

## Sentencia T-407A/22

Referencia: expediente T-8.114.243

Acción de tutela instaurada por la Asociación de Productores Agropecuarios Emprendedores de la Altillanura - ASPROAGROLLANOS- contra la Agencia Nacional de Tierras -ANT- y otros.

Magistrado Ponente:  
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá, D.C. diecisiete (17) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

La Sala Octava de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Natalia Ángel Cabo y Diana Fajardo Rivera y el magistrado José Fernando Reyes Cuartas, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales profiere la siguiente:

### SENTENCIA

#### I. ANTECEDENTES

1. El 18 de diciembre de 2019 la Asociación de Productores Agropecuarios Emprendedores de la Altillanura -en adelante ASPROAGROLLANOS-<sup>1</sup> invocando el artículo 87 de la Constitución Política, desarrollado mediante la Ley 393 de 1997, instauró **acción de cumplimiento** contra la Agencia Nacional de Tierras -en adelante ANT-. Solicitó dar “plena aplicación al artículo 64 de la Constitución” el cual impone al Estado el deber de “promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios” norma constitucional aplicable, según la accionante, a “los ocupantes de tierras ociosas administradas por el Estado”.

#### Hechos relevantes

2. El 22 de noviembre de 2004 los asociados de ASPROAGROLLANOS ocuparon los predios San Luis, Los Ángeles y Luz Mar en el municipio de Puerto López -Meta- Vereda Cumaralito.

3. Afirman que según los certificados de tradición y libertad<sup>2</sup> los predios son del Estado desde el año 1998. Ello con ocasión de la medida cautelar adoptada por la Fiscalía dentro de un proceso de extinción del dominio<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> La acción de tutela la instauró Mauricio Eligio Beltrán Cristancho de acuerdo con el poder otorgado por Omar Ricardo Rivera Jara representante legal de ASPROAGROLLANOS. En el folio 81 del cuaderno 1 de primera instancia reposa el poder. En los folios 82 y 83 del cuaderno 1 de primera instancia reposa certificado de existencia y representación legal de la asociación expedido por la cámara de comercio de Villavicencio. Son 31 personas las asociadas. En los folios 89 a 100 del cuaderno 1 de primera instancia se relata el caso concreto de cada uno de ellos, se refieren sus datos personales y se relata la posesión de los predios y las construcciones realizadas, entre otras cosas.

<sup>2</sup> En los folios 101 a 119 del cuaderno 1 de primera instancia obra certificado de libertad y tradición del predio con matrícula inmobiliaria número 234-2913.

<sup>3</sup> Anotación número 5 de los certificados de libertad y tradición, folio 102 del cuaderno 1 de primera instancia.

4. Aclaran los accionantes que dichos predios para el año 2004 estaban abandonados y sus tierras eran áridas<sup>4</sup>. Sin embargo, su trabajo en las tierras les ha permitido desarrollar ganadería en cría, ceba y lechería. También producen pastos y frutales como piña, cítricos, aguacates, mangos, guanábana. Igualmente hay producción de maderables como eucalipto, acacia, caucho, cedro y pino. Asimismo, producen cereales como arroz, maíz y soya.

5. El 26 de agosto de 2004 se profirió sentencia de extinción de dominio frente a tales bienes. El 14 de septiembre de 2004, un mes después de dictada la sentencia, se dispuso una destinación provisional con vocación agraria a favor de Inversiones Vargas Rey. Afirman los accionantes que ninguno de los miembros de la asociación ASPROAGROLLANOS conoció a la firma Vargas Rey y/o al señor Jairo Rey, ni a sus 900 cabezas de ganado y quien supuestamente tuvo la custodia de los tres predios hasta el 2010. Según los accionantes nadie se opuso a la ocupación ni al trabajo ejecutado en esas tierras.

6. El 14 de febrero de 2005, el Juzgado Primero Especializado de Bogotá ordenó que los predios quedaran a disposición del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado -en adelante FRISCO- que administraba la Dirección Nacional de Estupefacientes -en adelante DNE-.

7. Mediante sentencia T-299 del 27 de abril de 2009, la Corte Constitucional protegió el derecho de ciudadanos en situación de desplazamiento<sup>5</sup>. Para lo pertinente en este caso, se resalta la respuesta de la ANT en el proceso:

“En cuanto a los predios Luz Mar, San Luis y los Ángeles, manifestó que una vez hecho el respectivo análisis y tras determinar que el arrendatario estaba en el predio antes de que se hiciera la entrega material al INCODER y que su situación era incierta ante la suspensión de la diligencia de desalojo, el Consejo Nacional de Estupefacientes decidió en sesión del 11 de julio del 2008 revocar la resolución de transferencia en lo que corresponde a estos predios. Los actos administrativos que protocolizarán esta decisión están siendo objeto de las últimas revisiones y ajustes por la Dirección Nacional de Estupefacientes y este Instituto. Cuando se de lo anterior, este predio saldrá del patrimonio del INCODER y a partir del registro del respectivo acto administrativo estará a cargo de la Dirección Nacional de Estupefacientes, quien en virtud de la legislación que le gobierna determinará qué procede para su administración y recuperación. Hasta el momento, el INCODER no ha formalizado el diligenciamiento y recepción de formularios de inscripción de los aspirantes al subsidio de tierras”.

---

<sup>4</sup> Cuatro relatos de ocupantes constituyen la primera evidencia de estas circunstancias: Hilda Inés Rincón Mora, Oscar Tulio Quiroga Alba, Flora Nelly Acosta y Ferney Guarnizo Marín.

<sup>5</sup> “**Segundo. ORDENAR** a Acción Social, en coordinación con la Gobernación del Guaviare, la Gobernación del Meta, la Alcaldía Municipal de la Macarena, la Alcaldía Municipal de Mesetas, la Alcaldía Municipal de Vistahermosa, la Alcaldía Municipal de San Juan de Arama, la Alcaldía Municipal de Puerto Concordia, la Alcaldía Municipal de Puerto Rico, la Alcaldía Municipal de la Carpa, que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia: (i) adopten las medidas necesarias para asegurar que la atención a la población desplazada a cargo de cada entidad, y las gestiones de los recursos necesarios para el efecto; (ii) inicien las acciones necesarias para evaluar la situación de las personas en cuyo nombre se instauró la tutela que aún no han sido inscritas en el RUPD, habiendo declarado su condición y comprobando haber sido desplazadas por el temor generado por los enfrentamientos entre la acción legítima de Fuerza Pública y el accionar ilegal de los grupos armados organizados al margen de la Ley; (iii) orienten a estas personas respecto de los beneficios a que tienen derecho por su condición; (iv) y coordinen con las entidades encargadas de manejar la oferta institucional para la población desplazada el otorgamiento de los beneficios correspondientes. **Tercero. ORDENAR** a Acción Social que, dentro de los 15 días siguientes a la notificación de esta providencia, coordine con la entidad demandante la localización de las personas en cuyo nombre se instauró la demanda y que aún no hayan declarado su condición de desplazadas, con el fin de que se evalúe su situación concreta para efectos de definir su inscripción o la negativa de la misma en el Registro Único de Población Desplazada; y se garantice a quienes tuvieron la condición de desplazados, en los términos de la Ley, su inclusión en los programas y la obtención de los beneficios pertinentes”.

8. En marzo de 2010 la DNE ordenó al Inspector de Policía de Puerto López desalojar el predio Los Ángeles. Dicho desalojo nunca se materializó.

9. El 23 de agosto de 2011 los accionantes radicaron una petición ante la Subgerencia de Gestión y Desarrollo Productivo y la Subgerencia de Promoción Acompañamiento, Seguimiento y Asuntos Étnicos del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -en adelante INCODER- con el fin de que se considerara acompañar el trámite para la adjudicación de los predios<sup>6</sup>. La solicitud la respaldó el alcalde<sup>7</sup> y el Concejo Municipal de Puerto López<sup>8</sup> quienes se ofrecieron como garantes del proceso ante el INCODER “para solucionar el problema definitivamente de más de 150 familias, entre desplazados y campesinos sin tierra, que han permanecido allí por más 6 años de manera tranquila e ininterrumpida”. En concreto, solicitaron una solución pronta y positiva respecto a la legalización de los mencionados predios. De esta petición nunca se obtuvo respuesta.

10. En el año 2013 un ocupante expresó ante el Instituto Geográfico Agustín Codazzi su voluntad de pagar impuesto predial<sup>9</sup>. Según manifestación de la accionante ese mismo año el Instituto Geográfico Agustín Codazzi generó las resoluciones y adjudicó las cédulas respectivas para que los ocupantes pagaran el impuesto predial desde el año 2014.

11. Según el escrito de tutela, el 23 de septiembre de 2016<sup>10</sup>, el señor Oscar Tulio Quiroga Alba, en representación de la Asociación de Vecinos de Nuevo Horizonte, solicitó a la ANT la adjudicación de 86 inmuebles, comprendidos en los predios de mayor extensión, los bienes Luz Mar, Los Ángeles y San Luis. Sin embargo, no obtuvo respuesta.

12. El 26 de octubre de 2016<sup>11</sup>, el señor Martín Giraldo solicitó a la Sociedad de Activos Especiales SAS -en adelante SAE- información relacionada con los trámites para legalizar 12 hectáreas, pertenecientes a un inmueble de mayor extensión denominado Los Ángeles, del municipio de Puerto López -Meta-, identificado con matrícula inmobiliaria número 234-2914.

13. Mediante Resolución del 2 de mayo de 2017, la SAE entregó con destinación definitiva a la ANT los tres predios referidos. Uno días después la ANT visitó el territorio con el fin de informar el trámite a seguir para legalizar la ocupación.

14. El 24 de julio de 2017<sup>12</sup>, el señor Oscar Tulio Quiroga Alba pidió a la SAE información acerca del procedimiento para legalizar 19.6 hectáreas que ocupa dentro del predio de mayor extensión denominado San Luis.

15. Acorde con el escrito de tutela, en agosto de 2017, el señor Martín Giraldo, en su condición de ocupante de un predio y transcurridos tres meses desde la

---

<sup>6</sup> Folio 137 del cuaderno 1 de primera instancia.

<sup>7</sup> Folio 138 ibidem.

<sup>8</sup> Folio 139 ib.

<sup>9</sup> Folio 141 ib.

<sup>10</sup> Folios 145 y 146 ib. Sobre esta afirmación se observa que la petición la presentó el señor Martín Alfonso Giraldo Torres, en los siguientes términos “*Respetuosamente me dirijo a ustedes para solicitar una REVISION DE INSPECCION OCULAR, en una visita de campo, para evaluación de mejoras realizadas y expedición de número de cédula catastral, en un terreno de 12 hectáreas, sobre el cual ejerzo posesión pacífica desde hace varios años, en la vereda de Cháviva, municipio de Puerto López, ubicado dentro del terreno 0002-00100080-000 y con ello poder realizar mi pago de impuesto predial.*” Expediente T-8.114.243, cuaderno 1 de primera instancia, folio 141.

<sup>11</sup> Folios 147 y 148 ib.

<sup>12</sup> Folio 161 ib.

expedición del Decreto 902 de 2017, solicitó a la ANT que le indicara los trámites para la adjudicación del predio que ocupa. En la respuesta se le explicó el procedimiento. Especialmente se le informó que el artículo 27 de ese decreto establece la posibilidad para que el interesado demuestre la ocupación del inmueble con anterioridad al 29 de mayo de 2017 -fecha en la que entró en vigencia el Decreto 902 de 2017- en aras de que proceda a elegir el régimen que considere más favorable para la eventual adjudicación. De esta forma, “demostrar la ocupación de los cinco años, es fundamental para iniciar el proceso de adjudicación, pero además con la expedición del decreto ley 902 en 2017 también es factor para que el peticionario proceda a elegir el régimen que considere más favorable para la eventual adjudicación”.

16. En el año 2018, Martín Giraldo solicitó a la ANT información en relación con el trámite de legalización para los habitantes, tenedores, poseedores y/o ocupantes de los predios Luz Mar, San Luis y Los Ángeles. Le informaron que se debía diligenciar el Formulario de Sujetos de Ordenamiento FISO<sup>13</sup>. En la Unidad de Gestión Territorial de Tierras de Villavicencio se sugirió acudir en grupos de 10 personas para diligenciar ese formulario para la adjudicación.

17. El 31 de julio de 2018, se les informó que la SAE ordenó a la alcaldía de Puerto López desalojar a los ocupantes de dichos inmuebles. Desalojo que se llevaría a cabo desde el 6 al 10 de agosto de 2018<sup>14</sup>.

18. El 3 de agosto de 2018, el señor Oscar Tulio Quiroga Alba formuló acción de tutela para solicitar la suspensión “de cualquier desalojo hasta tanto no se verifique la posibilidad de adjudicarle el predio que he venido ocupando desde hace más de 13 años y que se denomina parcela No 18 los Alcaravanes”<sup>15</sup>. A esta acción de tutela se acumularon varias acciones más.

19. El Juzgado Promiscuo de Familia de Puerto López amparó los derechos fundamentales de los ocupantes de los predios San Luis, Los Ángeles y Luz Mar<sup>16</sup>. En consecuencia, advirtió que la diligencia de desalojo se debería llevar a cabo, brindándoles albergue provisional a la población víctima de desplazamiento, asegurando la concurrencia de las entidades del nivel nacional para que impulsen los trámites que incluyan a quienes van a ser desalojados en programas de vivienda y políticas de atención a la población vulnerable, igualmente, requirió a los órganos de control para brindar acompañamiento a las comunidades en el proceso de desalojo. Esta decisión fue confirmada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, quien adicionó como exigencia la elaboración de un censo.

20. El 16 de agosto de 2018 se llevó a cabo una segunda caracterización de los ocupantes. Los campesinos fueron citados a la Biblioteca de Puerto López y allí diligenciaron el Formulario de Inscripción de aspirantes a la selección y adjudicación de las tierras ingresadas en el Fondo Nacional Agrario -FNA-<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> Folios 171 a 177 ib.

<sup>14</sup> Folio 184 ib. En este documento, fechado del 30 de julio de 2018, el Alcalde de Puerto López se dirige a diferentes entidades estatales, comunicándoles que del 6 al 10 de agosto se llevaría a cabo una diligencia de desalojo en los predios rurales Luz Mar, Los Ángeles y San Luis.

<sup>15</sup> Folios 178 a 183 ib.

<sup>16</sup> En los folios 216 a 229 del cuaderno 2 de primera instancia obra sentencia de tutela en la cual se evidencia la acumulación de 15 acciones de tutela, dentro de las que se encuentra la del señor Oscar Tulio Quiroga Alba.

<sup>17</sup> Folios 231 y 232 del cuaderno 2 de primera instancia.

21. En septiembre de 2018, Omar Ricardo Rivera Jara, presidente de ASPROAGROLLANOS, solicitó a la ANT -Oficina de Villavicencio- información frente al trámite de adjudicación. Se le indicó que en la base de datos no aparecía radicado alguno, ni por número de cédula ni por nombre y apellido.

22. En octubre de 2018 los accionantes obtuvieron certificados de arraigo y presentaron declaración extrajuicio sobre la ocupación pacífica en los predios<sup>18</sup>.

23. El **27 de mayo de 2019, los actores instauran otra acción de tutela**<sup>19</sup>.

24. A finales de julio de 2019 se conoció el acta de una reunión de la Defensoría del Pueblo, la SAE y la ANT celebrada el 2 de mayo de ese mismo año, en la cual se determinó que los terrenos serían entregados a la Asociación de Desplazados Esperanza y Paz -en adelante ASODESPAZ-<sup>20</sup>.

25. Para el 2, 3 y 4 de septiembre de 2019 la alcaldía de Puerto López programó la ejecución del censo<sup>21</sup>. Sin embargo, la comunidad se opuso.

26. El **13 de noviembre de 2019**<sup>22</sup> ASPROAGROLLANOS elevó petición ante la ANT para solicitar información sobre la documentación necesaria para continuar con el proceso de adjudicación iniciado a finales de mayo de 2017.

27. A partir de los hechos relatados, la asociación accionante destaca la constante renuencia de las accionadas en hacer cumplir la ley y, en consecuencia, de adjudicarles las tierras ocupadas desde el año 2004. Por ello solicitó al juez de la acción de cumplimiento:

27.1. Ordenar a la ANT aplicar el mandato legal del artículo 65 de la Ley 160 de 1994 que ordena a esa agencia verificar las condiciones para la adjudicación de las tierras baldías mediante solicitud previa de parte interesada, solicitud presentada el 13 de noviembre de 2019.

27.2. Ordenar a la ANT cumplir a cabalidad con el mandato del artículo 2 del Decreto Ley 902 de 2017 el cual indica que el mismo se aplica a todas las personas que ejerzan o pretendan ejercer derechos sobre predios rurales en los programas para efectos de acceso a tierra o formalización.

27.3. Ordenar que la formalización de las tierras se haga a favor de los siguientes integrantes, fundadores y adherentes, de la asociación ASPROAGROLLANOS con estricto apego al artículo 26 del Decreto Ley 902 de 2017, el cual, les otorga prelación para la asignación de derechos sobre baldíos:

| Nº | NOMBRE                         | CÉDULA   |
|----|--------------------------------|----------|
| 1  | AGOSTA MUÑOZ FLORA NELLY       | 21181225 |
| 2  | ARANGUREN JOYA DORA ANA        | 33447000 |
| 3  | ARANGUREN JOYA EDGAR CLODOMIRO | 19088810 |
| 4  | ARANGUREN JOYA PEDRO ANTONIO   | 9520224  |
| 5  | BEJARANO CÁRDENAS BELARDINO    | 86054474 |
| 6  | CUBILLOS BRICEÑO LIGIA         | 30971958 |
| 7  | GAVIRIA FAJARDO FREDY          | 86039325 |

<sup>18</sup> Folios 233 a 235 ibidem.

<sup>19</sup> La demanda relata este hecho sin dar información en relación con la acción de tutela y los fallos.

<sup>20</sup> Folios 254 a 259 del cuaderno 2 de primera instancia.

<sup>21</sup> Folio 260 ibidem.

<sup>22</sup> Folio 267 ib.

|    |                                   |            |
|----|-----------------------------------|------------|
| 8  | GIRALDO TORRES MARTIN ALFONSO     | 17354704   |
| 9  | GÓMEZ ARAGÓN RICARDO              | 7527144    |
| 10 | GONZÁLEZ VARACALDO LUZ DARY       | 21178220   |
| 11 | GORDILLO MORA OSCAR ARIEL         | 17387237   |
| 12 | GUARNIZO MARÍN FERNEY             | 17412716   |
| 13 | GUTIÉRREZ PARRADO JORGE ENRIQUE   | 86042012   |
| 14 | HERNÁNDEZ MONTILLA LIRO           | 17326517   |
| 15 | INFANTE BRITO CARMEN SOFÍA        | 21188337   |
| 16 | LÓPEZ RINCÓN EDGAR                | 7837652    |
| 17 | MORENO ORTIZ JHON MAICOLT         | 1121825671 |
| 18 | NARANJO NARANJO JAVIER ALONSO     | 10159792   |
| 19 | NÚÑEZ BERNAL HÉCTOR               | 83233391   |
| 20 | NÚÑEZ BERNAL ROGELIO              | 4922939    |
| 21 | ORTIZ HERNÁNDEZ JAIRO             | 8191706    |
| 22 | PENA BUSTOS HENRY ARMANDO         | 86064296   |
| 23 | QUIROGA ALBA OSCAR TULIO          | 19382732   |
| 24 | RIVERA JARA OMAR RICARDO          | 17346447   |
| 25 | RODRÍGUEZ CALDERÓN HENRY ANTONIO  | 17323225   |
| 26 | ROJAS OCHOA DANNA MARITZA         | 1121921723 |
| 27 | SALAZAR PEÑALOZA YIMI             | 17334822   |
| 28 | SALDANA HÉCTOR                    | 3048184    |
| 29 | TEJEDOR MURCIA BLANCA             | 40367270   |
| 30 | VERDUGO DE MARTÍNEZ MARÍA SILBINA | 41466697   |
| 31 | YARA LOZANO HENRY                 | 19438683   |

27.4. Decretar como medida cautelar la suspensión provisional de las Resoluciones 232 del 12 de abril de 2017 y 1464 del 14 de noviembre de 2017, mediante las cuales, la SAE dispuso el desalojo de los predios San Luis, Luz Mar y Los Ángeles, identificados respectivamente con los folios de matrícula inmobiliaria números 234-2915, 234-2913 y 234-2914, ubicados en la Vereda Cumaralito del Municipio de Puerto López -Meta-.

