

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL -Sala Tercera de Revisión-

SENTENCIA T-046 de 2023

Referencia: Expediente T-8.802.313

Acción de tutela interpuesta por Estefanía Paola Hernández Capera contra la Agencia Nacional de Tierras.

Magistrado ponente:
ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá D.C., tres (3) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera y los magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo y Alejandro Linares Cantillo, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

A. LA DEMANDA DE TUTELA

1. El 18 de agosto de 2021, la señora Estefanía Paola Hernández Capera presentó acción de tutela solicitando el amparo del principio fundamental de la dignidad humana, y los derechos a la igualdad, libertad de profesión u oficio, acceso a la tierra por parte del campesino y debido proceso.

2. Como fundamento para ello, manifestó que al resolver un recurso de reposición presentado contra la resolución en que le adjudicaron el predio “Quita Sueño”, la Agencia Nacional de Tierras (en adelante “ANT”) dejó sin efectos el acto de adjudicación argumentando que, debido a su formación académica, la accionante “*ya no se identifica como campesina*”. Lo anterior, a juicio de la demandante, implica que según la entidad accionada una mujer campesina no puede contar con formación técnica porque ello hace que pierda su vocación agrícola, desconociendo con ello la autonomía de las personas para fijar su proyecto de vida.

3. En virtud de lo anterior, como pretensión principal solicitó que “*se deje sin efectos el acto administrativo Resolución No. 5187 del 20 de abril de 2021 (...), [y] se ordene a la Agencia Nacional de Tierras – Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y descongestión, continuar con el trámite administrativo, en respecto y*

garantías de [sus] derechos fundamentales(...), emit[iendo] la constancia de ejecutoria de la Resolución No. 6914 del 11 de agosto de 2014”¹.

B. HECHOS RELEVANTES

4. El 13 de septiembre de 2013 Estefanía Paola Hernández Capera presentó ante el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (en adelante “INCODER”), una solicitud de adjudicación del predio «Quita Sueño», ubicado en Paso Ganado, Municipio de Puerto Carreño, Departamento de Vichada.

5. Mediante Resolución No. 6914 del 11 de agosto del año 2014, la entidad accionada adjudicó dicho predio a la accionante, ya que, según esta, se habían surtido todas las etapas del trámite de titulación y se había “*demostr[ado] plenamente la ocupación y explotación económica del predio “Quita Sueño”*”². En tal sentido, la entidad accionada encontró acreditados los requisitos exigidos por la Ley 160 de 1994 y su decreto reglamentario.

6. El 12 de diciembre de 2014 el Procurador Sexto Judicial II Agrario y Ambiental presentó un recurso de reposición contra la anterior decisión, y solicitó la realización de las pruebas de inspección ocular e interrogatorio de parte en tanto “*se evidencia ciertas circunstancias que podrían llevar a concluir, que no existe [la] explotación [de “Quita Sueño”], o que si bien, hubo exploración sobre el predio motivo de la adjudicación, muy probablemente dicha explotación no la efectuó la señora Estefanía Paola Hernández Capera de manera directa, requisito fundamental para otorgar la adjudicación de un baldío*”³. Como fundamento para ello, el representante del Ministerio Público señaló que de una consulta en el RUA “*y en el sistema de riesgos profesionales*”, pudo establecer que la señora Hernández Capera estuvo vinculada a empleos públicos durante los cinco años anteriores a la adjudicación del predio, lo cual, a su juicio, *demonstraría que esta no pudo adelantar, como lo exige la Ley, la explotación económica de la tierra*. Transcurridos cinco (5) años desde la presentación de dicho recurso de reposición, la accionante inició actuaciones para el registro de la adjudicación, ante la Oficina de Registros e Instrumentos Públicos de Puerto Carreño. Sin embargo, dicha solicitud fue negada porque el acto de adjudicación aún no se encontraba en firme, en la medida en que aún estaba pendiente por resolverse el recurso de reposición.

7. Buscando obtener la firmeza de la resolución de adjudicación, la accionante presentó una solicitud el 14 de abril de 2020, en la que “*solicitó aclaración*” respecto del estado del proceso, así como una copia íntegra del mismo.⁴ Esta solicitud fue respondida por la accionada el 04 de mayo de 2020, en el sentido de indicarle que no podría darle las copias solicitadas debido a la emergencia sanitaria, y sobre su solicitud de aclaración le informó que una de sus dependencias “*emitió respuesta*”, sin que la misma obre en el expediente de tutela.⁵ Posteriormente, la señora Hernández presentó una nueva solicitud el 31 de julio de 2020, en la que insistió en la entrega de las copias y solicitó que “*le fuera notificada la resolución de adjudicación del predio baldío*”,⁶ en la medida en que, a su juicio, esto es lo que se encontraba pendiente para poder continuar con el registro en la oficina de

¹ Expediente digital: “11OtrosOficios.pdf”, fl. 56.

² Resolución 6914 de 2014 de la Dirección Territorial Vichas del INCODER, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Expediente digital: “11OtrosOficios.pdf”, fl. 4.

³ Oficio No. 0981 de 2014 de la Procuraduría 6 Judicial II Agraria y Ambiental del Meta – Vaupés – Vichada. Expediente digital: “11OtrosOficios.pdf”, fl. 14.

⁴ Ver expediente digital, demanda de tutela, folio 32.

⁵ Ibid., folio 33.

⁶ Ibid., folio 35.

instrumentos públicos. Posteriormente, el 3 de septiembre insistió en su solicitud, especificó que requería la constancia de ejecutoria, y vinculó a la Defensoría del Pueblo para que velara por la garantía de sus derechos.⁷

8. En respuesta del 9 de septiembre de 2020, la accionada informó a la señora Hernández que su solicitud no se regía por las disposiciones estatutarias del derecho de petición y que, por tratarse de un proceso administrativo agrario, *“debía sujetarse al cumplimiento de unas etapas previamente definidas en la ley”*. Asimismo, adujo haber solicitado una copia del expediente a la dependencia competente para verificar el estado del proceso. Posteriormente, en memorial del 28 de septiembre de 2020, la accionada, a través de la Subdirección Administrativa y Financiera, remitió a la accionante una copia de la resolución de adjudicación del predio, y le informó que *“la Subdirección de Acceso a Tierras y Descongestión adujo haber dado respuesta a sus demás solicitudes”*⁸.

9. En este contexto, la accionante interpuso una primera acción de tutela solicitando la constancia de ejecutoria de la Resolución No. 6914 de 2014, correspondiente a la adjudicación de su predio⁹. En este contexto, la ANT emitió una nueva respuesta de fecha 16 de diciembre de 2020 en la que indicó a la señora Hernández que procedería a resolver el recurso de reposición presentado por la Procuraduría en el año 2014¹⁰. En virtud de esto, la autoridad agraria profirió un auto dentro del proceso administrativo, de fecha 29 de diciembre de 2020, en el que decretó pruebas previo a decidir sobre el recurso de reposición interpuesto por la delegada del Ministerio Público¹¹.

10. Como fundamento para ello, expuso que *“debían verificarse las condiciones objetivas y subjetivas establecidas en la Ley 160 de 1994, el Decreto Ley 902 de 2017 y la Ley 1900 de 2018, para que la accionante sea efectivamente beneficiaria de la adjudicación del baldío”*. En consecuencia, dispuso la consulta de la señora Hernández en las bases de datos sobre propiedad de inmuebles y seguridad social, y le ordenó a la accionante informar: *“¿cuál es su actividad económica actual? ¿cuál es su ocupación u oficio? ¿cuál es su profesión?”*. Por último, la autoridad agraria rechazó las pruebas solicitadas por el Ministerio Público, esto es, una inspección ocular y un interrogatorio de parte sobre la señora Hernández Capera, en la medida en que *“la inspección ocular no es necesaria ni conducente. Al punto es importante anotar que la prueba solicitada es fútil, como quiera que ya se practicó una inspección ocular dentro de la actuación administrativa, y el interrogatorio de parte se suple con las pruebas decretadas de oficio”*.

11. En respuesta al anterior recaudo probatorio, la señora Hernández Capera rindió declaración extrajuicio en fecha 24 de febrero de 2021, en la que manifestó (i) que su ocupación y profesión es ganadera y tecnóloga en contabilidad y finanzas; (ii) en cuanto a su actividad económica, respondió: *“de lo que devengo como funcionaria pública y de lo producido en mi finca “Quita Sueño”*”; (iii) sobre su ocupación u oficio, señaló que se desempeña como auxiliar administrativa de la Secretaría de Educación del departamento del Vichada, y sus labores agropecuarias en la finca *“Quita Sueño”*; y (iv) en cuanto a su profesión, respondió *“tecnóloga en*

⁷ Ibid., folio 36.

⁸ Ibid., folio 44.

⁹ Ibid., folios 46-49.

¹⁰ Ibid., folios 50-52.

¹¹ Ibid., folios 53-58.

contabilidad y finanzas".¹² Por su parte, la consulta en bases de datos arrojó que la accionante se encontraba afiliada al SGSS en calidad de cotizante.¹³

12. Finalmente, el recurso de reposición fue resuelto por la ANT mediante la Resolución No. 5187 del 20 de abril de 2021, en la que se dispuso dejar sin efectos la Resolución de Adjudicación No. 6914 de 2015. Como fundamento para ello, expuso que la señora Hernández Capera ya no ostentaba la calidad de campesina en tanto era empleada pública y, por lo tanto, su trabajo agrícola no constituía la fuente principal de sus ingresos. Al respecto, esta entidad manifestó que *“la señora Estefanía Paola Hernández Capera no cumple con los requisitos subjetivos y objetivos para ser campesina, toda vez que esta no se autoidentifica como tal sino como tecnóloga en contabilidad y finanzas; y tampoco está involucrada vitalmente en el trabajo directo con la tierra y la naturaleza, ni inmersa en formas de organización social basadas en el trabajo familiar comunitario no remunerado y/o en la venta de su fuerza de trabajo o que se halle en condiciones de pobreza o marginalidad y derive de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos”*.¹⁴

13. En contra de dicha decisión, la accionante argumenta que para el momento en que fue proferida la primera resolución la ANT pudo verificar que sí cumplía con las condiciones objetivas y subjetivas previstas en el régimen agrario para obtener la adjudicación del bien baldío. Luego, señala la tutelante que la entidad accionada desconoce abiertamente la seguridad jurídica, y tiene un enfoque discriminatorio hacia la población campesina y la mujer en particular tras revertir la decisión años después cuando, en búsqueda de un mejor nivel de vida y sin dejar de habitar su predio ni sus actividades agrícolas, ha logrado tener un grado de formación técnica así como un ingreso económico adicional. Lo anterior, a su juicio, parte de una visión arbitraria y transgresora de derechos fundamentales, ya que ignora las difíciles condiciones del campo e impide a los campesinos realizar cualquier esfuerzo adicional por salir de la pobreza y garantizar para sí y para su familia unas mejores condiciones de vida. Más aún, cuando se trata de una madre cabeza de familia.

14. En ese sentido, se cuestionó la accionante sobre el papel que debe tener la institucionalidad frente al reconocimiento normativo y jurisprudencial que se ha hecho sobre las deudas históricas con la población campesina, y con la mujer en particular. Por esto, considera de suma gravedad que en un Estado Social de Derecho se castigue a una mujer por formarse, ya que de esa forma se envía el mensaje de que la mujer campesina debe permanecer iletrada, sin educación y en estado de pobreza; es decir, impasible ante la necesidad de garantizar unas condiciones de vida mínimas a sus hijos cuando la actividad agrícola, por las complejidades del campo colombiano y la falta de políticas públicas, en muchas ocasiones no alcanza para satisfacer las necesidades básicas de una familia.

15. En concreto, la accionante refirió que *“ante las pocas oportunidades de financiación para producción agrícola en el departamento del Vichada, la carencia de ingresos fijos permanentes, el encarecimiento de insumos agrícolas, el alto ingreso de productos de contrabando de Venezuela y con una responsabilidad de dos hijos”* enfrentó la decisión de formarse técnicamente y buscar una fuente de ingreso adicional para su proyecto de vida como mujer campesina¹⁵. De esta manera,

¹² Ibid., folio 69.

¹³ Ibid., folio 70.

¹⁴ Resolución No 5187 de 2021 de la Agencia Nacional de Tierras. Expediente digital: “11OtrosOficios.pdf”, fl. 58.

¹⁵ Ibid., folio 3.

afirma que *“las preguntas de la ANT no fueron centradas en su ejercicio como mujer campesina, sino que se limitó a una pregunta cerrada sin mayor interpretación que la telaraña mental de un funcionario que considera que una mujer campesina, madre cabeza de hogar, no puede formarse”* sin que esto, en forma alguna, afecte su vocación y autorreconocimiento como campesina, pues el estereotipo de campesino de la ANT *“es una persona iletrada, sin formación, sin profesión complementaria y sin sueños de una mejor calidad de vida”*¹⁶.

16. Asimismo, la señora Hernández Capera llamó la atención sobre el principio de *progresividad y no regresividad* frente al derecho de acceso a la tierra, e igualmente, solicita un análisis sobre (i) los tiempos en que se dio el acontecer fáctico de este proceso; y (ii) las aspiraciones que está permitido tener los campesinos en comparación con los demás miembros de la sociedad. Por esto, cuestiona cómo debería proceder el Estado ante una campesina que, sin dejar de habitar en su predio ni de realizar actividades agrícolas, logra avanzar en los proyectos personales de su plan de vida.

17. Junto con su acción de tutela, adjuntó (i) los registros civiles de nacimiento de sus hijos menores de edad¹⁷, (ii) una certificación de la Secretaría de Educación Departamental del Vichada, en que da fe de que la señora Hernández se vinculó a ese despacho desde el 06 de mayo de 2015, desempeña el cargo de auxiliar administrativa en un cargo provisional, y su remuneración mensual es de \$ 1.381.622 e ingresos adicionales por \$ 5.633.196 que *“corresponden a auxilio de transporte, sueldo básico, bonificación por servicios, subsidio de alimentación, prima de servicios, prima de vacaciones, prima de navidad”*¹⁸. Sobre esto, cabe precisar que mientras la suma anterior es un concepto global que comprende pagos únicos y anuales, en sede de revisión la señora Hernández Capera allegó un desprendible de pago que corresponde al mes de septiembre de 2022, en el que se refleja un pago mensual por el valor de \$ 1.214.521;¹⁹ (iii) acta de grado del Centro de Producción y Transformación Agroindustrial SENA Regional Vichada, en que reconoce a la accionante como tecnóloga en contabilidad y finanzas²⁰; y (iv) la Resolución No. 6914 de 2014, acto de adjudicación, en el que se dejó constancia de que se hizo una inspección ocular que pudo verificar la ocupación y explotación económica²¹.

C. ADMISIÓN DE LA DEMANDA DE TUTELA

18. Mediante auto del 19 de agosto de 2021, el Juzgado Promiscuo del Circuito de Puerto Carreño resolvió lo siguiente: (i) admitir la demanda de tutela; y (ii) vincular a la Defensoría Delegada para Asuntos Agrarios y de Tierra de la Defensoría del Pueblo y al Procurador Sexto (6) para Asuntos Ambientales y Agrarios de la ciudad de Villavicencio, para que *“integren debidamente el contradictorio y se pronuncien en torno a la situación expuesta por la demandante”*²².

D. RESPUESTAS DE LA ENTIDAD ACCIONADA Y DE LAS ENTIDADES VINCULADAS

¹⁶ Ibid., folio 6.

¹⁷ Ibid., folios 16 y 17.

¹⁸ Ibid., folio 30.

¹⁹ Correo electrónico allegado a la Corte el 11 de octubre de 2022.

²⁰ Ibid., folio 31.

²¹ Ibid., folio 19.

²² Expediente digital: “02RepartoProceso(H)2daPorOficinaReparto.pdf”, fl. 2.

Agencia Nacional de Tierras²³

19. Solicitó que la acción constitucional fuera declarada improcedente “*por no cumplir los requisitos de procedibilidad y por evidenciar que esta ANT no ha incurrido en la vulneración de ningún derecho que relacione a la accionante con situaciones diferentes a las de los trámites administrativos surtidos, informados y respondidos en su momento*”²⁴.

20. Al respecto, la ANT manifiesta que “*el escrito de tutela evidencia que la parte accionante, a través del mecanismo excepcional de tutela, pretende que la ANT resuelva recursos frente a los actos administrativos que surtieron una serie de etapas y momentos procesales hasta su culminación con decisión adoptada de fondo, sin embargo, la idoneidad del mecanismo de tutela se discute y controvierte, toda vez que se trata de actuaciones administrativas culminadas en debida forma con los postulados del trámite del Procedimiento Único que se establece en normatividades específicas como la Ley 160 de 1994 y el Decreto Ley 902 de 2017*”²⁵.

21. Luego, manifiesta que los asuntos abordados en la acción de tutela corresponden a un proceso cuya competencia es de la ANT, y es quien revisa y profiere los actos administrativos “*que dependen uno del otro desde el inicio y hasta su debida culminación, lo cual es competencia de la misma entidad, cuyo actuar está supeditado a múltiples factores*”²⁶. Por lo tanto, considera que, en tanto existen mecanismos de defensa idóneos, el acudir a la acción de tutela “*desconoce que los procedimientos administrativos y los procesos ante la administración de justicia son los primeros y más propicios escenarios para garantizar la vigencia de los derechos fundamentales*”²⁷.

22. Así, menciona la accionada que “*se acogió al cumplimiento de las etapas propias del Procedimiento Único contemplado en el Decreto Ley 902 de 2017, y emitió la respuesta definitiva mediante acto administrativo mencionado, en cumplimiento del principio constitucional del debido proceso*”²⁸. Que la accionante fue puesta en conocimiento respecto de los contenidos de la Resolución 5187 de 2021, objeto de la presente acción de tutela, y que por lo tanto el mecanismo idóneo para cuestionar el acto administrativo que suscita esta discusión es a través de las instancias ordinarias, y no a través de la acción de tutela.

23. Finalmente, manifiesta que “*de los argumentos esgrimidos por la accionante, que indican la afectación al mínimo vital y que conllevan un perjuicio irremediable ocasionado por parte de esta ANT, se tiene que no existe prueba de ello, y que los pronunciamientos que se surtieron durante el trámite administrativo respectivo, fueron sustentados de acuerdo a las normas establecidas y en atención a los recursos que procedieron y fueron informados de forma debida*”²⁹.

Defensoría del Pueblo³⁰

²³ Expediente digital: “14Contestacion.pdf”.

²⁴ Ibid., fl. 8.

²⁵ Ibid., fl. 3.

²⁶ Ibid., fl. 5.

²⁷ Ibid., fl. 5.

²⁸ Ibid., fl. 7.

²⁹ Ibid., fl. 8.

³⁰ Expediente digital: “16Contestacion.pdf”.

24. El apoderado de la entidad vinculada solicitó que se le desvinculara de la acción constitucional sub examine “*por falta de legitimación por pasiva al no tener responsabilidad en las decisiones de orden jurídicas contenidas en las Resoluciones proferidas por la ANT hecho generador de la presente acción constitucional*”³¹.

Procuraduría 6 Judicial II Ambiental y Agraria³²

25. La vinculada manifiesta que asiste razón a la accionante y por lo tanto se debe conceder la tutela en tanto “*la actuación adelantada por la Agencia Nacional de Tierras evidencia un defecto factico, pues esa entidad carece del apoyo probatorio para aplicar el supuesto legal en el que sustentó su decisión*”³³.

26. Al respecto, considera que en la expedición de la Resolución 5187 de 2021 la ANT no constató efectivamente los argumentos que dieron lugar a que se hubiere repuesto la Resolución 6914 de 2014 y se negara la adjudicación del predio referido, ya que no se probó que hubiera una “*falta de explotación del predio inicialmente adjudicado, ni el desempeño de la accionante de funciones públicas durante los años que precedieron la expedición del acto de adjudicación, ya que se limitó a considerar una declaración extraprocesal suscrita por ella el día veinticuatro (24) de febrero de 2021*”³⁴. Frente a dicha declaración, argumenta la vinculada, que “*no puede concluirse que la accionante no haya explotado el bien antes de la adjudicación del predio en el año 2014, y en ese sentido, resulta inaceptable que la Agencia Nacional de Tierras utilice ese documento como prueba principal para reponer su acto de adjudicación, pues se reitera, en el texto autenticado ante el notario se hicieron unas manifestaciones en tiempo presente, que no permiten analizar la actuación administrativa adelantada más de siete (7) años atrás, cuyos sustentos impugnó el ministerio público en su momento, evidenciándose un protuberante yerro probatorio previo a la expedición de la Resolución No. 5187 de 2021*”³⁵.

27. Finalmente, concluye el vinculado que “*no pued[e] descartar ni desvirtuar los argumentos esgrimidos por [su] antecesor para presentar el recurso de reposición en diciembre de 2014 contra el acto de adjudicación proferido en su momento por el INCODER; lo que resulta censurable son los medios probatorios utilizados por la Agencia Nacional de Tierras para sustentar su decisión de reposición. El agente del Ministerio Público se remitió a la información contenida en el RUAF y en el sistema de riesgos profesionales para sustentar su dicho, pero la ANT no realizó ninguna constatación al respecto, ni recurrió a otros medios probatorios para determinar este hecho, y se limitó a utilizar un documento que claramente era insuficiente para permitirle arribar a la conclusión a la cual llegó*”³⁶.

E. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

Primera instancia: el Juzgado Promiscuo del Circuito de Puerto Carreño, el 6 de septiembre de 2021³⁷

³¹ Ibid., fl. 7.

³² Expediente digital: “17Contestacion.pdf”.

³³ Ibid., fl. 5.

³⁴ Ibid., fl. 5.

³⁵ Ibid., fl. 5.

³⁶ Ibid., fl. 6.

³⁷ Sentencia del 6 de septiembre de 2022 del Juzgado Promiscuo del Circuito de Puerto Carreño, Vichada. Expediente Digital: “04RepartoProceso(H)2daPorOficinaReparto.pdf”

28. El 6 de septiembre de 2021 el Juzgado Promiscuo del Circuito de Puerto Carreño, Vichada, concedió la acción de tutela al encontrar que la resolución cuestionada se apartó de la realidad procesal, la seguridad jurídica, los derechos adquiridos y el debido proceso. El juez de instancia resaltó que el procedimiento administrativo de adjudicación cumplió con la plenitud de las formas propias de cada juicio y sus etapas procesales para otorgar el derecho de dominio a la demandante.

29. En cuanto a la resolución demandada, consideró que se contradice abiertamente con lo previamente establecido en la visita técnica que llevó a la expedición de la Resolución No. 6914 de 2014, misma en la cual se constató que la señora Hernández Capera se encontraba explotando el predio adjudicado desde hacía 6 años antes de la visita técnica. A su juicio, esto desconoce los principios de *seguridad jurídica, buena fe, confianza legítima y debido proceso*. En este orden, consideró que “[n]o emerge acertado que se pretenda imponer a un campesino que no adelante estudios en algún arte profesión u oficio, tampoco es posible limitar que reciba instrucción, cátedra o adiestramiento o habilitación técnica o profesional en las áreas del conocimiento, las ciencias o la cultura, ya que ello es discriminatorio y atenta contra derechos superiores como el libre desarrollo de su personalidad, la calidad de vida, la educación, entre otros (...)”.

30. En igual sentido, consideró que se desconoce una situación consolidada, en tanto esta se rigió por el cumplimiento de los requisitos, por parte de la accionante, para el momento de la adjudicación. Además el juez refuta lo manifestado por la accionada, declarando que en la revocatoria del acto que le había concedido la adjudicación del predio “Quita Sueño” a la accionante sí se configuraba un perjuicio irremediable toda vez que *“la priva de la posibilidad de contar con el mínimo vital personal y familiar, dado que es madre cabeza de familia de dos (2) menores de edad y ha trabajado en actividades agropecuarias en su finca de lo cual, deriva su sustento y si bien, existen otros medios de defensa judicial empero, los mismos no ofrecen la eficacia de proteger sus garantías fundamentales incoadas”*.

