidad pueda prosperar.[122]

49. En razón de lo anterior, la Sala Plena ha establecido (i) un grupo de presupuestos formales de procedencia, y (ii) otro grupo de presupuestos materiales, atendiendo a la condición excepcional del mecanismo.

Presupuestos formales que deben acreditarse para la procedencia de la solicitud de nulidad de las sentencias de tutela proferidas por las Salas de Revisión de la Corte Constitucional

50. En cuanto a los presupuestos formales, la Sala Plena ha precisado los siguientes: (i) legitimación para actuar, es decir, que el solicitante tenga interés directo como parte o tercero afectado por la decisión cuya nulidad se discute; (ii) presentación oportuna de la solicitud, dentro del término de ejecutoria, es decir, en los tres días siguientes a la notificación del fallo objeto de cuestionamiento, salvo que se trate de un vicio anterior a la sentencia, el cual solo podrá ser alegado antes de que aquella se profiera; y (iii) la satisfacción de una carga argumentativa calificada, seria y coherente, para explicar la razón por la cual se estima que el fallo cuestionado desconoce intensamente el debido proceso constitucional.[124]

51. Al respecto, esta Corporación ha reiterado que el trámite de la nulidad no constituye una



oportunidad para "reabrir debates pasados o para analizar nuevamente las controversias que ya han sido resueltas por el órgano de cierre de la jurisdicción constitucional en su Sala Plena o en sus respectivas Salas de Revisión de tutela" [125], y que, de acuerdo con el artículo 241 de la Constitución Política, es un cuerpo jurisdiccional y no consultivo, por lo que carece de competencia para resolver dudas o interrogatorios que formulen los ciudadanos o para esclarecer el sentido de las sentencias que profiere.

52. Por lo tanto, la solicitud de nulidad de una sentencia proferida por la Corte Constitucional debe encontrarse ajustada a los siguientes requisitos argumentativos:[127]

(a) Quien invoca la nulidad tiene la carga de demostrar, con base en argumentos serios y coherentes, que la sentencia vulnera el derecho al debido proceso. No son suficientes razones o interpretaciones jurídicas diferentes a las contenidas en la sentencia censurada, que obedezcan al disgusto e inconformidad del solicitante con la decisión.

(b) La solicitud de nulidad no puede estar encaminada a reabrir el debate probatorio, en atención a que el incidente de nulidad no constituye una nueva instancia o un recurso mediante el cual se pueda proferir una nueva decisión sobre la controversia jurídica dirimida en el fallo atacado. Y

(c) Como ya se enunció, la afectación del debido proceso debe ser cualificada, esto es, ostensible, probada, significativa y trascendental, es decir, que tenga repercusiones sustanciales y directas en la decisión o en sus efectos.

Presupuestos materiales de procedencia de peticiones de nulidad de sentencias proferidas por las salas de revisión de la Corte Constitucional

53. La Sala Plena ha afirmado que los presupuestos materiales de procedencia que dan lugar a una declaración de nulidad ("causales de nulidad") se configuran cuando[129]:

(i) Una Sala de Revisión se aparta de la jurisprudencia sentada por la Sala Plena de la Corte o la jurisprudencia en vigor de las salas de revisión frente a una situación jurídica.

(ii) Una decisión es aprobada por una mayoría no calificada según los criterios que exige la ley o el reglamento.

(iii) Existe incongruencia entre la parte motiva y la parte resolutive de una sentencia, una contradicción abierta en el texto del fallo, o la decisión carece por completo de fundamentación.

(iv) La parte resolutive de una sentencia de revisión de tutela da órdenes a particulares que no fueron vinculados o informados del proceso.

(v) La sentencia proferida por una Sala de Revisión desconoce la cosa juzgada constitucional.

(vi) De manera arbitraria se dejan de analizar asuntos de relevancia constitucional que tienen efectos trascendentales para el sentido de la decisión.

54. Ahora bien, ya que para analizar la solicitud de nulidad puede ser necesario tener mayor precisión en relación con ciertos presupuestos formales y materiales de procedencia, a continuación se reiterarán los pronunciamientos de la Sala Plena de la Corte Constitucional que han dilucidado el alcance de las causales de (i) desconocimiento del precedente de la Sala Plena y de la jurisprudencia en vigor, y (ii) omisión arbitraria sobre el análisis de aspectos de relevancia constitucional.

Contenido y alcance de la causal de nulidad de desconocimiento del precedente de la Sala Plena y de la jurisprudencia en vigor de las salas de revisión. Reiteración de jurisprudencia[130]

55. Esta causal de nulidad es la única expresamente señalada por las disposiciones que regulan los procedimientos ante la Corte Constitucional[131] -específicamente en los artículos 34 del Decreto 2591 de 1991 y 59 del Acuerdo 02 de 2015-[132]. En particular, el Decreto 2591 de 1991 establece que todo cambio de jurisprudencia debe ser decidido por la Sala Plena, por lo que si una de las Salas de Revisión se apropia de dicha función, se estaría extralimitando en el ejercicio de sus competencias con grave violación del debido proceso.

56. La interpretación armónica de esta disposición - con los principios de seguridad jurídica, igualdad de trato ante la ley y la necesidad de que las decisiones judiciales atiendan a los criterios sentados previamente sobre las mismas materias y respecto de fundamentos fácticos similares, configuran el desarrollo jurisprudencial de la causal de nulidad por el desconocimiento de posiciones jurisprudenciales definidas por la Sala Plena o a través de la jurisprudencia en vigor de las salas de revisión,[134] esto es, de un conjunto de decisiones reiteradas, pacíficas, uniformes y consistentes de las referidas salas[135]; es decir, no contradichas por otra Sala de Revisión, pues cuando esto ocurre ya no se está en presencia de dicho fenómeno.[136] Esto quiere decir que esta causal de nulidad puede ser invocada frente al cambio de una línea jurisprudencial suficientemente clara y sostenida -según lo expuesto-, aun cuando en su formulación no hubiere intervenido la Sala Plena.