#### **Trámite procesal de la acción de tutela**

28. El 27 de enero de 2019<sup>23</sup> el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio dispuso dar trámite de **acción de tutela** a la acción de cumplimiento presentada por ASPROAGROLLANOS. Consideró que según el artículo 9 de la Ley 393 de 1997 la acción de cumplimiento no procede “para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la acción de tutela”. Al advertir que “la actuación surtida ante la administración podría estarse conculcando derechos fundamentales, tales como el derecho de petición e incluso el debido proceso”, estimó pertinente darle trámite de acción de tutela.

29. Por ende, admitió la solicitud de amparo y ordenó notificar a la entidad accionada para que ejerciera sus derechos de defensa y contradicción.

#### **Respuesta de la Agencia Nacional de Tierras<sup>24</sup>**

30. Solicitó negar la acción de tutela con base en la información suministrada por la Subdirección de Acceso a Tierras. Acorde con dicho informe los predios denominados “Luz Mar, Los Ángeles, San Luís”, ubicados en el municipio de Puerto López, aún no han sido adjudicados porque la SAE debe recuperarlos y entregarlos a la ANT. Una vez saneados en su totalidad, se procederá a la asignación conforme a lo establecido en el Decreto Ley 902 de 2017.

<sup>23</sup> Folio 270 ib.

<sup>24</sup> Folios 274 a 278 ib.

31. Aseguró que los tres inmuebles referidos “no ostentan la condición de baldíos, sino que son predios que fueron sujetos de extinción de dominio y, posteriormente, transferidos a la Sociedad de Activos Especiales-SAE-”<sup>25</sup>.

32. Si bien la titularidad legal está en cabeza de la ANT, la SAE aún no ha efectuado la entrega material de los predios a la ANT. Para hacer efectiva su transferencia deben estar totalmente saneados, tal como lo dispone el Decreto 1071 de 2015, Título 17, Artículo 2.14.17.10. Hasta que ello no se materialice la ANT no puede efectuar adjudicación y titulación alguna.

33. El artículo 93 de la Resolución 740 de 2017, en cuanto a las ocupaciones irregulares de baldíos o bienes fiscales con posterioridad al 29 de mayo de 2017, prevé: “[l]as ocupaciones que se realicen sobre baldíos de la Nación o bienes fiscales patrimoniales del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral con posterioridad al 29 de mayo de 2017 no generarán derecho alguno a su titulación o regularización, toda vez que quedarán desde esa fecha afectos a las reglas de adjudicación directa mediante el RESO. En su lugar se ordenará el desalojo de los ocupantes irregulares”.

34. Advirtió que los predios reclamados “están siendo ocupados de manera irregular por algunas personas de la zona, situación que ha dificultado la entrega material de estos inmuebles a la Agencia Nacional de Tierras, ocupación que no se puede alegar en favor de dichas personas”.

35. Indicó que el trámite de adjudicación de esos bienes debe ceñirse a las reglas establecidas en el Decreto Ley 902 de 2017, con la inscripción en el Registro de Sujetos de Ordenamiento -en adelante RESO-. Así, los aspirantes serán calificados y se determinará si los predios son susceptibles o no de adjudicación.

36. Resaltó que, en reiteradas oportunidades<sup>26</sup>, se informó a los actores frente a la necesidad de que los ocupantes de los inmuebles diligenciaran el Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento -FISO- y así ser incluidos en el RESO. Al revisar la base de datos de la entidad ese requisito no lo han cumplido, ya que los formularios que allegaron a la Unidad de Gestión Territorial Oriente el día 13 de noviembre de 2019 corresponden al trámite de adjudicación por Ley 160 de 1994; situación que no es aplicable en el presente caso, toda vez que, como se precisó, el marco legal aplicable es el establecido en el Decreto Ley 902 de 2017 de baldíos o bienes fiscales con posterioridad al 29 de mayo de 2017<sup>27</sup>.

37. Expuso que la entidad no puede aplicar el artículo 26 del Decreto Ley 902 de 2017, así como tampoco formalizar tierras a favor de los actores. En su lugar, exhortó a los solicitantes a surtir la totalidad de las etapas procesales establecidas legalmente para culminar el trámite de adjudicación de predios baldíos.

38. Advirtió que carece de competencia para pronunciarse respecto de la suspensión provisional de las resoluciones con las cuales la SAE ordenó el

---

<sup>25</sup> i) Folio de Matrícula Inmobiliaria N° 234- 2913 predio Luz Mar: Anotación N° 19; ii) Folio de Matrícula Inmobiliaria N° 234-2914 predio Los Ángeles: Anotación N° 19; y iii) Folio de Matrícula Inmobiliaria N° 234-2915 predio San Luís: Anotación N° 19.

<sup>26</sup> Mediante los oficios identificados con los radicados 20194200298131 del 29 de abril de 2019, 20194000450091 del 10 de junio de 2019 y 20194200588041 del 29 de julio de 2019.

<sup>27</sup> Como prueba de ello, se anexa: i) copia del oficio 20194200298131 del 29 de abril de 2019, un (1) folio, en dos (2) caras útiles; ii) copia del oficio 20194000450091 del 10 de junio de 2019, tres (3) folios, en seis (6) caras útiles; y iii) copia del oficio 20194200588041 del 29 de julio de 2019, un (1) folio, en dos (2) caras útiles.

desalojo de los predios “Luz Mar, Los Ángeles, San Luís”, toda vez que se expidieron en el marco del proceso de extinción de dominio adelantado.

### **Fallos de tutela adoptados**

39. **Primera instancia.** El Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, en fallo<sup>28</sup> del 7 de febrero de 2020, declaró la *carencia actual de objeto por hecho superado*, al estimar que, “con ocasión al traslado de la tutela”, la accionada dio respuesta congruente y de fondo a la petición elevada por la accionante.

40. **Impugnación.** ASPROAGROLLANOS, mediante escrito<sup>29</sup> del 11 de febrero de 2020, impugnó la anterior decisión para solicitar su revocatoria.

41. **Segunda instancia.** El Tribunal Administrativo del Meta, por sentencia<sup>30</sup> del 17 de marzo de 2020, revocó el fallo impugnado y, en su lugar, *negó el amparo solicitado*, al aducir razones de improcedencia.

### **La revisión ante la Corte Constitucional y el Auto 300 de 2021 con el cual se anularon las actuaciones surtidas dentro del trámite de la acción de tutela**

42. La Sala de Selección de Tutelas Número Cuatro<sup>31</sup> de esta Corte, en Auto del 16 de abril de 2021, seleccionó el expediente T-8.114.243 para su revisión y, según el sorteo realizado, lo repartió al Despacho del Magistrado José Fernando Reyes Cuartas para que se tramitara y se proyectara la sentencia correspondiente.

43. Mediante Auto 300 del 15 de junio de 2021, la Sala Octava de Revisión declaró la nulidad de todas las actuaciones surtidas en el proceso de tutela de la referencia, desde el auto admisorio de la demanda, proferido el 27 de enero de 2019 por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio. En consecuencia, ordenó devolver el expediente a esa autoridad judicial para que vinculara a la Sociedad de Activos Especiales -SAE-, a la asociación ASODEPAZ y a los que considerara pertinentes. Igualmente dispuso que, una vez se surtiera lo anterior y se adoptaran las decisiones a que hubiere lugar, se remitiera el expediente a esta Corte para lo correspondiente.

### **El trámite adelantado en virtud de lo ordenado por la Corte Constitucional**

44. El 15 de agosto de 2022 la Secretaría General de la Corte Constitucional remitió al despacho sustanciador el expediente digital enviado por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio. Según informe secretarial del juzgado, lo ordenado mediante Auto 300 del 15 de junio de 2021 se ejecutó de la siguiente manera:

45. En providencia del 3 de diciembre de 2021, el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio vinculó a la Sociedad de Activos Especiales -SAE-, a la sociedad ASODEPAZ y al Municipio de Puerto López.

46. La **Agencia Nacional de Tierras** rindió informe en relación con las actuaciones desarrolladas en el marco de las peticiones presentadas por la

---

<sup>28</sup> Folios 307 a 311 del cuaderno 2 de primera instancia.

<sup>29</sup> Folios 313 a 331 ibidem.

<sup>30</sup> Folios 70 a 85 del cuaderno de segunda instancia.

<sup>31</sup> Integrada por los Magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo y Cristina Pardo Schlesinger.

accionante.

47. Mediante memorando 20204200016763 del 6 de febrero de 2020, se advirtió la imposibilidad jurídica para adjudicar a favor de ASPROAGROLLANOS los predios “Luz Mar, Los Ángeles y San Luis”, debido a que tienen una destinación específica para ser adjudicados a familias campesinas que conforman ASODEPAZ, víctimas del conflicto armado.

48. ASPROAGROLLANOS es ocupante irregular de los predios. Sin embargo, no ha sido posible desalojarlos en atención a las órdenes de tutela adoptadas en sentencias del 17 de agosto de 2018 y 08 de febrero de 2019, esta última proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio -Sala de Decisión Civil, Familia y Laboral-. En tales fallos se condicionó el desalojo a la elaboración de un censo y a la reubicación de las familias.

49. Mediante la comunicación 420-CS2020-014509 de junio de 2020, la SAE informó a la ANT que las Resoluciones 232 del 12 de abril de 2017 y 1464 del 20 de noviembre de 2017, con las cuales se ordenó la recuperación física de los predios a fin de proceder con la entrega material a favor de la ANT, se encuentran suspendidas en cumplimiento del mencionado fallo de tutela.

50. La suspensión de la diligencia de desalojo y recuperación de esos predios, obedece a la falta de censo poblacional del inmueble “San Luis”. En efecto, según la sentencia de tutela, hasta tanto sea ejecutado aquel requisito -el censo- no se puede desalojar. Sin embargo, pese a los múltiples intentos por realizarlo la población no lo ha permitido. Al respecto, la SAE ha informado al juez de tutela que impuso la orden la imposibilidad de elaborar el censo poblacional debido a que los ocupantes de los inmuebles, no han permitido el ingreso del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social -DAPS-.

51. Conforme a la comunicación 420-CS2020-014509 de junio de 2020, se reitera que le corresponde a la SAE realizar las actuaciones administrativas pertinentes que permitan garantizar la entrega material de los predios “Luz Mar, Los Ángeles y San Luis” a la ANT. Es decir, la SAE debe gestionar y realizar el procedimiento administrativo de desalojo de las personas que se encuentran ocupando de manera indebida dichos inmuebles, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.14.17.10 del Decreto Único 1071 de 2015<sup>32</sup>.

52. En suma, no es posible adjudicar tales predios en favor de la accionante, por las siguientes razones: (i) las familias integrantes de ASPROAGROLLANOS son ocupantes irregulares de los inmuebles “Luz Mar, Los Ángeles y San Luis”; (ii) los referidos predios tienen una destinación específica de asignación, en cumplimiento a los acuerdos previamente establecidos con ASODESPAZ,

---

<sup>32</sup> “Artículo 2.14.17.10. Saneamiento de los bienes con declaratoria de extinción de dominio. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas solicitará la transferencia de aquellos bienes con declaratoria de extinción del dominio que sirvan a los propósitos de restitución, bajo la forma de compensación, y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER la de aquéllos que sirvan al cumplimiento de sus fines misionales. Para ello tendrán en cuenta que estén completamente saneados en los aspectos financiero, físico y administrativo, lo cual, entre otras, implica que estén libres de deudas, de perturbaciones a la tenencia y posesión, de gravámenes o procesos judiciales pendientes de ser resueltos. Dicho saneamiento se entenderá extendido a la inexistencia de contratos de arrendamiento con plazos u obligaciones pendientes.

La selección de los predios con declaratoria de extinción del dominio para la compensación se hará con fundamento en la información que posea la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. (SAE SAS), así como de aquella que levante directamente la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, y dependerá de que resulten equivalentes medioambiental o económicamente con predios cuya restitución fue declarada imposible.”

actuación administrativa que ha sido realizada por la Dirección de Acceso a Tierras; (iii) su saneamiento y entrega material por parte de la SAE a la ANT no ha sido posible debido a la ordenado en la sentencia adoptada en virtud de la acción de tutela promovida por ASPROAGROLLANOS que suspendió la diligencia de desalojo y recuperación de los mismos, actuación administrativa que también se encuentra a cargo de la Dirección de Acceso a Tierras con ocasión a los acuerdos pactados con ASODESPAZ.

53. Todo lo anterior se informó a ASPROAGROLLANOS mediante oficio 20204200076951 del 31 de enero de 2020.

54. La **Asociación de Desplazados Esperanza y Fe -ASODEPAZ-** informó que la ANT “alguna vez designó unos terrenos en el municipio de Puerto López, tierras que habían sido objeto de extinción de dominio con fallos ejecutoriados y como consecuencia habían pasado su titularidad a nombre del Estado”. Sin embargo, “las tierras fueron invadidas, estratégicamente, por personas de la región” y pese a los esfuerzos de la SAE para desalojar las tierras a través de acciones policivas “los ocupantes se dedicaron a defenderse con base en tutelas y todo tipo de recursos para impedir, a las entidades del Estado tanto SAE como ANT, puedan realizar la entrega a nuestros afiliados beneficiarios de esas tierras, con lo que nos tienen perjudicados, porque ya ha pasado mucho tiempo, más de doce años de lucha, tratando de defender los derechos del pueblo maltratado y no ha sido posible la consecución de los beneficios, que el mismo Estado ya nos reconoció”<sup>33</sup>.

55. La SAE y el **Municipio de Puerto López** guardaron silencio.

### **Sentencia objeto de revisión**

56. El Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, en sentencia del 16 de diciembre de 2021, negó el amparo. Consideró que la pretensión principal de los accionantes era obtener respuesta a la petición presentada ante la ANT el 13 de noviembre de 2019 y mediante el oficio 20204200076951 del 31 de enero de 2020, la ANT dio respuesta congruente, clara y de fondo a la misma.

57. Allí se les informó que no se puede efectuar la adjudicación y titulación de los referidos predios, como quiera que los mismos no tienen la condición de baldíos, sino que son inmuebles que fueron objeto de extinción de dominio y posteriormente transferidos a la SAE. Así, siendo los integrantes de ASPROAGROLLANOS ocupantes irregulares se les informó que para hacerse acreedores de los programas para acceso a tierras deben sujetarse al trámite previsto en el Decreto Ley 902 de 2017.

58. En relación con la presunta vulneración del debido proceso, el juzgado accedió a lo alegado por la ANT respecto de la imposibilidad de aplicar el artículo 26 del Decreto Ley 902 de 2017 en tanto los predios en disputa no son baldíos, pues fueron objeto de extinción de dominio.

59. El juzgado evidenció que los actores tienen conocimiento del deber de acogerse al procedimiento previsto para ser considerados beneficiarios de bienes cuyo dominio ha sido extinguido. Esto es, diligenciar el Formulario de

---

<sup>33</sup> Esta contestación se allegó de forma extemporánea. Luego de proferido el fallo de instancia.

Inscripción de Sujetos de Ordenamiento -FISO- y así ser incluidos en el RESO, como lo disponen los artículos 11 al 16 del Decreto Ley 902 de 2017. Sin embargo, no han procedido de tal forma. Los formatos aportados corresponden al trámite de adjudicación por Ley 160 de 1994, lo que no resulta aplicable al caso, pues el marco normativo es el establecido en el Decreto Ley 902 de 2017.

60. Al examinar los certificados de tradición de los inmuebles que reclaman los accionantes, el juzgado constató que los mismos son de aquellos que pertenecen al régimen de predios con extinción de dominio. Por lo tanto, no les son aplicables reglas propias de bienes baldíos.

61. En cuanto a la suspensión de la Resoluciones 232 del 12 de abril de 2017 y 1464 del 14 de noviembre del mismo año, con las cuales la SAE ordenó el desalojo de los predios “San Luis, Luz Mar y Los Ángeles”, el juzgado estimó carecer de competencia para pronunciarse al respecto, por cuanto el Tribunal Superior de Villavicencio decidió frente a ello y adoptó varias órdenes que deben cumplirse para llevarse a cabo el referido desalojo.

62. La anterior decisión no se impugnó.

### **Actuaciones en sede de revisión**

63. En auto del 2 de septiembre de 2022, el Magistrado sustanciador decretó pruebas con el fin de obtener elementos de juicio para proferir una decisión correctamente fundada. En efecto, entre otras cosas, solicitó: (i) a ASPROAGROLLANOS información relacionada con la situación actual de sus asociados ocupantes de los inmuebles involucrados; (ii) a la ANT y a la SAE precisar algunos aspectos fácticos de los trámites adelantados por los integrantes de ASPROAGROLLANOS; y (iii) a la accionante, a los accionados y a las autoridades judiciales mencionadas en este trámite de amparo, información de todas las acciones de tutela que tengan relación con este asunto.

60. En respuesta a lo solicitado se obtuvo información de: (i) la ANT, (ii) ASPROAGROLLANOS, (iii) la SAE, (iv) el Juzgado Promiscuo de Familia de Puerto López, (v) ASODEPAZ, (vi) el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio y (vii) el Municipio de Puerto López. En la medida de su pertinencia la información suministrada por las entidades será referida al resolverse el caso concreto.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **Competencia**

1. De conformidad con lo establecido tanto en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución como 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional es competente para analizar el fallo materia de revisión.

### **Delimitación del problema jurídico y metodología de decisión**

2. ASPROAGROLLANOS afirma que desde el año 2004 sus integrantes son ocupantes de los predios San Luis, Los Ángeles y Luz Mar en el municipio de Puerto López. Respecto de esos inmuebles, el 26 de agosto de 2004 se profirió *sentencia de extinción de dominio*, por lo tanto, se trata de bienes fiscales. Mediante Resolución 277 del 2 de mayo de 2017, la SAE asignó de manera

definitiva y a título traslativo de dominio los tres predios referidos a la ANT, sin embargo, dicha entrega no ha sido materializada.

3. La accionante promovió acción de cumplimiento pretendiendo la aplicación inmediata a lo dispuesto en los artículos 65 de la Ley 160 de 1994 y 2 y 26 del Decreto Ley 902 de 2017 y, en consecuencia, ordenar a la ANT adjudicar las tierras ocupadas por los integrantes de la asociación, con fundamento en las disposiciones propias de formalización de terrenos baldíos.

4. El Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio ordenó dar trámite de acción de tutela a la acción de cumplimiento presentada por ASPROAGROLLANOS. Consideró que según el artículo 9 de la Ley 393 de 1997 la acción de cumplimiento no procede “para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la acción de tutela”. Tras sendos trámites procesales, el mencionado juzgado negó el amparo al estimar que (i) la ANT respondió las solicitudes presentadas por la actora al indicar el trámite a seguir para iniciar el proceso de formalización de bienes fiscales; (ii) no se vulneró el derecho al debido proceso en tanto las disposiciones de predios baldíos no le son aplicables a la situación concreta de los accionantes; y (iii) existe una orden de tutela previa que se pronunció sobre la imposibilidad de desalojar a los tutelantes de los inmuebles hasta tanto se les garantizara solución de vivienda.