31. En tal sentido, estimó el juez que el análisis contenido en la resolución atacada era *arbitrario* y contiene *“un protuberante yerro probatorio”*. Así, amparó los derechos fundamentales a la igualdad, a no sufrir actos de discriminación, a la vida digna, al libre ejercicio de una profesión u oficio, al libre desarrollo de la personalidad, el acceso progresivo a la tierra y al territorio y al debido proceso de la accionante, dejó sin valor ni efecto jurídico la Resolución No. 5187 del 20 de abril de 2021 y ordenó a la ANT que procediera a *“emitir y expedir el correspondiente acto administrativo por medio del cual reponga la Resolución No. 5187 del 20 de abril de 2021, pronunciamiento de fondo que en derecho corresponda con ocasión de la solicitud de adjudicación invocada por la ciudadana, con relación al predio agrario denominado “Quita Sueño”, ubicado en la vereda Paso de Ganado, zona rural del municipio de Puerto Carreño, Vichada, con una extensión superficial de 692 hectáreas y 8303 metros cuadrados; así mismo, se continúe con el curso de procedimiento según lo establecido en la ley con sus efectos jurídicos procedentes, y de acuerdo a las formalidades legales, proceda a notificar de manera personal dicho acto administrativo a la parte actora, indicándole si contra dicha determinación proceden recursos de Ley o si queda en libertad para acudir ante la jurisdicción ordinaria según el caso”*³⁸.

Impugnación

³⁸ Ibid., fl. 35.

32. Dentro del término legal dispuesto para el efecto, la entidad accionada impugnó la decisión de primera instancia³⁹. Manifestó que los contenidos de las Resoluciones No. 6914 de 2014 y la No. 5187 de 2021 (esta última que resolvió el recurso de reposición interpuesto), fueron puestos en conocimiento de la accionante; y que en el trámite administrativo bajo consideración, se estableció que la vía para cuestionar el contenido o procurar que la decisión fuera revertida, la cual aún tiene un procedimiento ordinario para agotar, por lo cual no era procedente la acción de tutela.

33. La ANT argumentó que no existía prueba alguna de una afectación al mínimo vital ni un perjuicio irremediable y que sus pronunciamientos fueron sustentados de acuerdo a las normas establecidas y en atención a los recursos que procedían y fueron informados de forma debida. Argumenta, además, que aun existiendo la posibilidad de controvertir la Resolución 5187 de 2021 mediante una acción de nulidad, al amparar los derechos de la accionante mediante tutela el juez de primera instancia asumió competencias que no le corresponden, y, por lo tanto, incurrió en un defecto orgánico.

34. La ANT sostuvo que la tutela bajo estudio no cumplía con el principio de subsidiariedad y que *“la Agencia Nacional de Tierras no ha vulnerado los derechos fundamentales invocados por la accionante, toda vez que se resolvieron las instancias procesales que fueron objeto de amparo por el juez de la referencia, y con las actuaciones procesales (actos administrativos) se entiende que se acataron las normas vigentes con acato del derecho al debido proceso”*⁴⁰.

Segunda instancia: Sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, Sala de Decisión Penal No. 3, el 29 de octubre de 2021⁴¹

35. El juez constitucional de segunda instancia coincidió con los argumentos presentados por la accionada en su escrito de impugnación.

36. Al respecto, considera que la demanda en cuestión fracasa en agotar el requisito de subsidiariedad en tanto *“el legislador tiene instituido un mecanismo judicial idóneo para controvertir las resoluciones cuestionadas, el cual se encuentra regulado en el artículo 138 del C.P.A.C.A., como es, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el cual opera cuando el acto administrativo ha sido expedido con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió; procedimiento de la misma manera eficaz dado que los administrados tienen la posibilidad de solicitar la adopción de medidas cautelares previas (Artículo 229 y siguientes del C.P.A.C.A.), por tanto, no procede la presente acción constitucional como mecanismo definitivo.”*⁴²

37. Además, frente al argumento del perjuicio irremediable del juez de primera instancia, este juzgador argumentó que: (i) si bien la Resolución 5187 de 2021 negó la adjudicación del predio rural denominado “Quita Sueño”, la accionante puede seguir explotando el inmueble como lo venía realizando, al parecer, hace más de diez años, razón por la cual no se puede justificar que la acción cuestionada pueda

³⁹ Expediente digital: Consec. 10, “8.-T-2022-00025-Auto concede Impugnacion.pdf”.

⁴⁰ Expediente digital: “20SolicitudImpugnación.pdf”, fl. 11.

⁴¹ Expediente digital: “03SentenciaSegundaInstancia.pdf”.

⁴² Ibid., fl. 6.

generar una afectación a su mínimo vital; y (ii) no se advierte que una falta del juez de intervenir de forma inmediata cause un perjuicio irremediable en tanto la accionante *“lleva proveyendo este bien sin necesidad de obtener un título de propiedad, por tanto, el escenario que tiene la accionante para controvertir si cumple o no el requisito de ser campesina de escasos recursos, y si dicho presupuesto debe analizarse desde su situación económica, social y familiar al momento de requerir la adjudicación o después de 5 años, le corresponde controvertirlo a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho”*⁴³.

38. Por lo tanto, concluyó que *“no se evidencia la existencia de un perjuicio irremediable que habilite la intervención del juez constitucional de forma excepcional, debiéndose revocar el fallo de primera instancia, y en su lugar, declarar improcedente la presente acción con fundamento en lo dispuesto en el artículo 6 numeral 1° del Decreto 2591 de 1991, que desarrolla el principio constitucional contenido en el inciso 3° del Art. 86 Superior (de subsidiaridad)”*⁴⁴.

F. ACTUACIONES ADELANTADAS ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y PRUEBAS APORTADAS EN SEDE DE REVISIÓN

Escrito ciudadano⁴⁵

39. Mediante escrito ciudadano, la accionante solicitó la revisión de la tutela de la referencia manifestando que *“la acción de tutela del proceso de la referencia fue interpuesto para el amparo de una mujer cabeza de hogar, con vocación campesina, toda mi vida he ejercido actividades propias del campo, determinando mi proyecto de vida y el de mis hijos en nuestra finca “Quita Sueño”*⁴⁶. Expuso que si bien ha visto que a las mujeres han tenido una condición histórica de desventaja, especialmente en el campo, y que la sociedad y las entidades públicas han encasillado al campesino en la pobreza y la carencia de educación, cree en la defensa de aquella disposición constitucional que manifiesta que ninguna mujer puede ser sometida a ninguna clase de discriminación, por lo que la Corte debe amparar sus derechos a la igualdad, la vida digna, al libre ejercicio de una profesión, y al libre desarrollo de la personalidad.

40. Argumentó que se configura un perjuicio irremediable en tanto el acto administrativo es contrario a derecho y trasgresor de principios constitucionales y la jurisdicción ordinaria resulta como un territorio más nuevo y desventajoso para una mujer campesina, con las barreras que implica para su contexto social y formación, además de sus límites económicos como mujer madre cabeza de hogar y campesina.

41. Añadió que considera que su caso debía ser seleccionado ya que es novedoso, *“involucrando derechos fundamentales de los campesinos y la participación en el acceso real y material a la tierra, al autoreconocimiento, al derecho de buscar una mejor calidad de vida, la autosuperación de la mujer campesina y la tecnificación del campo colombiano. Asimismo, dado que evidencia la necesidad de desarrollar una línea jurisprudencial sobre la protección constitucional de la mujer campesina como sujeto de protección especial, sumando a la poca legislación y jurisprudencia*

⁴³ Ibid., fl. 7.

⁴⁴ Ibid., fl. 7.

⁴⁵ Expediente digital: “8802313_2022-06-03_ESTEFANIA PAOLA HERNANDEZ CAPERA_142_REV.pdf”.

⁴⁶ Ibid., fl. 5.

que a la fecha nuestro país tiene sobre el campesinado”⁴⁷. Manifestó que la Corte aún no ha estudiado un caso que implique la vulneración de los derechos de una mujer campesina que por estudiar se le refuta su calidad de campesina y por ende su derecho a la tierra, y abre la posibilidad de que se desarrolle una línea que proteja a un grupo poblacional vulnerable, frente al cual el estado colombiano debe ejercer acciones en pro de dignificar su labor.

Auto de pruebas del 26 de septiembre de 2022

42. Mediante el auto del 26 de septiembre de 2022, el magistrado sustanciador, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 64 del reglamento de esta corporación, dispuso la práctica y decreto de pruebas para efectos de contar con mayores elementos de juicio que permitieran resolver de fondo la controversia planteada. Para el efecto, se indagó a la accionante sobre el estado actual de posesión del inmueble y su condición de madre cabeza de familia; a la ANT sobre la recuperación del bien como baldío de la Nación y sus políticas para garantizar el acceso a la tierra por parte de la mujer campesina; a la Caja de Compensación Familiar Campesina, la Gobernación del Vichada, la Alcaldía de Puerto Carreño, la Nueva EPS y el DPS sobre si la accionante se encuentra registrada como madre cabeza de familia en las bases de datos de los programas a su cargo; y en el marco de la figura del *amicus curiae*, se invitó al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia, Sisma Mujeres, Comisión Colombiana de Juristas, Indepaz, al Observatorio de Tierras de la Universidad del Rosario, a la Universidad Nacional de Colombia y a la Universidad Externado de Colombia para que manifestaran a la Corte su concepto sobre el debate constitucional de la referencia.

Respuesta remitida por la ANT⁴⁸

43. La accionada frente a la consulta de si se ha iniciado algún proceso agrario sobre el predio “Quita Sueño” afirmó que mediante la Resolución No. 5187 de 2020, “se ordenó comunicar a la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica la decisión para que en el marco de sus competencias adelantara el procedimiento de la recuperación material del predio baldío indebidamente ocupado”⁴⁹, lo cual se notificó al solicitante y al procurador⁵⁰. Sin embargo, manifestó que no se había comunicado aún a la Subdirección de Procesos Agraria y Gestión Jurídica, ya que aún no está en firme el acto administrativo, y por ende aún no se ha realizado la recuperación material del predio baldío de referencia.

44. Explicó que el recurso interpuesto por la Procuraduría Ambiental y Agraria frente a la Resolución 6914 de 2022 tardó 6 años en ser resuelto porque la liquidación del INCODER y el traspaso de todos sus casos, implicó un rezago significativo en la ANT frente al impulso administrativo de solicitudes de adjudicación de baldíos a persona natural, razón por la cual existe un convenio con COFESCO para impulsar solicitudes retrasadas, como ocurre justamente con el caso de referencia.

45. En cuanto a la solicitud de detallar las políticas de acceso a tierras – adjudicación, para mujeres campesinas cabezas de hogar, y la manera en que se esfuerza la institucionalidad para garantizar el derecho de acceso a tierras de las

⁴⁷ Ibid., fl. 6.

⁴⁸ En referencia al escrito de respuesta recibido el 12 de octubre de 2022 por la Secretaría General de esta Corporación por parte de la Agencia Nacional de Tierras, desde el correo electrónico juridica.ant@ant.gov.co.

⁴⁹ Ibid., fl. 3.

⁵⁰ Mediante radicados Nos. 20224201335111 y 20224201335191

mujeres que solicitan la adjudicación de predios en virtud de un enfoque de género, la ANT contestó que no cuenta con un programa especial de adjudicación a mujeres. Expresaron que los procesos de adjudicación se estudian conforme a los requisitos exigidos en la norma aplicable al caso particular, aunque las mujeres campesinas sí cuentan con beneficios frente a la asignación de puntajes para su calificación.

46. Destacó que el Decreto Ley 902 de 2017 establece el Procedimiento Único para la adjudicación de bienes baldíos, y señala los criterios para la asignación de puntajes en los diferentes programas de acceso a la tierra, concretamente, en el Registro de Sujetos de Ordenamiento-RESO. Estos criterios de asignación de puntajes favorecen especialmente a las mujeres. Así, las mujeres sí tienen un tratamiento especial al momento de la asignación de puntajes para el RESO, sin embargo, esos puntajes no constituyen situaciones jurídicas consolidadas, ya que la asignación de derechos de propiedad sólo se define culminando el Procedimiento Único del Decreto Ley 902 de 2017. En cuanto a la información sobre la adjudicación de predios baldíos a favor de mujeres rurales, la accionada expuso algunas cifras sin especificar fechas. En tal sentido, señaló que se han adelantado un total de 22.440 procesos relacionados a la categoría “femenino”, así como un total de 430054,5522 hectáreas por familia. Por su parte, en los procesos en que las mujeres se ven beneficiadas por la adjudicación a su cónyuge, informó que se han adelantado un total de 10.884 procesos, para un total de 323262,2559 hectáreas por familia.

Respuesta remitida por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social⁵¹

47. La entidad informó que una vez revisado los aplicativos y bases de datos de Prosperidad Social, de Ingreso Solidario, y el programa de Colombia Mayor se encontró que (i) la accionante no se encuentra en la base del SISBEN IV; (ii) no se encuentra inscrita como beneficiaria de Hogar de Familias en Acción, Hogar de Adulto Mayor, y devolución de IVA por hogar de adulto mayor; y (iii) no se encuentra registrada en el programa de Colombia Mayor.

48. Además, manifiesta que frente al Programa Ingreso Solidario, la accionante fue focalizada como miembro del hogar de la señora Graciela Capera Luna, pero el hogar en la actualidad se encuentra excluido del programa por haber incurrido en la causal de exclusión R80 (tener un saldo en la cuenta superior a cinco millones de pesos (\$5.000.000), y, por lo tanto, el hogar ya no es beneficiario de dicho programa⁵².

Respuesta remitida por la Gobernación del Departamento del Vichada, Secretaría de Gobierno y Administración⁵³

49. La gobernación declaró que una vez revisadas las bases de datos de los programas a cargo de la Secretaría de Gobierno y Administración no se encontró registro de la señora Estefanía Paola Hernández Capera como beneficiaria de los programas que tiene a cargo dicha cartera.

⁵¹ En referencia al escrito de respuesta recibido el 14 de octubre de 2022 por la Secretaría General de esta Corporación por parte del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, desde el correo electrónico sixta.moreno@prosperidadsocial.gov.co.

⁵² Con relación a este elemento de juicio, la Sala deja nota de que, en la documentación aportada por el DPS, se deja nota de que la causal de exclusión fue cuenta con saldo mayor a \$ 5.000.000 de pesos. Sin embargo, no es claro si la señora Hernández Capera es la titular de dicha cuenta, ni cuál es la procedencia y regularidad de dicho ingreso, en tanto esto no fue desarrollado por parte del DPS.

⁵³ En referencia al escrito de respuesta recibido el 10 de octubre de 2022 por la Secretaría General de esta Corporación por parte del Departamento de Vichada, desde el correo electrónico juridicogobierno@vichada.gov.co.

Respuesta remitida por la accionante⁵⁴

50. La señora Hernández Capera manifestó, en primer lugar, que en la actualidad reside en el predio “Quita Sueño”, no obstante, se desplaza diariamente al municipio de Puerto Carreño para cumplir con sus labores en la Secretaría de Educación departamental. A su vez, insistió en su calidad de madre cabeza de familia. Para ello, expuso que tiene dos hijos menores de edad, respecto de los cuales (i) el progenitor del primero se encuentra privado de la libertad, recluido en el centro penitenciario municipal de Puerto Carreño, por el delito de violencia intrafamiliar agravada. Esto, lo sustentó con una certificación expedida por el director del centro penitenciario, que da fe de que el ciudadano que figura como padre del menor en su registro civil de nacimiento⁵⁵, en efecto se encuentra privado de la libertad desde el 27 de julio de 2022 por el referido delito. En segundo lugar, allegó un acta de conciliación suscrita el 16 de junio de 2021 ante una Defensoría de Familia Regional Vichada, en la que consta que la señora Hernández es quien tiene la custodia y el cuidado personal del menor, y que el progenitor se había obligado a pagar una cuota mensual de \$ 300.000 pesos; y (ii) respecto de su hija también tiene la custodia y el cuidado personal. Según el acta de conciliación que allegó, el padre se comprometió a suministrarle una cuota mensual de \$ 250.000 pesos a 2021, con incremento anual del IPC. Expuso la señora Hernández que el alimentante suele retrasarse en el pago de la cuota. Por otra parte, indicó que su salario es su única fuente de ingresos y el producido de la finca le permite atender el mínimo vital de su núcleo familiar.

51. En cuanto a su actividad agrícola allegó (i) certificados de vacunación expedidos por el ICA, correspondientes a los años 2020, 2021 y 2022, en los cuales figura como la ganadera responsable del predio “Quita Sueño”; (ii) se encuentra registrada como beneficiaria de un proyecto de pequeños productores ganaderos, a cargo de la Universidad de Los Llanos; (iii) allegó una certificación de la Dirección de Desarrollo Agropecuario y Gestión Ambiental de la Alcaldía de Puerto Carreño, en virtud de la cual se certifica que la señora Hernández Capera es beneficiaria del servicio público de extensión agropecuaria; y (iv) allegó una certificación expedida por “HG ingeniería” que da fe de que la accionante es beneficiaria de un proyecto que busca llevar energía a las zonas no interconectadas de Colombia.

52. Finalmente, informó que si bien acudió a la Defensoría del Pueblo, regional Meta, para iniciar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el defensor público que le fue asignado le informó que la acción caducó el 9 de noviembre de 2021, en la medida en que la resolución demandada le fue notificada el 8 de julio del mismo año. En escrito de fecha 9 de noviembre de 2022, la señora Hernández Capera se pronunció sobre la respuesta allegada por la ANT, en el sentido de destacar el bajo número de mujeres que han accedido a la tierra a través de procesos agrarios, y señaló además que, cuando la adjudicación se da a favor del cónyuge, no hay una verdadera protección de la mujer campesina. Finalmente hizo énfasis en los argumentos que ha venido exponiendo a lo largo del proceso.

G. AMICUS CURIAE⁵⁶

⁵⁴ Respuesta enviada a la Corte, vía correo electrónico, el 11 de octubre de 2022.

⁵⁵ Ver acción de tutela, folio 16.

⁵⁶ Frente a esta figura, la Corte Constitucional en Auto 107 de 2019 manifestó: “*Amicus es una persona diferente a los sujetos procesales o los terceros con interés que intervienen ante la magistratura, no con el objetivo de defender pretensiones propias o impugnar las contrarias, sino para ofrecer opiniones calificadas para la solución de un caso*”.

Clínica Jurídica de Propiedad Agraria, Restitución de Tierras y Víctimas – Observatorio de Tierras⁵⁷

53. El interviniente esbozó el contexto de la mujer campesina y su relación con el derecho a la tierra y la adjudicación de esta, a través de las evoluciones en el marco normativo colombiano. Con ese propósito, narra los cambios a través de las distintas reformas agrarias que han propendido por la distribución y redistribución de tierras. En primer lugar, resalta las barreras de discriminación hacia la mujer contenidas en la Ley 135 de 1961, que generaba una dependencia de la mujer en su marido en tanto la adjudicación giraba en torno a la figura del “jefe de hogar” que en la práctica se entendía como una figura masculina. Luego, en el proyecto mujer se buscó asegurar un mayor apoyo para la mujer en el campo, reformulando la Ley 135 de 1961 para incluir la figura de la titulación conjunta como regla para la entrega de tierras en el marco de programas de reformas agrarias.

54. Luego, en virtud de la Constitución de 1991 y la Reforma agraria de 1994 se incorporaron normas específicas para mujeres. En su primer artículo, la Ley 160 de 1994 señala que se debe “*garantizar a la mujer campesina e indígena las condiciones y oportunidades de participación equitativa en los planes, programas y proyectos de desarrollo agropecuario*”⁵⁸. Posteriormente, pudo darse mayor efectividad a esta aspiración con la Ley 731 de 2002, la cual estableció beneficios para mujeres rurales, encaminados a acelerar su equidad, incluyendo cupos y líneas de crédito con tasas preferenciales, acceso al fondo agropecuario de garantías, titulación de predios, etc. Al respecto, manifiesta que, si bien estos desarrollos normativos fueron un logro, el Estado colombiano ha sido incapaz de cumplir con estas disposiciones, y combatir las desigualdades de género.

55. En último lugar, en cuanto a evolución normativa, resalta la Ley de Víctimas -Ley 1448 de 2011, el Acuerdo Final para la Paz y la Ley 1900 de 2018 que refieren un enfoque de darle mayor protección a la mujer como población en un grado alto de vulnerabilidad, y declaran que se debe considerar el criterio de equidad de género en la adjudicación de tierras baldías, vivienda rural y los proyectos productivos. Considera que esta ley básicamente modifica la Ley 160 de 1994 para beneficiar a las mujeres.

56. Con fines ilustrativos, el interviniente incluye información cuantitativa respecto de la adjudicación de predios en favor de mujeres rurales, la cual evidencia un patrón de dependencia de las mujeres con su pareja para solicitar restituciones de tierras, autonomía del hombre en ese mismo aspecto, y en general, una desventaja de la mujer frente a los hombres en el acceso a la tierra. Sin embargo, resalta que la desventaja real es que por cuestiones de violencia, y demás escenarios que perduran por el legado del conflicto armado “*la desigualdad de género que se presenta sobre el control de la propiedad rural no es solamente una cuestión de redistribución de la tierra como se ha tratado en las reformas agrarias y en las leyes para mujeres rurales, sino que está relacionada con otros factores que generan la vulnerabilidad y segregación de las mujeres, y que las mantiene inmersas en relaciones de poder*”

⁵⁷ En referencia al escrito de respuesta recibido el 20 de octubre de 2022 por la Secretaría General de esta Corporación por parte de la Clínica Jurídica de Propiedad Agraria, Restitución de Tierras y Víctimas – Observatorio de Tierras, desde el correo electrónico observatoriotierras@urosario.edu.co.

⁵⁸ Artículo 1 de la Ley 160 de 1994

con dominación masculina, incluso al momento de implementar un enfoque de género”⁵⁹.

57. Frente al caso concreto, el interviniente argumenta que de la lectura del artículo 4º del Decreto Ley 902 de 2017, que establece los beneficiarios del acceso de tierra, su formalización, los requisitos, y una serie de obligaciones para los sujetos objeto de una adjudicación por parte de la autoridad administrativa competente, se debe concluir que *“a contrario sensu del argumento esbozado por la Autoridad Nacional de Tierras mediante la resolución 5187 de 2021 que resuelve el recurso de reposición sobre la resolución 6914 de 2014, no puede colegirse como un requisito sine qua non para la adjudicación de un baldío sobre un sujeto beneficiario del acceso a tierras, que este no pueda ser funcionario público pasado un tiempo desde la adjudicación inicial por la entidad, pues de ninguna manera de la norma en mención puede extraerse dicha conclusión”⁶⁰.*

58. Alega que el hecho de que la señora Hernández Capera tenga un cargo dentro de la función pública con ocasión al acontecer fáctico del tiempo y de su progreso individual no debe ser óbice para que años después, y en contra de una confianza legítima ya consolidada por el Estado, la ANT prevea dejar sin efectos una resolución basados en una situación actual, y no sobre la realidad fáctica del periodo en que se dio el recurso y, en consecuencia, la adjudicación.

59. Además, argumenta que no puede *“someterse a un sujeto de especial protección constitucional como las madres cabeza de familia, las campesinas y trabajadoras del sector rural a una serie de condiciones que impidan un desarrollo de su mínimo vital y derecho al trabajo, porque pareciera que la interpretación de la ANT para resolver el recurso incentiva que estos sujetos se mantuvieran a lo largo de su vida en un letargo e involución personal”*. Al respecto, resalta que *“no existe en la normativa actual de la adjudicación de baldíos y de sujetos beneficiarios del acceso a tierras, requisito alguno que le exija al mismo seguir manteniendo años después de la adjudicación inicial del predio, que su principal fuente de ingresos provenga del trabajo agrícola”⁶¹.*

60. Finalmente, manifiesta que *“[e]l hecho de que la señora Estefanía haya cumplido con todos los requisitos legales para merecer ser adjudicataria de la tierra y en consecuencia haya logrado adquirir el derecho de la misma mediante la resolución 6914 demuestran que hay un derecho adquirido”* y que hay *“una situación jurídica consolidada porque no había meras expectativas sino derechos adquiridos”⁶².*

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural⁶³

61. Inicialmente, al igual que el interviniente anterior, el ministerio se encarga de realizar un estudio (más reciente) respecto del marco normativo nacional e internacional aplicable a la adjudicación de tierras a mujeres. Al respecto, explica que (i) la Ley 160 de 1994, incluyó la necesidad de garantizar a la mujer campesina

⁵⁹ En referencia al escrito de respuesta recibido el 20 de octubre de 2022 por la Secretaría General de esta Corporación por parte de la Clínica Jurídica de Propiedad Agraria, Restitución de Tierras y Víctimas – Observatorio de Tierras, desde el correo electrónico observatoriotierras@urosario.edu.co, fl. 8.

⁶⁰ Ibid., fl. 9.

⁶¹ Ibid., fl. 10.

⁶² Ibid., fl. 12.