57. Al respecto, la Corte ha precisado que (i) la acreditación del desconocimiento de la jurisprudencia de la Sala Plena requiere de dos elementos de comparación (1) la ratio decidendi de la sentencia emitida por la Sala Plena y (2) la ratio de la sentencia cuya nulidad se alega, los cuales resultan suficientes para establecer si la última confrontó o desconoció la primera; y (ii) el desconocimiento de la jurisprudencia en vigor de las salas de revisión como causal de nulidad está condicionado a la existencia de un precedente jurisprudencial consolidado, lo cual comporta una mayor exigencia en su acreditación, puesto que se requiere una pluralidad de decisiones anteriores ("precedentes") que traten problemas jurídicos análogos con presupuestos fácticos idénticos, frente a los cuales adopta de manera uniforme la misma regla de decisión.[138]

58. En relación con esto, la Sala Plena ha determinado que deben confluír los siguientes parámetros que permiten establecer el carácter vinculante de las sentencias de la Corte: (i) que en la ratio decidendi de la sentencia anterior se encuentre una regla jurisprudencial aplicable al caso a resolver; (ii) que esta ratio resuelva un problema jurídico semejante al propuesto en el nuevo caso; y (iii) que los hechos del caso sean equiparables a los resueltos anteriormente.[139] A propósito de lo anterior, es necesario realizar las siguientes precisiones:

59. El precedente vinculante para el caso concreto está determinado por la ratio decidendi de la sentencia[140], esto es, por aquellos apartes específicos y concretos de las sentencias de tutela o de constitucionalidad, que tienen relación estrecha, directa e inescindible con la parte resolutive de la decisión.[141] Esto implica que, si se invoca la causal de cambio de jurisprudencia, solo será procedente la nulidad si se modifica dicha regla decisional.

60. Es imprescindible que exista una palpable identidad entre la situación de hecho que originó la decisión respecto de la cual se solicita su nulidad y las de las decisiones que constituyen precedente.[143] Dicha similitud fáctica tiene un carácter estricto, por lo que no basta con que

ambos asuntos refieran a materias que puedan agruparse en un mismo género, sino que debe estarse ante dos supuestos de hecho que comparten características esenciales.

61. En consecuencia, esta causal de nulidad (i) excluye los cargos fundados en diferencias con respecto a argumentos comprendidos en una decisión anterior que no fueron determinantes para la decisión adoptada -obiter dictum-; (ii) genera una carga para el solicitante que consiste en la identificación del precedente que, a su juicio, fue desconocido, la cual no se cumple con la sola enunciación de las sentencias sino que exige la identificación de su ratio decidendi, que permita establecer el desconocimiento del precedente; y (iii) no se agota con la enumeración o la diferencia con sentencias de las salas de revisión que no puedan identificarse dentro de una línea de jurisprudencia en vigor.[145]

62. Finalmente, es necesario dejar claro que esta causal no elimina la autonomía interpretativa de la Sala Plena,[146] ni tampoco afecta el ejercicio decisorio de las salas de revisión, que preservan su autonomía de interpretación y la posibilidad de desarrollar su pensamiento jurídico racional, en cada una de las materias sometidas a su decisión, siempre y cuando no se aparte de los precedentes sentados por la Sala Plena.

Contenido y alcance de la causal de nulidad de omisión arbitraria sobre el análisis de aspectos de relevancia constitucional. Reiteración de jurisprudencia

63. La Constitución Política le confirió a la Corte Constitucional la función de revisar, de manera discrecional, los fallos de tutela que se profieran por los jueces del país. En ejercicio de tal facultad, tiene la posibilidad de delimitar el tema a ser debatido en las sentencias de revisión, pues dicho escenario procesal no es una instancia adicional en el diseño del proceso de amparo.[149] Dicha delimitación puede acontecer (i) mediante referencia expresa en la sentencia, cuando se circunscribe claramente el objeto de estudio, o (ii) tácitamente, cuando la sentencia se abstiene de pronunciarse en relación con algunos aspectos que no tienen relevancia constitucional.

64. Sin embargo, en ejercicio de las anteriores atribuciones, es indispensable el análisis de (i) los asuntos que tengan relevancia constitucional, y (ii) los aspectos que al estudiarse conducirían a una decisión diferente, dada la importancia de abordar los elementos necesarios para una valoración constitucional recta y transparente, que atienda a razones de justicia material y a la prevalencia del derecho sustancial, especialmente en cuanto a la protección de derechos fundamentales se refiere.[151]

65. En tal sentido, la causal de nulidad de omisión arbitraria sobre el análisis de aspectos de relevancia constitucional se configura cuando (i) el estudio de un asunto, por su importancia constitucional para la protección de derechos fundamentales, no podía dejarse de lado por la respectiva Sala, y (ii) se encuentra de manera clara e inequívoca que, de haber sido analizados, hubiesen generado una decisión o trámite distintos.[152]

66. Por lo tanto, el vicio queda excluido si el asunto de relevancia constitucional fue abordado en la sentencia, puesto que las nulidades no están instituidas como un recurso adicional ni como una instancia para controvertir el análisis del asunto.[153] Al respecto, la Sala Plena de la Corte Constitucional ha establecido que, si una Sala de Revisión hizo un estudio particular de la materia correspondiente, no le corresponde al Pleno realizar un examen sobre la corrección de tales argumentos, pues esto significaría la reapertura del análisis jurídico y probatorio realizado en el fallo cuestionado, actividad incompatible con la naturaleza del incidente de nulidad.

## Análisis de la solicitud

Primer cargo, desconocimiento del precedente de la Sala Plena y de la jurisprudencia en vigor

### - Requisitos formales

67. El cargo propuesto por desconocimiento del precedente de la Sala Plena y de la jurisprudencia en vigor cumple los presupuestos formales del trámite incidental de nulidad y, por lo tanto, es procedente su examen de fondo. Pasa la Sala Plena a desarrollar el examen formal de procedibilidad.

### Legitimación

68. La petición de nulidad cumple con el requisito de legitimación, por cuanto fue presentada por el representante judicial de los 107 accionantes del proceso de tutela que concluyó mediante la Sentencia T-532 de 2019.