5. En efecto, el 31 de enero de 2020 la ANT advirtió a los accionante sobre la imposibilidad jurídica para adjudicar -de forma directa y mediante acción de tutela- a favor de ASPROAGROLLANOS los predios Luz Mar, Los Ángeles y San Luis, debido a que (i) se debe iniciar el trámite administrativo establecido en el Decreto Ley 902 de 2017 y (ii) los predios tienen una destinación específica para ser adjudicados a familias campesinas que conforman ASODEPAZ, víctimas del conflicto armado.

6. Dada la situación fáctica y jurídica de este caso, corresponde a la Sala Octava de Revisión, como cuestiones previas, (i) examinar si se ajusta al orden legal y constitucional la adecuación de la solicitud de cumplimiento al trámite de la acción de tutela efectuada en primera instancia; (ii) verificar si se configuraron los fenómenos de cosa juzgada constitucional y/o temeridad y (iii) determinar si se configuró una carencia actual de objeto respecto del derecho petición.

7. Superado ello, establecerá si se encuentran reunidos los presupuestos generales de procedencia formal de la acción de tutela y, consecuentemente, determinará si se vulneran los derechos fundamentales de ocupantes de predios rurales cuando las autoridades competentes no dan impulso a las solicitudes de formalización de bienes fiscales rurales que fueron objeto de extinción del dominio.

8. Para tales efectos, la Sala abordará brevemente lo relacionado con (i) la adecuación de la acción de cumplimiento con el fin de darle trámite de acción de tutela; (ii) las figuras jurídicas cosa juzgada constitucional y temeridad; (iii) y (iv) el marco normativo y los procedimientos que se deben adelantar y agotar cuando se pretende la adjudicación de bienes fiscales rurales. Con base en ello, analizará (v) el caso concreto.

**Adecuación de la acción de cumplimiento con el fin de darle trámite de acción de tutela**

9. El artículo 87 de la Constitución establece que toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente, el cumplimiento del deber omitido<sup>34</sup>. Ese mandato constitucional se desarrolla en la Ley 393 de 1997<sup>35</sup>.

10. El artículo 8º de la mencionada ley dispone que la acción de cumplimiento procederá contra toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir inminente incumplimiento de normas con fuerza de ley o actos administrativos. A su turno, el artículo 9º ibidem determina que ese mecanismo judicial no procederá cuando se pretenda la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante acción de tutela. En tal evento, el juez dará a la solicitud “el trámite correspondiente al derecho de Tutela”. Igualmente, no procederá cuando el afectado cuente con algún mecanismo judicial para obtener el respectivo cumplimiento, a menos que el demandante esté ante la inminencia de sufrir un perjuicio grave.

11. Tal modificación del trámite es un deber del juez de cumplimiento que se fundamenta en los principios de supremacía constitucional y de primacía de los derechos fundamentales, los cuales imponen al juez el deber de optar por la acción de tutela como mecanismo idóneo, cuandoquiera que la situación concreta plantea una eventual vulneración de garantías constitucionales<sup>36</sup>.

12. En relación con la procedencia de la acción de cumplimiento, el Consejo de Estado<sup>37</sup> ha establecido que para que ésta prospere deben concurrir los siguientes requisitos que se derivan de la Ley 393 de 1997:

“i) Que el deber que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1º)

ii) Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido la acción de cumplimiento (Arts. 5º y 6º).

iii) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de instaurar la demanda, bien sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (Art. 8º).  
(...)

iv) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción,

---

<sup>34</sup> En fallo C-157 de 1998, la Corte definió esta acción como: “(...) el derecho que se le confiere a toda persona natural o jurídica, pública o privada, en cuanto titular de potestades e intereses jurídicos activos frente a las autoridades públicas y aún de los particulares que ejerzan funciones de esta índole, y no meramente destinataria de situaciones pasivas, concretadas en deberes, obligaciones o estados de sujeción, demandados en razón de los intereses públicos o sociales, para poner en movimiento la actividad jurisdiccional del Estado, mediante la formulación de una pretensión dirigida a obtener el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo que ha impuesto ciertos deberes u obligaciones a una autoridad, la cual se muestra renuente a cumplirlos.”

<sup>35</sup> En sentencia C-193 de 1998, la Corte indicó que la acción de cumplimiento es el mecanismo idóneo para asegurar el efectivo cumplimiento: i) de la ley en sentido material, esto es, de normas generales, impersonales y abstractas; y ii) de los actos administrativos de contenido general que, por prever normas de carácter objetivo impersonal y abstracto, son asimilables a las leyes. En sentencia C-1194 de 2001, este Tribunal aclaró que la acción de cumplimiento “(...) no consagra un derecho a la ejecución general e indiscriminada de todas las normas de rango inferior a la Constitución ni un derecho abstracto al cumplimiento de todo el ordenamiento jurídico. Su objeto fue especificado por el propio constituyente: asegurar el ‘cumplimiento de un deber omitido’ contenido en ‘una ley o acto administrativo’ (artículo 87 C.P.) que la autoridad competente se niega a ejecutar”.

<sup>36</sup> Al respecto, puede consultarse la sentencia T-496 de 2008.

<sup>37</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 12 de mayo de 2016. C.P. Alberto Yepes Barreiro. Radicación número: 25000-23-41-000-2016-00207-01(ACU).

circunstancia esta que hace procedente la acción. También son causales de improcedibilidad pretender la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela o el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración (Art. 9º)”.

13. En la sentencia SU-077 de 2018 la Sala Plena se ocupó de la procedencia de la acción de cumplimiento y su subsidiariedad respecto de la acción de tutela. Aclaró que la acción de cumplimiento es un mecanismo judicial con el cual se pretende cumplir mandatos expuestos contenidos en normas con fuerza material de ley o actos administrativos. Se trata, entonces, de una acción subsidiaria respecto de la acción de tutela, de manera que esta última es prevalente cuando lo que se busca es la protección directa de derechos constitucionales fundamentales que pueden verse vulnerados o amenazados por la omisión de una autoridad. En contraste, cuando la pretensión se dirige a garantizar derechos de orden legal o la administración aplique un mandato legal o administrativo, específico y determinado, procede la acción de cumplimiento<sup>38</sup>.

14. Al resolver el caso concreto, la Corte determinó que la acción de cumplimiento no era procedente. Señaló que no existía un deber legal de acceder a la pretensión del accionante -que el CNE reglamentara los topes de financiación-. Estimó que el mismo actor aseguró que el incumplimiento de la obligación de regular la verificación de los topes de financiación vulneraba sus derechos fundamentales, motivo por el cual se le debería dar prelación a la acción de tutela. Resaltó que “una de las condiciones básicas para la procedencia de dicha acción es la existencia de un deber jurídico omitido por la autoridad de que se trate, lo cual no estaría plenamente definido en el caso analizado, tratándose de aquellas regulaciones que exceden el ámbito técnico y operativo antes señalado”, circunstancia que no se configuró en ese asunto analizado.

15. En suma, el marco normativo y jurisprudencial permite que *mediante la acción de cumplimiento se acuda a los jueces para solicitar el cumplimiento de leyes o actos administrativos*. Ese mecanismo judicial procede contra cualquier acción u omisión de las autoridades que incumplan normas con fuerza de ley o actos administrativos. No obstante, dicha acción no procede para pedir la protección de derechos fundamentales que pueden garantizarse con la acción de tutela. En esos eventos, es deber del juez adecuar la solicitud de cumplimiento al trámite de la acción de tutela, de conformidad con los principios de supremacía constitucional y de primacía de los derechos fundamentales.

### **Cosa juzgada constitucional y temeridad**

16. A partir de los pronunciamientos<sup>39</sup> adoptados por este Tribunal en relación con la configuración de los fenómenos de cosa juzgada constitucional y la temeridad en materia de acción de tutela, puede concluirse lo siguiente:

---

<sup>38</sup> Sentencias T-610 de 1997, C-193 de 1998 y C-158 de 1998.

<sup>39</sup> Sentencias C-774 de 2001; T-883 de 2001; T-662 de 2002; T-951, T-410 y T-1303 de 2005; T-568, SU-713 y T-981 de 2006; T-310 y T-634 de 2008; T-507 y T-926 de 2010; T-727 de 2011; T-053 y T-151 de 2012; T-661 de 2013; T-045, T-137, SU-377, T-435, T-644 y T-891 de 2014; T-008, SU-055, T-057, T-069, T-096, T-119 y T-537 de 2015; T-249 de 2016; SU-439 de 2017; T-217 de 2018; T-272 y T-452 de 2019; T-291, T-390 y T-534 de 2020; SU-027 y T-393 de 2021; T-023 y SU-157 de 2022, entre otras.

17. La cosa juzgada constitucional se configura cuando las solicitudes de amparo analizadas comparten (i) identidad de partes; (ii) identidad de objeto; e (iii) identidad de causa<sup>40</sup>.

- La identidad de partes alude a que las acciones de tutela las formule la misma persona natural o jurídica, directamente o mediante apoderado o representante legal, contra los mismos demandados<sup>41</sup>.

- La identidad de objeto consiste en que las acciones de tutela se dirijan a la consecución de pretensiones similares o que invoquen la protección de los mismos derechos fundamentales<sup>42</sup>.

- La identidad de causa refiere a que las solicitudes de amparo se sustenten en los mismos supuestos fácticos y jurídicos<sup>43</sup>. Si hay nuevos hechos en la tutela posterior, puede el juez pronunciarse solo frente a éstos<sup>44</sup>. De modo que no existe duplicidad de causa cuando hay “nuevos hechos o un motivo que expresamente justifique la interposición”<sup>45</sup> de la solicitud de amparo, o “elementos nuevos que varían sustancialmente la situación inicial”,<sup>46</sup> o, en otros términos, una “situación que no se hubiere tomado como fundamento para decidir la tutela anterior que involucre la necesidad de protección de los derechos.”<sup>47</sup>

18. Además de esos presupuestos, para que exista cosa juzgada constitucional es necesario que el fallo de tutela ejecutoriado haya sido (i) excluido por esta Corte para su eventual revisión; o (ii) seleccionado y revisado por este Tribunal<sup>48</sup>.

19. En relación con la temeridad se ha precisado que para su configuración igualmente deben presentarse los tres primeros requisitos de la cosa juzgada constitucional, es decir, (i) identidad de partes, (ii) identidad de objeto e (iii) identidad de causa, junto con la concurrencia de otra exigencia adicional, esto es, (iv) la ausencia de justificación en la formulación de la nueva demanda, vinculada a la conducta dolosa o de mala fe del demandante<sup>49</sup>.

20. Respecto al cuarto presupuesto adicional, una actuación es dolosa o de mala fe cuando: “(i) resulta amañada, en la medida en que el actor se reserva para cada demanda los argumentos o pruebas que convalidan sus pretensiones<sup>50</sup>; (ii) denote el propósito desleal de ‘obtener la satisfacción del interés individual a toda costa, jugando con la eventualidad de una interpretación judicial que, entre varias, pudiera resultar favorable’<sup>51</sup>; (iii) deje al descubierto el ‘abuso del derecho porque deliberadamente y sin tener razón, de mala fe se instaura la acción’<sup>52</sup>; o

<sup>40</sup> Sentencias C-774 de 2001; SU-713 de 2006; T-053 de 2012; T-661 de 2013; T-137, SU-377, T-435, T-644 y T-891 de 2014; SU-055, T-057, T-119 y T-537 de 2015; T-249 de 2016; SU-439 de 2017; T-534 de 2020; T-393 de 2021; SU-157 y T-023 de 2022, entre otras.

<sup>41</sup> Sentencias SU-713 de 2006, SU-439 de 2017 y T-393 de 2021.

<sup>42</sup> Ibidem.

<sup>43</sup> Ib.

<sup>44</sup> Sentencias C-774 de 2001, T-707 de 2003, T-919 de 2003, T-362 de 2007, T-427 de 2017, T-219 de 2018, T-583 de 2019, T-611 de 2019, T-124 de 2020, T-512 de 2020, T-136 de 2021 y T-023 de 2022.

<sup>45</sup> Sentencias T-751 de 2007 y T-023 de 2022.

<sup>46</sup> Sentencia T-237 de 2013 y T-023 de 2022.

<sup>47</sup> Sentencias T-707 de 2003, T-751 de 2007 y T-023 de 2022.

<sup>48</sup> Sentencias T-649 de 2011, T-661 de 2013, T-137 de 2014, SU-439 de 2017, T-217 de 2018, T-534 de 2020, T-393 de 2021, T-023 de 2022, entre otras.

<sup>49</sup> Sentencias T-883 de 2001; T-662 de 2002; T-951, T-410 y T-1303 de 2005; T-568, SU-713 y T-981 de 2006; T-310 y T-634 de 2008; T-507 y T-926 de 2010; T-727 de 2011; T-053 y T-151 de 2012; T-045, T-137, T-304, SU-377 y T-644 de 2014; T-008, SU-055, T-057, T-069, T-096 y T-537 de 2015; SU-439 de 2017; T-217 de 2018; T-272 y T-452 de 2019; T-291, T-390 y T-534 de 2020; SU-027 de 2021; T-393 de 2021; SU-157 de 2022.

<sup>50</sup> Sentencia T-149 de 1995.

<sup>51</sup> Sentencia T-308 de 1995.

<sup>52</sup> Sentencia T-443 de 2015.

finalmente (iv) se pretenda a través de personas inescrupulosas asaltar la ‘buena fe de los administradores de justicia’<sup>53</sup>,<sup>54</sup>.

21. Ahora bien, la Corte ha reconocido que en caso de que se presente duplicidad de partes, hechos y pretensiones, una actuación no es temeraria cuando se origina “(i) en la ignorancia del accionante; (ii) el asesoramiento errado de los profesionales del derecho; o (iii) por el sometimiento del actor a un estado de indefensión, propio de aquellas situaciones en que los individuos obran por miedo insuperable o por la necesidad extrema de defender un derecho”<sup>55</sup>. Asimismo, no hay temeridad cuando “luego de presentada una acción de tutela en donde se exponen unos hechos y derechos concretos, con posterioridad pueda presentarse otra por el mismo solicitante y con base en similares hechos y derechos, pero con la connotación de que han surgido elementos nuevos o adicionales que varían sustancialmente la situación inicial. En esos casos sí es procedente la acción y no podría ser catalogada como temeraria”<sup>56</sup>,<sup>57</sup>.

22. En la sentencia SU-021 de 2021 la Corte definió las consecuencias que pueden darse ante la presentación simultánea o sucesiva de acciones de tutela sobre un mismo asunto, así:

- i) *que exista cosa juzgada y temeridad*, por ejemplo, en las circunstancias en que se interpone una acción de tutela sobre una causa decidida previamente en otro proceso de igual naturaleza, sin que existan razones que justifiquen la nueva solicitud;
- ii) *otras en las que haya cosa juzgada, pero no temeridad*, acaece como caso típico, cuando de buena fe se interpone una segunda tutela debido a la convicción fundada que sobre la materia no ha operado el fenómeno de la cosa juzgada, acompañada de una expresa manifestación en la demanda de la existencia previa de un recurso de amparo; y
- iii) los casos en los cuales *se configure únicamente temeridad*, una muestra de ello acontece en la presentación simultánea de mala fe de dos o más solicitudes de tutela que presentan la triple identidad a la que se ha aludido, sin que ninguna haya hecho tránsito a cosa juzgada<sup>58</sup>.

23. En síntesis, la cosa juzgada constitucional en materia de tutela se configura cuando hay (i) identidad de partes, (ii) identidad de objeto y (iii) identidad de causa entre dos o más solicitudes de amparo. También se requiere que la decisión de tutela ejecutoriada haya sido (iv) excluida de selección para su revisión, o (v) seleccionada y revisada por esta Corte. Algo similar ocurre con la temeridad, puesto que para su configuración igualmente es necesario que exista identidad de partes, objeto y causa, aunado a la ausencia de justificación en la formulación de la nueva demanda, vinculada a la conducta dolosa o de mala fe del actor. Esa actuación es dolosa o de mala fe cuando (i) es amañada, (ii) denota un propósito

---

<sup>53</sup> Sentencia T-001 de 1997.

<sup>54</sup> Sentencias SU-713 de 2006, T-502 de 2008, T-560 de 2009, T-045 de 2014, T-242 de 2014, T-644 de 2014, T-655 de 2014, T-710 de 2014, T-887 de 2014, T-905 de 2014, SU-055 de 2015, T-069 de 2015, T-096 de 2015, T-403 de 2015, T-537 de 2015, T-610 de 2015, T-645 de 2015, T-689 de 2015, T-740 de 2015, T-182 de 2016, T-400 de 2016, T-185 de 2017, T-280 de 2017, T-411 de 2017, SU-439 de 2017, T-548 de 2017, T-106 de 2018, T-217 de 2018, T-219 de 2018, T-298 de 2018, T-374 de 2018, T-382 de 2018, T-325 de 2019, T-353 de 2019, T-452 de 2019, T-484 de 2019, T-583 de 2019, T-587 de 2019, T-190 de 2020, T-289 de 2020, T-390 de 2020, T-534 de 2020 y T-393 de 2021.

<sup>55</sup> Sentencias T-185 de 2013, T-548 de 2017, T-162 de 2018, T-272 de 2019, T-452 de 2019, T-291 de 2020, T-390 de 2020 y T-534 de 2020.

<sup>56</sup> Sentencia T-707 de 2003.

<sup>57</sup> Sentencias T-1034 de 2005, T-053 de 2012, SU-439 de 2017, T-534 de 2020, entre otras.

<sup>58</sup> Ibidem.

desleal para satisfacer un interés individual, (iii) implica un abuso del derecho, o (iv) asalta la buena fe de las autoridades judiciales.

### **Marco normativo y procedimientos que se deben adelantar y agotar para solicitar la adjudicación de bienes fiscales rurales**

24. El artículo 64 de la Constitución Política establece, entre otros, que “es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa”. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el derecho de acceso progresivo a la tierra tiene carácter fundamental<sup>59</sup>. Esto es así, habida cuenta de (i) la obligación prevista por el artículo 64, según la cual el Estado debe “promover el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios”<sup>60</sup>; (ii) su carácter subjetivo, “en la medida que su contenido ha sido delimitado por el texto constitucional, en leyes como la 160 de 1994 y la jurisprudencia constitucional”<sup>61</sup> y, por último, (iii) de su relevancia para “la realización de la dignidad humana”<sup>62</sup>.

25. Acorde con la jurisprudencia constitucional el derecho de acceso a la tierra abarca tres dimensiones. Primero, la garantía de la seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra<sup>63</sup>, que “incluye el respeto por la propiedad, la posesión, la ocupación [y] la mera tenencia”<sup>64</sup>, en los términos previstos por la ley. Segundo, el acceso progresivo a los bienes y servicios que permitan llevar a cabo los proyectos de vida de la población rural, “como educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial”<sup>65</sup>. Tercero, el acceso a propiedad de la tierra por medio de mecanismos como “la titulación individual, colectiva o mediante formas asociativas; concesión de créditos a largo plazo; creación de subsidios para la compra de tierra; y desarrollo de proyectos agrícolas”<sup>66</sup>, siempre que se cumplan los requisitos previstos por ley.

26. Mediante la sentencia C-644 de 2012<sup>67</sup>, la Corte Constitucional identificó cinco elementos normativos adscritos al derecho de acceso progresivo a la tierra, a saber: (i) es “un título para la intervención del Estado en la propiedad rural con el propósito de establecer medidas legislativas o administrativas especiales que favorezcan el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios o que limiten la enajenación de los predios rurales ya adjudicados”<sup>68</sup>; (ii) “constituye una norma de carácter programático que requiere la implementación de medidas legislativas para su realización”<sup>69</sup>; (iii) implica “un deber constitucional especial cuyo propósito consiste en favorecer, atendiendo sus especiales condiciones, a un grupo en situación de marginación”<sup>70</sup>; (iv) habilita al Estado a implementar diversas medidas para satisfacer dicho derecho, en tanto la Constitución “no

---

<sup>59</sup> Sentencia SU-213 de 2021.