⁶³ En referencia al escrito de respuesta recibido el 20 de octubre de 2022 por la Secretaría General de esta Corporación por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, desde el correo electrónico gestion.documental@minagricultura.gov.co.

condiciones y oportunidades para participar en proyectos del sector rural; que (ii) la Ley 731 de 2002 estableció la titulación de predios de reforma agraria a las empresas comunitarias o grupos asociativos de mujeres rurales; que (iii) mediante la Ley 1413 del 2010 se reconoce y regula la economía del cuidado, ejercida por mujeres, sobre la propiedad rural y el Decreto Ley 902 de 2017 que reconoce estas actividades de la economía de cuidado como hechos constitutivos de la relación jurídica con la tierra, que (iv) la Ley 1900 de 2018 estableció criterios de equidad de género en la adjudicación de tierras baldías, vivienda rural y proyectos productivos; y que (v) la Resolución No. 311 de 2019 emitida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentó los términos de pobreza y marginalidad que definen los criterios de elegibilidad de las mujeres beneficiarias de la adjudicación de los baldíos. Además, resalta el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural del mismo ministerio, el cual tiene un solo marco de acción: brindar seguridad jurídica, formalización masiva y acceso a la propiedad a la mujer rural. En el ámbito internacional, destaca La Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), que dispone que los Estados deben tener en cuenta los problemas específicos de la mujer rural, así como su aporte a la economía familiar.

62. Manifiesta que el ministerio ha implementado medidas para la aplicación de un procedimiento único de la reforma rural cuando se trate de mujeres campesinas, con una asignación de puntos en el Registro Único de Solicitantes de Tierras – RESO en el que se eleva su calificación por su calidad de mujer campesina. Así, este enfoque de género en el RESO promueve el acceso de tierra a la mujer rural y para la vigencia 2022 ha demostrado efectividad en tanto las mujeres representan el 51,6% del total de personas naturales beneficiadas con adjudicación de títulos baldíos.

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

63. Esta Sala de Revisión es competente para conocer de esta acción de tutela, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, así como en virtud del auto del 29 de julio de 2022, notificado el 12 de agosto del mismo año⁶⁴, mediante el cual la Sala de Selección de Tutela Número Siete de la Corte Constitucional decidió seleccionar para revisión el proceso T-8.802.313, correspondiente a la acción de tutela de la referencia.

B. CUESTIÓN PREVIA: PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

64. De acuerdo con lo previsto en el artículo 86 de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela debe acreditar el cumplimiento de ciertos requisitos, con el fin de establecer su procedencia. En el caso concreto, la Sala Tercera de Revisión debe verificar que se cumplan los requisitos formales de procedencia de (i) legitimación en la causa, tanto por activa como por pasiva; (ii) inmediatez y (iii) subsidiariedad.

⁶⁴ Ver expediente:

<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/autos/AUTO%20SALA%20SELECCION%2029%20DE%20JULIO%20DE%202022%20NOTIFICADO%2012%20DE%20AGOSTO%202022.pdf>

65. Teniendo en cuenta lo anterior, antes de abordar el estudio de fondo, la Sala analizará en el caso concreto la procedencia de la acción de tutela.

Análisis de procedencia en el caso concreto

66. *Legitimación por activa:* De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991⁶⁵, la Corte Constitucional ha indicado que la acción de tutela puede ejercerse así: “(i) *ejercicio directo, es decir, quién interpone la acción de tutela es a quien se le está vulnerando el derecho fundamental;* (ii) *por medio de representantes legales, como en el caso de los menores de edad y las personas jurídicas;* (iii) *por medio de apoderado judicial, caso en el cual el apoderado debe ostentar la condición de abogado titulado y al escrito de acción se debe anexar el poder especial para el caso o, en su defecto, el poder general respectivo;* (iv) *por medio de agente oficioso;* y (v) *también podrán ejercerla el defensor del pueblo y los personeros municipales*”⁶⁶.

67. En el caso presente la Sala observa que la acción de tutela fue interpuesta por la titular de los derechos presuntamente vulnerados, la señora Estefanía Paola Hernández Capera. Accionante que, como sujeto afectado por la Resolución 5187 del 20 de abril de 2021 emitida por la ANT (acto mediante el cual se resolvió un recurso de reposición interpuesto por el Procurador en contra de la Resolución 6914 de 2014 a través de la cual el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER- le había adjudicado el predio «Quita Sueño» a la accionante), solicita el amparo del principio fundamental de la dignidad humana, y los derechos fundamentales a la igualdad, libertad de profesión u oficio, acceso a la tierra por parte del campesino y debido proceso. Así, la Corte considera que se encuentra acreditado el requisito de legitimación por activa en la medida en que la accionante solicita la protección de sus derechos, a nombre propio, según inciso primero del artículo 10 del Decreto 2591 de 1991.

68. *Legitimación por pasiva:* El artículo 5° del Decreto 2591 de 1991 establece que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de una autoridad pública que haya violado, viole o amenace un derecho fundamental. La demanda de tutela fue promovida en contra de la ANT, entidad pública que emitió la resolución demandada, respecto de la cual se predica la potencial vulneración de derechos por parte de la tutelante. Por tanto, la Sala entiende acreditado el requisito de legitimación por pasiva, respecto de dicha Agencia.

69. Asimismo, considera la Sala que la Procuraduría Sexta para Asuntos Ambientales y Agrarios, que interpuso el recurso de reposición que originó la presente controversia, ostenta la calidad de tercero con interés legítimo dentro de la presente actuación. En efecto, el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991 establece que “[q]uien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él como coadyuvante del actor o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiere hecho la solicitud”. Asimismo, este tribunal ha resaltado la importancia de vincular al trámite de tutela a terceros que puedan verse afectados con la decisión. A tal punto, se ha afirmado que “sí es posible solicitar el amparo contra el trámite de una tutela cuando se advierten actuaciones ilegales del funcionario judicial, por

⁶⁵ Decreto 2591 de 1991. Artículo 10. Legitimidad e interés. “La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud. También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.”

⁶⁶ Ver, entre otras, sentencia T-531 de 2002.

ejemplo en eventos donde no se vinculan terceros que puedan resultar perjudicados con la decisión”⁶⁷, y también se ha dicho por parte de la Sala Plena que “[l]a jurisprudencia constitucional ha resaltado la necesidad de notificar “a todas las personas directamente interesadas, partes y terceros con interés, tanto de la iniciación del trámite que se origina con la instauración de la acción de tutela, como de la decisión que por esa causa deba adoptarse, pues ello se constituye en una garantía del derecho al debido proceso”. La Corte también ha sostenido la “obligación de notificar sus decisiones jurisdiccionales tanto a las partes del proceso como a los terceros con interés”⁶⁸.

70. En este orden de ideas, encuentra la Sala que la Procuraduría en mención (i) hizo parte del trámite administrativo surtido ante la ANT, y de hecho fue notificada desde el inicio de dicha actuación⁶⁹; (ii) luego fue quien interpuso el recurso que dio origen al presente debate; y (iii) por lo tanto existe un interés institucional en el resultado final del recurso que el Ministerio Público formuló.

71. Sin embargo, esto mismo no se predica de la Defensoría del Pueblo, vinculada por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Puerto Carreño mediante auto del 19 de agosto de 2021. Esto se debe a que dicha entidad intervino para asegurar que la ANT resolviera de manera efectiva y notificara sobre la ejecutoria de la Resolución inicial a la accionante, lo cual ya ocurrió, y lo que llevó a que esa misma entidad solicitara su desvinculación del proceso de tutela.⁷⁰ En tal sentido, no se evidencia que la Defensoría tenga un interés concreto y serio, soportado en un beneficio por la anulación del acto administrativo demandado (o viceversa), por lo que no hay justificación para su vinculación al proceso a efectos de garantizar su derecho a la defensa y contradicción⁷¹. En virtud de lo anterior, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional dispondrá desvincular a la Defensoría del Pueblo de la presente acción de tutela, sin perjuicio de las competencias constitucionales y legales propias de esa entidad.

72. *Causales generales de procedibilidad de la acción de tutela contra actos administrativos.* La Corte ha explicado, en primer lugar, que la acción de tutela no es el mecanismo que en principio está llamado a cuestionar la legalidad de los actos administrativos.⁷² Lo anterior, se debe a que el juez de lo contencioso administrativo está dotado de las herramientas necesarias para determinar si la administración se apartó del ordenamiento que regula sus procesos de decisión. Sin embargo, se ha reconocido que existen situaciones en las cuales un acto administrativo puede generar una afectación a un derecho fundamental, como es el caso del debido proceso, y por cumplirse determinadas condiciones de procedibilidad cabe el ejercicio de la acción de tutela para ese caso en específico.⁷³ En este orden de ideas, se han delimitado las causales de procedibilidad de la tutela en contra de actos administrativos utilizando un similar razonamiento al que surge de las tutelas en contra de providencias judiciales, sin que *“se pueda entender que el análisis de estas causales deba proceder con el mismo rigor que cabe cuando se trata de acciones de tutela interpuestas contra sentencias proferidas en el marco de la actividad jurisdiccional”*.⁷⁴

⁶⁷ Corte Constitucional, sentencia T-633 de 2017.

⁶⁸ Corte Constitucional, sentencia SU-116 de 2018.

⁶⁹ Ver expediente administrativo allegado en sede de revisión, folio 11.

⁷⁰ Ver expediente digital, archivo “16Contestacion.pdf”.

⁷¹ Ver artículo 13 del Decreto 2591 de 1991, artículo 61 del Código General del Proceso, y el artículo 171-3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁷² Corte Constitucional, sentencia T-076 de 2018. En el mismo sentido, ver sentencia T-332 de 2018.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Ibid.

73. Es así que se ha hecho referencia a las siguientes condiciones de procedencia general: (i) que la cuestión discutida tenga relevancia constitucional, para efectos de lo cual el debate planteado debe trascender de una discusión de mera legalidad, tal como ocurre cuando se presenta una vulneración del derecho fundamental al debido proceso;⁷⁵ (ii) que se hayan agotado los medios ordinarios de defensa, salvo que se trate de evitar un perjuicio irremediable; (iii) que la acción se interponga en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que generó la vulneración; (iv) que la irregularidad procesal alegada, de existir, tenga un impacto decisivo en la determinación adoptada; (v) que se identifiquen los hechos constitutivos de la vulneración, y se hubiere alegado el vicio en las oportunidades debidas; y (vi) que no se trate de una sentencia de tutela.

74. *Relevancia constitucional del asunto*: Los elementos que fueron valorados para llegar a la decisión acusada ponen de presente una potencial violación del derecho fundamental al debido proceso. Al respecto, la Corte ha manifestado que la tutela procede “*contra fallos judiciales cuando se ha incurrido [prima facie] en una ostensible vulneración de los derechos fundamentales, bien sea por defecto orgánico, fáctico y ello es así indistintamente de si se trata de una decisión proferida por la jurisdicción ordinaria, contenciosa o disciplinaria*”⁷⁶ En tal sentido, la Sala debe entrar a determinar si la valoración probatoria realizada por la autoridad agraria desconoce el derecho al debido proceso de la accionante. En efecto, esta corporación ya ha considerado que, en algunas controversias, más allá de cuestionar la legalidad de un acto administrativo que aplica los requisitos previstos en el ordenamiento, corresponde a la Corte “*abordar las implicaciones constitucionales del asunto*”.⁷⁷

75. La Sala estima que las pretensiones de la accionante plantean un problema jurídico constitucional, ya que no solo están dirigidas a determinar la legalidad del acto administrativo particular, sino que pretenden demostrar que la valoración probatoria empleada por el ente administrativo para sustentar la revocatoria de su adjudicación lesiona sus derechos fundamentales y los de una colectividad, ya que, al trasgredir la definición de campesino, afecta al campesinado como un todo.

76. *Que se hayan agotado los medios ordinarios de defensa*: A la luz del artículo 86 de la Constitución Política, los artículos concordantes del Decreto 2591 de 1991 y la reiterada jurisprudencia constitucional sobre la materia⁷⁸, la acción de tutela tiene un carácter residual y subsidiario. Por esta razón, solo procede como mecanismo de protección *definitivo* (i) cuando el presunto afectado no disponga de otro medio de defensa judicial; o (ii) cuando existiendo ese medio carezca de idoneidad o eficacia para proteger de forma adecuada, oportuna e integral los derechos fundamentales, teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto. Además, procederá como mecanismo *transitorio* cuando se interponga para evitar la consumación de un perjuicio irremediable en un derecho fundamental.

77. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha interpretado que una acción judicial es idónea cuando es materialmente apta para proteger los derechos fundamentales vulnerados, y eficaz cuando permite una oportuna protección a los mismos. Así, estos presupuestos de procedencia deben ser examinados caso a caso

⁷⁵ Corte Constitucional, sentencia T-076 de 2018.

⁷⁶ Corte Constitucional, sentencia T-350 de 2011. “*Aunque la decisión sea expedida bajo presunción de legalidad, “no se excluye su análisis por parte del juez constitucional, siempre y cuando se perciba [prima facie] una clara afectación o amenaza a un derecho fundamental*”. Corte Constitucional, sentencia T-232 de 2013.

⁷⁷ Corte Constitucional, sentencia T-547 de 2017. En un sentido similar, ver sentencias T-160 de 2018 y SU-067 de 2022.

⁷⁸ Corte Constitucional, entre otras, las sentencias T-119 de 2015, T-250 de 2015, T-446 de 2015, T-548 de 2015 y T-317 de 2015.

para verificar si, según las características de cada uno, estos puedan ser aprobados o descartados⁷⁹.

78. En el caso concreto, la Corte debe resaltar, en primer lugar, el hecho de que la Resolución No. 6914 es de fecha 11 de agosto de 2014, no obstante, por mora administrativa quedó ejecutoriada casi 7 años después en el mes de julio de 2021. En este contexto, se puede sostener, al menos *prima facie*, que la señora Hernández Capera fue sometida a un plazo irrazonable para definir su situación en sede administrativa -al punto que debió acudir a la acción de tutela para impulsar el trámite agrario como se explicó *supra*- por lo que no puede la Sala reprochar a la accionante el haber acudido a la tutela como el mecanismo judicial de su conocimiento para la defensa de sus derechos. En este punto, es esencial resaltar que no sólo la señora Hernández estuvo sometida a una indefinición de su situación jurídica respecto del predio de casi 7 años, sino que una vez acudió al juez constitucional *este concedió el amparo de sus derechos con carácter definitivo*, esto es, sin condicionar la efectividad del fallo al hecho de que la accionante acudiera, dentro de los cuatro meses siguientes a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Amparada en este fallo favorable con carácter definitivo y de inmediato cumplimiento que resolvió una situación de más de 7 años en mora, la accionante se abstuvo de iniciar el medio de control respectivo y sólo procedió a hacerlo cuando esa decisión favorable fue revocada en segunda instancia.

79. En esta línea, la Sala reitera el análisis contenido en la sentencia SU-691 de 2017, que avaló la procedencia de la acción de tutela en una controversia en que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho caducó en vigencia de un fallo favorable de tutela. Observa la Sala que, en este caso, hay varios elementos de juicio que deben interpretarse en un contexto amplio y complejo: (i) la presunta mora administrativa de la ANT en la resolución del recurso de reposición que se extendió por cerca de 7 años; (ii) la interposición de una acción de tutela anterior para impulsar el proceso gracias a la cual se presentaron actuaciones, lo cual reforzó la confianza en este proceso judicial; (iii) la sentencia favorable en primera instancia, y con efectos definitivos que dejó sin valor jurídico la Resolución No. 5187 de 2021; en este punto es importante mencionar que la señora Hernández Capera actuó sin la representación de un abogado; (iv) en términos estrictamente jurídicos se debe reconocer una situación objetiva de indefinición jurídica, consistente en el carácter de inmediato cumplimiento de los fallos de tutela, de acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política. De modo que, si el juez de primera instancia dejó sin valor jurídico la precitada Resolución, no hay un acto administrativo con valor jurídico que hubiese podido ser demandado ante la jurisdicción contenciosa; (v) un fallo de segunda instancia que revoca cuando el medio de control ordinario estaba ad portas de caducar (a solo 1 día hábil), lo que llevó a que la Defensoría manifestara la imposibilidad de prestarle apoyo jurídico; (vi) la señora Hernández cuenta con la calidad de sujeto de especial protección constitucional, como se verá más adelante.

80. En este contexto, se tiene que: (i) la Resolución No. 5187 de 2021 fue notificada a la accionante el 9 de julio de 2021⁸⁰; luego (ii) el fallo favorable a sus pretensiones fue proferido el 06 de septiembre de 2021; y una vez impugnado (iii) el fallo de segundo grado le fue notificado a la accionante el 02 de noviembre de

⁷⁹ Corte Constitucional, sentencia T-058 de 2019. El medio defensa judicial debe poseer, cuando menos, la misma eficacia en materia de protección de derechos fundamentales pues “se estaría haciendo una burda y mecánica exégesis de la norma, en abierta contradicción con los principios vigentes en materia de efectividad de derechos. El medio de defensa ha de tener “una efectividad igual o superior a la de la acción de tutela para lograr efectiva y concretamente la protección”. Corte Constitucional, sentencia SU-355 de 2015.

⁸⁰ Ver expediente digital, archivo “10DEMANDA.PDF”, folios 74-75.

2021⁸¹; en virtud de lo cual (iv) acudió a la Defensoría del Pueblo en búsqueda de un apoderado para acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo -JCA el 05 de noviembre de 2021⁸²; no obstante (v) allí le informaron que el medio de control “caducó el 09 de noviembre de 2021”⁸³. Por lo anterior, evidencia la Sala que se encuentra ante un caso excepcional en el cual un sujeto de especial protección constitucional (ver *infra*, numerales 83 a 90) fue sometido a unos tiempos de espera que, presuntamente, son abiertamente irrazonables por parte de la autoridad agraria, en virtud de lo cual, y ante la necesidad de asegurar su derecho fundamental de acceso efectivo a la tierra⁸⁴ acudió nuevamente al Estado, en su aparato jurisdiccional, y allí obtuvo una respuesta que no la obligaba a acudir a la justicia ordinaria hasta el momento en que fue revocado el fallo en segunda instancia.

81. En efecto, el fallo de segunda instancia fue notificado a la accionante el 2 de noviembre de 2021, y según se acreditó en el expediente la tutelante acudió a la Defensoría del Pueblo el viernes 5 de noviembre siguiente⁸⁵, a pesar de lo cual, por la logística interna de la entidad y los tiempos para asignación de un defensor público, no fue materialmente posible presentar la demanda antes de que se cumpliera el término de caducidad. En efecto, según se acredita en el expediente, el abogado designado para revisar el caso fue notificado el martes 8 de noviembre⁸⁶, no obstante, este “*se negó a prestar el servicio*” según consta en las comunicaciones de esa misma entidad⁸⁷, luego de lo cual, apenas el 17 de noviembre se dio traslado del caso a otra Regional “*para estudio de viabilidad de prestar el servicio de Defensoría Pública*”⁸⁸, no obstante, el medio de control ya había caducado para ese momento, desde el 10 de noviembre de 2021. La Sala precisa y enfatiza que estos argumentos **no** sugieren que en todos los casos en que se revoque el fallo de primer grado conlleven “*automáticamente*” a superar el requisito de subsidiariedad, ni mucho menos se puede decantar de esta providencia una subregla de tal naturaleza. La determinación de la Sala en la identificación en este caso concreto de la procedencia de la acción de tutela es producto de la valoración, en concreto y no *in genere*, de las anteriores circunstancias. Esta decisión de la Sala obedece, entonces, a un análisis conjunto de las circunstancias que concurren en el presente asunto y que llevan a concluir que la intervención del juez de tutela no solo es razonable, sino necesaria.

82. Por último, debe destacarse “*que mientras la acción de nulidad y restablecimiento del derecho tiene por objeto verificar la legalidad del acto administrativo bajo pautas y causales específicas previstas en la legislación y la jurisprudencia, la acción de tutela está dirigida a analizar el problema en su dimensión constitucional, es decir, a valorar la presunta afectación de los derechos fundamentales que la parte actora alegó*”⁸⁹. En ese sentido, y considerando la extensa jurisprudencia constitucional que así lo ha dispuesto⁹⁰, como se demostró, el problema bajo estudio excede la órbita de lo meramente legal, desborda el marco de competencias del juez administrativo, y por lo tanto, procede la tutela.

⁸¹ Ver expediente digital, archivo “[Notificación Sentencia Segunda Instancia](#)”, folio 5.

⁸² Ver archivo “PETICIÓN DEFENSORÍA DEL PUEBLO” allegado por la accionante en sede de revisión.

⁸³ Respuesta allegada por la accionante en sede revisión, mediante correo de fecha 11 de octubre de 2022.

⁸⁴ Corte Constitucional, sentencia SU-213 de 2021.

⁸⁵ Ver archivo “PETICIÓN DEFENSORÍA DEL PUEBLO” allegado por la accionante en sede de revisión.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Corte Constitucional, sentencia T-460 de 2018

⁹⁰ En Sentencia T-785 de 2013 la Corte declaró que “(l)os mecanismos ordinarios de defensa judicial, esto es, la nulidad o la nulidad y restablecimiento del derecho junto con la suspensión provisional de los actos como medida cautelar, previstos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo no son adecuados para resolver las implicaciones constitucionales”. Dicho precedente constitucional ha sido reiterado en sentencias como la T-547 de 2017, T-160 de 2018, T-460 de 2018, y T-438 de 2019, SU-067 de 2022.

83. Ahora bien, en relación a las condiciones de sujeto de especial protección de la accionante, es esencial resaltar el hecho de que la tutelante es una mujer cabeza de familia campesina. Al respecto, la sentencia SU-388 de 2005, reiterada por la sentencia SU-691 de 2017, manifestó que para certificar la calidad de mujer cabeza de familia se deben tener en cuenta los siguientes requisitos: *“(i) que se tenga a cargo la responsabilidad de hijos menores o de otras personas incapacitadas para trabajar; (ii) que esa responsabilidad sea de carácter permanente; (iii) no sólo la ausencia permanente o abandono del hogar por parte de la pareja, sino que aquélla se sustraiga del cumplimiento de sus obligaciones como padre; (iv) o bien que la pareja no asuma la responsabilidad que le corresponde y ello obedezca a un motivo verdaderamente poderoso como la incapacidad física, sensorial, síquica o mental o, como es obvio, la muerte; (v) por último, que haya una deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros de la familia, lo cual significa la responsabilidad solitaria de la madre para sostener el hogar”*.

84. En esta línea, cabe destacar que la jurisprudencia ha dispensado una protección especial a la mujer cabeza de familia. En efecto, la Sala Plena de esta corporación se ha referido a la mujer cabeza de familia como un sujeto de especial protección constitucional, calidad que ha derivado del inciso 2º del artículo 43 de la Constitución⁹¹. En tal sentido, se ha señalado que *“en ciertos casos en análisis de procedibilidad de la acción debería ser llevado a cabo por los funcionarios judiciales competentes con un criterio más amplio, cuando quien la interponga tenga el carácter de sujeto de especial protección constitucional -esto es, cuando quiera que la acción de tutela sea presentada por (...) mujeres cabeza de familia (...) en estos eventos, la caracterización del perjuicio irremediable se debe efectuar con una óptica, si bien no menos rigurosa, sí menos estricta”*⁹². Esto, ha llevado a la Sala Plena a afirmar que *“las madres cabeza de familia que demuestren el cumplimiento de los requisitos previstos en la SU-388 de 2005 torna ineficaz el mecanismo judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo”*⁹³.

85. En concordancia con lo expuesto, se ha dicho que *“la procedibilidad de la acción de tutela se fortalece cuando el afectado es un sujeto de especial protección constitucional, pues en razón de su edad, estado de salud o condición de madre cabeza de familia, estas personas se encuentran en una situación de vulnerabilidad, que permite al juez constitucional presumir que los mecanismos ordinarios de defensa judicial no son idóneos para garantizar de manera efectiva el ejercicio de los derechos fundamentales”*⁹⁴.

86. Asimismo, cabe destacar que según lo ha señalado la Sala Plena en las sentencias C-077 de 2017 y SU-213 de 2021 *“algunos segmentos de la población campesina ya han sido considerados por la jurisprudencia, por sí mismos, como población vulnerable que merece una especial protección constitucional. Así ocurre, por ejemplo, con la población desplazada por la violencia, las madres cabeza de familia, los menores, el adulto mayor”*.

87. En ese sentido, para corroborar su calidad de mujer cabeza de familia, se advierte que la accionante tiene a su cargo la responsabilidad de dos hijos menores, Jezack Felipe Zambrano Hernández, con 11 años, y Kaily Gonzalez, con menos de 2 años. En el caso de Jezack, se evidencia en el Acta de Conciliación del 30 de

⁹¹ Corte Constitucional, sentencia SU-691 de 2017.