### Oportunidad

69. Igualmente, la solicitud de nulidad fue formulada oportunamente, esto es, dentro del término de ejecutoria de la Sentencia T-532 de 2019. En efecto, la solicitud fue radicada el 16 de diciembre de 2019, mientras que la providencia fue notificada a las partes mediante correo electrónico el 11 de diciembre del mismo año.

### Carga argumentativa suficiente

70. El cargo por desconocimiento del precedente de la Sala Plena y de la jurisprudencia en vigor se satisface el requisito de carga argumentativa suficiente. De este modo, los solicitantes fundamentan este reproche en tres argumentos, a saber: (i) se desconoció la jurisprudencia sobre procedibilidad de la acción de tutela, contenida en las sentencias SU-235 de 2016 y SU-426 de 2016 proferidas por la Sala Plena de la Corte Constitucional; (ii) la sentencia cuestionada no cumplió la carga argumentativa necesaria para apartarse del precedente que la vinculaba y, en su lugar, acudió a fallos que no tenían relación con el asunto objeto de análisis y, por último, (iii) la sentencia incurrió en "inconsistencia entre el análisis de fondo y la declaratoria de improcedencia".

71. En esa dirección, las primeras dos razones alegadas por los incidentantes cumplen el presupuesto de carga argumentativa suficiente, pues aluden a que la sentencia T-532 de 2019 proferida por la Sala Primera de Revisión introdujo "un nuevo requisito de procedibilidad", por lo que desconoció "el examen de procedibilidad que el máximo Tribunal Constitucional ha efectuado" en casos referidos a la dilación injustificada de las actuaciones "de la autoridad agraria". Además, el fallo censurado habría incumplido la carga necesaria para apartarse del precedente constitucional de Sala Plena y de la jurisprudencia en vigor, pues no expresó las razones del apartamiento y, por el contrario, fundó la decisión de improcedencia en providencias que apuntaban a temáticas diferentes a las examinadas en el expediente.

72. Dichos planteamientos son calificados, serios y coherentes, porque (i) presentan de forma lógica y estructurada el razonamiento; (ii) señalan la causal de nulidad que invocan, así como su posible efecto en el sentido de la decisión cuestionada; (iii) su ataque se dirige en contra del análisis de procedibilidad contenido en la Sentencia T-532 de 2019; (iv) salvo en lo concerniente a las sentencias T-009 de 2013, T-601 de 2016, T-849 de 1999, T-909 de 2009, T-039 de 2017 y

T-153 de 2019 que carecen de la argumentación necesaria para acreditar la existencia de jurisprudencia en vigor de las salas de revisión de esta Corporación en el sentido referido por los incidentantes, en las restantes providencias invocadas de la Sala Plena se presentan las razones que darían cuenta del desconocimiento del precedente de unificación por parte del fallo censurado; (v) plantean, al menos prima facie, la posible vulneración del derecho al debido proceso de los accionantes, que no un debate concluido en sede de revisión, y, por último, (vi) con base en los elementos argumentativos aportados, la Sala Plena puede analizar si, en efecto, se configuró la causal de nulidad alegada.

73. Sin embargo, el tercer argumento alusivo a una supuesta "inconsistencia entre el análisis de fondo y la declaratoria de improcedencia" carece de aptitud, seriedad y coherencia, en tanto su fundamento en realidad se dirige a sustentar un reproche de nulidad por incongruencia entre la parte motiva y la parte resolutive de la decisión. Por esa razón, el planteamiento no permite confrontar la regla de decisión adoptada en la Sentencia T-532 de 2019 y el precedente constitucional que se considera infringido y, por lo tanto, no será tenido en cuenta al momento de estudiar el presunto desconocimiento del precedente de la Sala Plena sobre procedibilidad de la acción de tutela en materia agraria.

74. A continuación, la Sala Plena analizará de fondo este primer cargo de nulidad, que se refiere al presunto desconocimiento de la jurisprudencia sobre procedibilidad de la acción de tutela en materia agraria.

#### Requisitos sustanciales

La Sentencia T-532 de 2019 incurrió en desconocimiento del precedente de la Sala Plena sobre las reglas de procedibilidad de la acción de tutela frente a procedimientos administrativos de naturaleza agraria

75. Los incidentantes sostuvieron que la Sentencia T-532 de 2019 desconoció el precedente de la Sala Plena de la Corte relativo a las reglas de procedibilidad que se aplican a las acciones de tutela formuladas contra autoridades que tramitan procedimientos administrativos de tierras, contenido en las sentencias SU-235 de 2016 y SU-426 de 2016. Lo anterior, por cuanto de forma pacífica dichas providencias se habrían abstenido de exigir, como requisito de procedibilidad, la presentación de una solicitud de impulso procesal a la autoridad accionada.

76. La Sala Plena encuentra que la Sentencia T-532 de 2019, en efecto, desconoció el precedente constitucional invocado por los incidentantes, pues la jurisprudencia de esta Corporación en modo alguno ha exigido la formulación previa de una solicitud de impulso procesal como requisito de procedibilidad de la acción de tutela contra procedimientos administrativos de tierras que han incurrido en tardanza o que se han abstenido de resolver definitivamente un trámite de esas características.

77. En ese sentido, la Sentencia SU-235 de 2016[155] estudió el caso de un grupo de campesinos que formularon acción de tutela contra el INCODER y otros órganos estatales y particulares, por la dilación en que había incurrido la autoridad de tierras en el adelantamiento y culminación de los procedimientos de recuperación de baldíos, clarificación de la propiedad y adjudicación de baldíos, que obstaculizaban el acceso a la tierra de los accionantes. En lo que interesa al presente asunto, al momento de establecer las reglas aplicables para examinar la procedibilidad de la solicitud, la Sala Plena reiteró que "[e]l inciso tercero del artículo 86 de la Constitución establece que la tutela es procedente cuando los demandantes no tengan otro medio de defensa judicial,

salvo que la misma se interponga como mecanismo transitorio con el objetivo de evitar un perjuicio irremediable. Por su parte, con fundamento en el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, la Corte ha sostenido que este mecanismo de defensa judicial debe ser eficaz e idóneo para proteger los derechos fundamentales vulnerados o amenazados. Así mismo ha dicho que la eficacia e idoneidad de los mecanismos de defensa judicial que se presentan como principales deben ser analizadas en el caso concreto".