<sup>60</sup> Sentencias C-623 de 2015, SU-426 de 2016, SU- 818 de 1999.

<sup>61</sup> Sentencia C-623 de 2015. El Legislador ha desarrollado este derecho por medio de la Ley 160 de 1994, así como la administración, mediante el Decreto Ley 902 de 2017.

<sup>62</sup> Sentencia C-623 de 2015

<sup>63</sup> Sentencias SU-655 de 2017, C- 077 de 2017, C-623 de 2015 y C- 644 de 2012.

<sup>64</sup> Ibidem.

<sup>65</sup> Ibidem.

<sup>66</sup> Ibidem.

<sup>67</sup> Reiterada por la sentencia SU-655 de 2017.

<sup>68</sup> Sentencia C-077 de 2017.

<sup>69</sup> Ibidem.

<sup>70</sup> Ibidem.

impone un único camino para su cumplimiento”<sup>71</sup>; y, por último, (v) instituye un derecho de los trabajadores agrarios de acceder a la propiedad”<sup>72</sup>.

27. Actualmente coexisten mecanismos internacionales y nacionales que conjuntamente desarrollan el marco normativo y los procedimientos que se deben surtir para solicitar la adjudicación de bienes fiscales rurales, como se observa a continuación.

28. La Observación General N° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (en adelante Comité DESC) determina el alcance de la expresión “vivienda adecuada” con base en siete componentes que a su vez determinan la protección de la propiedad rural, a saber: (i) seguridad jurídica de la tenencia; (ii) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; (iii) gastos soportables; (iv) habitabilidad; (v) asequibilidad; (vi) lugar; y (vii) adecuación cultural.

29. El elemento seguridad jurídica de la tenencia alude al derecho de todos los individuos de gozar determinado nivel de seguridad de tenencia con la garantía de que la ley los ampare frente a amenazas como el desahucio, el hostigamiento u otra, sin importar las distintas formas de tenencia como el alquiler -público o privado-, la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación, la vivienda de emergencia, los asentamientos informales, entre otras. De ahí que los Estados Partes estén obligados en disponer medidas para otorgar seguridad legal de tenencia a quienes no cuenten con dicho amparo<sup>73</sup>.

30. El contenido de asequibilidad consiste en el derecho de acceder a vivienda adecuada por quienes les asista dicha prerrogativa, dando prioridad a aquellos menos favorecidos como adultos mayores, niños, personas en condición de discapacidad, enfermos terminales y mentales, víctimas de desastres naturales, entre otros. De modo que es deber de los Estados proveer ayuda para que las personas vivan en paz y dignidad en un sitio seguro, así como garantizar el derecho de acceso a la tierra<sup>74</sup>.

31. A propósito de bienes públicos, el artículo 102 de la Constitución señaló que pertenecen a la Nación los bienes públicos que forman parte del territorio. No obstante esa denominación genérica, la jurisprudencia constitucional ha precisado que la misma comprende:

“(i) Los bienes de uso público, además de su obvio destino se caracterizan porque ‘están afectados directa o indirectamente a la prestación de un servicio público y se rigen por normas especiales’<sup>75</sup>. El dominio ejercido sobre ello se hace efectivo con medidas de protección y preservación para asegurar el propósito natural o social al cual han sido afectos según las necesidades de la comunidad<sup>76</sup>.

(ii) Los bienes fiscales, que también son públicos aun cuando su uso no pertenece generalmente a los ciudadanos, se dividen a su vez en: (a) bienes fiscales propiamente dichos, que son aquellos de propiedad de las entidades de derecho público y frente a los cuales tienen dominio pleno ‘igual al que ejercen los particulares respecto de sus propios

---

<sup>71</sup> Ibidem.

<sup>72</sup> Ibidem.

<sup>73</sup> Literal a) del artículo 8 de la Observación General N° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas -DESC-.

<sup>74</sup> Literal e) del artículo 8 de la Observación General N° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas -DESC-.

<sup>75</sup> Sentencia C-595 de 1995.

<sup>76</sup> Sentencia C-536 de 1997.

bienes<sup>77</sup>; y (b) bienes fiscales adjudicables, es decir, los que la Nación conserva ‘con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley’<sup>78</sup>, dentro de los cuales están comprendidos los baldíos<sup>79</sup>.

32. Por su parte el artículo 150-18 de la Constitución otorgó al legislador la facultad de regular lo relacionado con los bienes fiscales, en la modalidad de baldíos, en concreto expedir “las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías”.

33. Fue así como se expidió la Ley 160 de 1994<sup>80</sup>, cuyos artículos 65 a 78 determinaron los parámetros concernientes a los terrenos baldíos adjudicables y **los procedimientos administrativos de adjudicación**: (i) el único modo de adquirir su dominio es a través de título traslativo concedido por la autoridad correspondiente o por los entes públicos delegados para tal efecto; (ii) no puede tenerse como poseedor al ocupante de éstos; (iii) únicamente hay una simple expectativa ante su adjudicación estatal; (iv) debe mediar previa solicitud de parte interesada o de oficio para que sea posible su adjudicación; y (v) su adjudicación operará por ocupación previa y se concederá a personas naturales, empresas comunitarias y cooperativas campesinas, con la observancia previa de las exigencias legales fijadas.

34. Dos décadas después el Consejo Directivo del entonces INCODER expidió el Acuerdo 349 de 2014<sup>81</sup>, en el cual se definieron aspectos como adjudicación, regularización, ocupación, ocupación de hecho, entre otros, en los precisos términos de su artículo 1º que seguidamente se transcribe in extenso para mayor exactitud:

“**Adjudicación**: Acto jurídico definitivo por medio del cual la administración otorga el derecho de dominio sobre un bien inmueble a un sujeto de reforma agraria, como conclusión de un procedimiento previo.

**Regularización**: Es el procedimiento administrativo mediante el cual se adjudica el predio del Fondo Nacional Agrario, a quien cumpliendo con los requisitos de ley vigentes para la época de ocupación, lo ha venido ocupando y explotando de manera regular y lícita.

**Ocupación**: Es el acto por el cual una persona ingresa y explota los predios del Fondo Nacional Agrario, en actividades productivas agropecuarias. La ocupación se clasifica en regular e irregular.

**Ocupación de hecho**: Es la ocupación irregular de predios o parcelas del Fondo Nacional Agrario, y se evidencia cuando el ocupante no es sujeto de reforma agraria, su ingreso fue sin autorización del Incora o del Incoder, y por lo tanto, no puede reconocerse como ocupante regular y se debe recuperar la parcela o predio para ser destinado a reforma agraria.”

35. El artículo 3 del mencionado Acuerdo determinó que los predios incorporados al patrimonio del INCODER por alguna de las maneras indicadas en el artículo 16<sup>82</sup> de la Ley 160 de 1994 o en otra norma legal, son de naturaleza

<sup>77</sup> Sentencias C-595 de 1995 y C-536 de 1997.

<sup>78</sup> Ibidem.

<sup>79</sup> Sentencias C-183 de 2003, C-255 de 2012, T-567 de 2017, C-028 de 2018 y T-496 de 2018, entre otras.

<sup>80</sup> “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.”

<sup>81</sup> “Por el cual se establece el Reglamento General de selección de beneficiarios, adjudicación y regularización de la tenencia de los bienes ingresados al Fondo Nacional Agrario en cabeza del Incoder y se deroga el Acuerdo número 266 de 2011.”

<sup>82</sup> “ARTÍCULO 16. El Fondo Nacional Agrario es parte integrante de la inversión social que desarrolla el Estado y lo conforman: (...) 2. Los bienes que posea a cualquier título a la fecha de vigencia de la presente Ley. (...) 9.

de bienes fiscales patrimoniales pertenecientes a ese instituto, según el inciso 3º del artículo 674 del Código Civil. De ahí que su propiedad únicamente se puede adquirir por medio de título traslativo del dominio conferido por el INCODER mediante adjudicación.

36. En el referido Acuerdo igualmente se estableció **el procedimiento de regularización de predios** que debe adelantar el interesado en la adjudicación del inmueble que ocupe de forma **regular y lícita** -artículo 12-. Dicho trámite comprende: (i) solicitud de adjudicación del interesado que ocupe el predio rural; (ii) dentro de los 3 días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud de adjudicación, se ordena una visita al inmueble que debe efectuarse dentro de los 10 días hábiles siguientes para determinar su ubicación, extensión, explotación u obras adelantadas, ocupación o situación de tenencia, reservas, condiciones o limitaciones que lo afecten y características físicas, de lo cual debe rendirse informe técnico; (iii) luego se dispone una visita topográfica para identificar los linderos y el área exacta de adjudicación; (iv) en el evento que sea necesario, se debe convocar al Comité de Selección para que emita concepto frente a la adjudicación del ocupante del predio; y (v) si existe asignación provisional del inmueble, para su adjudicación deberá tenerse en cuenta la observancia de los deberes fijados esa asignación.

37. En aquellos casos en los cuales los predios rurales cuya adjudicación se solicita hayan sido previamente objeto de **extinción del dominio**, el artículo 2.14.17.10 del Decreto 1071 de 2015<sup>83</sup> previó su saneamiento al señalar que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas pedirá la transferencia de aquellos con vocación de restitución, bajo la modalidad de compensación, y el INCODER la de los que tengan fines misionales. Para tal cometido, esos predios deben estar totalmente saneados, tanto financiera, física y administrativa, es decir, libres de deudas, perturbaciones a la tenencia y posesión, gravámenes o trámites judiciales por resolverse. La escogencia de los bienes con extinción del dominio para la compensación se realizará con base en la información que tengan la SAE y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

38. Según el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, los bienes con extinción del dominio harán parte del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral. Dicho fondo será creado de forma permanente con el fin de obtener la democratización del acceso a la tierra, en favor de los campesinos, especialmente, las campesinas que carezcan de tierra o la que tengan no sea suficiente y de las poblaciones rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, para regularizar los derechos de propiedad y promover la distribución equitativa de la tierra<sup>84</sup>. Entre otras fuentes de las hectáreas que compondrán ese Fondo de Tierras, se encuentran:

“• Tierras provenientes de la extinción judicial de dominio a favor de la Nación: el Gobierno Nacional adelantará las reformas necesarias para agilizar el proceso judicial de extinción, con el fin de revertir la concentración ilegal de tierras.

---

Las propiedades que el Instituto adquiriera a cualquier título. (...) 11. Los bienes inmuebles rurales vinculados directa o indirectamente a la ejecución de los delitos de narcotráfico y conexos, o que provengan de ellos, de enriquecimiento ilícito y el tipificado en el artículo 60. del Decreto legislativo 1856 de 1989 cuando se encuentre ejecutoriada la sentencia que ordene su decomiso definitivo. (...)”.

<sup>83</sup> “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”.

<sup>84</sup> Artículo 1.1.1. del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

- Tierras recuperadas a favor de la Nación: es decir, baldíos indebidamente apropiados u ocupados, recuperados mediante procesos agrarios, sin perjuicio de los campesinos y las campesinas que puedan ser beneficiarios del programa de formalización. (Esta fuente deberá resultar fortalecida con la formación y actualización catastral que se adelantará en el marco de este Acuerdo). (...)
- Tierras inexploradas: tierras recuperadas mediante la aplicación del actual procedimiento de extinción administrativa de dominio, por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.
- Tierras adquiridas o expropiadas por motivos de interés social o de utilidad pública, adquiridas para promover el acceso a la propiedad rural, con la correspondiente indemnización. (...)<sup>85</sup>.

39. Con la finalidad de apoyar a la construcción de la paz, el referido Acuerdo estipuló el deber de ejecutar varias medidas, entre ellas, la estrategia para la implementación efectiva de la extinción de dominio. Esa medida incluiría los recursos y las precisiones normativas e institucionales requeridas para cualificar y fortalecer los entes estatales competentes que identifican activos, investigan y judicializan. Con ello se garantizaría la transparente y eficiente administración de los bienes en trámite de extinción y se promovería la destinación de bienes y recursos con extinción para apoyar los programas contenidos en ese Acuerdo<sup>86</sup>.

40. Finalmente se expidió el Decreto Ley 902 de 2017<sup>87</sup> mediante el cual se estableció, entre otras cosas: (i) que son sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito los campesinos, campesinas, trabajadores, trabajadoras, las asociaciones o cooperativas agrarias, entre otros, que reúnan todas las exigencias dispuestas en el artículo 4 de ese decreto; (ii) la creación y regulación de la herramienta RESO administrada por la Subdirección de Sistemas de Información de Tierras de la ANT -arts. 11 a 16-; (iii) la creación del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral -art. 18-; (iv) las formas de acceso: **adjudicación directa**, subsidio integral de acceso a tierra -SIAT- y crédito especial de tierras -arts. 25, 29 y 35, respectivamente-; y (v) el **procedimiento único** -art. 40-, los asuntos que se tramitan bajo el mismo -art. 58- y las **fases administrativa** -arts. 40 a 57- y **judicial de dicho procedimiento** -arts. 78 a 81-.

41. La Corte Constitucional ha determinado que si bien estas reglas imponen deberes y restricciones a los aspirantes a ser adjudicatarios de bienes fiscales, también constituyen una garantía para quienes, como los miembros de la organización demandante, aspiran a su adjudicación. Es deber del Estado, entonces, impulsar los procesos agrarios<sup>88</sup> y verificar que tanto las tierras como los potenciales adjudicatarios cumplan los requisitos objetivos y subjetivos para tener derecho a la adjudicación. Sólo de este modo se garantiza que los bienes fiscales cumplan la función social que les corresponde. Por lo tanto, las asociaciones tienen derecho a que la administración respete las normas mediante las cuales sus miembros pueden acceder a la propiedad rural. Es decir, tienen derecho a que se respete el debido proceso administrativo.

<sup>85</sup> Ibidem.

<sup>86</sup> Artículo 4.3.2. del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

<sup>87</sup> “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”.

<sup>88</sup> SU-235 de 2016.

## Caso concreto

### **La adecuación de la solicitud de cumplimiento al trámite de la acción de tutela realizada en primera instancia se ajusta al orden legal y constitucional**

42. El juez de primera instancia decidió darle trámite de acción de tutela a la solicitud de cumplimiento presentada por ASPROAGROLLANOS. Argumentó que según el artículo 9 de la Ley 393 de 1997 la acción de cumplimiento no procede “para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la acción de tutela”. En tal sentido advirtió que según el relato del escrito presentado por la asociación “podría estarse conculcando derechos fundamentales, tales como el derecho de petición e incluso el debido proceso”. En consecuencia, encontró pertinente darle trámite de acción de tutela.

43. De la acción de tutela se desprende que ASPROAGROLLANOS pretende con su acción ordenar a la ANT (i) aplicar el mandato legal del artículo 65 de la Ley 160 de 1994 (verificar las condiciones para la adjudicación de las tierras baldías acorde con la solicitud presentada el 13 de noviembre de 2019); (ii) cumplir con el mandato del artículo 2 del Decreto Ley 902 de 2017 (que aplica a todas las personas que ejerzan o pretendan ejercer derechos sobre predios rurales en los programas para efectos de acceso a tierra o formalización); (iii) que la formalización de las tierras se haga con estricto apego al artículo 26 del Decreto Ley 902 de 2017 (prelación para la asignación de derechos sobre baldíos y no desalojo); y (iv) decretar la suspensión provisional de las Resoluciones 232 del 12 de abril del 2017 y 1464 del 14 de noviembre de 2017, mediante las cuales, la SAE ordenó el desalojo de los predios San Luis, Luz Mar y Los Ángeles.

44. La Sala considera que le asiste razón al Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio al darle a la solicitud de cumplimiento el trámite propio de la acción de tutela, pues de la lectura de la acción formulada puede inferirse que los accionantes reclaman la protección de sus derechos constitucionales al debido proceso administrativo, al acceso progresivo a la tierra y de petición.

45. En efecto, según informa la accionante insistentemente ha solicitado a la ANT información sobre el procedimiento que debe iniciar para lograr la adjudicación de los bienes fiscales patrimoniales objeto de ocupación desde el año 2004. Ante la ausencia de información, optó por solicitar, vía acción de cumplimiento, la adjudicación directa de los predios.

46. La ausencia de información por parte de la ANT podría, *prima facie*, implicar alguna afectación o amenaza de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo en el marco del trámite de acceso y formalización de las tierras que consideran deben adjudicárseles, y de petición de los integrantes de la asociación, debido a la ausencia de respuesta a la solicitud elevada ante la accionada el 13 de noviembre de 2019. Así mismo podría, *prima facie*, presentarse algún impacto en su derecho fundamental de acceso progresivo a las tierras que ocupan, en su componente de seguridad jurídica de la tenencia, según

lo establecido en la Observación General N° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -DESC-<sup>89</sup> y el artículo 64 Superior<sup>90</sup>.

47. Lo evidenciado en precedencia es suficiente para concluir que en este asunto en particular la acción de tutela desplaza a la acción de cumplimiento exclusivamente sobre el presunto desconocimiento de los derechos constitucionales fundamentales con consecuencia de la omisión de la ANT -debido proceso, acceso progresivo a la tierra y petición-.

### **La presente acción de tutela no configura cosa juzgada ni temeridad**

48. De los supuestos fácticos y jurídicos del caso y de los elementos probatorios obrantes en el expediente, se observa que se hace alusión a tres acciones de tutela: (i) la instaurada en agosto de 2018; (ii) la presentada el 27 de mayo de 2019; y (iii) la formulada el 18 de diciembre de 2019 y que en esta ocasión ocupa a la Sala Octava de Revisión. Para mejor proveer, se denominarán como tutela uno, tutela dos y tutela tres, respectivamente.

49. *Tutela uno.* El 2 de agosto de 2018, María Silbina Verdugo de Martínez, Egidio López Sánchez, Solón Álvarez Torres, José Humberto Álzate Vallejo, Sandra Milena González Moreno, Milena Agudelo Ortiz, Javier Alonso Naranjo Naranjo, Oscar Tulio Quiroga Alba, Julio Enrique Abril Rueda, Pedro Antonio Aranguren Joya, Héctor Saldaña, José Enrique Aragón Flores, Flora Nelly Acosta Muñoz, Hilda Inés Rincón Mora y Carlos Célimo Rincón, ocupantes de parcelas ubicadas dentro de los predios San Luis, Los Ángeles y Luz Mar instauraron, a nombre propio y por separado, acción de tutela contra la SAE y la Alcaldía de Puerto López, para solicitar (i) se ordene a las accionadas suspender el desalojo de esos inmuebles; y (ii) se protejan los derechos fundamentales de “acceso a la propiedad, vivienda digna, trabajo, debido proceso y el respeto del principio de la confianza legítima”<sup>91</sup>.

50. *Tutela dos.* El 27 de mayo de 2019, Humberto Riveros Herrera, Omar Ricardo Rivera Jara, Oscar Gordillo Mora, Martín Alfonso Giraldo Torres, Ligia Cubillos Briceño, Liro Hernández Montilla, Fredy Gaviria Fajardo, Belardino Bejarano Cárdenas, Mustafá Abdala Ramírez formularon, a nombre propio, tutela contra la SAE y la Alcaldía de Puerto López, para pedir (i) se ordene a las demandadas suspender el desalojo del predio San Luis; (ii) se garantice el cumplimiento de lo ordenado en los fallos de tutela adoptados en el marco de la Tutela uno; y (iii) se amparen los derechos fundamentales de “propiedad privada, igualdad, vivienda digna, vida, trabajo y debido proceso”<sup>92</sup>.

---

<sup>89</sup> “a) Seguridad jurídica de la tenencia. La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.”

<sup>90</sup> Sentencia C-028 de 2018.