⁹² Ibid.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Corte Constitucional, sentencias T-594 de 2015 y T-376 de 2016.

septiembre de 2019, que la accionante es responsable de la custodia, tenencia y cuidado personal del hijo. Al padre, el señor Zambrano Garcés, si bien le fue impuesta una cuota alimentaria, se encuentra preso en la Cárcel Municipal de Puerto Carreño desde el 27 de julio de 2022 (según lo sostiene la accionante, por violencia intrafamiliar en su contra), razón por la cual, se puede predicar que hay una sustracción del cumplimiento de las obligaciones como padre. Además, se advierte que ninguno de sus hijos está en edad de trabajar, razón por la cual la accionante es responsable solitaria del sostenimiento del hogar. Por su parte, cabe reiterar que, según lo informado por la accionante, si bien el padre de la menor Kaily González actualmente trabaja y se obligó a pagar una cuota mensual de \$ 250.000 pesos para el año 2021, lo cierto es que dicho alimentante no tiene responsabilidad legal respecto del menor Jezack, y, según adujo la señora Hernández Capera, hay retrasos constantes en el pago de dicha mensualidad. Lo anterior, aunado al hecho de que, como es claro a partir de las actas de conciliación sobre custodia y cuidado personal allegadas por la accionante en sede de revisión, ambos menores residen con la accionante y ésta es la cabeza de dicho núcleo familiar. En este contexto, debe recordarse que el salario percibido por la señora Hernández, como cabeza del núcleo familiar, es de \$ 1.214.521 (ver *supra*, numeral 17).

88. Adicionalmente, en cuanto a su calidad como campesina, si bien esto se revisará a profundidad en el desarrollo de la parte motiva de la presente tutela, se puede declarar que, *prima facie*, la accionante sí cumple con esta calidad. Esto es relevante, en la medida en que la jurisprudencia constitucional ha reconocido la situación de vulnerabilidad socioeconómica y marginalización a que se ha visto sometido este sector de la población⁹⁵. Por ello, ha señalado que el Constituyente se encargó de prever el derecho de acceso progresivo a la propiedad de la tierra con el objeto de mejorar las condiciones de vida de la población campesina⁹⁶. En este contexto, la Sala Plena ha afirmado que “*nuestro sistema jurídico establece a favor de los campesinos y trabajadores agrarios, en tanto sujetos de especial protección constitucional, una serie de derechos de los que gozan de manera preferente, buscando así superar la situación de vulnerabilidad y marginalización en la que se encuentran*”⁹⁷.

89. En esta misma línea, ha afirmado que “*los campesinos son sujetos de especial protección que han permanecido invisibilizados históricamente y que viven en condiciones de vulnerabilidad*” y “*el trabajador agrario ha sido reconocido como un sujeto de especial protección, que tradicionalmente ha sido invisibilizado y que no goza de las condiciones mínimas de dignidad*”⁹⁸.

90. De esta manera, la Sala evidencia una vinculación de la señora Hernández con el trabajo de la tierra en el predio “Quita Sueño” en tanto que, no sólo la autoridad agraria constató su ocupación y explotación económica según lo consignado en la Resolución No. 6914 de 2014, sino que además se remitió a la Corte: (i) un certificado del Instituto Colombiano Agropecuario -ICA- del 6 de octubre de 2022, que constata que el predio “Quita Sueño” poseído por la accionante está registrado en la entidad para fines sanitarios en el desarrollo de su actividad ganadera, (ii) una certificación expedida por la Dirección de Desarrollo Agropecuario y Gestión Ambiental de la Alcaldía de Puerto Carreño en que certifica a la accionante como beneficiaria del servicio público de extensión agropecuaria, (iii) certificados de vacunación en que figura como “ganadera” y, a su vez, (iv) ostenta la calidad de

⁹⁵ Corte Constitucional, sentencia C-077 de 2017. En el mismo sentido, ver sentencias C-028 de 2018 y SU-213 de 2021.

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Ibid.*

beneficiaria del programa de pequeños productores agropecuarios a cargo de la Universidad de Los Llanos. Además, la Sala enfatiza que (v) en la inspección ocular que se realizó el 10 de noviembre de 2013 (misma que dio lugar a la Resolución 6914 de 2014 mediante la cual se adjudicó el predio a la accionante), una vez se corroboró el porcentaje de explotación de la tierra, *se manifestó que era explotado directamente por ella*, de manera que es de recibo de la Corte manifestar que, en el desarrollo del proceso de titulación del predio “Quita Sueño”, la vida de la accionante giraba como una mujer campesina.

91. Por ende, el análisis de los requisitos de procedencia debe abordarse considerando la especial protección que esta corporación ha manifestado que le corresponde a las mujeres madres cabeza de familia campesinas. En concreto, cabe anotar además que según lo establecido en la Resolución No. 041 de 1996, el predio “Quita Sueño” tiene una extensión *inferior* a la unidad agrícola familiar, siendo esta *“la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio”*⁹⁹, situación que fue anotada por la entidad accionada en su resolución de adjudicación¹⁰⁰. De esta manera, se tiene que el núcleo familiar encabezado por la accionante cuenta, incluso, con una mayor dificultad para satisfacer su mínimo vital a través de la explotación agrícola del predio “Quita Sueño”.

92. En este orden de ideas, la Sala concluye que en el presente caso se cumple la exigencia de subsidiariedad por lo que la acción de tutela procede como mecanismo definitivo de protección de los derechos de la accionante, al parecer vulnerados por la decisión de la ANT de revocar la adjudicación de la tierra.

93. *Que la acción se interponga en un término razonable*: según la jurisprudencia de esta Corte, a pesar de no existir un término de caducidad para acudir a la acción de tutela, ésta debe presentarse en un término prudente y razonable después de ocurrir los hechos que originaron la afectación o amenaza de los derechos¹⁰¹. Así las cosas, la relación de inmediatez entre la solicitud de amparo y el hecho vulnerador de los derechos fundamentales debe evaluarse en cada caso atendiendo a la luz de los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Los hechos que dieron origen a la presunta vulneración de los derechos fundamentales alegados por el accionante ocurrieron el 20 de abril de 2021, día en el que la Agencia Nacional de Tierras profirió la Resolución No. 5187 de 2021 que revocó la resolución mediante la cual se le había adjudicado el predio “Quita Sueño” a la accionante. Luego, la señora Hernández tuvo conocimiento de la misma el 08 de julio de 2021. Por consiguiente, dado que la fecha de interposición de la presente acción fue el 18 de agosto de 2021, es decir, menos de dos meses después de haberse enterado de la presunta vulneración de los derechos fundamentales, es un término que la Sala encuentra prudente y razonable para reclamar su protección.

94. Por último, en cuanto a los requisitos (iv) a (vi) considera la Sala de Revisión que también se encuentran satisfechos en el presente caso, en la medida en que (a) La irregularidad procesal alegada es de tal entidad que la errónea valoración probatoria en cabeza de la ANT habría llevado a la decisión de revocar el predio previamente adjudicado a la señora Hernández Capera; y (b) asimismo, la accionante

⁹⁹ Ley 160 de 1994, artículo 38.

¹⁰⁰ Ver expediente digital, archivo “10DEMANDA.PDF”, folio 19.

¹⁰¹ Corte Constitucional, entre otras, las sentencias T-055 de 2008, T-495 de 2005, T-575 de 2002, T-606 de 2004, T-900 de 2004 y T-403 de 2005.

fue clara en identificar los actos que presuntamente transgredieron sus derechos fundamentales, especialmente, la valoración llevada a cabo por la autoridad agraria para determinar que ya no ostenta la calidad de campesina, e igualmente, en la medida en que la decisión ya no era susceptible de recursos en sede administrativa¹⁰², no podía exponer en ese escenario los argumentos que presenta en sede de tutela, y 3. La tutela no se dirige contra otra sentencia de tutela.

95. En el presente caso, se advierte que la forma en que se valoró el acervo probatorio pudo haber resultado en una decisión arbitraria por parte de la ANT. De acuerdo con la lectura de los cargos formulados por la accionante, la entidad accionada valoró de forma indebida el acervo probatorio cuando estudió el caso, por lo cual, además de haberse verificado las causales generales de procedencia, la Sala entrará a determinar, en el caso concreto, si también se configura un defecto específico en la decisión cuestionada; en concreto, un defecto fáctico.

96. En consecuencia, considera la Sala de Revisión que se cumple el requisito de procedencia de la acción de tutela, y de esta manera procederá a plantear el problema jurídico, método y estructura para la resolución del presente caso.

C. PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

97. Conforme a lo expuesto, corresponde a esta Sala de Revisión determinar si la ANT desconoció el principio de la dignidad humana, los derechos la igualdad, la libertad de profesión u oficio, el acceso progresivo a la tierra y el debido proceso de la señora Hernández Capera, con ocasión de la expedición de la Resolución No. 5187 de 2021, por medio de la cual se revocó la decisión de adjudicarle el predio “Quita Sueño”.

98. Para resolver el interrogante planteado, la Sala se referirá (i) al contexto fáctico y jurídico del acceso a la tierra por parte de la mujer rural y madre cabeza de familia, esto, con la finalidad meramente ilustrativa de indicar a la ANT el conjunto de elementos a tener en cuenta para resolver sobre el cumplimiento de las condiciones objetivas y subjetivas de adjudicación de los bienes baldíos; en consecuencia (ii) señalará el procedimiento de acceso a baldíos según lo previsto en la Ley 160 de 1994 y demás normas aplicables, y (iii) reiterará jurisprudencia sobre el debido proceso administrativo (con especial énfasis a los procesos administrativos agrarios). Con base en ello, pasará a resolver el caso concreto.

D. CONTEXTO FÁCTICO Y JURÍDICO DEL ACCESO A LA TIERRA POR PARTE DE LA MUJER RURAL MADRE CABEZA DE FAMILIA

99. *Derecho de acceso progresivo a la tierra tiene el carácter de derecho fundamental por su carácter subjetivo y su relevancia para la realización de la dignidad humana.* De conformidad con lo establecido en el artículo 64 de la Constitución, el Estado cuenta con el deber de garantizar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra *de los trabajadores agrarios*, en forma individual o asociativa. Esta garantía, junto con los demás servicios sociales y económicos a los que se refiere esa disposición, tiene por objeto *mejorar el ingreso y la calidad de vida de*

¹⁰² Decreto 2664 de 1994, artículo 25: “[c]ontra esta providencia procede únicamente y por la vía gubernativa, el recurso de reposición, que deberá interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación”.

los campesinos. Por su parte, el artículo 65 establece que la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado, y se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales.

100. La Sala Plena de esta corporación ha explicado que, con base en las gacetas de la ANC, se evidencia que las disposiciones sobre función social de la propiedad y acceso a la tierra estuvieron precedidas de “*una fuerte atención a la situación problemática de la población agricultora*” que justamente llevó a buscar, a través de la adjudicación y/o formalización, **un mejoramiento en las condiciones de vida**.¹⁰³ En este sentido, ha señalado que, luego de una lectura del artículo 64 superior, puede colegirse *el derecho de la población agraria a tener una calidad de vida adecuada*, así como el derecho al territorio.¹⁰⁴

101. En este orden de ideas, la Corte ha explicado que la razón de ser de este deber del Estado, se origina en el reconocimiento de la mayor vulnerabilidad -económica, social, e incluso cultural- de la población campesina, y la consecuente necesidad de promover el desarrollo del campo.¹⁰⁵ Contexto dentro del cual la Sala Plena ha aludido que, según la intención del Constituyente primario, este acceso al medio productivo de la tierra debe ir articulado con la asistencia técnica, la educación y la formación de los trabajadores del campo¹⁰⁶.

102. Ahora bien, esta corporación ha considerado que el derecho de acceso progresivo a la tierra tiene el carácter de derecho fundamental por su carácter subjetivo y su relevancia para la realización de la dignidad humana, y, a su vez, protege tres dimensiones: (i) la garantía de la seguridad jurídica en las diferentes formas de tenencia de la tierra, *que incluye el respeto por la propiedad, la posesión, la ocupación y la mera tenencia*”; (ii) 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, entre otros; y (iii) el acceso a la tierra a través de las diferentes modalidades de titulación previstas en el ordenamiento¹⁰⁷.

103. *Evolución legislativa y política pública referida al acceso a la tierra por parte de la mujer*. La primera disposición que explícitamente aseguró la titularidad de la tierra por parte de la mujer campesina fue el artículo 36 de la Ley 30 de 1988, en virtud del cual la adjudicación de baldíos se haría de manera *conjunta* para los cónyuges o compañeros permanentes. Luego de esto, la Constitución de 1991 previó el derecho de acceso progresivo a la tierra por parte de los trabajadores agrarios, con el fin de mejorar el nivel de vida de la población campesina¹⁰⁸. En desarrollo de ello, fue expedida la Ley 160 de 1994, que previó dentro de su objeto reformar la estructura social agraria a efectos de, entre otros, dotar de tierras a las mujeres campesinas y a las mujeres campesinas jefes de hogar¹⁰⁹; asimismo, dicho ordenamiento refirió que el Sistema Nacional de Reforma Agraria *tendría en cuenta las necesidades y los intereses específicos de las mujeres campesinas*¹¹⁰.

104. Por otra parte, **la Ley 160 de 1994 dispuso que, a través de un programa de adquisición de tierras por parte del Incora, se buscaría redistribuir la tierra**

¹⁰³ Corte Constitucional, sentencia SU-426 de 2016.

¹⁰⁴ Corte Constitucional, sentencia C-623 de 2015.

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Corte Constitucional, sentencia SU-213 de 2021.

¹⁰⁸ Constitución Política, artículo 64.

¹⁰⁹ Artículo 1°.

¹¹⁰ Artículo 4°.

para, entre otros sujetos, la mujer campesina jefe de hogar¹¹¹, así como ésta tendría prelación en la adjudicación de la UAF¹¹². Posteriormente, esta ley fue reformada y adicionada por la Ley 1900 de 2018, que estableció la aplicación del enfoque de género en la adjudicación de tierras baldías, y el imperativo de garantizar un mayor acceso de las mujeres campesinas cabeza de hogar siempre que éstas se encuentren vinculadas a actividades agrícolas¹¹³. Asimismo, en virtud de la reforma introducida por la Ley 1900, la Ley 160 será aplicable a las mujeres que (i) no sean propietarias de tierras; (ii) tengan tradición en labores rurales; (iii) se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad; y (iv) que deriven de la actividad rural al menos el 50% de sus ingresos. Igualmente, se priorizará a aquellas mujeres que ostenten la calidad de madre cabeza de familia¹¹⁴. Finalmente, la Ley 160 estableció que se considera jefe de hogar al hombre o mujer campesina *pobre* que carezca de tierra propia o suficiente, de quien dependan una o varias personas unidas a ella por vínculos de sangre, afinidad o parentesco civil¹¹⁵.

105. La Ley 731 de 2002 dictó “normas para favorecer a las mujeres rurales” y en tal sentido buscó “mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales, priorizando las de bajos recursos y consagrar medidas específicas encaminadas a acelerar la equidad entre el hombre y la mujer rural”¹¹⁶. Para los efectos de esta ley, se concibió a la mujer rural como aquella que “sin distingo de ninguna naturaleza e independientemente del lugar donde viva, su actividad productiva está relacionada directamente con lo rural”¹¹⁷. De este ordenamiento, cabe destacar la definición de la actividad rural como aquella que comprende las labores agropecuarias, forestales, pesqueras y mineras, así como otras actividades “no tradicionales” como el desarrollo de agroindustrias y microempresas, e incluso la integración a cadenas agroproductivas y comerciales en todas sus expresiones organizativas, entre otras actividades¹¹⁸. Igualmente, cabe destacar la perspectiva más amplia de la ruralidad contenida en su artículo 4º, que implica entender “una relación cada vez más estrecha e interdependiente de lo rural con lo urbano, caracterizada por los vínculos que se establecen por la ubicación de la vivienda y el lugar de trabajo”.

106. Luego de esto, la Ley 731 pasa a regular el fomento de la educación rural, en virtud de lo cual prevé que el Estado asegurará una ampliación en la oferta de formación técnica de los hombres y mujeres rurales en las actividades tradicionales y no tradicionales antes mencionadas¹¹⁹. En concreto, se previó el deber con que cuenta el SENA de garantizar el acceso de la mujer rural a los cursos de formación técnica y profesional que oferta¹²⁰. Por último, cabe destacar de esta Ley que previó la titulación de predios de reforma agraria a las empresas comunitarias o grupos asociativos de mujeres rurales¹²¹.

107. Posteriormente, se expidió la Ley 1448 de 2011, “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”. Este ordenamiento contiene un enfoque diferencial, en virtud del cual los procesos de reparación y restitución

¹¹¹ Artículo 12.

¹¹² Artículo 40.

¹¹³ Artículo 3º.

¹¹⁴ Artículo 5º.

¹¹⁵ Artículo 102.

¹¹⁶ Artículo 1º.

¹¹⁷ Artículo 2º.

¹¹⁸ Artículo 3º.

¹¹⁹ Artículo 16.

¹²⁰ Artículo 17.

¹²¹ Artículo 25.

tendrán en cuenta, entre otros factores, el género de la víctima¹²². En desarrollo de ello, se prevé un conjunto de normas especiales para las mujeres en los procesos de restitución, en virtud de las cuales tendrán una atención preferencial en los trámites administrativos y judiciales y habrá personal capacitado en temas de género¹²³, asimismo, se dispone que las mujeres a quienes se les restituya o formalice un predio en los términos de la Ley 1448, tendrán prioridad en la aplicación de los beneficios a los que se refiere la Ley 731 de 2022 (*supra*) en materia de crédito, adjudicación de tierras y educación, entre otros¹²⁴. Finalmente, la Ley de Víctimas previó la restitución conjunta cuando ambos integrantes de la pareja hubieren sido víctimas del desplazamiento o abandono forzado¹²⁵.

108. Ahora bien, aunado a este contexto normativo, como lo puso de presente la ANT, el Acuerdo Final de Paz contiene un marco jurídico relevante para garantizar el acceso de la mujer a la titularidad de los predios rurales. En primer lugar, según quedó consignado en el punto de la Reforma Rural Integral- RRI, *“la cuestión no resuelta de la propiedad de la tierra y especialmente su concentración”* genera exclusión del campesinado y atraso en las comunidades rurales, *lo que afecta especialmente a las mujeres, niñas y niños*¹²⁶. En este contexto, en el Acuerdo se propuso garantizar el acceso progresivo a la propiedad rural de quienes habitan el campo, y en particular de las mujeres rurales¹²⁷. Sobre ello, se reiteró que de conformidad con lo previsto en la Ley 731 de 2002¹²⁸, la mujer rural *“es toda aquella que sin distinción de ninguna naturaleza e independientemente del lugar donde viva, tiene una actividad productiva directamente relacionada con lo rural, incluso si dicha actividad no es reconocida por los sistemas de medición e información del Estado o no es remunerada”*.

109. En esta línea, la RRI *“reconoce el rol productivo y reproductivo de las mujeres y su papel fundamental para el desarrollo de la economía rural, y hará mayores esfuerzos para ellas a fin de garantizarles condiciones de bienestar”*¹²⁹. Por esto mismo, *“los planes y programas acordados como parte de la RRI deben tener un enfoque de género que implica tener en cuenta todas las particularidades de las mujeres en todo su ciclo vital”*¹³⁰. Asimismo, la Reforma prevé dentro de sus principios el bienestar y el buen vivir, en virtud del cual se busca *“erradicar la pobreza y la satisfacción plena de las necesidades de la ciudadanía en zonas rurales”*, de tal manera que *“se alcance la convergencia entre la calidad de vida urbana y rural”*¹³¹. **La RRI prevé un foco especial de priorizar a las mujeres rurales y mujeres cabeza de familia en los programas allí contemplados, como la adjudicación gratuita, el subsidio integral y el crédito especial;** y además, dentro de esta misma política se incluyó el objetivo de mejorar la educación rural con la finalidad de que, de forma concomitante a estas políticas de acceso a tierras, se mejore *“[l]a disponibilidad de becas con créditos condonables para el acceso de hombres y mujeres rurales más pobres a servicios de capacitación técnica, tecnológica y universitaria”*.

¹²² Artículo 13.

¹²³ Artículo 114.

¹²⁴ Artículo 117.

¹²⁵ Artículo 118.

¹²⁶ Ver https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf?csf=1&e=0fpYA0, página 3.

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ *“Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales”*.

¹²⁹ Página 11.

¹³⁰ Página 12.

¹³¹ Ibid.

110. Con relación a la política de mejorar en la calidad de la educación para la población rural, se previó además *“el incremento progresivo de los cupos técnicos, tecnológicos y universitarios en las zonas rurales, con acceso equitativo para hombres y mujeres (...) se tomarán medidas especiales para incentivar el acceso y permanencia de las mujeres rurales”*.¹³²

111. En desarrollo de lo anterior, fue expedido el Decreto Ley 902 de 2017, mismo en el cual se estableció el procedimiento único para el acceso a la adjudicación o formalización de tierras. En el marco de este proceso, se creó el Registro de Sujetos de Ordenamiento – RESO, como una herramienta que consigna públicamente todos los sujetos de acceso a tierras en los términos previstos en el Decreto Ley. Este registro, justamente, es un instrumento de planeación y ejecución gradual de la política pública¹³³, a fin de que el acceso y formalización de tierras se adelanten de manera progresiva. Ahora bien, como lo puso de presente la ANT en su intervención dentro de este proceso, el mismo Decreto Ley estableció unos criterios para la asignación de puntajes en el RESO, dentro de los cuales se privilegia a la mujer. En concreto, el **artículo 14 establece los criterios para la asignación de puntos en el RESO, siendo el segundo de ellos “cuando las solicitantes sean mujeres campesinas”, así como “la condición de cabeza de familia”**¹³⁴.

112. Asimismo, la Sala destaca del Decreto Ley 902 que (i) dentro de sus consideraciones, el presidente de la República señaló que según fue indicado por la FAO, la falta de oportunidades económicas en las áreas rurales está provocando la migración a las ciudades, especialmente de hombres y mujeres jóvenes; esto, sostuvo ese organismo, deja el trabajo de la granja en manos de una población envejecida y produce un agudo vacío sociocultural; (ii) en las consideraciones también se reiteró que el AF establece que los sujetos de RRI son *trabajadores con vocación agraria, sin tierra suficiente y especialmente las mujeres*, así como, se hizo alusión a una *“especial protección a la mujer”*; de esta manera (iii) se indicó que los criterios de calificación del RESO están estrechamente ligados a las finalidades del AF, dentro de los cuales se encuentra *tener en cuenta las mujeres campesinas*; y (iv) **dentro del articulado se destaca el artículo 4° que establece la mujer rural y mujer cabeza de familia como sujeto de acceso a tierra y formalización a título gratuito, el artículo 9° que da un papel fundamental a la economía del cuidado en los procesos de acceso y formalización de tierras, y el artículo 43 que, al referirse a los planes de ordenamiento social de la propiedad rural, refiere un criterio de enfoque diferencial en virtud del cual se priorizará en la intervención a la mujer cabeza de familia.**

113. A nivel de reglamento cabe destacar, asimismo, que el Decreto 1071 de 2015, al regular lo relativo a las Zidres, contiene una definición de mujer rural en virtud de la cual *“es toda mujer cuya actividad productiva está asociada a actividades agropecuarias, incluso si dicha actividad no es reconocida por los sistemas de información y medición del Estado o no es remunerada”*¹³⁵ (resaltado por fuera del texto original).

¹³² Página 27.

¹³³ Decreto Ley 902 de 2017, artículo 11.

¹³⁴ Según lo expuso la autoridad agraria, esto fue desarrollado mediante Resolución No. 740 de 2017, modificada a través de la Resolución No. 12096 de 2019, que estipulan dentro de sus factores de asignación y calificación de puntajes, condiciones más favorables para las mujeres, es decir, en varios escenarios los puntos que recibe una mujer aspirante se duplican o incluso se triplican.

¹³⁵ Artículo 2.18.1.1.