78. En aplicación de estas premisas normativas, la Corte advirtió que los accionantes tenían a su alcance los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho y de nulidad simple. Sin embargo, encontró que los mismos no resultaban idóneos y eficaces en el caso concreto, por cuanto "no conllevan la adjudicación de unos bienes como baldíos, ni permiten ordenar a la administración a llevar a cabo procedimientos administrativos de recuperación de baldíos, ni mucho menos de adjudicación de los mismos". En consecuencia, declaró la procedencia de la solicitud de tutela y pasó a examinar el fondo de la cuestión.

79. A su turno, en la Sentencia SU- 426 de 2016[156] la Sala Plena examinó el caso de un grupo de campesinos que interpuso acción de tutela contra el INCODER por las dilaciones en la resolución de las solicitudes de adjudicación de baldíos que habían presentado ante la entidad. En relación con las reglas de procedibilidad, la Corte reiteró que "[l]a acción de tutela procede cuando (i) no existan otros medios de defensa judiciales para la protección del derecho amenazado o desconocido; cuando (ii) existiendo esos mecanismos no sean eficaces o idóneos para salvaguardar los derechos fundamentales en el marco del caso concreto, evento en que la tutela desplaza el medio ordinario de defensa; o cuando (iii) sea imprescindible la intervención del juez constitucional para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable (art. 86, C.P.), hipótesis en la cual el amparo opera en principio como mecanismo transitorio de protección."

80. Asimismo, señaló que el juez de tutela "debe tener en cuenta circunstancias especiales de los accionantes, tales como su avanzada edad, estado de salud, condición de vulnerabilidad derivada de su situación económica, o si se trata de un sujeto de especial protección constitucional pues, en virtud del artículo 13 superior, y el mandato de igualdad material, el juez de tutela debe efectuar un análisis más amplio para estas personas porque, como lo ha señalado este Tribunal, la cláusula de igualdad constitucional, contenida en el artículo 13 superior, incorpora la obligación asignada al Estado de adoptar medidas en favor de grupos históricamente discriminados o marginados, como ocurre con las víctimas del conflicto armado y, especialmente, de desplazamiento forzado."[157]

81. A partir de lo expuesto, la Sala Plena identificó que los solicitantes en principio podrían contar con dos vías para solucionar sus reclamos. Por una parte, con el procedimiento administrativo de adjudicación y definición de titulación de baldíos consagrado en la Ley 160 de 1994[158] y el posterior cuestionamiento de las decisiones que allí se proferieran a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Por otra parte, con los trámites administrativos y judiciales consagrados en la Ley 1448 de 2011[159], los cuales buscan revertir el despojo ocasionado por el conflicto armado interno.

82. No obstante lo anterior, la Corte declaró la procedencia de la acción de tutela al analizar que la presunta amenaza o vulneración de los derechos fundamentales de los solicitantes obedecía justamente a la ausencia de decisiones a cuestionar, por la vía administrativa o judicial, ante la inacción del INCODER. En ese sentido, sostuvo que "en este caso los accionantes plantean que el Instituto no ha proferido decisión alguna acerca de sus solicitudes de adjudicación, a pesar de que desde el 2014 se efectuó (según el mismo Incoder) la recuperación material de El Porvenir.

Resulta claro entonces que la petición obedece a que, en concepto de los actores, la vía administrativa no ha llegado a respuesta alguna acerca de su situación, hecho que, de ser cierto, podría significar la violación de sus derechos, y la acción de tutela podría ser el mecanismo adecuado para asegurar el avance de las actuaciones administrativas".

83. Bajo tal óptica, la Sala Plena encuentra que los asuntos analizados en las sentencias SU-235 de 2016 y SU-426 de 2016 presentan semejanzas fácticas y normativas importantes. En los dos asuntos se trataba de acciones de tutela formuladas por comunidades campesinas contra la autoridad de tierras por la dilación en la resolución de sus solicitudes de recuperación y adjudicación de baldíos. En uno y otro caso la Corte reiteró pacíficamente las reglas generales de procedibilidad de la acción de tutela, contenidas en el artículo 86 de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991. Ambos fallos valoraron la existencia de mecanismos ordinarios de defensa judicial, pero solo en la segunda decisión se consideró, adicionalmente, la relevancia del procedimiento administrativo para el examen de procedibilidad. Los dos asuntos superaron el examen de procedibilidad y examinaron el fondo de la acción, pues los medios ordinarios de defensa judicial, y el administrativo en el caso de la Sentencia SU-426 de 2016, no resultaron idóneos y eficaces para abordar la controversia. Ninguno de estos fallos estableció un requisito según el cual es necesario determinar si los demandantes han pedido previamente el impulso de las actuaciones ante la autoridad administrativa y, por el contrario, el último precedente incluyó una regla que resaltó la flexibilidad del examen de procedibilidad cuando la acción de tutela es formulada por poblaciones vulnerables, como las comunidades campesinas.

84. Estas reglas de unificación jurisprudencial vinculaban a la Sala Primera de Revisión al instante de proferir la Sentencia T-532 de 2019, por cuanto la cuestión sometida a consideración de la Corte guardaba una estrecha similitud fáctica y jurídica con los asuntos examinados por la Sala Plena en el precedente constitucional. En ese sentido, en los tres casos se encontraban comprometidos los derechos al acceso a la tierra y al debido proceso administrativo de comunidades campesinas, ante la dilación injustificada en la resolución de los procedimientos administrativos de adjudicación de baldíos y de otros asuntos relacionados con la clarificación de la propiedad de la tierra que se surten frente a la ANT (antes INCODER).