<sup>91</sup> El Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Puerto López admitió las demandas radicadas con los números 505733184001-2018-00063-00 al 505733184001-2018-00077-00, las acumuló y vinculó a la ANT y a la Procuraduría Judicial Agraria y Ambiental del Meta. El 6 de diciembre de 2018, el juzgado concedió el amparo al advertir que el desalojo se llevaría a cabo, brindándose albergue provisional a las víctimas de desplazamiento, con la concurrencia de entes nacionales para impulsar los trámites de inclusión a los desalojados en programas de vivienda y políticas de atención a la población vulnerable, y con el acompañamiento de los órganos de control.

<sup>92</sup> El Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Puerto López admitió las demandas radicadas con los números 505733184001-2019-00040-00, 505733184001-2019-00043-00 y 505733184001-2019-00046-00, las acumuló y vinculó a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría Judicial Agraria y Ambiental del Meta, a la Unidad de Atención y Reparación Integral para las Víctimas, al ICBF, a la Policía Nacional, a la Secretaría de

51. *Tutela tres*. El 18 de diciembre de 2019, mediante apoderado judicial, ASPROAGROLLANOS presentó acción de cumplimiento contra la ANT para solicitar (i) se ordene a la ANT aplicar el artículo 65 de la Ley 160 de 1994 que ordena a esa agencia verificar las condiciones para la adjudicación de las tierras baldías mediante solicitud previa de parte interesada; (ii) se ordene a la ANT cumplir con el mandato del artículo 2 del Decreto Ley 902 de 2017 el cual indica que el mismo se aplica a todas las personas que ejerzan o pretendan ejercer derechos sobre predios rurales en los programas para efectos de acceso a tierra o formalización; (iii) se ordene que la formalización de las tierras se haga a favor de ciertos integrantes, fundadores y adherentes de ASPROAGROLLANOS con estricto apego al artículo 26 del Decreto Ley 902 de 2017, es decir, con prelación para la asignación de derechos sobre baldíos; y (iv) se decrete como medida cautelar la suspensión provisional de las Resoluciones 232 del 12 de abril de 2017 y 1464 del 14 de noviembre de 2017, con las cuales la SAE dispuso el desalojo de los predios San Luis, Luz Mar y Los Ángeles.

52. Examinadas las mencionadas tres acciones de tutela a la luz de las reglas jurisprudenciales reiteradas en este pronunciamiento, la Sala evidencia que no existe identidad de partes ni de objeto, lo cual basta para concluir que no se configuran los fenómenos de cosa juzgada constitucional y temeridad. Dicha conclusión puede ilustrarse de la siguiente manera:

| Presupuestos               | Tutela uno   | Tutela dos  | Tutela tres  | Conclusión  |
|----------------------------|--|---|--|---|
| <b>Partes</b>              | María Silbina Verdugo de Martínez, Egidio López Sánchez, Solón Álvarez Torres, José Humberto Álzate Vallejo, Sandra Milena González Moreno, Milena Agudelo Ortiz, Javier Alonso Naranjo Naranjo, Oscar Tulio Quiroga Alba, Julio Enrique Abril Rueda, Pedro Antonio Aranguren Joya, Héctor Saldaña, José Enrique Aragón Flores, Flora Nelly Acosta Muñoz, Hilda Inés Rincón Mora y Carlos Célimo Rincón contra la SAE y la Alcaldía de Puerto López. | Humberto Riveros Herrera, Omar Ricardo Rivera Jara, Oscar Gordillo Mora, Martín Alfonso Giraldo Torres, Ligia Cubillos Briceño, Liro Hernández Montilla, Fredy Gaviria Fajardo, Belardino Bejarano Cárdenas, Mustafá Abdala Ramírez contra la SAE y la Alcaldía de Puerto López.              | ASPROAGROLLANOS contra la ANT.   | No hay identidad de partes.   |
| <b>Objeto o pretensión</b> | (i) Se ordene suspender el desalojo de los predios; y (ii) se protejan los derechos fundamentales de “acceso a la propiedad, vivienda digna, trabajo, debido proceso y el respeto del principio de la confianza legítima”.   | (i) Se ordene suspender el desalojo del predio San Luis; (ii) se garantice el cumplimiento de lo ordenado en los fallos de tutela adoptados en la Tutela uno; y (iii) se amparen los derechos fundamentales de “propiedad privada, igualdad, vivienda digna, vida, trabajo y debido proceso”. | (i) Se ordene aplicar el artículo 65 de la Ley 160 de 1994 para la adjudicación de baldíos; (ii) se ordene cumplir con el artículo 2 del Decreto Ley 902 de 2017, para efectos de acceso a tierra o formalización; (iii) se ordene que la formalización de las tierras se haga a favor de integrantes de ASPROAGROLLANOS con apego al artículo 26 del Decreto Ley 902 de 2017; y | Hay identidad de objeto parcial en tanto en las tres acciones de tutela se solicitar suspender el desalojo. |

Desarrollo Social de Puerto López, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a Cormacarena, a la Gobernación del Meta, al Fondo de Vivienda y al Departamento de la Prosperidad Social. El 7 de junio de 2019, el juzgado negó la protección implorada al aducir razones de improcedencia. Impugnada la decisión, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio la confirmó el 19 de julio de 2019.

|  |  |  |   |  |
|--|--|--|---|--|
|  |  |  | (iv) se decreta medida cautelar de suspensión provisional de las Resoluciones 232 del 12 de abril de 2017 y 1464 del 14 de noviembre de 2017, que dispusieron el desalojo de los predios San Luis, Luz Mar y Los Ángeles. |  |
|--|--|--|---|--|

53. Cabe advertir que en esta oportunidad no corresponde a la Sala Octava de Revisión pronunciarse en relación con los fallos de tutela proferidos en el marco de los procesos de la tutela uno y dos -como han sido aquí denominadas-, toda vez que en esta ocasión sólo le compete revisar la sentencia de tutela adoptada dentro del trámite de la tutela tres.

54. Además, los fallos de la tutela uno y de la tutela dos hicieron tránsito a cosa juzgada. En efecto, por un lado, el expediente acumulado de la tutela uno se radicó en esta Corte el 19 de marzo de 2019 bajo el número T-7.283.051 y la Sala de Selección de Tutelas Número Cuatro lo excluyó de selección para revisión en auto del 10 de abril de 2019. Y por otro, el expediente acumulado de la tutela dos se radicó en esta Corporación el 21 de agosto de 2019 con el número T-7.573.112 y la Sala de Selección de Tutelas Número Nueve lo excluyó de selección para revisión en auto del 30 de septiembre de 2019.

**Con relación al derecho de petición se configuró una carencia actual de objeto por hecho superado**

55. Una de las principales razones del juez de primera instancia para darle trámite de acción de tutela a la acción de cumplimiento, fue la presunta vulneración del derecho de petición.

56. Al respecto se resaltan los siguientes hechos. El 13 de noviembre de 2019<sup>93</sup> ASPROAGROLLANOS elevó petición ante la ANT en la cual solicitó información sobre la documentación necesaria para continuar con el proceso de adjudicación iniciado a finales de mayo de 2017. La solicitud fue atendida por la Subdirección de Acceso a Tierras por demanda y descongestión mediante oficio identificado con el radicado N°. 20204200076951 de fecha 31 de enero de 2020, y enviada al buzón de correo electrónico prof-mauriciobeltcris@hotmail.com, aportada por el accionante tanto en el escrito de petición como en el de la acción constitucional de tutela<sup>94</sup>. De la respuesta aportada al proceso se destaca lo siguiente<sup>95</sup>:

56.1. En relación con la solicitud del trámite de adjudicación de los predios denominados “Luz Mar, Los Ángeles, y San Luís”, consultados los folios de matrículas inmobiliarias se evidencia que los mismos no ostentan la condición de baldíos, pues fueron objeto de extinción de dominio.

56.2. Si bien es cierto que la titularidad legal está en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras -ANT-, aun no se ha efectuado la entrega material por parte de la SAE, razón por la cual la ANT no puede efectuar adjudicación y titulación alguna sobre los referidos predios.

<sup>93</sup> Folio 267 ib.

<sup>94</sup> Folios 36 al 38 del expediente.

<sup>95</sup> Folios 279 al 280 del archivo “06DEMANDA 2019-00403-00 -----29-11-2021.pdf”.

56.3. Según el artículo 93 de la Resolución 740 de 2017 el trámite de adjudicación de los referidos predios debe ceñirse a las reglas establecidas en el Decreto Ley 902 de 2017, mediante la inscripción en el Registro de Sujetos de Ordenamiento RESO, para que así los aspirantes puedan ser calificados y determinar si son susceptibles o no de acceso a Tierras en los programas previstos por la entidad.

56.4. En reiteradas oportunidades, mediante los oficios identificados con los radicados N° 20194200298131 de fecha 29 de abril de 2019, 20194000450091 de 10 de junio de 2019, 20194200588041 de fecha 29 de julio de 2019, se les informó sobre la necesidad de que los ocupantes de este predio realicen el diligenciamiento del FISO para ser incluidos en el RESO, situación que al revisar la base de datos de la entidad no ha sido cumplida, ya que los formularios que allegaron a la UGT CRIEMETE el día 13 de noviembre de 2018 corresponden al trámite de adjudicación por Ley 160 de 1994; situación que no es aplicable en el presente caso, toda vez que, como se ha indicado líneas arriba, el marco legal aplicable es el establecido en el Decreto Ley 902 de 2017.

57. La carencia actual de objeto<sup>96</sup> es el fenómeno procesal que se presenta cuando la acción de tutela pierde “su razón de ser” debido a la “alteración o el desaparecimiento de las circunstancias que dieron origen a la presunta vulneración de los derechos”<sup>97</sup>. Esto implica que cualquier orden del juez caería en el vacío<sup>98</sup>. Al respecto, la Corte ha sostenido que el juez constitucional no es “un órgano consultivo que emite conceptos o decisiones inocuas una vez ha dejado de existir el objeto jurídico, sobre escenarios hipotéticos, consumados o ya superados”<sup>99</sup>. Ello es así dado que la acción de tutela “tiene un carácter eminentemente preventivo más no indemnizatorio”<sup>100</sup> de modo que la intervención del juez de tutela solo será procedente cuando sea necesario desde un punto de vista constitucional.

58. La Corte ha identificado tres supuestos para su configuración: hecho superado, situación sobreviniente y daño consumado.

59. El hecho superado se presenta cuando “aquello que se pretendía lograr mediante la orden del juez de tutela ha acaecido antes de que el mismo diera orden alguna”<sup>101</sup>. En otras palabras, se configura cuando la pretensión de la acción de tutela se cumple antes de que se profiera una orden de amparo y por la actuación voluntaria de los accionados dentro del proceso. Es importante indicar que esta alternativa puede presentarse hasta antes del fallo en sede de revisión ante la Corte Constitucional<sup>102</sup>.

En estos casos, el juez debe verificar que “(i) efectivamente se ha satisfecho por completo lo que se pretendía mediante la acción de tutela; (ii) y que la entidad demandada haya actuado (o cesado en su accionar) a motu proprio, es decir, voluntariamente”<sup>103</sup>. La Corte encuentra relevante insistir en que la pretensión

---

<sup>96</sup> Reiteración sentencia T-200 de 2022.

<sup>97</sup> Sentencia SU-522 de 2019. Igualmente, SU-655 de 2017, SU-255 de 2013 y SU-540 de 2007.

<sup>98</sup> Sentencias SU-522 de 2019, SU-655 de 2017 y SU-225 de 2013. Esto ha sido reconocido desde la jurisprudencia temprana en las sentencias T-519 de 1992, T-535 de 1992, T-570 de 1992 y T-033 de 1994. De manera más reciente ha sido reiterado en las sentencias T-002 de 2022, T-009 de 2022, T-014 de 2022, T-043 de 2022, T-053 de 2022, T-070 de 2022, T-107 de 2022, T-120 de 2022 y T-143 de 2022.

<sup>99</sup> Sentencia SU-522 de 2019. Frente al carácter no consultivo de la jurisdicción constitucional puede revisarse la sentencia C-113 de 1993 y los autos 026 de 2003 y 276 de 2011.

<sup>100</sup> Sentencia SU-255 de 2013. Igualmente, pueden revisarse las sentencias T-803 de 2005, T-200 de 2013 y T-362 de 2014.

<sup>101</sup> Sentencia SU-522 de 2019. Igualmente, pueden revisarse las sentencias SU-540 de 2007, SU-255 de 2013 y SU-655 de 2017. Recientemente, fue aplicado en las sentencias T-002 de 2022, T-009 de 2022, T-014 de 2022, T-043 de 2022, T-053 de 2022, T-070 de 2022, T-120 de 2022 y T-143 de 2022.

<sup>102</sup> Sentencias T-242 de 2016, T-170 de 2009, T-1130 de 2008, T-1090 de 2005 y T-630 de 2005.

<sup>103</sup> Sentencia SU-522 de 2019. Estos criterios fueron tomados de las sentencias T-533 de 2009, T-585 de 2010, T-216 de 2018, T-403 de 2018, T-009 de 2019 y SU-225 de 2013. Es importante indicar que en algunas sentencias, como es el caso de la SU-124 de 2018, se indica que esta alternativa podría presentarse cuando la

debe ser satisfecha de manera voluntaria por los accionantes dentro del proceso. Igualmente, un pronunciamiento del juez no es obligatorio, pero sería posible realizarlo por razones asociadas, por ejemplo, a la necesidad de “avanzar en la comprensión de un derecho fundamental” o con el fin de “prevenir que una nueva violación se produzca en el futuro”<sup>104</sup>.

60. Visto lo anterior, la Sala considera que, sobre la presunta vulneración del derecho de petición, se configuró un hecho superado. Ello en tanto la ANT, antes de proferirse el fallo de primera instancia, dio respuesta de congruente, clara y de fondo a la petición presentada por la asociación accionante el 13 de noviembre de 2019.

### **Análisis de la procedencia formal de la acción de tutela**

61. Se establecerá si concurren los requisitos de procedencia formal de la solicitud de amparo: legitimidad por activa, legitimidad por pasiva, inmediatez y subsidiariedad.

**62. Legitimidad por activa.** Se ha reiterado que la acción de tutela puede formularse por (i) el directamente afectado; (ii) mediante apoderado judicial, en cuyo caso este debe ser abogado en ejercicio y acreditar esa condición; (iii) el representante legal; (iv) un agente oficioso; y (v) las personerías municipales o la Defensoría del Pueblo<sup>105</sup>.

63. En la sentencia SU-235 de 2016 la Corte conoció una acción de tutela presentada por el representante legal de una asociación de desplazados. En esa oportunidad la Sala Plena reiteró la siguiente regla: “las organizaciones estarán legitimadas para presentar acciones de tutela a favor de sus miembros bajo las siguientes condiciones: 1) que se haga a través de su representante legal, acreditando debidamente su existencia y representación dentro del proceso de tutela; 2) que se individualice, mediante una lista o un escrito, el nombre de los miembros de la asociación a favor de quienes se promueve la acción de tutela; y 3) que no se deduzca de los elementos probatorios que obran en el proceso que el agenciado no quiere que la acción se interponga en su nombre”<sup>106</sup>.

64. La sala encuentra acreditado este presupuesto. Según el líbello de la demanda<sup>107</sup>, el correspondiente poder<sup>108</sup> y el respectivo certificado de existencia y representación legal<sup>109</sup>, se constata lo siguiente: (i) la presente acción de tutela la instauró Mauricio Eligio Beltrán Cristancho, actuando como apoderado judicial de ASPROAGROLLANOS. (ii) El poder lo otorgó Omar Ricardo Rivera Jara, en su calidad de representante legal de la mencionada asociación y en

---

pretensión se ha satisfecho con fundamento en una orden judicial. Sin embargo, el estándar actual establecido en la sentencia de unificación más reciente hace hincapié en que “*siempre será preferible que la entidad demandada corrija la violación a un derecho fundamental, de forma voluntaria y oportuna, sin tener que esperar para ello a una orden judicial, en tanto el acatamiento de la Constitución y la ley es un deber inmediato y universal para todos los residentes del territorio nacional*”. Bajo el esquema actual, la satisfacción de la pretensión en virtud de una orden judicial puede enmarcarse bajo la figura de la situación sobreviniente, como lo hace la Corte en las sentencias T-455 de 2021 y T-107 de 2022, este punto se retoma en la nota al pie 22.

<sup>104</sup> Sentencia SU-522 de 2019. Igualmente, las sentencias SU-540 de 2007, T-205A de 2018 y, recientemente, T-014 de 2022.

<sup>105</sup> Sentencias T-416 de 1997, T-086 de 2010, T-176 de 2011, SU-377 de 2014, T-083 de 2016, T-291 de 2016, T-435 de 2016, T-100 de 2017, T-511 de 2017, T-651 de 2017, T-063 de 2018, T-176 de 2018, T-240 de 2019, T-565 de 2019, T-108 de 2022, SU-157 de 2022, entre otras.

<sup>106</sup> Sentencia T-025 de 2004.

<sup>107</sup> Folios 2 a 80 del cuaderno 1 de primera instancia.

<sup>108</sup> Folio 81 ibidem.

<sup>109</sup> Folios 82 y 83 ib.

representación de 30 asociados más de la comunidad que ocupa los predios “Luz Mar, Los Ángeles y San Luis”, quienes están reseñados en esta sentencia (Supra 30.3 de los antecedentes). (iii) El apoderado es abogado en ejercicio con tarjeta profesional número 53540 del CSJ. Y (iv) en el poder expresamente se faculta al apoderado para que “adelante todas las gestiones legales administrativas y/o judiciales que se requiera para proteger nuestra ‘expectativa’ de derecho a la adjudicación generada por la ocupación desde noviembre de 2004 sobre los predios ya mencionados”, así como para “impetrar los derechos de petición, las tutelas y cualquier otro recurso legal que le permita defender nuestros derechos de ocupantes de buena fe sobre los predios referenciados, específicamente queda facultado nuestro apoderado para transigir, desistir, conciliar y cualquier otra medida que proteja y haga valer nuestros derechos”.

65. Adicionalmente, en el escrito de tutela se relacionan los nombres de las personas que pretenden la protección de sus derechos y de los elementos probatorios no se deduce oposición alguna de los asociados con la presentación de la acción.

66. Es claro entonces que la asociación tiene legitimación por activa para instaurar la acción de tutela, por cuanto sus asociados son los titulares de los derechos fundamentales que podrían resultar afectados o amenazados en procura de la formalización de las tierras que estiman deben adjudicárseles y ante la alegada falta de respuesta a sus peticiones elevadas frente a la accionada, cuya protección solicitan mediante apoderado judicial debidamente facultado para tal efecto.

67. **Legitimidad por pasiva.** La acción de tutela procede contra: (i) toda acción u omisión de las autoridades que vulnere o amenace lesionar cualquier derecho fundamental y (ii) las acciones u omisiones de los particulares<sup>110</sup>.

68. La Sala considera que la ANT y la SAE -vinculada al proceso- cuentan con legitimidad por pasiva, toda vez se trata de entidades públicas que tendría la aptitud legal y constitucional de responder por la supuesta amenaza o vulneración de los derechos de los accionantes, en la medida que se han negado a cumplir con lo dispuesto en la Ley 160 de 1994 y en el Decreto Ley 902 de 2017.

69. **Inmediatez:** La acción de tutela se presentó el 18 de diciembre de 2019. La petición en la cual solicitaba información sobre el proceso de adjudicación se presentó el 13 de noviembre del mismo año. Entre las dos actuaciones transcurrió un mes. Por lo tanto, cumple el requisito.