114. Como se dijo antes, la Ley 1900 de 2018 introdujo algunas modificaciones y adiciones a la Ley 160 de 1994. Su objeto consistió en “*establecer criterios de equidad de género en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones*”. Para tal fin, este ordenamiento dispuso que (i) sin perjuicio de lo previsto en el Decreto Ley 902 de 2017, las mujeres rurales recibirían una puntuación superior en el RESO¹³⁶; (ii) como se dijo antes, se agregó el artículo 65A a la Ley 160, que se refiere a la aplicación del enfoque de género en la adjudicación de baldíos; (iii) se modificó el artículo 70 de la Ley 160, en el sentido de establecer el acceso a tierras de aquellas mujeres de tradición agrícola, en condiciones de pobreza, y que deriven de la actividad rural por lo menos el 50% de sus ingresos, dando prioridad a las que ostentan la calidad de madre cabeza de familia¹³⁷; (iv) se estableció que para los proyectos productivos del Agro se tendría en cuenta, y se reconocería, la economía del cuidado en los términos en que fue definida por la Ley 1413 de 2010¹³⁸, misma que a su vez constituye un hecho positivo de ocupación para acceso a tierras en los términos del Decreto Ley 902 de 2017 (*infra*); y (v) se previó como un deber del Gobierno la capacitación técnica a las mujeres adjudicatarias de baldíos para que puedan aprovechar al máximo el terreno y adelantar proyectos productivos¹³⁹.

115. Por otra parte, a nivel de política pública, cabe destacar, en *primer lugar*, el informe de la Misión para la Transformación del Campo Colombiano¹⁴⁰. Según el diagnóstico elaborado por dicho equipo técnico, hay una reducción y envejecimiento de la población rural que se debe al incremento en la migración hacia las ciudades por parte de la población más joven. En particular, se destacó “*la migración en busca de mejores oportunidades laborales, en especial de las mujeres jóvenes rurales*”¹⁴¹, así como la migración en busca de formación técnica o tecnológica¹⁴². Luego, se sostuvo que hay menos oportunidades para las mujeres rurales, en tanto tienen menores ingresos, su tasa de participación en el mercado laboral es más baja, y dedican un alto porcentaje de su tiempo a labores del hogar que no son remuneradas¹⁴³. Asimismo, se pudo evidenciar que *la población que habita en hogares con jefatura femenina tiene una mayor incidencia de pobreza monetaria*.

116. En lo que se refiere a la tenencia de la tierra, el informe se refirió al *acceso limitado a activos*, mismo respecto del cual, explicó, las mujeres tienen un nivel de acceso insuficiente a los factores productivos y *presentan una alta informalidad en la tenencia de la tierra*¹⁴⁴. Asimismo, el informe destacó que (i) el bajo retorno de las actividades agropecuarias y el menor acceso a la educación son dos de los principales factores que causan la vulnerabilidad económica y social de la población campesina¹⁴⁵; (ii) la población ocupada en el sector agropecuario recibe en general remuneraciones más bajas frente a las demás actividades, “*más aún al interior de los trabajadores agropecuarios la mayoría son independientes y pequeños*”

¹³⁶ Artículo 2°.

¹³⁷ Artículo 5°.

¹³⁸ “*Hace referencia al trabajo no remunerado que se realiza en el hogar, relacionado con mantenimiento de la vivienda, los cuidados a otras personas del hogar o la comunidad y el mantenimiento de la fuerza de trabajo remunerado. Esta categoría de trabajo es de fundamental importancia económica en una sociedad*”.

¹³⁹ Artículo 9°.

¹⁴⁰ Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/Informes-misi%C3%B3n.aspx>.

¹⁴¹ Ver <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/TOMO%201.pdf>, página 38.

¹⁴² Ibid., página 87.

¹⁴³ Ibid., página 80.

¹⁴⁴ Ibid., página 85.

¹⁴⁵ Ibid., página 87.

productores que son a su vez los peor remunerados”;¹⁴⁶ y (iii) debido a todos los factores de vulnerabilidad advertidos sobre la mujer rural, esta ha emigrado hacia centros urbanos¹⁴⁷. Luego de esto, la Misión Rural aborda en específico la inclusión productiva, y allí refiere que *“debe desarrollarse una ambiciosa estrategia de inclusión productiva ante la desigual distribución de la tierra”*¹⁴⁸.

117. En el Tomo II de la publicación, se alude a una Estrategia de Inclusión Productiva y Agricultura Familiar, y se expone que *“las mujeres tienen una importancia central en el campo colombiano y, en particular, en la Agricultura Familiar (AF), al igual que una participación muy activa en las labores no agropecuarias del campo. Pero las políticas y programas gubernamentales usualmente no han tenido en cuenta sus características e intereses particulares, por lo que no las benefician (...) [l]a política de inclusión productiva debe corregir este vacío y contemplar las especificidades e intereses de mujeres”*¹⁴⁹.

118. Por último, cabe destacar de este informe que (i) el Tomo II se refiere a *“la posición de inferioridad”* que las mujeres han ocupado tradicionalmente en sus familias, por lo cual es importante garantizar el acceso equitativo a los activos productivos;¹⁵⁰ y (iii) el Tomo III señala que la situación de la mujer rural *“es peor”* que la del hombre rural y la mujer urbana. Esto se debe a que tienen una carga excesiva de actividades de cuidado sin remuneración ni reconocimiento, *“incluso, mayor que la de las mujeres urbanas”* por lo cual *“en síntesis, las mujeres rurales sufren una doble discriminación: por ser mujeres y por ser rurales. Esta discriminación de género es, sin duda, una de las causas de sus altos niveles de migración a las ciudades”*¹⁵¹.

119. En *segundo lugar*, a nivel de política pública se debe destacar la reciente expedición del CONPES 4080 de 2022, que contiene la política de equidad de género para las mujeres y constituye la hoja de ruta en este sentido para los próximos 8 años. En dicho documento, se hace referencia al *limitado acceso a activos*, que comprende el limitado acceso a la tierra y al capital productivo por parte de las mujeres rurales. En concreto, se alude que las mujeres tienen un menor acceso al capital productivo como la maquinaria, reciben menos asistencia técnica y menos créditos¹⁵². En tal sentido, se hizo un especial énfasis en la mujer rural, y, al hacer alusión a la brecha salarial entre ambos géneros, señaló que mientras esta es del 12,9% a nivel general, llega al 33,6% en la ruralidad¹⁵³. En esta línea, sostuvo el CONPES que *“las remuneraciones de las mujeres rurales son mucho menores. Sus ingresos promedio para 2019 fueron menores que las de los hombres y están por debajo del salario mínimo”*¹⁵⁴.

120. Luego de esto, el documento refiere que las mujeres rurales afrontan importantes barreras en el acceso al crédito. Esto se debe a que *“pueden tener problemas para respaldar sus créditos con activos porque en ocasiones carecen de título formal sobre los predios”*¹⁵⁵, en respuesta de lo cual se establece una línea de

¹⁴⁶ Ibid., página 88.

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ Ibid., página 91.

¹⁴⁹ Ver <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/TOMO%202.pdf>, página 60.

¹⁵⁰ Ibid., página 61.

¹⁵¹ Ver <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/TOMO%203.pdf>, página 260.

¹⁵² Ver <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4080.pdf>, página 58.

¹⁵³ Ibid., página 52.

¹⁵⁴ Ibid., página 53.

¹⁵⁵ Ibid., página 56.

acción denominada *“mejorar las condiciones de vida y las oportunidades económicas de las mujeres rurales como agentes de transformación y desarrollo social y productivo”*. Justamente, allí se establece que la ANT adelantará programas de acceso y formalización de tierras en beneficio de las mujeres rurales¹⁵⁶. Por último, se aludió al deber con que cuenta del Ministerio de Educación de propender por el acceso y permanencia de las mujeres rurales en las instituciones de educación superior¹⁵⁷, e incluso se aludió al fortalecimiento de las capacidades técnicas y de emprendimiento de la mujer rural por parte del SENA¹⁵⁸.

121. Finalmente, en el marco de la política pública se destaca el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, adoptado mediante Resolución No. 382 de 2021 expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR¹⁵⁹. Allí se señala, en primer lugar, que el enfoque de género aplicado al ámbito rural conlleva acciones que pretenden acelerar la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso y formalización de la propiedad rural¹⁶⁰. Luego, se afirma que el Estado, las organizaciones civiles y las organizaciones internacionales *“han distinguido la importancia del reconocimiento e inclusión de las mujeres rurales y su importante labor en el campo, como un eje clave para el desarrollo rural sostenible”*¹⁶¹. Asimismo, el documento retoma *las diversas leyes que en Colombia contemplan el enfoque de género hacia la mujer rural*, y hace referencia a la Ley 160 de 1994, la Ley 731 de 2002, la Ley 1413 de 2010, el Decreto Ley 902 de 2017, la Ley 1900 de 2018, el Acuerdo 138 de 2020 y el PND 2018-2022, que en su capítulo *“Pacto para la Equidad de las Mujeres”*, línea “G”, se refiere a *las mujeres rurales como agentes de transformación en el campo*, línea que tiene como objetivo *“garantizar la inclusión de las mujeres rurales en los procesos de ordenamiento social y productivo, la extensión agropecuaria y el emprendimiento para la generación de ingresos”*¹⁶².

122. En último lugar, se destaca que el Plan Nacional de Formalización se refiere a las brechas de género en el acceso y formalización de tierras, contexto dentro del cual señala que las mujeres rurales participan menos del mercado laboral remunerado y enfrentan mayores tasas de desempleo, así como menores ingresos en el mercado laboral remunerado y por consiguiente mayores tasas de pobreza monetaria y multidimensional, en comparación con los hombres rurales.¹⁶³

123. Ahora bien, a nivel del ordenamiento internacional cabe referir la Convención CEDAW, que en su artículo 14 establece que *“los estados parte tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural, y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía, y tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente Convención a la mujer en las zonas rurales”*. Asimismo, establece este artículo que, con el fin de asegurar la participación de la mujer en el desarrollo rural, se debe asegurar a esta todos los servicios de educación profesional y técnica, obtener créditos agrícolas, y gozar de condiciones de vida adecuadas.

¹⁵⁶ Ibid., página 99.

¹⁵⁷ Ibid., página 100.

¹⁵⁸ Ibid., página 101.

¹⁵⁹ Ver:

<https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/RESOLUCION%20000382%20%20DE%202021.pdf>, página 22.

¹⁶⁰ Ibid., página 24.

¹⁶¹ Ibid.

¹⁶² Ibid., página 25.

¹⁶³ Ibid., página 33.

124. *Especial énfasis en la situación de la mujer cabeza de familia.* En este punto, la Sala debe reiterar además las consideraciones expuestas sobre la especial protección que la jurisprudencia constitucional ha dispensado a las madres cabeza de familia (ver *supra*, numerales 83 a 87). De los antecedentes de la presente acción de tutela, debe tenerse en cuenta que la señora Hernández Capera es cabeza de un núcleo familiar compuesto por tres personas, y por ello es relevante reiterar que según lo ha considerado la Sala Plena “ (...) *las mujeres han sido excluidas a lo largo de la historia del escenario laboral, es claro que las acciones afirmativas diseñadas en su favor revisten un componente que va más allá de la simple presencia de un ingreso fijo para asegurar la manutención de su núcleo familiar, puesto que en estos casos también se protege la idea de reconocer especial valor al trabajo como expresión de una opción personal o profesional negada por muchos años (...)*”¹⁶⁴. De esta manera, en el contexto del marco normativo antes expuesto (ver *supra*, numerales 99 a 123), debe tenerse en cuenta que el artículo 43 de la Constitución dispone un apoyo especial del Estado hacia la mujer madre cabeza de familia, y ello se ha concretado, entre otras, en las normas contenidas en la Ley 82 de 1993¹⁶⁵.

125. En este contexto, la jurisprudencia constitucional ha precisado que la protección especial que se deriva del artículo 43 superior “*plantea un vínculo de conexidad directa con la protección de los hijos menores de edad (...) donde es razonable suponer que la ayuda ofrecida redundará en beneficio de toda la familia y no de uno de sus miembros en particular*”¹⁶⁶. Asimismo, la Corte ha derivado la protección especial a este grupo poblacional del derecho de cada persona a recibir protección integral para su grupo familiar, según lo establecido en el artículo 42 de la Constitución, así como la prevalencia de los derechos de los niños contenida en el artículo 44 superior¹⁶⁷.

126. Por lo expuesto, la Corte Constitucional ha concluido que “*el apoyo especial a la mujer cabeza de familia es un mandato constitucional dirigido a todas las autoridades públicas. Con él se buscó (i) promover la igualdad real y efectiva entre ambos sexos; (ii) reconocer la pesada carga que recae sobre una mujer cabeza de familia y crear un deber estatal de apoyo en todas las esferas de su vida y de su desarrollo personal, para compensar, aliviar y hacer menos gravosa la carga de sostener su familia; y (iii) brindar, de esta manera, una protección a la familia como núcleo básico de la sociedad*”¹⁶⁸.

127. *Reconocimiento en la jurisprudencia constitucional de un enfoque diferencial que atienda la situación de la mujer rural y su acceso a la tierra.* A nivel de la jurisprudencia constitucional, la Sala destaca la sentencia SU-426 de 2016, en la cual esta corporación conoció una acción de tutela interpuesta por un grupo de personas campesinas que solicitaba la adjudicación de unos predios que venían ocupando desde hacía 40 años. Dentro de las consideraciones desarrolladas en la parte motiva, la Sala Plena se refirió a “*la necesidad de un enfoque diferencial, que atienda adecuadamente la situación de la mujer rural en el ámbito del acceso a la tierra*”

¹⁶⁴ Corte Constitucional, sentencia SU-691 de 2017.

¹⁶⁵ Artículo 3º: “[e]l Gobierno nacional establecerá mecanismos eficaces para dar protección especial a la mujer y al hombre cabeza de familia, promoviendo el fortalecimiento de sus derechos económicos, sociales y culturales, procurando establecer condiciones de vida dignas, promoviendo la equidad y la participación social con el propósito de ampliar la cobertura de atención en salud y salud sexual y reproductiva; el acceso a servicios de bienestar, de vivienda, de acceso a la educación básica, media y superior incrementando su cobertura, calidad y pertinencia, de acceso a la ciencia y tecnología, a líneas especiales de crédito y trabajos dignos y estables”.

¹⁶⁶ Corte Constitucional, sentencia SU-388 de 2005.

¹⁶⁷ Corte Constitucional, sentencia T-084 de 2018.

¹⁶⁸ *Ibid.*

toda vez que, la discriminación hacia la mujer, y los escenarios de desigualdad frente al hombre, ya han sido reconocidos tanto en el ordenamiento nacional como internacional, y se ha caracterizado como una situación estructural. En concreto, la Sala puso de presente la Recomendación General No. 34 del Comité CEDAW, que se refiere a los derechos de la mujer campesina y reconoce su papel dentro de la agricultura y el desarrollo rural, así como insta a *brindar una atención específica a las mujeres rurales*, lo que comprende el acceso a los medios de producción agrarios y un trabajo decente.

128. De este pronunciamiento, se destaca además la alusión a la Ley 731 de 2002 como un cuerpo normativo autónomo, de protección directa y preferente a la mujer rural, destinado a mejorar su calidad de vida y acelerar la equidad. Finalmente, allí se hace alusión a los cuatro aspectos que conforman el deber estatal de garantizar el acceso a la tierra, a saber (i) el acceso formal y material que se garantiza a través de la titulación a favor de la población campesina; (ii) la participación de la población rural en las estrategias estatales que versen sobre los proyectos de vida de la población campesina; (iii) *la garantía de la seguridad jurídica sobre las distintas formas de acceder a la tierra*; y (iv) *el reconocimiento de la discriminación histórica y estructural de la mujer, así como su especial vulnerabilidad en contextos rurales y de conflicto*, lo que conlleva la adopción de acciones afirmativas.

129. *Conclusiones.* En orden con lo expuesto, la Sala considera importante destacar cuatro extensiones no exhaustivas que la Sala Plena ha identificado respecto del derecho a la propiedad rural en beneficio del sector campesino: (i) el derecho a no ser despojado de su propiedad bajo el argumento de ser improductiva, sin antes recibir la oportunidad de mejorar sus condiciones; (ii) el derecho a disfrutar de la propiedad sin intromisiones injustificadas; (iii) *el derecho a que el Estado adopte medidas progresivas destinadas a efectivizar el derecho a la propiedad rural y el mejoramiento de la calidad de vida, en términos de dignidad humana*; y (iv) el derecho a que se garantice la seguridad alimentaria de la población campesina.¹⁶⁹

130. A partir del contexto fáctico y normativo referido, la Sala pone de presente los diferentes elementos que la ANT, dentro de su autonomía funcional y en su calidad de autoridad técnica, debe tener en cuenta al momento de analizar el cumplimiento de los requisitos objetivos y subjetivos de adjudicación de bienes baldíos, frente a mujeres rurales madres cabeza de familia.

131. Finalmente, cabe precisar que, si bien el concepto de *campesino* no se encuentra definido taxativamente en el ordenamiento legal colombiano, al momento de adelantar su análisis concreto el juez constitucional podrá tomar en cuenta los siguientes elementos:

- (i) Los campesinos son sujetos de especial protección constitucional en determinados escenarios, que se identifican en función del nivel de la marginalización y vulnerabilidad socioeconómica que ha afectado tradicionalmente a esta población, o de las condiciones particulares del sujeto, tales como la situación de desplazamiento o cabeza de familia¹⁷⁰.
- (ii) Según lo establecido por la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Campesinos, este concepto se refiere a *“toda persona que se dedique o pretenda dedicarse, ya sea de manera individual o en asociación con otras o*

¹⁶⁹ Corte Constitucional, sentencia SU-426 de 2016.

¹⁷⁰ Corte Constitucional, sentencia SU-213 de 2021.

como comunidad, a la producción agrícola en pequeña escala para subsistir o comerciar y que para ello recurra en gran medida, aunque no necesariamente en exclusiva, a la mano de obra de los miembros de su familia o su hogar y a otras formas no monetarias de organización del trabajo, y que tenga un vínculo especial de dependencia y apego a la tierra”.

- (iii) La anterior definición fue reiterada como un parámetro de interpretación en la sentencia C-300 de 2021, en la que además se hizo referencia al concepto adoptado por el DANE de forma conjunta con el Instituto Colombiano de Antropología e Historia -ICANH: *“sujeto intercultural, que se identifica como tal, involucrado vitalmente en el trabajo directo con la tierra y la naturaleza, inmerso en formas de organización social basadas en el trabajo familiar y comunitario no remunerado o en la venta de su fuerza de trabajo”.*
- (iv) De conformidad con lo previsto en la Ley 731 de 2002, *la mujer rural es toda aquella que sin distingo de ninguna naturaleza e independientemente del lugar donde viva, tiene una actividad productiva directamente relacionada con lo rural, incluso si dicha actividad no es reconocida por los sistemas de medición e información del Estado o no es remunerada.*
- (v) De esta manera, en ejercicio de la sana crítica, el operador judicial podrá tomar en consideración los elementos que han llevado a calificar determinados sujetos como campesinos, como la calidad de pequeños productores o la explotación de la tierra para satisfacer las necesidades de la economía familiar, entre otros de los aspectos a que se ha hecho alusión.

E. PROCEDIMIENTO DE ACCESO A BALDÍOS SEGÚN LO PREVISTO EN LA LEY 160 DE 1994

132. *La adjudicación de bienes baldíos es una forma para garantizar el derecho de acceso a la tierra por parte de la población campesina -procedimiento de adjudicación previsto en la Ley 160 de 1994. De manera reciente, la Sala Plena recordó que la adjudicación de bienes baldíos es una de las formas para garantizar el derecho de acceso a la tierra por parte de la población campesina, exponiendo que “[d]icha estrategia está supeditada a que el Estado verifique que tanto las tierras como los potenciales adjudicatarios cumplan los requisitos objetivos y subjetivos”.*¹⁷¹

133. En este orden de ideas, a nivel legislativo y por su relevancia para el caso concreto, se destaca del recuento legislativo referido con anterioridad, lo dispuesto en la Ley 160 de 1994. En dicho ordenamiento, se estableció un conjunto de requisitos para ser adjudicatario de un bien baldío, a saber: (i) demostrar la explotación de dos terceras partes del predio que se pretende adjudicar, el cual no podrá ser superior a una UAF; (ii) dicha explotación debe ser conforme a la aptitud agropecuaria del lote y respetar las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables; (iii) a partir del 18 de julio de 2014 los terrenos baldíos serán adjudicados exclusivamente a familias pobres¹⁷²; (iv) el beneficiario no puede haber recibido otro predio rural con antelación; y (v) no puede tener un patrimonio superior a los 1.000 smlmv¹⁷³.

¹⁷¹ Ibid.

¹⁷² Fecha de entrada en vigencia de la Ley 1728 de 2014, que modificó el artículo 67 de la Ley 160 de 1994. Asimismo, esto debe leerse en consonancia con la regulación contenida en el Decreto Ley 902 de 2017, que establece las condiciones de sujetos de acceso a tierras.

¹⁷³ Corte Constitucional, sentencia SU-426 de 2016, SU-288 de 2022, Ley 160 de 1994, artículo 65 y ss.

134. Igualmente, en cuanto a los requisitos subjetivos exigidos por ese ordenamiento, se tiene que la Ley 160 prevé como destinatarios a los siguientes sujetos: (i) los trabajadores agrarios;¹⁷⁴ (ii) la población campesina;¹⁷⁵ (iii) hombres y mujeres campesinos de escasos recursos mayores de 16 años que no posean la tierra;¹⁷⁶ (iv) los minifundistas;¹⁷⁷ (v) las mujeres campesinas jefes de hogar¹⁷⁸ (se entiende por jefe de hogar al hombre o mujer campesino que carezca de tierra o de tierra suficiente, de quien dependan una o varias personas¹⁷⁹); (vi) las comunidades indígenas;¹⁸⁰ (vii) los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional;¹⁸¹ (viii) las mujeres solas por causa de la violencia, el abandono o la viudez;¹⁸² (ix) los profesionales y expertos de las ciencias agropecuarias;¹⁸³ (x) personas naturales, empresas comunitarias y cooperativas campesinas;¹⁸⁴ (xi) entidades de derecho público;¹⁸⁵ (xii) fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro;¹⁸⁶ (xiii) las mujeres rurales mayores de 16 años que se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad, y que deriven de la actividad rural por lo menos el 50% de sus ingresos;¹⁸⁷ (xiv) las familias pobres;¹⁸⁸ y (xv) los funcionarios, contratistas o miembros de las juntas o consejos directivos de las entidades públicas que integran los diferentes subsistemas del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino no podrán ser adjudicatarios,¹⁸⁹ así como los beneficiarios de baldíos en ciertos escenarios.¹⁹⁰

135. Asimismo, las etapas de ese proceso de adjudicación fueron reguladas en detalle en el Decreto 2664 de 1994, actualmente compilado en el Decreto 1071 de 2015,¹⁹¹ en virtud de las cuales, a rasgos generales: (i) Se inicia por un estudio preliminar para establecer que el solicitante no sea beneficiario de otro predio rural; (ii) Se continúa el trámite una vez agotada esta fase preliminar, en virtud de lo cual se podrá realizar una diligencia de inspección ocular ante duda sobre los planos aportados; (iii) Se hará publicidad de la solicitud y luego una inspección ocular para verificar tiempo y tipo de explotación, así como decreto y práctica de pruebas conducentes. Luego, (iv) se abre espacio a la aclaración de la inspección ocular y se hace una fijación en lista para permitir la oposición a la adjudicación; (v) Se resuelve la oposición según corresponda; y (vi) De superarse esta etapa se adelanta una revisión previa a la adjudicación y, finalmente, se expide la resolución de adjudicación. Contra la anterior decisión únicamente procede en vía gubernativa el recurso de reposición.

136. Por otra parte, las causales en virtud de las cuales el predio podría regresar al dominio de la Nación, según lo previsto en la Ley 160, obedecerían a (i) La extinción del derecho de dominio sobre los predios en que se deje de ejercer posesión en los términos del artículo 1º de la Ley 200 de 1936, o cuando se utilice el predio para

¹⁷⁴ Ley 160 de 1994, artículo 1º.

¹⁷⁵ Ibid.

¹⁷⁶ Ley 160 de 1994, artículos 1º y 12.

¹⁷⁷ Ley 160 de 1994, artículo 1º.

¹⁷⁸ Ley 160 de 1994, artículos 1º y 65A.

¹⁷⁹ Ibid., art. 102.

¹⁸⁰ Ley 160 de 1994, artículo 1º.

¹⁸¹ Ibid.

¹⁸² Ibid., art. 12.

¹⁸³ Ibid. Conc. Decreto 2664 de 1994, art. 6º.

¹⁸⁴ Ibid., art. 65. Conc. Decreto 2664 de 1994, art. 4º.