85. Pese a esto, la sentencia cuestionada ignoró las pautas de procedibilidad trazadas por la Sala Plena y, contrariando el sentido de las citadas sentencias de unificación, añadió un nuevo requisito procesal a la acción de tutela, al requerir que los solicitantes hubieran acudido previamente ante la ANT a pedir el impulso de los procedimientos administrativos. Esa exigencia modificó el precedente de la Sala Plena sobre la materia y desconoció que, como en el caso de la Sentencia SU-426 de 2016, la falta de respuesta oportuna por parte de la autoridad de tierras evidenciaba la carencia de idoneidad y eficacia del procedimiento administrativo.

86. En todo caso, la Sala advierte que ese requerimiento se apreciaba innecesario y desproporcionado, pues fue justamente la inactividad de la ANT la que impidió la comparecencia de los solicitantes como sujetos procesales en el trámite administrativo, ya que para el momento en que se profirió la Sentencia T-532 de 2019 ni siquiera habían sido notificados debidamente del procedimiento de revocatoria directa de las resoluciones de adjudicación.[160] Lo anterior, no obstante la intensa actividad procesal desplegada por los solicitantes durante varios años ante diversas autoridades que tenían competencia en el asunto.

87. En virtud del principio de autonomía e independencia judicial las salas de Revisión esta Corporación poseen un margen apreciable de discrecionalidad al momento de interpretar y aplicar la jurisprudencia de unificación. Empero, este debe ser ejercido atendiendo a motivos que

lo justifiquen y a criterios de razonabilidad que no contradigan abiertamente la orientación fijada por el Pleno de la Corte. En el presente asunto esos parámetros no fueron observados por la Sentencia T-532 de 2019, pues al realizar el estudio de procedibilidad no se refirió a las sentencias SU-235 y SU 426 de 2016, pese a que, ante la declaratoria de improcedencia decretada en primera instancia, los accionantes las habían invocado expresamente para insistir en el examen de fondo de la acción.

88. En su lugar, el fallo censurado acudió a las sentencias SU-037 de 2009 y T-097 de 2018, que nada tenían que ver con la materia puesta en conocimiento de la Sala Primera de Revisión y que, por lo tanto, prima facie no resultaban aplicables al asunto. La primera decisión estudió el caso de tres magistrados del Tribunal Administrativo del Cesar que interpusieron acción de tutela contra la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el propósito de que se les otorgara la "bonificación por compensación" en condiciones similares a las de sus compañeros del mismo Tribunal. La tutela fue declarada improcedente, pues la Corte estimó que los actores estaban cuestionando un acto administrativo de carácter general y abstracto que debía ser examinado por la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de la acción de simple nulidad. La segunda decisión, a su vez, analizó el caso de varios accionantes que perseguían el reconocimiento de la indemnización sustitutiva de la pensión. La tutela fue declarada improcedente porque los actores no habían solicitado las prestaciones ante el responsable de estas. Así entonces, se trataba de dos fallos que, a diferencia de las sentencias SU-235 y SU-426 de 2016, resolvieron asuntos completamente distintos al propuesto por los aquí incidentantes. En ese orden de ideas, al haberse desconocido el precedente en vigor de la Sala Plena de la Corte Constitucional sobre las reglas de procedibilidad aplicables a la acción de tutela contra acciones y omisiones de la autoridad de tierras en el trámite de procedimientos administrativos de naturaleza agraria, corresponde a esta Corporación declarar la nulidad de la Sentencia T-532 de 2019. La nueva decisión será adoptada por la Sala Plena.

89. Comoquiera que la Corte ha comprobado la ocurrencia de la primera causal de nulidad alegada por los incidentantes, se abstendrá de continuar con el examen consecutivo del segundo cargo propuesto.

## DECISIÓN

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

### RESUELVE:

PRIMERO.- DECLARAR LA NULIDAD de la Sentencia T-532 de 2019, solicitada por el apoderado judicial de Salvador Alcántara y otros.

SEGUNDO.- Por Secretaría General de la Corte Constitucional, REMITIR el expediente al despacho del Magistrado sustanciador del presente asunto, para que se adelante nuevamente el trámite de revisión y se emita decisión sobre el presente asunto.

TERCERO.- Contra esta providencia no procede recurso alguno.

Comuníquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS



Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

Con salvamento de voto

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Con salvamento de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

CARLOS BERNAL PULIDO

AL AUTO 272/20

Referencia: Nulidad de la sentencia T-532 de 2019

Expediente: T-7.207.463

Magistrada ponente: Diana Fajardo Rivera

**Con mi acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Plena de la Corte, suscribo este**

salvamento de voto en relación con la decisión adoptada por la mayoría en el asunto de la referencia. La Sala Plena concluyó que la sentencia T-532 de 2019 debía ser anulada, por cuanto vulneró el derecho al debido proceso de los accionantes. En mi concepto, la referida providencia no vulneró dicho derecho y tampoco incurrió en defecto alguno. En particular, considero que la Sala Primera de Revisión (i) no desconoció el precedente constitucional sobre procedibilidad de la acción de tutela y (ii) no omitió analizar asuntos de relevancia constitucional.

1. La Sala Primera de Revisión no desconoció el precedente constitucional sobre procedibilidad de la acción de tutela

La sentencia anulada no incurrió en desconocimiento del precedente. Esto, por cuanto las sentencias SU 235 y SU 426 de 2016 (i) no tienen los mismos supuestos fácticos y jurídicos de la sentencia T-532 de 2019 y (ii) no contienen la subregla "reiterada, clara y uniforme", según la cual la acción de tutela es el medio principal de defensa cuando la "autoridad agraria" no ha proferido decisión de fondo en los asuntos de su competencia.