**La presente acción de tutela incumple con el requisito de subsidiariedad respecto de la adjudicación directa de bienes fiscales patrimoniales rurales, sin el agotamiento de los procedimientos administrativos y judiciales establecidos para tal fin**

70. La Sala Octava de Revisión considera que la presente acción de tutela no cumple con el requisito de subsidiariedad en tanto (i) la adjudicación de bienes fiscales patrimoniales rurales le corresponde determinarlo a la autoridad agraria una vez agotados los procedimientos administrativos y judiciales, (ii) los predios reclamados han sido prometidos a la asociación ASODEPAZ, en cumplimiento

---

<sup>110</sup> Sentencias T-100 de 2017, T-651 de 2017, T-063 de 2018, T-176 de 2018, T-027 de 2019, T-565 de 2019, T-108 de 2022, SU-157 de 2022, entre otras.

de compromisos previamente asumidos por el Gobierno Nacional para con las víctimas del conflicto armado y (iii) los accionantes no se encuentran en una situación que suponga la configuración de un perjuicio irremediable.

71. La Corte Constitucional ha reiterado que la solicitud de amparo es un medio de protección de carácter residual y subsidiario que puede utilizarse frente a la vulneración o amenaza de derechos fundamentales cuando no exista otro medio idóneo de defensa o, existiendo, no resulte oportuno o se requiera acudir al amparo como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable<sup>111</sup>.

72. La Sala Octava de Revisión advierte que esta corporación ha admitido la procedencia de la acción de tutela cuando sujetos de especial protección constitucional reclaman su derecho al acceso a tierras (i) en el marco de procedimientos de desalojo por la ocupación irregular de predios<sup>112</sup> y (ii) cuando se vulneran derechos fundamentales debido a la omisión de autoridades administrativas de dar inicio e impulso a un proceso de clarificación de la propiedad de sujetos de especial protección constitucional<sup>113</sup>.

73. No obstante, el presente asunto lo que pretende es la adjudicación directa de predios fiscales, por lo tanto, no se encuadra en la primera situación descrita - desalojo por ocupación irregular de predios-.

**74. Primero.** Según lo consignado en el escrito de la demanda, la demandante presentó la acción de cumplimiento con la formulación de varias pretensiones<sup>114</sup>. En concreto, la parte actora pretende, ordenar a la ANT la aplicación de los artículos 65 de la Ley 160 de 1994<sup>115</sup> y 2 y 26 del Decreto Ley 902 de 2017<sup>116</sup> -

---

<sup>111</sup> Sentencias T-1085 de 2003, T-806 de 2004, T-397 de 2008, T-629 de 2009, T-338 de 2010, T-135 de 2015, T-379 de 2015, T-291 de 2016, T-100 de 2017, T-651 de 2017, T-063 de 2018, T-176 de 2018, T-240 de 2019, T-565 de 2019, T-108 de 2022, entre otras.

<sup>112</sup> Sentencia SU-016 de 2021.

<sup>113</sup> Ver sentencias T-909 de 2009 y T-601 de 2016.

<sup>114</sup> (i) Se ordene a la ANT aplicar el artículo 65 de la Ley 160 de 1994 que ordena a esa agencia verificar las condiciones para la adjudicación de las tierras baldías mediante solicitud previa de parte interesada; (ii) se ordene a la ANT cumplir con el mandato del artículo 2 del Decreto Ley 902 de 2017 el cual indica que el mismo se aplica a todas las personas que ejerzan o pretendan ejercer derechos sobre predios rurales en los programas para efectos de acceso a tierra o formalización; (iii) se ordene que la formalización de las tierras se haga a favor de ciertos integrantes, fundadores y adherentes de ASPROAGROLLANOS con estricto apego al artículo 26 del Decreto Ley 902 de 2017, esto es, con prelación para la asignación de derechos sobre baldíos; y (iv) se decrete medida cautelar de suspensión provisional de las Resoluciones 232 del 12 de abril de 2017 y 1464 del 14 de noviembre de 2017, con las cuales la SAE dispuso el desalojo de los predios “San Luis, Luz Mar y Los Ángeles”.

<sup>115</sup> ARTÍCULO 65. La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o por las entidades públicas en las que delegue esta facultad.

Los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa.

La adjudicación de las tierras baldías podrá hacerse por el Instituto mediante solicitud previa de parte interesada o de oficio.

Como regla general, el INCORA decretará la reversión del baldío adjudicado al dominio de la Nación cuando se compruebe la violación de las normas sobre conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, o el incumplimiento de las obligaciones y condiciones bajo las cuales se produjo la adjudicación, o se dedique el terreno a cultivos ilícitos. En firme la resolución que disponga la reversión, se procederá a la recuperación del terreno en la forma que disponga el reglamento.

No podrá hacerse adjudicación de baldíos sino por ocupación previa, en tierras con aptitud agropecuaria que se estén explotando conforme a las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables, en favor de personas naturales, empresas comunitarias y cooperativas campesinas, en las extensiones y condiciones que para cada municipio o región del país señale la Junta Directiva.

<sup>116</sup> ARTÍCULO 2°. Sujetos de acceso a tierra y formalización. Este Decreto Ley aplica a todas las personas que ejerzan o pretendan ejercer derechos sobre predios rurales en los programas para efectos de acceso a tierra o formalización.

Las formas de acceso a tierras de que trata el presente decreto solo aplican a los beneficiarios de que tratan los artículos 4 y 5 del presente Decreto Ley.

Las comunidades étnicas son sujetos de acceso a tierra y formalización con destino a la constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación y reestructuración de territorios ocupados o poseídos ancestral y/o tradicionalmente, de acuerdo a los términos del presente Decreto Ley, en concordancia con la Ley 21 de 1991,

propios de bienes baldíos- y, en consecuencia, se ordene a su favor la adjudicación de determinados bienes fiscales patrimoniales rurales, pese a que el orden jurídico establece procedimientos administrativos y judiciales que necesariamente los interesados deben promover y agotar, pues es el escenario ideal para valorar la adjudicación de predios de esa naturaleza. La Sala evidencia que, a la fecha, no todos los asociados han acudido a dichos mecanismos y tampoco se observa alguna razón que justifique dicha inactividad.

75. Por otra parte, la tutelante tiene a su disposición ya sea el procedimiento de regularización de predios previsto en la Ley 160 de 1994 y en el Acuerdo 349 de 2014 o, en su defecto, el trámite de adjudicación directa que se surte mediante el procedimiento único con sus fases administrativa y judicial, mecanismo contenido en el Decreto Ley 902 de 2017. La aplicabilidad de uno u otro régimen en cada caso en particular dependerá de, entre otros aspectos, de la fecha en la cual inició y ha operado la ocupación; la clase de ocupación, es decir, si la ocupación es regular o irregular; la naturaleza de los bienes; si los predios están saneados; y si los inmuebles tienen alguna destinación específica.

76. El procedimiento de regularización de predios previsto en la Ley 160 de 1994 y en el Acuerdo 349 de 2014, es el siguiente:

“(…) ARTÍCULO 12. REGULARIZACIÓN DE PREDIOS. Para la adjudicación de los predios del Fondo Nacional Agrario a personas que hayan ingresado a los predios o parcelas con autorización del Instituto por cualquier medio, se adelantará el siguiente procedimiento:

1. Solicitud de adjudicación por parte de quien se encuentra ocupando el bien inmueble rural.
2. El Director Territorial en un término no mayor a 3 días hábiles, contados a partir de la radicación de la solicitud de adjudicación, ordenará la práctica de una visita que se realizará dentro de los 10 días hábiles siguiente. En la visita de caracterización agronómica y ocupación del inmueble objeto de la solicitud se determinará su ubicación, extensión, explotación u obras adelantadas, ocupación o situación de tenencia, reservas, condiciones o limitaciones que lo afecten y características físicas. Se rendirá un informe técnico de la visita dentro de los 3 días hábiles siguientes a la práctica de la visita.
3. Posterior a la visita prevista en el numeral anterior se dispondrá la visita topográfica que identificará los linderos y el área exacta susceptible de la adjudicación, dicha visita se realizara dentro de los 5 días hábiles siguientes a la presentación del informe de visita de caracterización agronómica y de ocupación del predio o parcela.
4. En los casos en que el Incora no haya adelantado el comité de selección y el predio se encuentre actualmente ocupado por personas autorizadas por el Incoder, se deberá convocar por parte del Director Territorial al Comité de Selección para emita concepto acerca de la adjudicación del ocupante del predio.
5. En caso de existir asignación provisional del predio o parcela, para la adjudicación se tendrá en cuenta el cumplimiento de las obligaciones previstas en dicha asignación.

PARÁGRAFO 1o. En los casos en que se adelantó procedimiento especial de ocupación de hecho y el actual ocupante no sea declarado ocupante de hecho, el Director Territorial convocará al Comité de Selección para que emita concepto acerca de la adjudicación.

---

la Ley 160 de 1994 y el Decreto 2164 de 1995, la Ley 70 de 1993 y el Decreto 1745 de 1995, el Decreto 2333 de 2014 o las normas que los modifiquen o sustituyan.

ARTÍCULO 26. Prelación para la asignación de derechos sobre baldíos. La inexistencia de la ocupación previa como supuesto para poder solicitar la titulación de baldíos en ningún caso implicará la obligación para la ANT de tener que desalojar al ocupante. En su lugar se entenderá que este tiene prioridad en la asignación de derechos sobre la tierra preferiblemente del mismo bien ocupado u otro de mejor calidad.

Si la ANT evidencia que la extensión ocupada a pesar de ser inferior a la UAF, le permite al ocupante contar con condiciones para una vida digna, y no es posible otorgarle la titulación en extensiones de UAF en otro inmueble sin afectar su calidad de vida, o recibir algún otro de los beneficios de que trata el presente decreto ley, será precedente la titulación de la extensión ocupada

PARÁGRAFO 2o. Para los casos de regularización de la propiedad, los requisitos de elegibilidad serán los previstos por los respectivos reglamentos vigentes para el momento en el que se autorizó su ingreso al inmueble. (...)”

77. De conformidad con lo informado por la ANT en sede revisión, los accionantes son ocupantes irregulares de predios fiscales patrimoniales en tanto no son sujetos de reforma agraria y su ingreso fue sin autorización del Incora o del Incoder. Sin embargo, los accionantes aseguran ser ocupantes pacíficos y reconocidos por las autoridades locales.

78. En este punto, además, es pertinente mencionar que la Corte le preguntó a la ANT ¿cuál es el trámite que deben adelantar los ocupantes irregulares en procura de obtener la adjudicación de los predios San Luis, Luz Mar y Los Ángeles?

Al respecto, la ANT precisó que “tratándose de predios fiscales patrimoniales transferidos e ingresados al Fondo Nacional Agrario, actualmente no existente instrumento o precepto normativo que permita el acceso a la propiedad de los inmuebles para quienes los ocupan de manera irregular (...) por lo que para el derecho agrario las personas que ingresan a un bien fiscal patrimonial sin autorización de la autoridad agraria implica la recuperación de la parcela, Unidad Agrícola Familiar o el predio en sí mismo”.

Ahora bien, en caso de pretensiones de adjudicación sobre predios diferentes, ingresados al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, esto es, con posterioridad a la entrada en vigencia del Decreto Ley 902 de 2017, se deberá cumplir con las condiciones y surtir el procedimiento definido en esta normativa y que se explica más adelante.

79. La Corte también cuestionó a la ANT sobre el trámite a seguir de tratarse de ocupantes regulares. En este caso el procedimiento para su adjudicación, es el establecido en el Acuerdo 349 de 2014, Capítulo III “Procedimiento de Adjudicación de Predios Ocupados de manera Regular y Lícita”, en conjunto con la reglas generales para la adjudicación dispuestas en el mismo acuerdo. En los términos referidos en párrafos anteriores.

80. Así las cosas, en este escenario es necesario que la accionante demuestre su calidad de ocupante regular. Proceso contencioso que deberá surtirse en las instancias administrativas y judiciales descritas para ello; y atendiendo a las circunstancias particulares de cada uno de los sujetos que aspiran a la adjudicación.

81. Sobre el trámite de adjudicación directa que se surte mediante el procedimiento único con sus fases administrativa y judicial, se debe seguir el siguiente procedimiento:

- *Inscripción en el registro de sujetos de ordenamiento RESO*: todos los individuos y comunidades cuyas relaciones con la tierra deban ser resueltas, tramitadas o gestionadas por la ANT deben inscribirse como aspirantes. El ingreso al RESO se podrá hacer entre otras formas, a solicitud de parte de los interesados. Para ello, deberán diligenciar el Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento, en adelante FISO suministrado por la ANT en formato físico o digital. Las personas o comunidades inscritas en el RESO tendrán un puntaje de calificación, el cual les permitirá a mayor puntaje tener acceso a la tierra en los programas previstos. Los factores de calificación y puntaje son los

siguientes: patrimonio, víctimas del conflicto, vinculación a una organización campesina, permanencia dentro del registro, registro en el Sisben, personas a cargo, beneficiarios de restitución, ocupantes de territorios étnicos, experiencia, vinculación rural al municipio o región, reubicación y reasentamiento, educación y/o formación en ciencias agropecuarias, ambientales o afines a las mismas.

- *Sujetos de acceso a tierras y formalización de la propiedad:* (a) a título gratuito los campesinos, campesinas, trabajadores, trabajadoras y las asociaciones con vocación agraria o las organizaciones cooperativas del sector solidario con vocación agraria y sin tierra o con tierra insuficiente, así como personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento con el fin, entre otros, de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción alimentaria, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada<sup>117</sup>. (b) A título parcialmente gratuito, las personas naturales o jurídicas que no tengan tierra o que tengan tierra en cantidad insuficiente<sup>118</sup>. (c) A título oneroso, son las personas naturales o jurídicas cuyo patrimonio neto sea superior a los setecientos (700) salarios mínimos legales mensuales vigentes, o que sean propietarios, poseedores u ocupantes de otros predios rurales iguales o superiores a una UAF.

- *Procesos de adjudicación a los inscritos en el RESO y que cumplan con los requisitos:* consta de dos etapas la administrativa y la judicial.

| Proceso de adjudicación Decreto Ley 902 de 2017 |  |
|---|--|
| Etapa   | Requisitos   |
| Formación de expedientes                        | Documento de escogencia de régimen: documento por medio del cual el ocupante escoge libremente, una vez ha sido debidamente informado, el régimen previsto en el Decreto 902 de 2017.<br><br>Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento FISO: formulario debidamente diligenciado por el/los solicitantes.<br><br>Documentos anexos: documentos que sean presentados como soporte por parte de los solicitantes.   |
| Visita al predio                                | A esta visita deberán asistir de manera conjunta el topógrafo, agrónomo y jurídico, con el propósito de recaudar: (i) levantamiento de la información física y jurídica de los predios; (ii) recibir medios de prueba como declaraciones, documentos relativos a la ocupación, posesión, tenencia o propiedad de la tierra, y oposiciones que se presenten; (iii) captura de la información acerca de la explotación y uso que se le está dando al predio. Ejercicios de cartografía social cuando se considere necesario. |

<sup>117</sup> Requisitos para sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito: 1. No poseer un patrimonio neto que supere los doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de participar en el programa de acceso a tierras. 2. No ser propietario de predios rurales y/o urbanos, excepto que se trate de predios destinados exclusivamente para vivienda rural o urbana, o que la propiedad que ostente no tenga condiciones físicas o jurídicas para la implementación de un proyecto productivo. 3. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras, salvo que se demuestre que las extensiones de tierra a las que accedió son inferiores a una UAF. 4. No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento o estar cumpliendo una pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme, sin perjuicio de los tratamientos penales diferenciados que extingan la acción penal o la ejecución de la pena. 5. No haber sido declarado como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza. En este caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación.

<sup>118</sup> Requisitos para sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito: 1. Poseer un patrimonio neto que supere los doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes y que no exceda de setecientos (700) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de participar en el programa de acceso a tierras. 2. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras, salvo que se demuestre que las extensiones de tierra a las que accedió son inferiores a una UAF. 3. No ser propietario de predios rurales y/o urbanos, excepto que se trate de predios destinados para vivienda rural y/o urbana; 4. No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento o estar cumpliendo una pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme. 5. No haber sido declarado como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza. En este último caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación.

|  |  |
|--|--|
| Informe técnico jurídico preliminar  | Información técnica y jurídica recolectada en la visita realizada y documentación del expediente. Igualmente, para efectos de identificación y posibles traslapes, se deberán diligenciar el Formulario 118, realizando las verificaciones respectivas de capas territoriales.   |
| Inclusión en el RESO   | Con fundamento en el informe técnico jurídico preliminar y las pruebas recaudadas, la Subdirección de Ordenamiento Social de la Propiedad, expedirá acto administrativo de inclusión en el RESO del solicitante en el módulo de acceso a tierras, el cual solo tendrá recurso de reposición.   |
| Acto administrativo de apertura del trámite administrativo de reconocimiento de derechos | Este acto deberá ordenar lo siguiente: (i) Verificar que se mantengan las condiciones de elegibilidad identificadas en la visita que sirvieron de soporte para el ingreso al RESO. (ii) Notificar el acto administrativo en los términos previstos en el artículo 67 y ss del CPACA. Dar publicidad a terceros indeterminados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 del CPACA -a través de un medio masivo de comunicación nacional o local según sea el caso. (iv) Dar apertura al folio de matrícula inmobiliaria a nombre de la Nación cuando el inmueble no lo tiene aún, de conformidad con el Decreto 1858 de 2015. (v) Ordenar la inscripción en el FMI de la medida del Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad, indicando el asunto específico. (vi) Comunicar al Ministerio Público para que si lo estima se constituya en parte. (vii) Notificación del acto de apertura.   |
| Publicidad a terceros indeterminados   | Se realizará mediante publicación en emisora local y comunicaciones en las alcaldías locales.  |
| Periodo probatorio   | La apertura de este período será opcional, solo en los casos en que se considere necesario, con ocasión a oposiciones, solicitudes de las partes o del Ministerio Público o para completar o ampliar la información que permita tomar una decisión de fondo. El período probatorio no podrá exceder de 30 días hábiles.  |
| Oposiciones  | Si dentro de los 10 días hábiles siguientes a la publicación o comunicación no comparece ningún opositor, se presumirá que no existe oposición y si se considera que ya se cuenta con la información necesaria para tomar una decisión de fondo sobre la adjudicación, podrá prescindirse del período probatorio.  |
| Informe técnico jurídico administrativo  | En este informe se deberá describir si se cuenta con la información necesaria para resolver a la adjudicación, se deberá dar cuenta de las oposiciones presentadas y su decisión y la descripción de las actuaciones realizadas. Así mismo se deberá emitir concepto favorable o no para proceder a la adjudicación.   |
| Cierre de la actuación administrativa  | Se trata de la expedición del acto administrativo de adjudicación o denegación, según sea el caso. (i) Este acto deberá ser notificado en debida forma de acuerdo con lo establecido en el CPACA y contra éste proceden los recursos de reposición y de apelación. (ii) Una vez en firme se deberá proceder a la expedición de las constancias de ejecutoria y al correspondiente registro en la oficina de registro de instrumentos públicos correspondiente. (iii) En caso de que al momento de la expedición del acto de cierre, no se haya efectuado la apertura del FMI correspondiente, esto deberá señalarse en el acto administrativo, disponiendo que se dé apertura al FMI, se inscriba el acto de inicio, y se registre la decisión adoptada  |
| Recursos y control judicial  | Los actos administrativos de los artículos 73 (Decisiones y cierre del trámite administrativo para los asuntos de asignación y reconocimiento de derechos) y 74 (Decisiones y Cierre del trámite administrativo para los asuntos sin oposición) serán susceptibles de recurso de reposición y en subsidio apelación en los términos previstos en la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo dispuesto en el Decreto 2363 de 2015. Frente a estos actos opera el control judicial ante la jurisdicción agraria mediante la acción de nulidad agraria <sup>119</sup> de la que trata el artículo 39 del Decreto ley 902 de 2017 <sup>120</sup> .<br><br>Los actos administrativos del artículo 75 (Decisiones y Cierre del trámite administrativo para los asuntos sin oposición) no podrán ser objeto de recursos, ni de la acción de nulidad agraria, ni de la acción de control de nulidad de que trata la Ley 1437 de 2011. Lo anterior teniendo en cuenta que la decisión de fondo será tomada en sede judicial. |

82. Sobre este punto es importante aclarar que en estricto sentido y de conformidad con el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela es improcedente cuando “*existan otros recursos o medios de defensa judiciales*” (subrayas no originales). Así las cosas, la existencia de los procedimientos administrativos, ya sea los establecidos en la Ley 160 de 1994 o del Decreto ley

<sup>119</sup> ARTÍCULO 79. Normas aplicables a la etapa judicial. Mientras se expide un procedimiento judicial especial de conocimiento de las autoridades judiciales a las que se refiere el artículo anterior, se aplicarán las normas de la Ley 1564 de 2012 relativas al proceso verbal sumario, o la norma que le modifique o sustituya, en su defecto, aquellas normas que regulen casos análogos, y a falta de éstas con los principios constitucionales y los generales de derecho procesal.