¹⁸⁵ Ibid., artículo 68. Conc. Decreto 2664 de 1994, art. 5º.

¹⁸⁶ Ibid.

¹⁸⁷ Ibid., art. 70.

¹⁸⁸ Ley 160 de 1994, artículo 24.

¹⁸⁹ Decreto 2664 de 1994, artículo 11.

¹⁹⁰ Ibid., artículo 13.

¹⁹¹ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”.

cultivos ilícitos¹⁹², o cuando se desconozcan las normas ambientales¹⁹³; (ii) Serán absolutamente nulas las adjudicaciones que se realicen a favor de una persona natural o jurídica que sea propietaria o poseedora, a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional¹⁹⁴. Ante cualquiera de dichas circunstancias, la ANT, la Procuraduría o cualquier persona podrá iniciar una acción de nulidad contra la resolución de adjudicación¹⁹⁵. La ANT podrá, además, revocar directamente, en cualquier tiempo, las resoluciones de adjudicación que se hayan proferido con desconocimiento de lo establecido en las normas legales o reglamentarias vigentes sobre baldíos¹⁹⁶. En caso de ocupación indebida de tierras baldías o que no puedan ser adjudicables, la ANT ordenará la restitución de las extensiones indebidamente ocupadas¹⁹⁷.

137. En síntesis, establece el artículo 2.14.10.5.15 del Decreto 1071 de 2015 que “[e]n toda resolución de adjudicación, o contrato de explotación de baldíos que celebre el INCODER, se establecerá expresamente la obligación del adjudicatario de cumplir las normas sobre conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables y del medio ambiente; las que establezcan obligaciones y condiciones bajo las cuales se produce la titulación o se celebra el contrato, conforme a la Ley 160 de 1994 y demás disposiciones vigentes, y la prohibición de dedicarlo a cultivos ilícitos. La infracción de lo dispuesto en este artículo dará lugar a la iniciación del procedimiento de reversión del baldío adjudicado, o a la declaratoria de caducidad del contrato, según el caso, conforme a lo establecido en este título”. En concordancia con ello, establece el artículo 2.14.19.10.2 del mismo Decreto que “[e]n toda adjudicación de baldíos se entiende establecida la cláusula de reversión al dominio de la Nación, cuando quiera que se presente alguna de las causales previstas en el artículo 65 de la Ley 160 de 1994”.

138. Sobre esto último, en mayor detalle, establece el artículo 2.14.19.10.3 del mismo Decreto: “[e]l procedimiento administrativo agrario de reversión tiene por objeto devolver un bien baldío adjudicado al dominio de la Nación, cuando se compruebe la violación de las normas, el incumplimiento de las obligaciones y condiciones bajo las cuales se produjo la adjudicación o no se destine para los fines que se hubieren previsto”, causales que, a su vez, pasan a desarrollarse en el artículo 2.14.19.10.5¹⁹⁸, en el mismo sentido ya expuesto con anterioridad.

139. Asimismo, cabe destacar la existencia de los procedimientos agrarios de recuperación de baldíos actualmente compilados en el artículo 2.14.19.1.1 y siguientes del Decreto 1071 de 2015.

¹⁹² Artículo 52. Conc. Decreto 1071 de 2015, artículos 2.14.19.4.1 y 2.14.19.4.2.

¹⁹³ Artículo 59. Conc. Decreto 1071 de 2015, artículo 2.14.19.4.1 y 2.14.19.4.2.

¹⁹⁴ Artículo 72. Conc., Decreto 1071 de 2015, artículo 2.14.10.9.1.

¹⁹⁵ Ibid.

¹⁹⁶ Ibid. Conc., Decreto 1071 de 2015, artículo 2.14.19.8.1.

¹⁹⁷ Artículo 74.

¹⁹⁸ Cuando el adjudicatario particular o la entidad de derecho público infrinja las normas vigentes sobre conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables y del medio ambiente. 2. Cuando el particular incumpla las obligaciones y condiciones bajo las cuales se produjo la adjudicación. Estas obligaciones y condiciones incluyen el cumplimiento de los requisitos establecidos para ser adjudicatario de baldíos. 3. Cuando el adjudicatario dedique el terreno a la explotación con cultivos ilícitos. 4. Cuando la entidad de derecho público no destine el terreno baldío adjudicado a la construcción de las obras de infraestructura cuyo objeto sea la instalación o dotación de servicios públicos, o el desarrollo de la actividad declarada por la ley como de utilidad pública e interés social, o si uno y otra no empezaren a ejecutarse dentro del término señalado para ello. 5. Por incumplimiento de las obligaciones pactadas en los respectivos contratos de explotación de baldíos celebrados con las fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro que presten un servicio público o tengan funciones de beneficio social, por autorización de la ley.

140. En conclusión, evidencia esta Sala de Revisión que dentro de las condiciones objetivas y subjetivas para la adjudicación de baldíos no se encuentra algún concepto o definición específica relativo a “*ser campesino*” (ver *supra*, numeral 131).

F. EL DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO

141. *Fundamento constitucional del debido proceso.* El artículo 29 de la Constitución establece que “*el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas*”. La jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso como el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, “*materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa*”¹⁹⁹. Así, el debido proceso es el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico mediante el cual quienes actúen en procesos judiciales o administrativos, encuentran el amparo de sus derechos y logran una aplicación correcta de la justicia. Igualmente, esta corporación ha señalado que la finalidad del debido proceso administrativo consiste en “*(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados*”²⁰⁰.

142. *Sobre la aplicación del debido proceso a las actuaciones administrativas, con énfasis en los procedimientos especiales agrarios.* Conforme a lo anterior, el debido proceso es un derecho fundamental que tiene una aplicación no solo en las actuaciones judiciales sino también en las administrativas, de manera que la garantía fundamental del debido proceso se “*aplica a toda actuación administrativa desde la etapa de inicio del respectivo procedimiento hasta su terminación, y su contenido debe asegurarse a todos los sujetos. En este sentido, la actuación de las autoridades administrativas debe desarrollarse bajo la observancia del principio de legalidad, marco dentro del cual pueden ejercer sus atribuciones con la certeza de que sus actos podrán producir efectos jurídicos. De esta manera, se delimita la frontera entre el ejercicio de una potestad legal y una actuación arbitraria y caprichosa*”²⁰¹.

143. En esa línea la Corte ha manifestado que “*el debido proceso administrativo debe responder no sólo a las garantías estrictamente procesales, sino también a la efectividad de los principios que informan el ejercicio de la función pública, como lo son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad*”²⁰².

144. En específico, existe un desarrollo jurisprudencial respecto del debido proceso que se predica de los procedimientos especiales agrarios²⁰³. Al respecto, se ha establecido que este debido proceso es “*un principio rector y una garantía necesaria a través del cual el Estado cumple su deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra*”²⁰⁴, en tanto “*garantiza que los procesos de adjudicación, recuperación, y en general todo lo atinente a la distribución de baldíos sea un desarrollo de los postulados del principio del Estado Social y Democrático de Derecho*”²⁰⁵. En ese sentido, la Corte ha manifestado que el debido proceso

¹⁹⁹ Corte Constitucional, sentencia C-980 de 2010. Ver también, sentencias T-796 de 2006, T-051 de 2016 y T595 de 2019.

²⁰⁰ Ibid.

²⁰¹ Corte Constitucional, sentencia T-559 de 2015.

²⁰² Ibid.

²⁰³ La reiteración jurisprudencial de este párrafo corresponde en gran medida al aparte respecto del “*debido proceso administrativo en los procedimientos agrarios*” de la Sentencia SU-213 de 2021

²⁰⁴ Corte Constitucional, sentencia SU-235 de 2016.

²⁰⁵ Ibid.

administrativo en los procedimientos agrarios “permite la plena realización del trabajo de los campesinos como valor, principio y derecho fundamental”²⁰⁶ y está dirigido a “proteger la situación particular y concreta de los campesinos”²⁰⁷. Así, si los solicitantes “cumplen los requisitos fijados por la ley y los reglamentos, la administración no puede sorprenderlos con actuaciones arbitrarias, irrazonables o que desconozcan su situación jurídica”²⁰⁸.

145. Más aún, y en referencia a los actos de revocatoria de actos de adjudicación de baldíos, la Corte ha establecido que sobre estos se exige que “se adelante una actuación en la cual el ciudadano goce de “todas las garantías que inspiran el debido proceso en sede administrativa, destacándose el respeto y acatamiento, entre otros, de los principios de la necesidad de la prueba, de la publicidad y la contradicción; y por supuesto, imponiéndose el respeto y acatamiento que ameritan los términos preclusivos con que cuenta el funcionario competente para adelantar y resolver cada etapa o lapso procedimental”²⁰⁹”.

146. *Consideraciones sobre la mora administrativa.* Ahora, una de las garantías que componen el debido proceso administrativo es el derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, donde el mismo no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables²¹⁰ y que la actuación se adelante con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico²¹¹.

147. Al respecto, en desarrollo de esta garantía, la Corte ha establecido que el derecho a un plazo razonable se refiere a que el proceso se tramite sin dilaciones injustificadas²¹², donde la razonabilidad se establece en cada caso particular y *ex post*²¹³, teniendo en cuenta los siguientes cuatro elementos: “(i) la complejidad del asunto; (ii) la actividad procesal del interesado; (iii) la conducta de la autoridad competente; y (iv) la situación jurídica de la persona interesada”²¹⁴. Si bien la Corte ha señalado que no cualquier irregularidad en el trámite constituye una vulneración al debido proceso, cuando existe la capacidad de “alterar de manera grave el proceso, tornándolo en injusto”²¹⁵, o resulta en una “privación o limitación del derecho de defensa”²¹⁶, se configura una vulneración al debido proceso.

148. Más aún, teniendo en cuenta que el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, establece que: “[t]oda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

149. *Defecto fáctico -valoración defectuosa del acervo probatorio.* Si bien la Corte ha reconocido y defendido, a partir del principio constitucional de autonomía e independencia judicial, las amplias facultades discrecionales que tienen los jueces

²⁰⁶ Ibid.

²⁰⁷ Ibid.

²⁰⁸ Ibid.

²⁰⁹ Corte Constitucional, sentencia C-255 de 2012.

²¹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-341 de 2014.

²¹¹ Corte Constitucional, sentencias C-980 de 2010, C-758 de 2013, C-034 de 2014 y T-543 de 2017.

²¹² Corte Constitucional, sentencia C-496 de 2015.

²¹³ Corte Constitucional, sentencias C-036 de 2003 y C-893 de 2012.

²¹⁴ Corte Constitucional, sentencia T-595 de 2019.

²¹⁵ Corte Constitucional, auto A029A de 2002.

²¹⁶ Corte Constitucional, sentencia T-267 de 2000.

para efectuar el análisis probatorio de cada caso, el debido proceso también implica que *“tal poder discrecional debe estar inspirado en los principios de la sana crítica, atender necesariamente criterios de objetividad, racionalidad, legalidad y motivación, entre otros, y respetar la Constitución y la ley”*²¹⁷.

150. Lo anterior también es aplicable a las autoridades administrativas, ya que la jurisprudencia de esta corporación ha establecido que los principios generales que informan el derecho fundamental al debido proceso, se aplican igualmente a todas las actuaciones administrativas que desarrolle la administración pública en el cumplimiento de sus funciones y en la realización de sus objetivos y fines, de manera que se garanticen *“los derechos de defensa, de contradicción, de controversia de las pruebas y de publicidad, así como los principios de legalidad, de competencia y de correcta motivación de los actos, entre otros, que conforman la noción de debido proceso. (...) De esta manera, el debido proceso administrativo se ha definido como la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados en la ley”*²¹⁸.

151. Así, se advierte que frente al derecho al debido proceso administrativo la Corte ha interpretado que *“pueden presentarse situaciones en las cuales los servidores públicos ejercen sus atribuciones separándose totalmente del ordenamiento jurídico, en abierta contradicción con él, de tal forma que se aplica la voluntad subjetiva de tales servidores y, como consecuencia, bajo la apariencia de actos estatales, se configura materialmente una arbitrariedad, denominada vía de hecho”*²¹⁹. Así, *“en los casos en los que la actuación de las autoridades respectivas carezca de fundamento objetivo y sus decisiones sean el producto de una actitud arbitraria y caprichosa que traiga como consecuencia la vulneración de derechos fundamentales de las personas, nos encontramos frente a lo que se ha denominado como vía de hecho, y para superarla es procedente excepcionalmente la acción de tutela”*²²⁰.

152. Ahora bien, es importante señalar que, tal como fue explicado en la sentencia T-587 de 2017, luego de haber adoptado el término *“vía de hecho”* la jurisprudencia constitucional lo abandonó tras identificar distintos escenarios en que se configuran defectos dentro de la actividad judicial y, en este caso, administrativa. Fue así que se comenzó a hacer referencia a las causales genéricas y específicas de procedibilidad de la tutela contra las sentencias judiciales y los actos administrativos.

153. En ese sentido, y alineado con el análisis expuesto en el punto de causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra actos administrativos, se configura una causal de procedibilidad por defecto en sede administrativa, al igual que ocurre en la vía judicial, cuando se evidencian los supuestos usuales de la afectación del derecho al debido proceso, como los defectos orgánicos, procedimentales absolutos, fácticos, y el desconocimiento de precedentes, entre otros. Al respecto, según la Corte, el defecto fáctico se configura cuando *“i) existe una omisión en el decreto de pruebas que eran necesarias en el proceso; ii) se da*

²¹⁷ Corte Constitucional, sentencia T-697 de 2014.

²¹⁸ Corte Constitucional, sentencia T-465 de 2009.

²¹⁹ Corte Constitucional, sentencia T-995 de 2007.

²²⁰ Corte Constitucional, sentencia 559 de 2015.

*una valoración caprichosa y arbitraria de las pruebas presentadas; o iii) no se valora en su integridad el material probatorio*²²¹.

154. Como resultado, la Corte ha precisado que *“para que la tutela resulte procedente ante un error fáctico, el error en el juicio valorativo de la prueba debe ser de tal entidad que sea ostensible, flagrante y manifiesto, y el mismo debe tener una incidencia directa en la decisión, pues el juez de tutela no puede convertirse en una instancia revisora de la actividad de evaluación probatoria del juez que ordinariamente conoce de un asunto”*²²².

155. En tal sentido, se ha dicho sobre el defecto fáctico en la actuación administrativa *“que se demuestra cuando la autoridad administrativa ha adoptado la decisión bajo el absoluto desconocimiento de los hechos demostrados dentro de la actuación. Este defecto (...) tiene naturaleza cualificada, puesto que para su estructuración no basta plantear una diferencia de criterio interpretativo respecto a la valoración probatoria que lleva a cabo el funcionario, sino que debe demostrarse la ausencia de vínculo entre los hechos probados y la decisión adoptada. Además, el error debe ser de tal magnitud que resulte dirimente en el sentido del acto administrativo, de modo que de no haber ocurrido, el acto hubiera tenido un sentido opuesto al adoptado”*²²³.

G. SOLUCIÓN AL CASO CONCRETO

156. En el asunto objeto de análisis la Sala deberá determinar si la entidad accionada desconoció los derechos a la dignidad humana, la igualdad, la libertad de profesión u oficio, el derecho de acceso progresivo a la tierra y el debido proceso de la señora Hernández Capera, con ocasión de la expedición de la Resolución No. 5187 de 2021, por medio de la cual se revocó la decisión de adjudicarle el predio “Quita Sueño” a la tutelante.

157. *La ANT realizó una indebida valoración probatoria de los elementos de prueba aportados en el proceso de adjudicación del bien baldío.* En primer lugar, considera la Sala que, tal como fue expuesto por la accionante y el juez de primera instancia en el presente proceso, el concepto de *“campesina”* adoptado por la entidad accionada excede los elementos de la definición a los que hizo referencia la Sala (ver *supra*, numeral 131) y en últimas persigue fines distintos a aquellos que han buscado el Constituyente y la legislación agraria, más aún, teniendo en cuenta su condición de madre cabeza de familia dentro del contexto fáctico y jurídico de acceso a la tierra por parte de la mujer campesina. En efecto, si bien es cierto no existe en el ordenamiento interno un concepto de *“campesino”*, considera la Sala que afirmar que este grupo poblacional no puede formarse técnica o profesionalmente sin perder tal condición conlleva en el presente caso una valoración arbitraria del material probatorio que desconoce el auto reconocimiento de la señora Hernández como tal, más aún cuando, según las pruebas allegadas en sede de revisión -y no se discute por las partes del proceso-, esta continúa llevando su cotidianidad en el predio y allí realiza actividades agrícolas, situación que es reconocida por diferentes entidades y dependencias según quedó visto en el acápite de pruebas.

²²¹ Corte Constitucional, sentencia T-986 de 2014.

²²² Corte Constitucional, sentencias SU-198 de 2013, y T-636 de 2006.

²²³ Corte Constitucional, sentencia T-682 de 2015.

158. En este sentido, la Sala precisa que el entorno rural y urbano, en los cuales se desempeña diariamente la accionante, no son necesariamente incompatibles. Tal como fue señalado en el artículo 4° de la Ley 731 de 2002, se requiere adoptar una *perspectiva más amplia de la ruralidad* que “*implica entender una relación cada vez más estrecha e interdependiente de lo rural con lo urbano, caracterizada por los vínculos que se establecen por la ubicación de la vivienda y el lugar de trabajo*”.

159. De esta forma, el valor probatorio asignado por el operador agrario a la declaración extra juicio rendida en el año 2021 no se corresponde con (i) el hecho objetivo de que, tal como quedó establecido en la diligencia de inspección judicial llevada a cabo en el año 2013, la señora Hernández Capera trabaja la tierra directamente; (ii) no se allegó alguna evidencia de que esto haya cambiado con el tiempo, y al contrario, es quien figura como beneficiaria y responsable de los programas agropecuarios y registros en que se encuentra inscrita; (iii) la entidad accionada deriva de la declaración extrajuicio que la accionante “*no depende vitalmente del trabajo de la tierra*” pero no explica en modo alguno cómo el hecho de que actualmente sea empleada pública y tenga un título de formación técnica, incida en la satisfacción del mínimo vital de su núcleo familiar con el producido del predio “Quita Sueño”; es decir, el razonamiento aplicado para la valoración de la prueba conlleva a que los beneficiarios de la adjudicación de baldíos cuenten con el único ingreso que le reporte su predio a pesar de que sea un trabajo no remunerado, y les esté prohibido tener otra fuente de ingreso o adquirir formación técnica porque, a pesar de continuar con la explotación y habitación del predio, perderían su calidad de campesinos; valoración que (iv) desconoce abiertamente el bajo retorno que en ocasiones genera la actividad agropecuaria y conlleva que actualmente la ANT deba sustraer, probablemente, un número elevado de bienes baldíos de adjudicatarios que se hayan visto obligados a buscar fuentes adicionales de ingreso o hayan adquirido formación técnica; de esta manera (v) el funcionario competente dio a la declaración extrajuicio un alcance que no tiene, al desvirtuar por sí misma el cumplimiento de los requisitos objetivos y subjetivos de adjudicación del bien baldío, y por ende, excedió el mérito probatorio de dicho elemento de juicio en tanto no argumentó cómo a partir del mismo se desvirtúa el cumplimiento de las referidas condiciones (ver *supra*, acápite E).

160. En este punto, la Sala reitera que cuando el ordenamiento agrario se refiere a una explotación y ocupación previa como requisitos para la adjudicación, a partir de una lectura sistemática de dicha legislación y reglamentación, se infiere que se alude a (i) el trabajo del adjudicatario y de su familia, sin perjuicio de la mano de obra de terceras personas;²²⁴ (ii) debe darse conforme a la aptitud agropecuaria del predio y respetando las normas sobre RNR²²⁵; (iii) puede ser de tipo agrícola o ganadera²²⁶; (iv) debe darse en dos terceras partes del predio y no ser inferior a 5 años²²⁷; así como (v) ser regular y estable²²⁸. Además (vi) se presume explotada económicamente la tierra en que se realiza alguna de las actividades indicadas en el artículo 1° de la Ley 200 de 1936²²⁹.

161. Por su parte, la jurisprudencia de esta corporación ha referido que “(...) [e]n el caso de las tierras baldías rurales dicha función social se traduce en la obligación de explotarla económicamente y destinarla exclusivamente a actividades agrícolas,

²²⁴ Ley 160 de 1994, artículo 38.

²²⁵ Ibid., artículos 65 y 69.

²²⁶ Decreto 2664 de 1994, artículo 4°.

²²⁷ Ibid., artículo 8°.

²²⁸ Decreto 1071 de 2015, artículo 2.14.19.4.4.

²²⁹ Ibid., artículo 2.14.19.4.5.

en no explotar el terreno si está destinado a la reserva o conservación de recursos naturales renovables, etc (...) la obligación de explotar económicamente esos terrenos evita la ociosidad de los mismos, permite el acceso a la propiedad a quienes no la tienen, y precave la inequitativa concentración de la propiedad en manos de unos pocos"²³⁰. A partir de estos elementos y en línea con lo que se ha venido señalando, no se evidencia que a partir de la declaración extrajuicio hubiese podido colegirse un incumplimiento de las condiciones de explotación económica para obtener la adjudicación del bien baldío, según los requisitos que han sido establecidos en el ordenamiento agrario.

162. En síntesis, basar la revocatoria de la Resolución No. 6914 de 2014 en una declaración extrajuicio sin un mayor esfuerzo probatorio por parte de la autoridad agraria, de tal forma que hubiese podido establecer un incumplimiento de las condiciones para la adjudicación del bien baldío en el ordenamiento vigente, constituye un defecto fáctico que desconoce la relación vital que, según los elementos de juicio allegados en sede de revisión, tiene la señora Hernández Capera con el predio "Quita Sueño"; más aún, teniendo en cuenta que según los elementos referidos en el acápite probatorio y de procedencia de la presente acción, devenga un salario cercano al mínimo y es madre cabeza de familia, por lo que puede inferirse razonablemente que el predio "Quita Sueño" contribuye al mínimo vital del núcleo familiar compuesto por la accionante y sus dos hijos. Estos elementos, en el marco del defecto fáctico evidenciado por la Sala, conllevan el deber de la ANT de realizar una valoración de las pruebas en conjunto. En efecto, dicha autoridad pudo corroborar que la señora Hernández explotaba económicamente y residía en el predio²³¹, lo cual, junto con sus manifestaciones al respecto en el presente trámite, no fue desvirtuado por alguna de las partes. Asimismo, las pruebas allegadas en sede de revisión sobre su actividad agropecuaria (ver supra, numeral 51) dan cuenta de la continuidad en la explotación económica, situación que debe valorarse en conjunto con los demás elementos de juicio allegados al trámite administrativo.

163. En este punto, cabe anotar además que (i) según lo establecido en la Resolución No. 041 de 1996, el predio "Quita Sueño" tiene una extensión *inferior* a la unidad agrícola familiar, siendo esta *"la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio"*²³², situación que fue anotada por la entidad accionada en su resolución de adjudicación²³³, y (ii) según lo expuesto en el acápite D de esta ponencia, el ordenamiento ha perseguido el propósito específico de asegurar el acceso a la tierra por parte de la mujer rural. De esta manera, el contexto fáctico y jurídico contenido en el acápite D de esta sentencia se hace solamente a título enunciativo, para poner de presente la regulación que la autoridad agraria -en el marco de sus competencias- debe tener en cuenta al momento de resolver sobre el cumplimiento de las condiciones objetivas y subjetivas de adjudicación de bienes baldíos, en el marco del debido proceso – valoración probatoria.

164. Igualmente, la Sala encuentra que (iii) asumir que la señora Hernández *"ya no se auto reconoce como campesina"* porque adquirió formación como tecnóloga en el SENA, conlleva una transgresión de su derecho a la igualdad frente al resto del conglomerado social al que sí le está permitido adquirir formación técnica y

²³⁰ Corte Constitucional, sentencia C-595 de 1995.

²³¹ Ver expediente de adjudicación del bien baldío allegado por la ANT en sede de revisión, acta de inspección ocular, folio 26.

²³² Ley 160 de 1994, artículo 38.

²³³ Ver expediente digital, archivo "10DEMANDA.PDF", folio 19.

profesional; (iv) también, se genera un desconocimiento de su prerrogativa de la dignidad humana si se tiene en cuenta que, según lo ha establecido la jurisprudencia, la misma conlleva el respeto del proyecto de vida que cada individuo ha imprimido a su devenir, privilegiando, de esta manera, la autonomía personal,²³⁴ al igual que (v) se genera una afectación a su libertad de escoger profesión u oficio, en tanto que este derecho comprende *“la capacidad de optar por una ocupación como de practicarla sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución y en la ley (...) le permite a toda persona escoger la actividad lícita, profesional o no, a la que habrá de dedicarse teniendo en cuenta su vocación, capacidades, tendencias y perspectivas, con el fin de que pueda cumplir el rol que desea en sociedad, al tiempo que obtiene lo necesario para su sostenimiento y para realizarse como individuo”*²³⁵.