1. Las sentencias SU 235 y SU 426 de 2016 no tienen los mismos supuestos fácticos y jurídicos de la sentencia T-532 de 2019

Los supuestos fácticos de la sentencia T-532 de 2019 difieren, en aspectos esenciales, de aquellos de la sentencia SU 235 de 2016. Primero, mientras que, en la sentencia SU 235 de 2016, el proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados había concluido, en el caso resuelto mediante la sentencia T-532 de 2019, los procesos de revocatoria directa, adjudicación y deslinde de tierras que adelanta la Agencia Nacional de Tierras (ANT) se encuentran en trámite. Es más, dado que en la sentencia SU 235 de 2016 el proceso administrativo había concluido, el análisis de la Corte versó sobre la vulneración de los derechos "al debido proceso y de los principios de buena fe y confianza legítima", derivada de la expedición de las resoluciones 334 y 5659 de 2015 por parte del INCODER, que no sobre la "dilación injustificada" en las actuaciones de la entidad accionada. Segundo, mientras que, en la sentencia SU 235 de 2016, los accionantes solicitaron de forma reiterada e inequívoca ante la entidad, dentro de los procedimientos administrativos en curso, que concluyera sus actuaciones, en la sentencia T-532 de 2019 los accionantes acudieron de forma directa a la acción de tutela para solicitar el avance de los procedimientos.

Asimismo, los supuestos fácticos de la sentencia SU 426 de 2016 difieren, en aspectos determinantes, de los de la sentencia T-532 de 2019. En primer lugar, mientras que, en la sentencia SU 426 de 2016, los predios ocupados por los accionantes eran de naturaleza baldía, de tal manera que la "autoridad agraria" podía resolver sobre su adjudicación sin restricción alguna, en la sentencia T-532 de 2019 existen controversias sobre la naturaleza jurídica de los predios[162]. En segundo lugar, en la sentencia SU 426 de 2016, la comunidad accionante solicitó "insistentemente (...) adelantar la aprehensión del inmueble", mientras que, en la sentencia T-532 de 2019, no se acreditó que los accionantes hubieran adelantado actuaciones tendientes a que la entidad concluyera los procedimientos, sino que

acudieron directamente al amparo para el impulso de los procesos administrativos. En tercer lugar, mientras que, en la sentencia SU 426 de 2016, no había evidencia alguna de actividad por parte de la entidad accionada, lo que daba cuenta de la "negligencia demostrada por la Institución en lo que [tenía] que ver con la materialización de la entrega del predio", en la sentencia T-532 de 2019 la Sala Primera de Revisión advirtió que, pese a las complejidades técnicas y las restricciones operativas, la entidad estaba adelantando diversas actuaciones en el marco de los procedimientos administrativos de su competencia.

2. Lejos de lo sostenido por el solicitante de la nulidad, las sentencias SU 235 y SU 426 de 2016 no concluyeron que la acción de tutela es el medio principal de defensa cuando la "autoridad agraria" no ha proferido decisión de fondo en los asuntos de su competencia

Las sentencias SU 235 y SU 426 de 2016 no contienen regla jurisprudencial alguna en relación con la procedibilidad de la acción de tutela como medio principal de defensa ante las posibles "dilaciones injustificadas" de la "autoridad agraria". Primero, por medio de la sentencia SU 235 de 2016, la Corte consideró que el amparo era procedente, dado que (i) la acción de nulidad carecía de idoneidad en el caso concreto y (ii) la acción de restitución de tierras, pese a ser un "mecanismo judicial idóneo", no estaba vigente al momento de la interposición de la acción de tutela. Así, es evidente que esta sentencia no fijó regla alguna sobre la procedibilidad de la acción de tutela en casos de "dilación injustificada" en las actuaciones de la "autoridad agraria". Por el contrario, la Corte, en atención a la jurisprudencia consolidada sobre subsidiariedad de la acción de tutela, analizó (i) si los accionantes tenían otros medios ordinarios de defensa a su disposición y (ii) si, de existir dichos medios, eran idóneos y eficaces "para proteger los derechos fundamentales vulnerados o amenazados"[164]. En consecuencia, la sentencia SU 235 de 2016 no contiene la subregla de procedibilidad presuntamente desconocida y, por el contrario, reitera la jurisprudencia constitucional sobre el carácter subsidiario y residual de la acción de tutela, que fue aplicada por la Sala Primera de Revisión en la sentencia T-532 de 2019.

Segundo, mediante la sentencia SU 426 de 2016, la Corte consideró que la acción de tutela "[era] el mecanismo idóneo para atender la vulneración de los derechos fundamentales" de los accionantes, habida cuenta de las condiciones particulares del caso concreto. No obstante, la Sala Plena precisó que, en los casos de "competencia exclusiva de las autoridades legalmente constituidas para definir la asignación de títulos de un bien baldío", la Sala "debe evaluar si es necesaria la intervención del juez constitucional tomando en cuenta la carga que representa para los tutelantes, en el contexto de sus condiciones personales y en atención a la complejidad fáctica del trámite"[165]. En consecuencia, la sentencia SU 426 de

**2016 no contiene la regla de procedibilidad presuntamente desconocida. Por el contrario, esta decisión de la Sala Plena dispone que, al adelantar el análisis de subsidiariedad, el juez constitucional debe evaluar la necesidad de intervenir en las actuaciones de competencia de la ANT. De esta manera, en la sentencia T-532 de 2019, la Sala Primera de Revisión analizó la subsidiariedad de la acción de tutela bajo los estrictos términos definidos por la jurisprudencia constitucional y, en particular, por la sentencia SU 426 de 2016.**

2. La Sala Primera de Revisión no omitió analizar asuntos de relevancia constitucional

**El solicitante de la nulidad sostuvo que la Sala Primera de Revisión omitió analizar (i) la condición de víctimas de los accionantes y (ii) la "problemática de la gobernanza de la tierra en Colombia"[166]. En mi criterio, la sentencia T-532 de 2019 no omitió arbitrariamente el análisis de dichos elementos. Primero, la Sala Primera de Revisión sí consideró la calidad de víctimas de los accionantes[167]. De un lado, la Sala sostuvo que el amparo concedido a la comunidad accionante implicaba el reconocimiento de un deber de especial protección en su favor y a cargo de la entidad accionada. Esto, habida cuenta de que "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"[168]. De otro lado, la Sala resaltó que la ANT debía desplegar "una especial diligencia, de forma tal que los procedimientos administrativos culminen en un período razonable, habida cuenta de las circunstancias del caso.". Además, en cualquier caso, el solicitante de la nulidad no desvirtuó las consideraciones de la Sala Primera de Revisión en relación con el análisis de subsidiariedad de la acción de tutela. Esto es, que (i) los accionantes contaban con el acompañamiento y la representación de distintas entidades[169] y que (ii) los procedimientos administrativos objeto de cuestionamiento prevén los dispositivos procesales idóneos para solicitar el impulso y la terminación de las actuaciones de la ANT.**