<sup>120</sup> ARTÍCULO 39. Acción de nulidad agraria. Los particulares que, habiéndose hecho parte del Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley, objetan la legalidad de los actos administrativos definitivos expedidos, podrán demandar su nulidad ante el juez competente en los términos del presente decreto ley, para lo cual tendrán un término de cuatro (04) meses contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo.

902 de 2017, no implicarían la improcedencia de la acción de tutela presentada por ASPROAGROLLANOS.

83. Sin embargo, en este caso concreto, el trámite de adjudicación de los predios si bien inicia con un procedimiento administrativo, culmina en la jurisdicción agraria o en la ordinaria civil<sup>121</sup>. En otras palabras, para acudir al medio de defensa judicial es menester agotar el procedimiento administrativo. Esto implica que, en este caso, la acción de tutela es improcedente en tanto la adjudicación de predios tiene dentro de sus etapas una instancia judicial.

84. Ahora bien, como se mencionó anteriormente la acción de tutela es procedente cuando lo que se advierte es la omisión de las autoridades administrativas de dar inicio e impulso a un proceso de clarificación de la propiedad -este asunto se tratará más adelante-.

85. **Segundo.** En relación con los predios involucrados “San Luis, Luz Mar y Los Ángeles”, cuya adjudicación pretende la accionante a través de la acción de tutela, cabe advertir las siguientes circunstancias que hacen de este asunto más peculiar y excepcional, lo cual refuerza la improcedencia de la solicitud de amparo, debido al incumplimiento del requisito de subsidiariedad:

(i) Mediante sentencia del 26 de agosto de 2004, fueron objeto de extinción del dominio, por lo que su cuidado y administración inicialmente quedó en cabeza de la DNE y luego pasó a la SAE.

(ii) En Resolución 277 del 2 de mayo de 2017, la SAE asignó de forma definitiva y a título traslativo de dominio los referidos inmuebles a la ANT con una destinación específica, esto es, se adjudiquen a las familias de ASODESPAZ, en cumplimiento de compromisos previamente asumidos por el Gobierno Nacional para con las víctimas del conflicto armado.

Al respecto, la accionada precisó que el 1 de mayo de 2014, la Asociación de Desplazados Esperanza y Paz – ASODESPAZ, realizó una toma pacífica en la Plaza de Bolívar debido a la falta de orientación concreta por parte de las diferentes entidades del Estado. La toma terminó el día 24 de mayo del 2014, con el fallo proferido por el Juzgado Treinta y Nueve Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., en el que concedió el amparo al debido proceso a ASODESPAZ, por lo cual, se ordenó la programación de mesas temáticas para buscar alternativas de solución a la problemática, con participación del INCODER, Ministerio de Agricultura, UARIV, así como la veeduría de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación.

De conformidad con el Informe final del 23 de diciembre de 2015, de “supervisores Convenio 1339 de 2014 y recopilación de compromisos por parte del Incoder en Liquidación”, el Gobierno Nacional asumió el compromiso de titulación de predios del Fondo Nacional Agrario, entregados previamente por la Sociedad de Activos Especiales (SAE), a 210 miembros de ASODESPAZ, siempre y cuando reúnan los requisitos de Ley.

Mediante radicado ANT No. 20162116837 del 23 de noviembre de 2016 y radicado SAE No. CE2016-029800, la Subdirección de Administración de

---

<sup>121</sup> En la sentencia SU-288-22 se estableció que, mientras se crea la jurisdicción agraria, la competencia para conocer de la fase judicial del procedimiento único establecido en el Decreto 902 de 2017, será de la jurisdicción ordinaria civil.

Tierras de la Nación de la Agencia Nacional de Tierras, con la intención de avanzar en el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos con ASODESPAZ, solicitó a la SAE la transferencia de los predios Luz Mar, Los Ángeles, San Luis y mi viejo San Juan, previo a que se adelantaran las gestiones correspondientes, en aras de superar la ocupación que se presentaba y de ese modo contar con la viabilidad de los terrenos.

(iii) Ante la ocupación de esos bienes por parte de los asociados de ASPROAGROLLANOS, por Resoluciones 232 del 12 de abril de 2017 y 1464 del 14 de noviembre de 2017, la SAE ordenó su desalojo con el fin de recuperarlos y así entregarlos materialmente a las familias de ASODESPAZ.

86. La promesa del Gobierno a la asociación ASODESPAZ deberá ser un asunto imperioso de valoración en el trámite de adjudicación de las tierras reclamadas por los accionantes que, *prima facie*, escapa a la órbita del juez constitucional.

87. **Tercero.** La Sala también descarta la procedencia transitoria de la acción de tutela, puesto que las particularidades del caso descritas en precedencia no dan cuenta de la posible ocurrencia de algún perjuicio irremediable. En primer lugar, el desalojo de los ocupantes está suspendido hasta tanto se cumplan con las condiciones de los jueces de instancia en un proceso de tutela. En segundo lugar, los supuestos fácticos y jurídicos del asunto tampoco permiten catalogar a los accionantes como sujetos de especial protección constitucional, pues no se evidencia que se hallen en circunstancia de debilidad manifiesta o situación de vulnerabilidad que habilite flexibilizar el examen del requisito de subsidiariedad.

88. Acerca del desalojo la Sala advierte que en la actualidad no se ha llevado a cabo y, por lo tanto, los asociados de ASPROAGROLLANOS siguen ocupando los predios. Sobre este punto los mismos accionantes reconocen que los ocupantes se han opuesto a la realización del censo ordenado en las decisiones judiciales proferidas con ocasión de la acción de tutela presentada el 2 de agosto de 2018.

89. El 6 de diciembre de 2018, el Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Puerto López concedió el amparo al advertir que el desalojo se llevaría a cabo. En consecuencia, ordenó brindarle albergue provisional a las víctimas de desplazamiento, con la concurrencia de entes nacionales para impulsar los trámites de inclusión a los desalojados en programas de vivienda y políticas de atención a la población vulnerable, y con el acompañamiento de los órganos de control.

90. Esta decisión fue modificada en segunda instancia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio mediante sentencia del 8 de febrero de 2019. El tribunal ordenó que previo al desalojo y a la asignación de albergues el municipio de Puerto López (Meta) en coordinación con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social debería verificar mediante censo cuáles son las familias que forman parte de los asentamientos “Luzmar”, “San Luis” y “Los Ángeles” que ostentan la condición de desplazados por la violencia y cuáles se encuentran en situación de pobreza. Una vez elaborado el censo ordenado se debería garantizar como medida de protección transitoria un albergue provisional a las familias en condición de desplazados, así como la ejecución de programas de estabilización socioeconómica y a los hogares en condiciones de pobreza extrema se les garantice la inclusión en los programas sociales que impulsen las entidades territoriales, haciendo la salvedad que esta medida

provisional de albergue deber extenderse hasta tanto las condiciones que dieron origen a la vulnerabilidad de sus derechos fundamentales sean superadas.

91. Con relación a la situación de vulnerabilidad de los accionantes de lo consignado en la demanda, en las pruebas que reposan en el expediente y en la base de datos del Sisbén y del Sistema de Seguridad Social en Salud -ADRES-, se observa que las condiciones económicas y sociales de los actores les permiten, de forma razonable, adelantar y surtir los correspondientes mecanismos administrativos y judiciales ordinarios que tienen a su disposición para solicitar la adjudicación de los predios reclamados. Si bien cuatro de los accionantes están calificados en un grado de pobreza extrema y otros cuatro en pobreza moderada, la explotación de la tierra que ocupan permite concluir a la Corte que su situación no amerita una urgencia que haga impostergable exigirles el cumplimiento de los mecanismos administrativos y judiciales descritos en esta ponencia. Lo anterior puede constatarse a partir de la información que se ilustra a continuación.

|    | Nombre                         | Relato   | Inventario   | Sisbén      | Afiliación                    |
|----|--------------------------------|--|--|-------------|-------------------------------|
| 1. | Flora Nelly Agosta Muñoz       | Adquisición por posesión desde el año 2005. Certificado de arraigo por más de 13 años. Paga impuesto predial.                                    | 13 hectáreas de pastos mejorados, postes y cercas en alambre de 4 cuerdas. 200 árboles de acacios, 34 cítricos, 50 mandarinos, guanábanos 20, casa en madera pozo perforado y séptico y servicio de luz.   | B1          | Subsidiado                    |
| 2. | Dora Ana Aranguren Joya        | Adquisición por sana posesión desde el año 2005.   | 2000 árboles de acacios, casa en madera de cercas en 4 cuerdas, postes, servicio de luz.   | No registra | Contributivo cotizante        |
| 3. | Edgar Clodomiro Aranguren Joya | Adquisición por sana posesión desde el año 2008.   | Casa en madera de 32 metros, 150 acacios, 1,5 hectáreas en cultivo de patilla, 40 árboles de caño fisto.   | D4          | Contributivo cotizante Bogotá |
| 4. | Pedro Antonio Aranguren Joya   | Adquisición por sana posesión desde el año 2006. Certificado de arraigo por más de 13 años.  | Casa en material, 15 hectáreas en pasto mejorado, 1800 árboles de acacios, 30 mangos, 5 aguacates, algarrobo, corral para ganado, cerca en alambre de púa, 4 cuerdas en 21 hectáreas, pozo y servicio de luz.  | D6          | Contributivo cotizante Bogotá |
| 5. | Belardino Bejarano Cárdenas    | Adquisición por compra de posesión del año 2015. Paga impuestos.   | Una casa de 4 guas con 6 habitaciones, cocina sala comedor, techada en eternit, 4 baños, estufa en leña, casa para encargados de dos habitaciones, corral en concreto techado para ganadería con 4 divisiones, con brete y báscula, 6 potreros en pastos mejorados con 6 salinas.                              | No registra | Subsidiado                    |
| 6. | Ligia Cubillos Briceño         | Adquisición por sana posesión desde agosto de 2008.  | Casa en material, cultivos de plátano, yuca, maíz, acacios y pastos mejorados.   | C5          | Subsidiado                    |
| 7. | Fredy Gaviria Fajardo          | Adquisición por compra de posesión del año 2005. Certificado de arraigo por más de 13 años. Paga impuestos.                                      | Tres potreros con 3000 postes, cercas, pastos mejorados, pozo perforado, 2 pozos cachameros, 1000 acacios, 1 corral, 1 hectárea de yuca, 1 de plátano, 30 árboles de guanábanos, 30 de naranjos, 20 de limón, galpón de 500 pollos, 80 gallinas, 57 reces, 10 kilómetros de cerca eléctrica y servicio de luz. | C1          | Contributivo beneficiario     |
| 8. | Martin Alfonso Giraldo Torres  | Adquisición por compra de posesión en el año 2008. Certificado de arraigo por más de 10 años. Radicó formulario de caracterización de ocupantes. | Plantación forestal con fines comerciales de la especie eucalipto pellita, sembrados de 12000 árboles desde el año 2011, 1310 metros lineales de cerca en 450 postes de madera y alambre de púa en 4 hilos, pozo profundo de 8 metros para la obtención de agua, árboles frutales, pastos mejorados.           | No registra | Contributivo beneficiario     |
| 9. | Ricardo Gómez Aragón           | Adquisición por compra de posesión en el año 2012. Paga impuestos.   | 1 casa en tabla zinc, acueducto instalado, piso en cerámica, sistema eléctrico completo, sistema de alcantarillado, 2 enramadas para guardas herramientas, un corral de 180 mts en tubo y cemento con techo embudo, bascula, 5 hectáreas de  | No registra | No registra                   |

|     |                                 |  |  |             |                           |
|-----|---------------------------------|--|--|-------------|---------------------------|
|     |                                 |  | pasto de corte, 15 hectáreas en pasto mejorado, 1 hectárea en plátano, 2 hectáreas en piña, media hectárea en maracuyá, cultivo de árboles.  |             |                           |
| 10. | Luz Dary González Varacaldo     | Adquisición por sana posesión desde hace más de 10 años. Paga impuestos. Certificado de arraigo por más de 10 años.  | Casa en material de 9x15 metros, terminada con caidizo, 20 árboles de mango, 150 guamos, 10 guanábanos, 7 naranjos, 200 palos de yuca, un guayabo, 50 matas de ají, 200 árboles de achiote, 200 árboles de yopo, 15 de plátano, 6 de aguacates, 4 limones, 70 metros de cerca en careta, 800 metros de cerca en alambre en 4 cuerdas, 1 hectárea de pasto y un pozo perforado de 22 metros de profundidad.                 | B2          | Subsidiado                |
| 11. | Oscar Ariel Gordillo Mora       | Adquisición por sana posesión desde el año 2004. Paga impuestos. Certificado de arraigo por más de 15 años. Radicó formulario de caracterización de ocupantes.   | Una casa en material de 360 metros cuadrados, batería de baños, tanques elevados, 2 pozos profundos, cultivos de aguacate en una hectárea, acacios 850, potreros de pastos mejorados en un total de 28 hectáreas, galpón para gallinas, frutales mago, limones, mandarinas, naranja, 25 palmas de coco, postes en madera y cemento con cerca de cuatro alambres, corral para ganadería, servicio de luz, tiene vía acceso. | No registra | Contributivo Bogotá       |
| 12. | Ferney Guarnizo Marín           | Adquisición por compra de posesión en el año 2004. Paga impuestos. Radicó formulario de caracterización de ocupantes.  | Casa en madera de tres habitaciones, baño, pozo séptico y pozo profundo, cuarto para las herramientas, una hectárea en maracuyá, 1100 matas de piña, cítricos, mangos, 37 árboles de guanábana, 20 de limón mandarino y castila, 2000 árboles de acacios, 20 árboles de eucalipto, árboles de marañón, pastos mejorados, 6 vacas y árboles medeables como flor morado.   | A2          | Contributivo cotizante    |
| 13. | Jorge Enrique Gutiérrez Parrado | Adquisición por compra de posesión en el año 2012. Paga impuestos.   | 1 casa en tabla y zinc, acueducto instalado, piso en cerámica, sistema eléctrico completo, sistema de alcantarillado, 12 hectáreas de eucalipto pellita en producción, 2 hectáreas de pasto en corte, 5 hectáreas en pasto mejorado, 1 hectárea en plátano, 2 hectáreas en piña, media hectárea en maracuyá, postes y cercas de púa.   | No registra | Contributivo cotizante    |
| 14. | Liro Hernández Montilla         | Adquisición por compra de posesión en el año 2007. Certificado de arraigo por más de 12 años. Paga impuestos. Radicó formulario de caracterización de ocupantes. | 250 árboles de aguacate en producción, 240 árboles de guanábana, 3 cedros, 9000 árboles de acacios de 12 años de edad, 15 cítricos zapote, rambután, 1 hectárea de yuca plátano, 13 hectáreas de pasto mejorado, 29 cabezas de ganado, casa en material, pozo perforado y séptico, bodega de herramienta, cerca eléctrica, divisiones en potreros, servicio de luz.  | No registra | Contributivo beneficiario |
| 15. | Carmen Sofía Infante Brito      | Adquisición por sana posesión desde el año 2008. Certificado de arraigo por más de 10 años.  | Casa en material 120 metros cuadrados, pasto y cultivos, frutales, corral en madera cercas y alambre en toral de 1.5 hectáreas, servicio de luz y agua.  | C3          | Subsidiado                |
| 16. | Edgar López Rincón              | Adquisición por sana posesión desde el año 2005. Certificado de arraigo por más de 13 años. Paga impuestos.  | 12 hectáreas en pastos mejorados, 150 acacios, 20 eucaliptos, cítricos, plátanos yuca, aguacates, mangos, casa en material, cercas en cuatro hilos de alambre y postes en madera, tiene servicio de agua y luz.  | A3          | Subsidiado                |
| 17. | Jhon Maicol Moreno Ortiz        | Adquisición por sana posesión desde el año 2008. Tiene certificado de desplazado del año 2007. Paga impuestos.   | Casa en material con 4 habitaciones, tanque elevado, pozo perforado y riego de 800 metros en los potreros, pastos mejorados, 800 postes de cemento y 7 kilómetros en cerca de alambre de púas, corral de ganadería, plantas ornamentales, frutales y maderables.   | No registra | Contributivo beneficiario |

|     |                                  |  |   |             |                           |
|-----|----------------------------------|--|---|-------------|---------------------------|
| 18. | Javier Alonso Naranjo Naranjo    | Adquisición por sana posesión desde el año 2005. Certificado de arraigo por más de 13 años. Paga impuestos.  | Casa en ladrillo con servicio de agua y luz, 2 hectáreas en pasto mejorando, 100 acacios, cedros 10, 4 aguacates, guanábanos, naranjos.   | No registra | Contributivo cotizante    |
| 19. | Héctor Núñez Bernal              | Adquisición por sana posesión desde el año 2005. Certificado de arraigo por más de 13 años. Paga impuestos.  | Cultivos de pastos mejorados en 6.5 hectáreas, 10 naranjos, 3 limones, 9 mangos, 10 aguacates, 2 ciruelas, casa en ladrillo postes y cerca en 4 hilos en total.   | C16         | Contributivo cotizante    |
| 20. | Rogelio Núñez Bernal             | Adquisición por sana posesión desde el año 2005. Certificado de arraigo por más de 13 años. Paga impuestos.  | Casa en madera de 8x10, pozo proudu, pozo séptico, tanque elevado, luz, cítricos 30, mangos 10, acacios 15, aguacate 10, ¼ de hectárea de tuca y plátano, 2 potreros en pasto mejorado, encierro de alambra, postes de madera, cemento y cerca de 4 y 7 hilos.  | A3          | Subsidiado                |
| 21. | Jairo Ortiz Hernández            | Adquisición por sana posesión desde el año 2008. Certificado de arraigo por más de 10 años. Paga impuestos.  | Cuenta con casa en material, árboles frutales, yuca y plátano, corral de ganado, pozo perforado, pastos mejorados en brachiaria, 30 novillas, cercas y alambres encerradas las 46 hectáreas.  | No registra | Contributivo cotizante    |
| 22. | Henry Armando Peña Bustos        | Adquisición por sana posesión desde el año 2004. Certificado de arraigo por más de 14 años. Paga impuestos.  | Cerca eléctrica, corral para ganado, marranera para 200 cerdos, 1 hectárea de maderables, pozo perforado, 150 frutales, 50 árboles de teka y caño fistol, huerta de yuca y plátano, casa de vivienda toda construida, corral para gallinas, servicio de luz.  | B2          | Subsidiado                |
| 23. | Oscar Tulio Quiroga Alba         | Adquisición por sana posesión desde el año 2005. Certificado de arraigo por más de 14 años. Paga impuestos. Radicó formulario de caracterización de ocupantes. | Casa de madera de 72 metros cuadrados, tanque elevado, pozo perforado de 28 metros, 3000 metros de cerca de alambre de púas con 1000 postes de madera y 2000 metros de cerca eléctrica, 5 hectáreas de pasto mejorado, 1 hectárea de pasto de corte, 30 árboles cítricos, 50 plantas de maracuyá, 40 árboles frutales varias especies, 50 árboles maderables especie acacia, 1 hectárea de cultivos pancoger, porqueriza para 100 cerdos, 2 caballos, 80 pollos de engorde, 15 gallinas, galpones para cría de 200 pollos, interconexión. | No registra | Subsidiado                |
| 24. | Omar Ricardo Rivera Jara         | Adquisición por sana posesión desde el año 2005. Certificado de arraigo por más de 13 años. Paga impuestos. Radicó formulario de caracterización de ocupantes. | 14 hectáreas, casa, baños y comedor, pozo profundo, pozo séptico, 28 potreros, 600 postes de cemento, cerca eléctrica, riego de agua en potreros, 1000 árboles de acacios, 500 yopos, 10 cedros y otros maderables, cultivo de pancoger, cítricos, árboles frutales en media hectárea, pastos mejorados en todos los potreros, pesebrera, servicio de luz.  | No registra | Contributivo beneficiario |
| 25. | Henry Antonio Rodríguez Calderón | Adquisición por sana posesión desde el año 2008. Certificado de arraigo por más de 10 años. Paga impuestos.  | Cuenta con dos casas, árboles maderables y frutales, agua, luz, corral de aves y pastos mejorados.  | C9          | Subsidiado                |
| 26. | Danna Maritza Rojas Ochoa        | Adquisición por sana posesión desde el año 2009. Paga impuestos.   | 2 casas en concreto, 10 hectáreas en cultivo de eucalipto, 2 pozos cachameros 10x20 y otro de 10x100 metros, corral para ganadería, cerca y alambres en el total de las 62 hectáreas, pastos mejorados para ganado, árboles frutales, cultivo de acacias en 2 hectáreas, árboles frutales, pozo profundo y se cuenta con servicio de energía.   | No registra | Contributivo cotizante    |
| 27. | Yimi Salazar Peñaloza            | Paga impuestos.  | Casa en bloque, pozo profundo, alcantarillado para aguas negras, totalmente cercada en alambre de pus y 4 potreros en cerca eléctrica, corral cubierto y en madera, pastos mejorados, cultivo de cítricos, maderables y cultivo de plátano.   | B1          | Contributivo beneficiario |
| 28. | Héctor Saldana                   | Adquisición por sana posesión desde el año 2005. Tiene certificado de desplazado del año   | 3 hectáreas, postes en madera, cercas, maderables como acacios y pastos llaneros.   | A2          | Subsidiado                |