165. Por último, cabe anotar que el ente administrativo en la Resolución 5187 de 2021 falló en demostrar que la accionante no hubiera explotado el predio de manera adecuada en los años que antecedieron a la adjudicación del mismo. En efecto, la autoridad agraria no logró desestimar la realidad fáctica del periodo de adjudicación, pues la situación actual de la accionante no permite analizar la actuación adelantada hace más de siete años. Entonces, la Sala evidencia que no sólo se adelantó una errada valoración probatoria sobre la situación de la accionante para el año 2021 - como ya se dijo antes-, sino que tampoco se demostró, como lo propuso el recurso de la Procuraduría, que la señora Hernández no explotaba el predio en los términos que la legislación lo exigía para el momento de la adjudicación inicial en 2013. Por lo expuesto, se evidencia la constitución de un yerro probatorio en la Resolución 5187 de 2021.

166. El razonamiento contenido en la resolución cuestionada omite por completo el contexto fáctico y jurídico del derecho de acceso a la tierra por parte de la mujer rural madre cabeza de familia, que ha evidenciado las precarias condiciones de este sector de la población y ha propendido porque, a través del acceso a la tierra y de forma concomitante con el mismo, se mejore el nivel de vida de las adjudicatarias de los bienes baldíos. En tal sentido, como se expuso antes, se han reconocido las complejas condiciones sociales y económicas -en particular, de insuficiencia de ingresos y educación-, que han hecho insostenible la vida en el campo para muchas mujeres y las ha forzado a migrar hacia las ciudades en busca de mejores condiciones de vida. Por ello, justamente, con el fin de evitar esta reducción de la población con vocación agrícola se han adoptado distintas medidas legislativas referenciadas en el acápite D de esta sentencia. En este sentido es importante reiterar que se previó el objetivo expreso de asegurar la formación técnica de las mujeres adjudicatarias de baldíos, y se advierte un imperativo buscado por el Legislador en el sentido de asegurar la permanencia de la mujer rural en el campo. Ahora bien, evidencia la Sala que las complejas situaciones por las que atraviesa la mujer rural no han sido, solamente, un foco de atención para el Legislador, sino que esta situación de precariedad de derechos y vulnerabilidad ha sido reconocida por los comités técnicos encargados de la redacción de diferentes documentos de política pública.

Este complejo panorama, obliga a que la decisión de sustraer al patrimonio de una adjudicataria un bien baldío de la Nación -que justamente le fue transferido con la finalidad de mejorar su calidad de vida- tenga en cuenta que en ningún espacio el Legislador o el rector de la política han aludido a la incompatibilidad del acceso a la

²³⁴ Corte Constitucional, sentencia T-335 de 2019. Asimismo, sobre la relación entre dignidad humana y derecho de acceso a la tierra, ver sentencias SU-426 de 2016, C-523 de 2015 y C-300 de 2021.

²³⁵ Corte Constitucional, sentencia T-282 de 2018.

tierra y la producción agropecuaria con una mejora en las aptitudes académicas de la adjudicataria ni su desempeño como empleada pública, siempre y cuando, claro está, no deje de cumplir con las condiciones bajo las cuales se produjo la adjudicación ni incurra en las demás causales previstas en el ordenamiento vigente. Por lo anterior, considera la Sala que la decisión de revocar el acto de adjudicación a la accionante debió considerar que justamente se ha buscado por parte del Legislador y el rector de la política pública mejorar el nivel de vida del beneficiario a través de la adjudicación del bien baldío, y en particular asegurar su acceso a la formación técnica y profesional.

167. *Sobre la mora administrativa en la solución del recurso interpuesto.* Adicionalmente, atendiendo las solicitudes de amparo del derecho al debido proceso, es preciso anotar que la solicitud de adjudicación del predio “Quita Sueño”, fue realizada el día 13 de septiembre de 2013, es decir, un poco menos de once meses antes de que se proferiera la Resolución No. 6914 del 11 de agosto del 2014 (mediante la cual se le adjudicó el predio a la solicitante), y que no fue hasta el 20 de abril de 2021, más de siete años desde la solicitud de adjudicación, que fue proferida la Resolución 5187 de 2021, donde finalmente se resolvió el recurso de reposición.

168. Al respecto, debe tenerse de presente que (i) si bien se desarrolló una discusión relativa a la explotación directa del predio por la adjudicataria, el cuestionamiento del recurso no implicaba mayor complejidad, teniendo en cuenta que las pruebas necesarias para su determinación ya habían sido practicadas y valoradas, y que el lleno de los requisitos ya habían sido cumplidos por la accionante, de acuerdo con la Resolución No. 6914 referenciada y las pruebas que la motivaron; (ii) que la accionante fue diligente en su actuar, y que, transcurridos 5 años desde que fue proferida la Resolución 6914, inició actuaciones para el registro del bien inmueble, envió una serie de derechos de petición a la entidad accionada solicitándole la constancia de ejecutoria, y activamente acudió a los mecanismos adecuados para el avance de su proceso; (iii) que la actuación de la autoridad competente, la ANT, tuvo atrasos injustificados, considerando que transcurrieron más de siete años desde que fue interpuesto el recurso de reposición; y (iv) teniendo en cuenta la situación de vulnerabilidad de la accionante, como mujer madre de familia campesina, la demora injustificada, resulta de especial relevancia constitucional. De manera que, en el proceso administrativo *sub examine*, el derecho al plazo razonable fue vulnerado por las dilaciones injustificadas.

169. En ese sentido, al prolongarse la actuación administrativa por un lapso significativo, las implicaciones para la accionante, en materia de seguridad jurídica, fueron vulneradas, y se alteró de manera grave el proceso, tornándolo en injusto, y, por ende, configurando una vulneración al debido proceso de la accionante. Asimismo, si bien la entidad accionada expuso en sede de revisión que esto se debió a la liquidación del INCODER y la posterior entrada en operación de la ANT, la Sala recuerda que el director de dicha entidad tomó posesión en el cargo desde el mes de mayo de 2016, fecha en la que comenzó la provisión de cargos en la autoridad agraria. En tal sentido, y ante la falta de una argumentación más profunda por parte de la accionada, la Sala no encuentra justificado el tiempo que tardó en resolver el recurso interpuesto.

170. *Sobre el régimen más favorable para la señora Hernández Capera.* Finalmente, cabe anotar que según lo prevé el artículo 27 del Decreto Ley 902 de 2017, para aquellas solicitudes de adjudicación elevadas antes de la entrada en

vigencia de dicho cuerpo normativo se aplicará en su integridad el régimen más favorable al solicitante. En tal sentido, la Sala ordenará a la ANT que, previa determinación de la señora Hernández Capera sobre cuál es el régimen que más le favorece, proceda a resolver nuevamente el recurso de reposición.

171. *Sobre la posible remisión tardía del expediente de tutela:* Por último, no puede pasar la Sala por alto que, mientras el fallo de segundo grado es de fecha 29 de octubre de 2021, el expediente ingresó a la Sala de Selección de esta corporación correspondiente al mes de julio de 2022. Al respecto, según pudo verificarse con la Secretaría General de esta corporación, el expediente tuvo una radicación inicial en el mes de noviembre de 2021, no obstante, la Secretaría lo habría devuelto al despacho de origen para que el mismo fuera completado y remitido nuevamente a la Corte. Luego de ello, el expediente ingresó a su curso regular dentro de esta corporación en el mes de junio de 2022.

Remedio constitucional a adoptar

172. En virtud de lo expuesto, la Sala:

- (i) Revocará el fallo de segunda instancia, que a su vez revocó la decisión de primer grado y declaró improcedente el amparo, para en su lugar;
- (ii) Confirmar parcialmente y por las razones expuestas en esta sentencia, la decisión de primera instancia que concedió el amparo de los derechos a la igualdad, vida digna, libertad de profesión u oficio, al debido proceso y acceso progresivo a la propiedad de la tierra de la accionante. Esta confirmación parcial se debe a que el juez de primer grado incluyó en su análisis otras garantías constitucionales relacionadas con “*la seguridad jurídica, los derechos adquiridos y la confianza legítima*”. En tal sentido, ese juzgado estimó que en el presente caso “*se desconoció una situación consolidada*” de la señora Hernández, consideraciones que no comparte la Sala en tanto que (i) no cuenta con suficientes elementos para afirmar con certeza que la accionante cumplió con todos los requisitos de acceso a baldíos para el momento de la primera adjudicación, en tanto ello es algo que corresponde a la competencia técnica de la ANT, así como ello (ii) conllevaría a afirmar que todas aquellas personas que se encuentren explotando un predio rural, por ese solo hecho, ya consolidaron una situación jurídica, lo que en principio va en contraposición de lo establecido en el artículo 65 de la Ley 160 de 1994 y en todo caso excede el análisis del defecto fáctico evidenciado por la Corte.

Sin embargo, la Sala comparte el amparo de los derechos a la igualdad, vida digna, libertad de profesión u oficio, al debido proceso y acceso progresivo a la propiedad de la tierra de la señora Hernández, este último, que se ve garantizado a través de la adjudicación de los bienes baldíos, así como las consideraciones de ese despacho sobre su vulnerabilidad en cuanto madre cabeza de familia, la imposibilidad de limitar a un campesino para recibir instrucción técnica, y la conclusión sobre que la resolución demandada presenta un defecto fáctico. Por ello, la confirmación parcial se encuentra orientada a que la ANT, al momento de resolver nuevamente el recurso interpuesto, *tenga en cuenta los lineamientos establecidos en la presente sentencia;* y

- (iii) Consecuencia de lo expuesto se dejará sin valor ni efecto jurídico la Resolución No. 5187 del 20 de abril de 2021 para que en su lugar la ANT profiera una nueva decisión; en tal sentido la Sala ordenará a la entidad accionada, en su calidad de autoridad técnica en la materia y garantizando la celeridad propia del debido proceso administrativo, adoptar una nueva decisión que tenga en cuenta las consideraciones de esta sentencia. Igualmente, se ordenará a la ANT que dé aplicación a lo previsto en el artículo 27 del Decreto Ley 902 de 2017 cuando resuelva nuevamente sobre el recurso de reposición interpuesto.

H. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

173. Correspondió a la Sala Tercera de Revisión determinar si la entidad accionada desconoció el principio fundamental de la dignidad humana, y los derechos a la igualdad, libertad de profesión u oficio, acceso a la tierra por parte del campesino y debido proceso de la señora Hernández Capera, con ocasión de la Resolución No. 5187 de 2021, por medio de la cual se revocó la decisión de adjudicarle el predio “Quita Sueño”.

174. Para efectos de resolver el interrogante planteado, la Sala, luego de (i) analizar el contexto fáctico y jurídico del acceso a la tierra por parte de la mujer rural campesina, (ii) señalar el procedimiento de acceso a baldíos según lo previsto en la Ley 160 de 1994 y demás normas aplicables, y (iii) reiterar jurisprudencia sobre el debido proceso administrativo (con especial énfasis a los procesos administrativos agrarios), concluyó con ocasión de la expedición de la Resolución No. 5187 de 2021, la entidad accionada adoptó una determinación que vulneraba el derecho al debido proceso y desestimaba las complejidades que enfrenta la mujer rural, madre cabeza de familia, configurando además una afectación a los derechos de la dignidad humana, igualdad, acceso progresivo a la tierra y libertad de profesión u oficio.

175. En primer lugar, estableció que la ANT incurrió en una indebida valoración probatoria, al derivar de los elementos de juicio allegados al expediente que la señora Hernández “*ya no ostenta la calidad de campesina*”. Esto, se debe a que dio un valor probatorio equivocado al hecho de que la señora Hernández actualmente es empleada pública y cuenta con un grado de instrucción técnica. En efecto, la ANT omitió el hecho de que la accionante sigue habitando el predio que le fue adjudicado y desempeñando diferentes actividades agrícolas en el mismo, tal y como fue constatado con los elementos de juicio recaudados para expedir la Resolución No. 6914 de 2014. En tal sentido, la Sala indicó a la autoridad agraria que debe efectuar una valoración en conjunto de los elementos de juicio que obran en el proceso administrativo.

176. En segundo lugar, la Sala evidenció que la dilación injustificada para resolver el recurso de reposición interpuesto por la Procuraduría en el año 2014, mismo que fue resuelto en el año 2021, constituye a todas luces una mora administrativa injustificada e irrazonable, que no puede argumentarse, al menos con la breve exposición en sede de revisión, en la transición del INCODER a la ANT.

177. En tercer lugar, se resaltó que la decisión de la ANT de revocar la adjudicación omitió la especial vulnerabilidad de la mujer rural y los fines de mejorar el nivel de vida que tiene la adjudicación del predio, así como el énfasis en el acceso a la formación técnica que han buscado tanto el Legislador como el rector de la política pública, de tal manera que se mejoren las condiciones en el campo y se evite la

continua migración de la mujer hacia las ciudades. Ninguno de estos factores estructurales y sistemáticos contenidos en la legislación y los documentos de política pública fueron tenidos en cuenta por la accionada cuando adoptó la decisión cuestionada. Todo esto se hizo a título meramente enunciativo y a manera de reiteración de lo que ya se encuentra previsto en el ordenamiento jurídico, en la medida en que corresponde a la ANT, dentro de su autonomía y en calidad de autoridad técnica, resolver sobre el cumplimiento de las condiciones objetivas y subjetivas de adjudicación de los bienes baldíos

178. Por todo lo expuesto, la Sala (i) revocará el fallo de segunda instancia, que a su vez revocó la decisión de primer grado y en su lugar declaró improcedente el amparo, para en su lugar (ii) confirmar parcialmente y por las razones expuestas en esta sentencia, la decisión de primera instancia que concedió el amparo del principio fundamental de la dignidad humana, y los derechos a la igualdad, libertad de profesión u oficio, acceso a la tierra y debido proceso de la accionante; (iii) dejar sin valor ni efecto jurídico la Resolución No. 5187 del 20 de abril de 2021; en tal sentido (iv) la Sala ordenará a la entidad accionada, en su calidad de autoridad técnica en la materia y garantizando la celeridad propia del debido proceso administrativo, adoptar una nueva decisión que tenga en cuenta las consideraciones de esta sentencia. Finalmente, (v) se ordenará a la ANT que dé aplicación a lo previsto en el artículo 27 del Decreto Ley 902 de 2017 cuando resuelva nuevamente sobre el recurso de reposición interpuesto.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. - REVOCAR la sentencia proferida el 29 de octubre de 2021 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, Sala de Decisión Penal, y en su lugar **CONFIRMAR PARCIALMENTE** la sentencia proferida el 06 de septiembre de 2021 por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Puerto Carreño, por las razones expuestas en esta providencia, y **AMPARAR** el principio fundamental de la dignidad humana, y los derechos a la igualdad, libertad de profesión u oficio, acceso a la tierra y debido proceso de la señora Estefanía Paola Hernández Capera.

Segundo. - DEJAR SIN VALOR NI EFECTO JURÍDICO la Resolución No. 5187 de fecha 20 de abril del año 2021, proferida por la Agencia Nacional de Tierras -ANT.

Tercero. - ORDENAR a la Agencia Nacional de Tierras -ANT- que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, profiera una nueva decisión que resuelva el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 6914 de 2014. Para ello, deberá dar aplicación a las consideraciones de la presente sentencia. Asimismo, la ANT deberá abstenerse de sustentar su decisión, exclusivamente, en la declaración extrajuicio otorgada por la accionante, y deberá valorar el acervo probatorio, en su conjunto, en los términos señalados en esta providencia. Asimismo, esta entidad deberá dar aplicación a lo previsto en el artículo 27 del Decreto Ley 902 de 2017 atendiendo a lo señalado en el fundamento 170 de esta sentencia.

Cuarto. – DESVINCULAR a la Defensoría del Pueblo de la presente acción de tutela.

Quinto.- LÍBRESE por la Secretaría General de esta Corporación, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos en él contemplados.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada
Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

**SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA
PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
A LA SENTENCIA T-046/23**

Referencia: Expediente T-8.802.313

Acción de tutela interpuesta por Estefanía Paola Hernández Capera contra la Agencia Nacional de Tierras.

Magistrado ponente:
Alejandro Linares Cantillo

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de esta corporación, suscribo el presente salvamento de voto en relación con la Sentencia T-046 de 2023, aprobada por la Sala Tercera de Revisión.

La decisión de la que me aparto analizó el caso de una mujer de 35 años, madre cabeza de familia, a cargo de dos menores de edad, quien habita en el entorno rural, en el que pretendió obtener por vía administrativa la adjudicación de un inmueble. La autoridad agraria concedió la solicitud en 2014, mediante una resolución que fue, luego, apelada por la Procuraduría. La entidad impugnó la decisión teniendo en cuenta que la reclamante (i) era profesional y (ii) se desempeñaba como empleada pública, hechos que para la recurrente ponían en duda la posibilidad de explotación agropecuaria del predio. Siete años después, la apelación fue resuelta en sentido desfavorable a la accionante. En consecuencia, la ANT revocó la adjudicación del predio y ordenó su recuperación. Contra aquella decisión, la actora acudió directamente a la acción de tutela, bajo el convencimiento de que se había configurado un defecto fáctico.

La mayoría de la Sala de Revisión encontró que la acción de tutela analizada era procedente. Destacó que el requisito de subsidiariedad estaba satisfecho por una correlación de hechos que permitían establecer que, en este asunto particular e individualmente considerado, si bien, a primera vista, la accionante tenía a su disposición el medio de nulidad y control de restablecimiento del derecho, no le era exigible haber acudido a él. Así, verificado el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad, la providencia abordó el fondo del asunto, para concluir que, en efecto, se había presentado un defecto fáctico en la valoración efectuada por la ANT, como quiera que esta institución entendió que la calidad de campesino es incompatible con la formación académica que había adquirido la tutelante y con el desempeño de otras labores. Entonces, le ordenó a esa entidad rehacer la decisión teniendo en cuenta todos los elementos de juicio que obran en el expediente administrativo. Adicionalmente, la providencia se pronunció sobre lo que consideró una «remisión tardía» en el presente asunto.

Me aparto de la decisión de la Sala Tercera de Revisión por dos motivos. El primero está asociado al estudio sobre la subsidiariedad y a las conclusiones derivadas de aquel. El segundo, está relacionado con las conclusiones en relación con la remisión tardía. Paso a exponer cada uno de estos motivos, no sin antes hacer una advertencia preliminar.

Advertencia preliminar. El apartamiento la decisión no supone el desconocimiento de la situación de la mujer rural cabeza de familia

Ninguno de los dos motivos anunciados pierde de vista que asuntos como el de la referencia merecen especial trato. Es claro que la solicitud de amparo fue promovida por una mujer rural, madre cabeza de familia, a cargo de dos menores de edad, quien pretende lograr la propiedad y explotación de un área geográfica inferior a una UAF. Todo ello en el contexto colombiano, en el cual la formalización del dominio sobre los bienes rurales por parte del campesinado encuentra un obstáculo en la desigualdad estructural y en la violencia, que afectan en mayor medida a las mujeres rurales²³⁶. Tampoco, desconocen que el acceso a la tierra es un mecanismo para lograr la prosperidad social y el mejoramiento de las condiciones de vida individuales en el campo, y que ha sido incentivado por el legislador para provecho de la sociedad y de quienes han enfrentado mayores retos al consolidar la propiedad sobre la tierra²³⁷.

Comprendo el interés de la Sala de Revisión por abordar el asunto. Coincido con la postura de la mayoría sobre la indiscutible relevancia constitucional que tiene la propiedad sobre la tierra de las mujeres cabeza de familia en el entorno rural, como sujetos de especial protección; no solo como jefes de su célula familiar sino como quienes aseguran el bienestar de los que están a su cargo²³⁸, en este caso niños y niñas. Sin embargo, considero que la relevancia constitucional, por sí misma, no habilita al juez de tutela para abordar el debate y no puede llegar a suprimir el carácter residual y subsidiario de la acción de tutela.

En este asunto puntual, considero que existe una barrera insuperable: no hay elementos de juicio que permitan entender que, aun cuando la accionante contó con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, para el momento en que se solicitó el amparo, ella y su núcleo familiar se enfrentaban a un perjuicio irremediable. Desde mi punto de vista, la argumentación empleada por la sentencia de la que me aparto resulta insuficiente para dar cuenta de aquella situación de vulnerabilidad concreta. Por ende, desdibuja la naturaleza subsidiaria, de estirpe constitucional, de la acción de tutela²³⁹. Preocupa que la postura adoptada en esta

²³⁶ GÓMEZ MENDOZA, María Juliana & SANABRIA TORRES, Luisa Paola. Las mujeres rurales y su derecho a la tierra: retos de la política pública en Colombia. Trabajo social, Universidad Nacional de Colombia, 2020, no 22, p. 85-104.

²³⁷ CEPAL. Territorio e igualdad. Manuales de la CEPAL. 2016. Además, NÚÑEZ Jairo, et al. Diagnóstico multidimensional sobre las desigualdades en Colombia. 2022.

²³⁸ Sentencia C-1039 de 2003.

²³⁹ Constitución Política. «**Artículo 86**. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. // La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión. // **Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio**

providencia, como precedente, conduzca a la inocuidad del requisito de subsidiariedad en desconocimiento de la Constitución. Esa es la razón que me lleva a separarme de la decisión.

Primera causa de disenso. El análisis de subsidiariedad contraviene la naturaleza de la acción de tutela

Según se ha dicho, para la mayoría de la Sala Tercera de Revisión, la acción de tutela cumple el requisito de subsidiariedad. Tal conclusión derivó de la confluencia de siete factores que componen lo que la providencia denominó «contexto amplio y complejo»²⁴⁰, y que caracterizarían este caso concreto:

- (i) La promotora del amparo es sujeto de especial protección.
- (ii) La titular de los derechos actuó en su propio nombre, y no contó con la asistencia de un apoderado judicial.
- (iii) La actora soportó la mora administrativa de la ANT por 7 años, de modo que «fue sometida a un plazo irrazonable para definir su situación en sede administrativa [...] por lo que no puede la Sala reprochar a la accionante el haber acudido a la tutela como el mecanismo judicial de su conocimiento para la defensa de sus derechos».
- (iv) La accionante interpuso una tutela anterior para enfrentar aquella mora e impulsar el proceso administrativo, «lo cual reforzó la confianza en este proceso judicial».
- (v) En el trámite de tutela, la sentencia de primera instancia fue favorable a la accionante y con efectos definitivos, y no transitorios, la protección fue concedida y dejó sin valor la Resolución No. 5187 de 2021.
- (vi) El fallo de primera instancia generó una situación objetiva. A causa del carácter de inmediato del cumplimiento de los fallos de tutela, el hecho de que el juez de primera instancia hubiere dejado sin valor jurídico la resolución atacada, suponía que no había un acto administrativo que la actora hubiese podido demandar ante la jurisdicción contencioso administrativa.
- (vii) Finalmente, la sentencia de segunda instancia revocó aquella decisión cuando el medio de control estaba a apenas días de caducar, lo que llevó a que la Defensoría del Pueblo le manifestara a la actora la imposibilidad de prestarle apoyo jurídico.

Con fundamento en estas razones, la providencia concluyó que «se cumple la exigencia de subsidiariedad por lo que la acción de tutela procede como mecanismo definitivo de protección de los derechos de la accionante».

irremediable. // En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución. // La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión». [Énfasis agregado]

²⁴⁰ Sentencia T-046 de 2023. Fundamento jurídico 79.

Me es imposible acompañar este análisis. A mi juicio, este planteamiento fractura la naturaleza subsidiaria, residual y excepcional de la acción de tutela, consagrada en la carta, indisponible e inmodificable por parte del juez de tutela, incluso cuando se trata de esta corporación, en resguardo de las garantías que caracterizan al Estado de derecho. Considero que las conclusiones a las que llegó la mayoría de la Sala, en últimas, prescinden del examen de subsidiariedad, y por ese motivo me veo en la obligación de alejarme de su criterio, como explicaré en adelante mediante cuatro premisas que sustentan mi postura.