**Segundo, el solicitante no explicó cuál era la relevancia constitucional de los argumentos relacionados con el "problema de la gobernanza de la tierra en Colombia". Al respecto, se limitó a presentar aserciones generales e indeterminadas sobre el asunto, sin explicar cuál habría sido la aplicación concreta de este discurso, y de los diversos elementos expuestos, en la decisión adoptada mediante la sentencia T-532 de 2019. De esta manera, considero que la Sala Primera de Revisión no desconoció deber alguno al no incorporar dichos elementos en su decisión. Esto, dado que (i) las valoraciones personales del solicitante sobre el cumplimiento de un fallo judicial, o el ejercicio de las competencias por parte de las autoridades públicas, no son un asunto de relevancia constitucional que debía ser considerado por la Sala Primera de Revisión y, en cualquier caso, (ii) no hay evidencia alguna de que los elementos presuntamente ignorados habrían modificado el sentido del fallo de manera sustancial y definitiva.**

En tales términos, considero que la sentencia T-532 de 2019 no incurrió en desconocimiento del precedente ni en omisión de asuntos de relevancia constitucional y, por tanto, la Sala Plena ha debido negar la solicitud de nulidad.

**Fecha ut supra,**

**CARLOS BERNAL PULIDO**

## Magistrado

[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).

[16] En el expediente obra prueba de que los procedimientos de revocatoria directa que fueron anulados son los que corresponden a las resoluciones mencionadas en la nota al pie número 15 (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».

[66] Cno. 1, fl. 12.

[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 impostergradable 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.

[101] La tutela fue interpuesta por medio de apoderada judicial, quien, en sede de revisión, sustituyó los poderes a otro abogado para representar a los accionantes (Cno. de revisión, fl. 36).

[102] La magistrada Diana Fajardo Rivera salvó su voto frente a la decisión.

[103] Sentencia T-532 de 2019. M.P. Carlos Bernal Pulido.

[104] De conformidad con el artículo 2.14.19.7.3 del Decreto 1071 de 2015, la "resolución que culmine el procedimiento de deslinde, delimitará el inmueble de propiedad de la Nación por su ubicación, área y linderos técnicos, deslindándolo así de los terrenos de propiedad particular, o determinará las áreas que hayan sido objeto de desecación artificial". Por consiguiente, el procedimiento de deslinde de tierras de la Nación debe ser notificado de forma personal, o mediante edicto, "a titulares de derechos reales principales que figuren en el registro de instrumentos públicos, a los propietarios de los predios colindantes y a los ocupantes que aleguen propiedad privada.". Esto implica que, en el proceso de deslinde del complejo cenagoso "El Garzal", la ANT 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).

[105] Sentencia T-288 de 2018 (M.P. Carlos Bernal Pulido).

[106] De conformidad con la Sentencia C-951 de 2014 (M.P. Martha Victoria SÁCHICA Mendez), 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.

[107] La primera respuesta proferida por la ANT fue notificada a Salvador Alcántara el 26 de febrero de 2018 (Cno. de revisión, fl. 61). La segunda respuesta fue notificada el 9 de mayo de 2019 (Cno. de revisión, fl. 189).

[108] M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[109] M.P. María Victoria Calle Correa.

[110] M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[111] M.P. Mauricio González Cuervo.

[112] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[113] M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[114] M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[115] M.P. Alberto Rojas Ríos.

[116] M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[117] M.P. Carlos Bernal Pulido.

[118] En el presente acápite se seguirán varias de las consideraciones expuestas en el Auto A-149 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera, reiterado -entre otros- en los autos A-352 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera; A-445A de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera; A-485 de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuartas y A-543 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera.

[119] "Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deben surtirse ante la Corte Constitucional."

[120] Autos A-031A de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett; A-164 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño; A-234 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; A-089 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa.

[121] Autos A-325 de 2009. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y A-140 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[122] Autos A-170 de 2009. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; A-145 de 2012. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; A-290 de 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos y A-020 de 2017. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[123] La Sala Plena de la Corte seguirá de cerca la exposición desarrollada en el Auto 025 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.

[124] Autos A-319 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; A-290 de 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos y A-020 de 2017. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[125] Autos A-127A de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil) A-196 de 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil; A-155 de 2013. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y A-271 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera.

[126] Autos A-026 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett; A-276 de 2011. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; A-387A de 2016. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y A-475 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[127] Autos A-179 de 2007. M.P. Jaime Córdoba Triviño; A-301 de 2008. M.P. Jaime Araújo Rentería; A-105 de 2009. M.P. Jaime Araújo Rentería; A-016 de 2013. M.P. Alexei Julio Estrada; A-410 de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo y A-048 de 2017. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[128] La Sala Plena de la Corte seguirá de cerca la exposición desarrollada en el Auto 025 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.

[129] Autos A-104 de 2009. M.P. Jaime Araújo Rentería; A-284 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; A-187 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; A-220 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; A-050 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, y A-090 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

[130] La Sala Plena de la Corte seguirá de cerca la exposición desarrollada en el Auto 025 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.

[131] Autos A-209 de 2009. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y A-155 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[132] "Por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional".

[133] Autos A-009 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y A-326 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo.

[134] Aunque el concepto "jurisprudencia en vigor" fue acuñado por la Corte Constitucional a



través del Auto 013 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo -reiterado en múltiples oportunidades por la Sala Plena-, la causal de nulidad de desconocimiento de la jurisprudencia en vigor de las salas de revisión solo vino a ser claramente establecido a partir del Auto 397 de 2014. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[135] Autos A-397 de 2014. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; A-153 de 2015. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; A-099 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y A-447 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[136] Autos A-397 de 2014. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; A-188 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y A-043A de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[137] Auto 020 de 2017. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[138] Autos A-549 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; A-099 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, A-389 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y A-457 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[139] Autos A-397 de 2014. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y A-186 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos.