|     |                                   |   |  |             |                               |
|-----|-----------------------------------|---|--|-------------|-------------------------------|
|     |                                   | 2004. Radicó formulario de caracterización de ocupantes.  |  |             |                               |
| 29. | Blanca Tejedor Murcia             | Adquisición por sana posesión desde el año 2004. Certificado de arraigo por más de 15 años.                 | Casa en material, alcantarillado, pozo profundo, corral de ganadería, 2 galpones, porquerizas para 20 cerdos, 5000 árboles de caucho, 1000 cítricos en producción, yuca, plátano, papaya, aguacate, mangos, guanábanas, pastos de corte, pastos mejorados en los potreros. | No registra | Contributivo cotizante        |
| 30. | María Silbina Verdugo de Martínez | Adquisición por sana posesión desde el año 2005. Certificado de arraigo por más de 10 años. Paga impuestos. | Cultivos en pastos mejorados en 20 hectáreas, 1 hectárea de plátano y yuca, 10 limones, 5 naranjos, 5 mangos, 40 acacios, casa en ladrillo de 80 metros, servicio de luz.  | No registra | Contributivo beneficiario     |
| 31. | Henry Yara Lozano                 | Adquisición por compra de posesión en el año 2008. Tiene certificado de desplazado del año 2015.            | Cerca de alambre de púas en 4 cuerdas, casa prefabricada, 5 hectáreas en pastos mejorados, 150 matas de plátano, 15 mangos, 60 guanábanos, 5 naranjos, 8 limones, mamoncillos, aguacates, 150 acacios, 200 matas de jardín.  | No registra | Contributivo cotizante Bogotá |

92. Así las cosas, la Sala enfatiza *que (i)* la ANT ya ha informado (por lo menos a algunos de los accionantes) el trámite a seguir para efectos de acceder a las pretensiones aquí presentadas; *(ii)* no es posible adjudicarles los predios que pretenden porque son ocupantes irregulares, y *(iii)* si pretenden que se les asignen *otros bienes* deben inscribirse en el RISO y seguir todo el procedimiento. Así explicado, además, se garantizaría la igualdad de oportunidades de todos los sujetos de reforma agraria.

93. Con fundamento en lo evidenciado, la Sala Octava de Revisión *revocará la sentencia de instancia* y, en su lugar, declarará *la carencia actual de objeto por hecho superado respecto del derecho de petición* y *la improcedente la acción de tutela respecto de la solicitud de adjudicación directa de los bienes fiscales patrimoniales ocupados*.

**La presente acción de tutela cumple con el requisito de subsidiariedad para reclamar la omisión de impulso procesal por parte del INCORA y de la ANT**

94. El juez constitucional está facultado para revisar el caso más allá de los límites de la acción de tutela, con el fin de verificar la existencia de una amenaza o violación de derechos fundamentales, por acciones u omisiones distintas a las expresamente señaladas como violatorias por el tutelante<sup>122</sup>. En esa medida, la Sala Octava de Revisión encuentra importante pronunciarse sobre la omisión atribuible al INCODER y a la ANT.

95. Retirada es la jurisprudencia que apoya la procedencia de la acción de tutela cuando la conducta que causa la vulneración se concretar en la omisión de autoridades administrativas de dar inicio e impulso a un proceso de clarificación de la propiedad de sujetos de especial protección constitucional<sup>123</sup>.

96. En el relato de los hechos propuestos por la asociación se advierte que el 23 de agosto de 2011 los accionantes radicaron una petición ante la Subgerencia de Gestión y Desarrollo Productivo y la Subgerencia de Promoción Acompañamiento, Seguimiento y Asuntos Étnicos del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER- en la cual solicitaron acompañar el trámite para la

<sup>122</sup> Ver sentencia T-104 de 2018.

<sup>123</sup> Ver sentencias T-909 de 2009, T-601 de 2016, SU-235 de 2016, SU- 426 de 2016 y Auto 272 de 2020.

adjudicación de los predios<sup>124</sup>. Según informaron los accionantes de esta petición nunca se obtuvo respuesta y en las intervenciones en el presente asunto la ANT no hizo referencia a dicha solicitud.

97. Luego, el 23 de septiembre de 2016<sup>125</sup>, el señor Oscar Tulio Quiroga Alba, en representación de la Asociación de Vecinos de Nuevo Horizonte, solicitó a la ANT la adjudicación de 86 inmuebles, comprendidos en los predios de mayor extensión, los bienes Luz Mar, Los Ángeles y San Luis. Sin embargo, tampoco obtuvo respuesta.

98. Por otra parte, de las pruebas que reposan en el expediente se advierte que uno de los accionantes, Martín Giraldo<sup>126</sup>, el 26 de octubre de 2016 solicitó a la Sociedad de Activos Especiales SAS -en adelante SAE- información relacionada con los trámites para legalizar 12 hectáreas, pertenecientes a un inmueble de mayor extensión denominado Los Ángeles, del municipio de Puerto López -Meta-, identificado con matrícula inmobiliaria número 234-2914.

99. Adicionalmente, en septiembre de 2018, Omar Ricardo Rivera Jara, presidente de ASPROAGROLLANOS, solicitó a la ANT -Oficina de Villavicencio- información frente al trámite de adjudicación. Se le indicó que en la base de datos no aparecía radicado alguno, ni por número de cédula ni por nombre y apellido<sup>127</sup>.

100. Además, según informó la ANT por lo menos tres de los accionantes suscribieron el Formulario FISO Inscripción de Sujetos de Ordenamiento -FISO-para, de esta forma, ser incluidos en el RESO. Sin embargo, la ANT no se refirió al impulso procesal de estos casos.

101. Finalmente, la ANT informó que han sido varias las respuestas emitidas a las accionantes: 21 de mayo de 2018, 29 de abril de 2019, 10 de junio de 2019, 29 de julio de 2019 y 31 de enero de 2020. Sin embargo, no demostró el impulso del proceso que exige la situación concreta de los accionantes ni un acompañamiento efectivo a las solicitudes presentadas en los años 2011 y 2016, así como tampoco el trámite impuesto a los formularios FISO efectivamente recibidos. A juicio de la Sala, las omisiones advertidas son suficientes para declarar la procedencia de la acción de tutela sobre este punto en específico.

### **El INCODER y la ANT vulneraron los derechos fundamentales de los accionantes al debido proceso administrativo y al acceso progresivo a las tierras al no darle el impulso requerido a las solicitudes de adjudicación presentadas por los accionantes**

102. La Sala Octava de Revisión considera que le correspondía al INCODER y a la ANT impulsar el proceso una vez recibidas las solicitudes de los accionantes presentadas en los años 2011, 2016 y 2018 -relatadas anteriormente- en las cuales solicitaron (i) acompañamiento para iniciar los trámites de adjudicación conforme a la normatividad entonces vigente -Ley 160 de 1994-, (ii) información sobre los requisitos que deberían cumplir para obtener la adjudicación ya en vigencia del Decreto 902 de 2017 e (iii) información sobre los trámites adelantados para hacer efectiva la adjudicación. En concreto, en la primera

---

<sup>124</sup> Folio 137 del cuaderno 1 de primera instancia.

<sup>125</sup> Folios 145 y 146 ib.

<sup>126</sup> Folios 147 y 148 ib.

<sup>127</sup> Afirmación de la asociación en la acción de tutela.

petición -2011- solicitaron una solución pronta y positiva respecto a la legalización de los mencionados predios. Sin embargo, no hay pruebas de que eso haya ocurrido.

103. Lo expuesto permite evidenciar una omisión, por parte del INCODER, respecto al deber de iniciar, en su momento, una actuación administrativa. Omisión con continuó una vez la ANT asumió las funciones del INCODER quién debió recibir las solicitudes pendientes de resolver y quien, en todo caso, tuvo conocimiento de la situación de los accionantes en el año 2016, sin que haya demostrado activación alguna del procedimiento correspondiente. Es más, en los años 2018, 2019 y 2020, al parecer, recibió tres formularios FISO de los accionantes Carmen Sofía Infante<sup>128</sup>, Javier Alonso Naranjo<sup>129</sup> y Henry Yara Lozano<sup>130</sup>. Al respecto, la autoridad accionada no demostró actuaciones que sugieran el impulso al proceso.

104. Por otra parte, la Sala ha tomado nota de la variedad de la regulación normativa sobre la adjudicación de bienes fiscales patrimoniales, y resalta el contenido del artículo 27 del Decreto Ley 902 de 2017, el cual establece que “[e]n los casos en que el ocupante haya elevado su solicitud de adjudicación con anterioridad a la entrada en vigencia del presente decreto ley se aplicará en su integridad el régimen más favorable para lograr la adjudicación”.

105. Por lo tanto, la Sala encuentra encuentra pertinente ordenar a la Agencia Nacional de Tierras reunirse con la asociación ASPROAGROLLANOS con el fin de ofrecer información suficiente, pertinente y necesaria a los accionantes sobre sus pretensiones y, luego de ello, impulsar los trámites correspondientes Y, de esta forma, resolver de forma definitiva y de fondo las pretensiones por ellos presentadas en la acción de tutela.

106. El acompañamiento e impulso del proceso debe responder a los siguientes criterios:

- i) Acumular todas las peticiones pendientes de respuesta de fondo, presentadas a cualquier entidad estatal, en relación con estos predios.
- ii) Informar las alternativas que la asociación tiene para ser adjudicataria de los terrenos reclamados o de otros terrenos, si es del caso. Para ello deberá tener en cuenta la normatividad aplicable a los accionantes considerando, en todo caso, que la ocupación inició antes de emitido el Decreto 902 de 2017 y que, por lo menos una de las solicitudes, se presentó en vigencia de la Ley 160 de 1994.
- iii) Apoyar el diligenciamiento de los formularios requeridos para iniciar el procedimiento administrativo correspondiente.
- iv) La ANT deberá fijar un límite temporal razonable para que, una vez diligenciados los formularios requeridos, dé apertura a la actuación administrativa, según el régimen que les resulte más favorable a los integrantes de ASPROAGROLLANOS, de conformidad con el artículo 27 del Decreto 902 de 2017.
- v) Dentro del procedimiento que se adelante, aparte de valorarse la promesa hecha a ASODESPAZ, debe tenerse en cuenta que

---

<sup>128</sup> C.C. 21.188.337 - CARMEN SOFIA INFANTE CASTELLANOS, solicitud FISO 0090672, Expediente No. 202022010699802861E.

<sup>129</sup> C.C. 10.159.792 - JAVIER ALONSO NARANJO NARANJO, solicitud FISO 0090492, Expediente No. 201922010699833566E.

<sup>130</sup> C.C. 19.438.683 - HENRY YARA LOZANO, solicitud No. 0085205, Expediente No. 201822010699814521E, etapa: RESO - NOTIFICACIONES - NOTIFICAR

- ASPROAGROLLANOS inició, desde 2011, un procedimiento administrativo ante el INCODER que, al parecer, nunca fue tramitado.
- vi) Informar claramente a los accionantes acerca del estado actual y funcionamiento del Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), así como de los diferentes módulos en los que eventualmente podrían resultar clasificados. En particular, es preciso que se detalle cuántos casos se han iniciado a través del procedimiento único, cuáles son las fases del mismo, así como el tiempo que tardarían en resolverse, de manera definitiva, solicitudes de adjudicación de los accionantes por esta vía.
  - vii) Finalmente, deberá infórmale a los accionantes sobre las consecuencias jurídicas respecto de las mejoras realizadas por los ocupantes que, de ser el caso, serían desalojados.

107. Vale la pena advertir que, en todo caso, la orden de amparo en el presente caso no implica que los bienes reclamados sean adjudicados a la sociedad accionante, pues esa determinación está en cabeza de la autoridad agraria. Adicionalmente, la Sala aclara que las órdenes que se dan a las entidades estatales son de medio (o comportamiento) y no de resultado, ello teniendo en cuenta que el acompañamiento e impulso del proceso depende no solo de las entidades accionadas sino de los mismos accionantes. Por lo tanto, de cara al cumplimiento de la sentencia, será importante considerar si las personas accionantes se oponen o no permiten la asesoría de la Agencia Nacional de Tierras o el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo, ya que de ser así las entidades no podrían acatar las órdenes.

### **Síntesis de la decisión**

108. La Asociación de Productores Agropecuarios Emprendedores de la Altillanura -ASPROAGROLLANOS- presentó acción de cumplimiento contra la Agencia Nacional de Tierras -ANT-. En ella pretendía se ordenara a la ANT la aplicación de los artículos 65 de la Ley 160 de 1994 y 2 y 26 del Decreto Ley 902 de 2017 -propios de bienes baldíos- y, en consecuencia, decretar a su favor la adjudicación de determinados bienes fiscales patrimoniales.

109. Como cuestiones previas la providencia (i) avaló la adecuación de la acción de cumplimiento para ser tramitada como acción de tutela; ello en tanto advirtió la presunta vulneración del derecho de petición, el acceso a la tierra y el debido proceso. (ii) Descartó la configuración de cosa juzgada y temeridad; en tanto, las tres acciones de tutelas presentadas no presentan identidad de partes ni de objeto. (iii) Encontró configurada la carencia actual de objeto por hecho superado respecto de petición; en tanto antes de proferirse el fallo de primera instancia en el presente proceso de tutela la ANT respondió la petición presentada el 13 de noviembre de 2019.

110. Pese a verificar el cumplimiento de los requisitos de legitimación activa, pasiva y el presupuesto de inmediatez, la Sala encontró incumplido el requisito de *subsidiariedad* respecto de la pretensión de adjudicación de predios en atención a que (i) la acción de tutela no es el mecanismo adecuado para resolver solicitudes de adjudicación directa de predios fiscales patrimoniales, (ii) los predios reclamados han sido prometidos a la asociación ASODEPAZ, en cumplimiento de compromisos previamente asumidos por el Gobierno Nacional con las víctimas del conflicto armado y (iii) los accionantes no se encuentran en una situación que suponga la configuración de un perjuicio irremediable.

111. No obstante, la Sala Octava de Revisión encontró procedente la acción de tutela para valorar la vulneración de los derechos al debido proceso administrativo y al acceso progresivo a las tierras de los accionantes por la omisión de autoridades administrativas de dar inicio e impulso a un proceso de clarificación. Para la Corte, las accionadas vulneraron estos derechos en tanto, pese a diferentes solicitudes de miembros de la asociación accionante reclamando la adjudicación de predios, ni el INCODER ni la ANT hicieron un acompañamiento efectivo ni impulsaron los procesos agrarios correspondientes.

112. En consecuencia, la Corte ordenó a la ANT reunirse con la asociación ASPROAGROLLANOS con el fin de ofrecer información suficiente, pertinente y necesaria a los accionantes sobre sus pretensiones y, luego de ello, impulsar los trámites correspondientes.

113. Por último, instó a la Defensoría del Pueblo para que, en el marco de sus funciones (orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado)<sup>131</sup>, asesore a los accionantes en los diferentes trámites que deban adelantar.

### III. DECISIÓN

Con base en lo expuesto, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE:

**PRIMERO. REVOCAR** la sentencia adoptada el 16 de diciembre de 2021 en primera instancia por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, que negó el amparo solicitado dentro de la acción de tutela formulada por la Asociación de Productores Agropecuarios Emprendedores de la Altillanura -ASPROAGROLLANOS- contra la Agencia Nacional de Tierras -ANT-. En su lugar, (i) declarar la carencia actual de objeto por hecho superado con relación a la vulneración del derecho de petición y (ii) declarar improcedente la referida acción de tutela respecto de la solicitud de adjudicación de los bienes fiscales patrimoniales ocupados, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

**SEGUNDO.** Amparar los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y al acceso progresivo a las tierras de la Asociación de Productores Agropecuarios Emprendedores de la Altillanura -ASPROAGROLLANOS-. En consecuencia, ordenar a la ANT que, en el término de tres (3) meses posteriores a la notificación de esta providencia, se reúnan con la asociación ASPROAGROLLANOS con el fin de ofrecer información suficiente, pertinente y necesaria a los accionantes sobre sus pretensiones y,

---

<sup>131</sup> Constitución Política, Artículo 282, numeral 1. Según el Decreto 25 de 2014 (Artículo 5, numeral 3), el Despacho del Defensor del Pueblo también tiene competencia para “[h]acer las recomendaciones y observaciones a las autoridades y a los particulares en caso de amenaza o violación a los Derechos Humanos y velar por su promoción y ejercicio.” Este tipo de remisiones se ha realizado, entre otros, en los Autos A-399 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo; A-455 de 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo; y A-923 de 2021. MM.PP. Diana Fajardo Rivera, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, Paola Andrea Meneses Mosquera, Cristina Pardo Schlesinger y Alberto Rojas Ríos.

luego de ello, impulsar los trámites correspondientes. Para ello, deberá atender los criterios dispuestos en el fundamento 106.

**TERCERO.** Instar a la Defensoría del Pueblo para que, en el marco de sus funciones asesore a los accionantes en los diferentes trámites que deban adelantar.

**CUARTO.** Exhortar a la SAE y a la ANT para que adelanten con mayor celeridad los procesos relacionados con el saneamiento y la adjudicación de bienes que han sido objeto de extinción de dominio.

**LÍBRESE** por la Secretaría General de la Corte Constitucional la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto Estatutario 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS  
Magistrado

NATALIA ÁNGEL CABO  
Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA  
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General