[140] Auto 447 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[141] Autos A-208 de 2006. M.P. Jaime Córdoba Triviño; A-288 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa y A-020 de 2017. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[142] Auto 447 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[143] Auto 020 de 2017. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[144] Autos A-270 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; A-319 de 2013. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; A-319 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y A-229 de 2017. M.P. José Antonio Cepeda Amarís.

[145] Auto 447 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. La excepcionalidad y exigencia de esta causal fue demostrada en el Auto 588 de 2016 M.P. Aquiles Arrieta Gómez, mediante el cual se declaró la nulidad de la Sentencia T-288 de 2013 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Al respecto, dicha providencia indicó que la causal de nulidad por desconocimiento del precedente había prosperado en los Autos 080 de 2000 .M.P. José Gregorio Hernández Galindo; A-084 de 2000. M.P. Fabio Morón Díaz; A-100 de 2006. M.P. Manuel José cepeda Espinosa; A-009 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; A-050 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; A-144 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; A-155 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; A-381 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y A-132 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Asimismo, la excepcionalidad y exigencia de la causal de nulidad también se evidencia si se tiene en cuenta que, con posterioridad al Auto 397 de 2017 (M.P. Alejandro Linares Cantillo), la misma ha sido aceptada por la Sala Plena de la Corte Constitucional en contadas ocasiones. Por ejemplo, pueden consultarse los autos 186 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos; A-229 de 2017. M.P. José Antonio Cepeda Amarís; A-449 de 2017. M.P. José Fernando Reyes Cuartas y A-031 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido.

[146] Autos 549 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; A-389 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y A-457 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[147] Idem., y Auto A-099 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[148] La Sala Plena de la Corte seguirá de cerca la exposición desarrollada en el Auto 025 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.

[149] Auto A-099 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[150] Autos A-403 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; A-539 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y A-383 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido.

[151] Autos A-052 de 2012. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; A-389 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y A-383 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido.

[152] Autos A-046 de 2011. M.P. Nilson Pinilla Pinilla; A-254 de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y A-090 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

[153] Autos A-549 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y A-457 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[154] Autos A-389 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y A-150 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa.

[155] M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[156] M.P. María Victoria Calle Correa.

[157] La sentencia SU-426 de 2016 enfatizó que "la Corte ha establecido que la acción de tutela es por regla general el mecanismo idóneo para atender la vulneración de los derechos fundamentales de este sector poblacional, al tratarse, en efecto, de sujetos titulares del estatus de especial protección constitucional".

[158] "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones"

[159] "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones."

[160] 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...".

[161] De esta manera, entre el 15 de noviembre de 2013 y el 26 de abril de 2017, los accionantes y otros habitantes del sector presentaron al menos cuatro solicitudes de información al extinto INCODER sobre los procedimientos de revocatoria directa de las resoluciones de adjudicación de baldíos, el procedimiento de deslinde del complejo cenagoso "El Garzal", si la entidad adelantaba algún otro procedimiento agrario en el corregimiento y también pidieron una cita para establecer un diálogo formal con las autoridades en relación con su caso. Aunado a lo expuesto, desde el 9 de junio de 2011 le solicitaron al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que se requiriera al INCODER para que entregara las 64 resoluciones de adjudicación.

[162] En la sentencia T-532 de 2019, la ANT inició los procesos de revocatoria directa de las resoluciones de adjudicación, por cuanto había terceros que alegaban ser propietarios de los predios adjudicados (Cno. 1, fls. 235 a 300 y Cno. anexos. 1 fls. 1 a 299).

[163] La Sala Primera de Revisión constató que, de conformidad con las pruebas allegadas al proceso en sede de revisión, la entidad accionada, en ejercicio de sus competencias, estaba adelantando múltiples actuaciones recientes dentro de todos los procedimientos administrativos referidos por la comunidad accionante. Primero, respecto de los procedimientos de revocatoria directa de las 62 resoluciones de adjudicación de baldíos, la entidad solicitó la ubicación de los expedientes correspondientes y el trámite "de las respectivas certificaciones de no ubicación de expedientes, para luego dar inicio a las actuaciones administrativas de reconstrucción", en caso de que estos no fueran ubicados. Segundo, en relación con el procedimiento de deslinde del complejo cenagoso "El Garzal", la ANT adelantó las jornadas de notificación masiva de la Resolución 106 de 2013, las cuales tuvieron lugar en los corregimientos de El Garzal y San Luis entre los días 23 y 26 de abril del año 2019. Es más, aún después de proferida la sentencia T-532 de 2019, la ANT surtió distintas actuaciones al interior de los procedimientos administrativos que se desarrollan actualmente en el corregimiento de El Garzal. Por ejemplo, entre los días 2 y 14 de diciembre de 2019, la entidad llevó a cabo la inspección ocular correspondiente al proceso de deslinde del complejo cenagoso "El Garzal", en el marco de la cual adelantó el levantamiento topográfico de 4500 hectáreas de las 14000 que componen dicho complejo cenagoso.

[164] Sentencia SU 235 de 2016, fj. 27.

[165] Sentencia SU 426 de 2016, fj. 3.4.

[166] Cno. de nulidad, fl. 20.

[167] Según la jurisprudencia constitucional "no es posible invocar esta causal cuando hubo en efecto un análisis en la sentencia, solo que el solicitante discrepa de su sentido". Ver el auto 486 de 2015.

[168] Los accionantes allegaron al proceso las constancias de inclusión en el Registro Único de Víctimas (Cno. 2, fls.106 a 192).

[169] Cno. 1, fl. 12.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Compilación Jurídica MINTIC

n.d.

Última actualización: 31 de diciembre de 2022 - (Diario Oficial No. 52249 - 15 de diciembre de 2022)



**MINTIC**