1. Para verificar la subsidiariedad en este caso resulta irrelevante la mora administrativa que afectó a la accionante. Comparto el reproche de la Sala Tercera a propósito en la tardanza de la Administración en la definición de la situación jurídica de la tutelante. Sin embargo, para el momento de la interposición de la acción de tutela lo cierto es que la mora de la ANT había cesado; culminó cuando la entidad expidió la resolución a través de la cual los derechos fundamentales de la actora habrían sido comprometidos. Por lo tanto, la mora no estaba ocurriendo para el momento en que la interesada acudió al juez de tutela y, su carácter pretérito, impedía que pudiera suponer un perjuicio actual para ella. De tal suerte, concibo que su consideración en el análisis de subsidiariedad es impertinente.

Ahora bien, la decisión plantea que, como consecuencia de la mora administrativa, no puede «reprochar[se] a la accionante el haber acudido a la tutela como el mecanismo judicial de su conocimiento para la defensa de sus derechos». De tal suerte, la mayoría de la Sala asumió que la acción de tutela podía interponerse directamente, para compensar aquella demora de la autoridad agraria.

Disiento de esta aproximación a la tutela. Esta acción fue prevista por el texto superior como un mecanismo judicial para remediar o prevenir vulneraciones sobre los derechos fundamentales siempre que estas sean «contundente[s], cierta[s], ostensible[s] [...] y clara[s]»²⁴¹, o cuando menos para enfrentar amenazas inminentes²⁴² sobre aquellos. Busca «interrumpir que prosiga una violación en curso, actual y concreta, o [...] impedir que [aquella] se produzca, siendo inminente»²⁴³. En consonancia con esto, la Corte ha enfatizado que la tutela tiene carácter preventivo o restitutorio²⁴⁴, pues se orienta al restablecimiento del ejercicio de las garantías *ius fundamentales*. De tal suerte, por regla general²⁴⁵, no es una vía para la indemnización o un medio resarcitorio²⁴⁶. No es útil para compensar un daño o un perjuicio causado en el pasado. En consecuencia, considero un desacierto que la providencia de la que me separo haya empleado la acción de tutela como un instrumento de compensación de la mora administrativa en que incurrió la Administración pública entre 2014 y 2021. Al hacerlo, desconoció el propósito de este mecanismo.

En mi criterio, una cosa es que, dada la mora administrativa y la tardanza en la definición de su situación, la accionante haya inferido que podía acudir a la tutela de manera directa para acelerar su proceso y que esa concepción no sea reprochable,

²⁴¹ Sentencia T-652 de 2012. En el mismo sentido, ver las sentencias T-433 de 2014 y T-092 de 2018.

²⁴² Sentencia T-297 de 1997.

²⁴³ Sentencia T-175 de 1997.

²⁴⁴ Sentencias T-222 de 1992, T-583 de 2006, T-109 de 2015 y SU-150 de 2021.

²⁴⁵ Sentencia T-179 de 2015.

²⁴⁶ Sentencias T-456 de 1992, T-639 de 1997 y T-179 de 2015.

como lo plantea el proyecto. Distinto es que la decisión de la que me aparto haya empleado ese mismo razonamiento, y haya encontrado en la mora administrativa una circunstancia que permite superar el requisito de subsidiariedad, con lo cual no estoy de acuerdo.

Sobre este aspecto conviene enfatizar que en el asunto de la referencia la mora administrativa no tiene relación alguna con la idoneidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, como tampoco con la configuración de un perjuicio irremediable en tanto que aquella situación no era actual para cuando se formuló la solicitud de amparo. Bajo esta óptica, no es útil para verificar la observancia de la subsidiariedad como propuso la postura mayoritaria de la Sala de Revisión, por lo que debo alejarme de su criterio.

2. En el análisis de subsidiariedad es irrelevante la confianza que hubiere podido generar en la accionante una acción de tutela anterior. Para la definición de la subsidiariedad, la decisión contempla el hecho de que, para enfrentar la mora administrativa, la accionante había acudido a la tutela con anterioridad, de modo que el haber obtenido una decisión que le fue favorable y que impidió que la mora administrativa continuara, generó en ella confianza en las solicitudes de amparo como mecanismo judicial. Para el texto de la decisión, con fundamento en esa confianza, en esta oportunidad, la interesada acudió al juez de tutela antes que al contencioso administrativo.

Desde mi perspectiva, la confianza de la accionante en la tutela no es un hecho relevante que deba incidir en el análisis de subsidiariedad. Como en el caso anterior, no tiene la virtualidad de definir o aportar a la definición de la idoneidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, ni tampoco da cuenta de la configuración de un perjuicio irremediable. Tan solo contribuye a establecer la motivación subjetiva de la actora al interponer la tutela, sin ser útil para establecer si la presente acción se conserva excepcional, residual y subsidiaria.

Por consiguiente, me aparto de esta consideración bajo el entendido de que la subsidiariedad no puede depender de factores subjetivos. Asumir que la confianza en la acción de tutela incide en el análisis de este requisito, podría vaciarlo si se considera la amplia acogida de la tutela entre la ciudadanía²⁴⁷.

²⁴⁷ Conforme a los hallazgos de la Corporación Excelencia en la Justicia, en el año 2018, la confianza en la acción de tutela llegaba al 65,1% (Corporación Excelencia en la Justicia. «Confianza y uso de la acción de tutela en Colombia». En: <https://cej.org.co/sala-de-prensa/justiciometro/confianza-y-uso-de-la-accion-de-tutela-en-colombia/> -Última consulta: 28.02.2023). Posteriormente, en la encuesta del Centro Nacional de Consultoría, elaborada en octubre de 2022, respecto de la pregunta «¿Usted cree en el mecanismo de la tutela?», el 84 % de los encuestados respondió que sí (Ver: Centro Nacional de Consultoría. «La Corte Constitucional llega a su tutela nueve millones y se revela una gran encuesta», octubre 7 de 2022. En: <https://www.centronacionaldeconsultoria.com/post/la-corte-constitucional-llega-a-su-tutela-nueve-millones-y-se-revela-una-gran-encuesta> -Última consulta: 28.02.2023). Este amplio margen de confianza en la acción de tutela, que además pareciera ir en aumento, sugiere que la consideración por este aspecto para definir la subsidiariedad puede incidir ampliamente en la naturaleza de la tutela, al aminorar el carácter estricto de este requisito.

3. El fallo de primera instancia dejó sin valor ni efecto jurídico la resolución atacada, con efectos definitivos y no transitorios, sin eximir a la actora del deber de acudir al juez de lo contencioso administrativo. Para la providencia de la que me aparto, la decisión de primera instancia supuso la pérdida de efectos jurídicos del acto administrativo expedido por la ANT que se cuestiona. A partir del momento en que fue dictada aquella providencia, no había acto administrativo que la accionante pudiera demandar, al considerar que los fallos de tutela son de inmediato cumplimiento. De tal manera, la sentencia concluyó que, sin existir acto administrativo, no era exigible a la accionante acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

De cara a la pacífica jurisprudencia que existe en torno a este asunto, la Sala de Revisión debió preguntarse si el promotor del amparo acudió a él y solicitó la protección del juez de tutela de manera residual²⁴⁸. Según esta corporación, solo puede considerarse que lo hizo de manera residual y subsidiaria, y así compatible con la carta, en dos eventos: (i) cuando no existen medios judiciales de defensa con los que contara el interesado para dirimir el debate que plantea, o (ii) cuando, habiéndolos, estos no resultan efectivos para la protección oportuna del actor, ante la inminencia de un perjuicio irremediable²⁴⁹. Únicamente cuando el sustrato fáctico se subsuma en alguna de estas dos alternativas, es posible entender que se cumple el requisito de subsidiariedad.

De tal suerte, el análisis de subsidiariedad se contrae a la verificación de las circunstancias que rodearon la interposición de la acción. Se limita a valorar el momento en que el actor acudió al juez de tutela. No es dable adelantar su estudio en relación con situaciones posteriores, ocurridas durante el trámite y originadas en las decisiones de amparo.

Obsérvese que la postura mayoritaria de la Sala Tercera de Revisión analizó si la interposición de la acción de tutela observó el principio de subsidiariedad, pero al hacerlo no se concentró en el momento de la interposición de la acción. Adujo que a la accionante no le era exigible acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, antes que al amparo, porque el fallo de tutela dictado por la primera instancia, y posterior a la formulación de la acción, había suprimido los efectos de la resolución que ella atacaba, de modo que no tenía un acto administrativo que pudiera demandar.

Este argumento, además de ser confuso, no es de recibo. El deber que tenía la accionante de acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho era anterior al fallo e incluso al trámite de primera instancia²⁵⁰. El resultado de la interposición directa de la acción de tutela, en desconocimiento del carácter residual de este mecanismo, no la exime del deber de acudir a la vía ordinaria. Asumir lo contrario y respaldar la regla derivada de esta providencia, promueve la interposición indiscriminada de la acción de tutela contra actos administrativos, a la espera de una

²⁴⁸ Sentencias T-290 de 2003, T-066, T-068, T-1125, T-1140, T-1143, T-1146, T-1224 y T-1321/05 de 2005, T-067, T-068, T-087, T-106, T-132, T-229, T-510, T-967, T-999 y T-1007 de 2006, T-193, T-239, T-306, T-359, T-527, T-615, T-1060 de 2007, T-093, C-483, T-629, T-913, T-643, T-747 de 2008, T-304, T-455, T-629, T-741 de 2009, T-156, T-157, T-857, T-1042 y T-1062 de 2010, SU-339 y T-350 de 2011, T-855 de 2012, T-035 de 2013, SU191 y SU-214 de 2022, T-004 y T-010 de 2023.

²⁴⁹ Sentencia T-022 de 2017.

²⁵⁰ Sentencia T-237 de 2018.

eventual decisión contraria al principio de subsidiariedad, con fundamento en la cual sea posible desconocer las competencias del juez de lo contencioso administrativo para conocer sobre las decisiones de la Administración. Esto, con resultados adversos como la supresión del reparto de competencias jurisdiccionales y la congestión del aparato de administración de justicia.

En todo caso, debo referir que la providencia fundamenta su criterio en un antecedente jurisprudencial, que la decisión mayoritaria asumió como un precedente. Se trata de «la [S]entencia SU-691 de 2017, que avaló la procedencia de la acción de tutela en una controversia en que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho caducó en vigencia de un fallo favorable de tutela»²⁵¹.

En aquella ocasión, la Sala Plena analizó varios expedientes en los que se debatía la estabilidad laboral reforzada de personas con el estatus de pre-pensionadas y madres cabeza de familia, vinculadas en provisionalidad a la Procuraduría General de la Nación. Controvertían su desvinculación de la entidad, con ocasión del nombramiento de quienes habían superado varios concursos de méritos y ocuparon el primer lugar en la lista de elegibles.

En la mayor parte de los asuntos objeto de estudio se declaró la improcedencia de la acción por incumplimiento del principio de subsidiariedad, bajo el entendido de que «los empleados que pretendan se deje sin efectos el acto administrativo de desvinculación deben acudir a los mecanismos ordinarios de defensa judicial, antes que a la acción de tutela», máxime cuando sus ingresos y situación patrimonial, su estado de salud, como el hecho de ser profesionales del derecho sin restricción para el ejercicio de la abogacía, tornaban inexistente un perjuicio irremediable por contener.

Sin embargo, en uno de los casos valorados en dicha sentencia de unificación el amparo fue concedido²⁵². En ese asunto puntual, la subsidiariedad fue superada en el entendido de que se trataba de una mujer cabeza de familia de 47 años, a cargo de dos hijos, uno menor de edad y otro en desarrollo de una carrera universitaria. La accionante devengaba el salario como procuradora judicial ambiental y agraria en la ciudad de Florencia (Caquetá), sin bienes inmuebles ni participación en sociedades que le generaran renta alguna; tan solo con la propiedad sobre un vehículo. En ese sentido, la sala Plena encontró que su subsistencia y su mínimo vital, como el de sus hijos, dependía por completo de la remuneración mensual por su trabajo²⁵³. Ante este panorama, la Sala Plena estableció que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho «no es un escenario idóneo ni eficaz para solicitar lo aquí pretendido por la accionante». Al respecto, consideró lo siguiente:

[C]uestiona la Sala la idoneidad del mecanismo judicial principal considerando que el acto administrativo de desvinculación se profirió en el mes de septiembre de 2016, y a partir de

²⁵¹ Sentencia T-046 de 2023. Fundamento jurídico 79.

²⁵² Se trató del caso de la accionante en el expediente T-5.959.475.

²⁵³ Sobre el particular, la Sentencia en cita destacó que: «la accionante logró demostrar que no cuenta con ingresos diferentes al de su salario para suplir sus gastos mensuales, no tiene bienes muebles ni inmuebles a su nombre que podrían generarle una renta suficiente, ni existen en su entorno familiar personas que podrían acudir a sufragar los gastos de su núcleo familiar. Por lo tanto, la inexistencia de otras fuentes de financiamiento podría generar la configuración de un perjuicio irremediable para los derechos fundamentales de la accionante y de sus hijos, quienes dependen de ella y cuyos derechos priman en el orden constitucional colombiano».

su notificación comenzaría a contar el término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho a través de la cual se podría discutir la nulidad del acto y solicitar la protección de sus derechos. Sin embargo, ante el fallo de tutela proferido por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura (objeto de revisión en esta providencia), el 23 de noviembre de 2016, concediendo el amparo definitivo de los derechos invocados por la señora Diana Ortegón Pinzón y ordenando su reintegro inmediato, la accionante, amparada en los efectos de la providencia, no presentó la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Por lo tanto, a la fecha, es probable que el mecanismo judicial con el que contaba ya haya caducado, tornándose no idóneo. Por otra parte, la [sic] carece de idoneidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho porque el asunto ya había sido fallado el asunto [sic], de manera definitiva, mediante la acción de tutela.

A partir de las consideraciones de la Sala Plena, en 2017, es posible concluir que si bien la Sentencia SU-691 de 2017 es un antecedente respecto de la subsidiariedad en casos en los que se cuestionen actos administrativos, y medie una decisión de tutela de primera instancia que suprima sus efectos y no haya sido impugnada, aquella providencia no es precedente respecto de este asunto y no queda clara la razón por la que la Sala Tercera de Revisión la empleó como tal.

Encuentro que no existe identidad entre el expediente en el que la Sentencia SU-691 de 2017 amparó los derechos y la tutela de la referencia. El actual no es un debate sobre la desvinculación laboral de la peticionaria, en el que esté en juego un único ingreso económico del que depende la madre cabeza de familia y sus hijos. En el presente asunto, los ingresos asociados a la explotación del bien inmueble del que se negó la adjudicación (que no es claro a cuánto ascienden ni qué papel ocupan en la economía familiar de la actora y sus hijos), no son los únicos percibidos por la tutelante. Aquella devenga mensualmente un ingreso superior a un salario mínimo, por sus labores como servidora pública. De tal suerte, su situación no es equiparable a la resuelta por la sentencia SU-691 de 2017.

Asimismo, en el caso estudiado en 2017, durante el trámite de la tutela la decisión de primera instancia revocó el acto administrativo de desvinculación de la peticionaria. Este fallo no fue recurrido por la Procuraduría. Por el contrario, en el caso de la referencia, la sentencia de primera instancia suprimió los efectos jurídicos de la decisión administrativa cuestionada, pero en el término de su ejecutoria, fue impugnado por la ANT.

Estos dos elementos implican la falta de coincidencia entre los supuestos fácticos y jurídicos de uno y otro caso, por lo que las conclusiones a las que llega la posición mayoritaria de la Sala Tercera de Revisión, a mi juicio, en realidad, no encuentran soporte efectivo en la sentencia SU-691 de 2017.

De otro lado, sobre el mismo planteamiento de la sentencia respecto de que la decisión de primera instancia revocó el acto administrativo cuestionado, si bien esa decisión fue adoptada de manera definitiva y no transitoria, su carácter «definitivo» se encontraba en entredicho si se considera que la providencia fue impugnada. Por lo tanto, si bien la accionante contaba con una decisión favorable, también tenía elementos de juicio para considerar que el amparo otorgado podría revocarse. Lo anterior pone en cuestión el talante definitivo de la decisión y la confianza infranqueable de la accionante en la revocatoria del acto administrativo, que la sentencia de la que me aparto emplea para relevarla del deber de acudir a la vía contencioso administrativa.

Aunado a lo anterior y en la misma línea argumentativa, tampoco es un argumento sólido considerar que la actora tan solo contó con pocos días hábiles para interponer

el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, una vez el juez de segunda instancia revocó el fallo del *a quo*. Al respecto, además de reiterar que la obligación de haber acudido al juez de lo contencioso administrativo es exigible al momento de formular la tutela, y no posteriormente, debo plantear que dicha interpretación confunde dos sistemas independientes de contabilización de términos.

Conforme a la Ley 4ª de 1913, «[s]obre régimen político y municipal», no es dable entender que un plazo conferido en meses, como el de la caducidad del prenombrado medio de control, pueda apreciarse en función de días. Aquel cuerpo normativo tan solo lo admite, cuando el último día del plazo otorgado en meses corresponde a un feriado o un día inhábil.

Cabe destacar que la referida ley, junto con el artículo 118 del Código General del Proceso, prevén varios sistemas de cómputo de términos diferenciados entre aquellos plazos fijados en días, meses y años. Estos sistemas no pueden superponerse o confluir, de modo que las reglas de cómputo de cada uno son independientes. Para los plazos fijados en meses, solo contempla una contabilización en términos de calendario común, sin que aquellos puedan ser transmutados en días²⁵⁴, ni por ese motivo ser objeto de interrupción²⁵⁵.

En vista de lo anterior, considero un desacierto en la interpretación de la providencia de la que me aparto, apreciar el término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en función de los días hábiles restantes con los que contaba la actora luego del fallo de segunda instancia, para interponerlo. Dado que los plazos de meses no son apreciables en términos de los días hábiles que los componen²⁵⁶, los días restantes son irrelevantes, pues la única conclusión admisible es que, en seguimiento del inciso segundo del artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la accionante contó con cuatro meses para interponer el medio de control. No obstante, durante este plazo, optó por acudir al juez de tutela, y no al contencioso administrativo, sin que la tutela pueda emplearse para revivir los términos de caducidad²⁵⁷.

4. En últimas, de los siete elementos fácticos que soportan la subsidiariedad solo comparto dos, en todo caso, insuficientes para concluir que la acción de tutela cumple el requisito de subsidiariedad. En términos de lo expuesto hasta este punto, tan solo coincido con dos de los factores a los que aludió la providencia de la que

²⁵⁴ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 29 de mayo de 2008. Radicación: 44001-23-31-000-2003-00152-01.

²⁵⁵ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 18 de marzo de 2021. Radicación: 41001-23-31-000-2012-00047-01. Acción: Nulidad y restablecimiento del derecho. Dicha providencia refiere, además, en el mismo sentido al auto del 28 de octubre de 2010, radicado 2009-00078, reiterado en: providencias del 22 de octubre de 2015 (Radicado: 2015-001112-01); 29 de agosto de 2019 (Radicado: 2018-0489-01); y 20 de noviembre de 2019 (Radicado: 2019-00048-00).

²⁵⁶ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 29 de mayo de 2008. Radicación: 44001-23-31-000-2003-00152-01.

²⁵⁷ Sentencia T-245 de 2018. En dicha providencia se referenció: «Recientemente, en la sentencia T-539 de 2017, la Corte reiteró que la acción de tutela no se encuentra instituida para “revivir términos de caducidad agotados por negligencia, descuido o distracción de la parte, en la medida en que éste mecanismo subsidiario y residual se convertiría en uno principal, atentando contra el principio de seguridad jurídica y desconociendo su propósito constitucional”».

me aparto para sustentar la subsidiariedad. Estoy de acuerdo con que la actora es un sujeto de especial protección constitucional, por su calidad de mujer rural madre cabeza de familia. También, con que actuó en nombre propio sin la mediación de los servicios de un profesional del derecho.

No obstante, ninguno de estos elementos, por sí mismo, ni en conjunto, derivan en la conclusión de que la acción de tutela de la referencia cumple el requisito de subsidiariedad. Por un lado, la Corte Constitucional ha sido enfática en que la calidad de sujeto de especial protección constitucional no conduce, de manera automática e inequívoca, a considerar que la acción de tutela cumple el requisito de subsidiariedad. El tribunal ha establecido que en el estudio sobre esta exigencia, «cuando el amparo es promovido por personas que requieren especial protección constitucional, [...] el examen de procedencia de la tutela se hace menos estricto, a través de criterios de análisis más amplios, pero no menos rigurosos»²⁵⁸, de modo que «la caracterización de[l] perjuicio irremediable se debe efectuar con una óptica, si bien no menos rigurosa, sí menos estricta, para así materializar, en el campo de la acción de tutela, la particular atención y protección que el Constituyente otorgó a estas personas, dadas sus condiciones de vulnerabilidad, debilidad o marginalidad»²⁵⁹. Lo anterior implica que, la calidad de sujeto de especial protección del tutelante genera en el juez la obligación (derivada del principio de igualdad) de considerar sus condiciones de vida específicas, para que el análisis de procedencia responda a sus particularidades y tenga la posibilidad de protegerle de manera efectiva.

No obstante, en el caso de la referencia, la providencia de la que me aparto se limitó a referenciar la calidad de mujer rural madre cabeza de familia de la accionante. No precisó la forma en que sus circunstancias concretas y particulares implicaban la configuración de un perjuicio irremediable que el juez debiera contener. Por el contrario, destacó el hecho de que, como servidora pública del nivel asistencial, devenga mensualmente un poco más de un salario mínimo. A partir de este hecho, es difícilmente perceptible establecer que la decisión de revocar la adjudicación del bien inmueble y de recuperarlo expone a una amenaza cierta, grave y contundente a la actora y a sus hijos. Por ende, el perjuicio irremediable no se avizora, al punto en que la misma providencia no alude a él. De tal modo, la mera condición de mujer rural madre cabeza de familia no habilita a la actora para acudir directamente a la tutela, sin agotar los medios principales de defensa judicial con los que cuenta.

De otro lado, el hecho de que la accionante haya buscado la protección del juez constitucional sin intermediación de un profesional del derecho, es un hecho que no tiene ninguna conexión con el examen de subsidiariedad. Téngase en cuenta que, por definición, la tutela es un mecanismo constitucional al que puede acceder cualquier persona en Colombia, sin que sea exigible ninguna formación particular. De esta manera, su formulación en nombre propio no tiene implicaciones sobre el análisis de la idoneidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, como tampoco revela una situación de amenaza.

Establecido mi disenso en relación con la postura de la Sala Tercera de Revisión en lo que atañe a la subsidiariedad, destaco que la argumentación empleada por la providencia de la que me separo tiene la potencialidad de generar, como precedente, la inobservancia del requisito de subsidiariedad, mediante argumentos que nada

²⁵⁸ Sentencia T-382 de 2018.

²⁵⁹ Sentencia T-328 de 2011.

aportan a la definición de la misma, en tanto no versan sobre la idoneidad del medio principal de defensa judicial, ni se orientan a la demostración de la existencia de un perjuicio irremediable.

Por último, debo especificar que, en cualquier caso, no es claro el planteamiento de la providencia en relación con si el cumplimiento de la subsidiariedad tiene origen en la falta de un medio judicial de defensa idóneo al cual acudir, dada la inexistencia ulterior de un acto administrativo que pudiera ser objeto de demanda; o en la existencia de un perjuicio irremediable, representado en los demás factores que componen el contexto de la accionante. Por tales motivos, me alejo de los planteamientos, conclusiones y decisión de la Sentencia T-046 de 2023.

Última causa de disenso. Las apreciaciones consignadas en la decisión sobre la remisión tardía no son claras

La providencia en cuestión dedicó un apartado a la que consideró una remisión tardía del expediente. No obstante, encuentro que, conforme a las particularidades del asunto concreto, no se verificó su ocurrencia de manera clara y contundente.

Es de destacar que el fallo de segunda instancia en el trámite de la tutela de la referencia data del 29 de octubre de 2021. Según la información recabada en la Secretaría General de esta corporación, el juez envió el expediente un mes después, en noviembre de ese mismo año.

Durante el proceso de radicación del expediente, la Secretaría se percató de que aquel no había sido remitido de manera completa, lo que impidió que la radicación culminara. Entonces, en marzo de 2022, la Secretaría General le solicitó al despacho judicial de origen integrar el expediente y remitir todas las piezas procesales que lo componían. Una vez fue remitido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, el proceso de radicación terminó exitosamente en junio de 2022, cuando ingresó para el estudio correspondiente en la fase de pre-selección y fue remitido para el estudio de la Sala de Selección Número Siete, el 1º de julio de 2022.

Al margen de ello, la sentencia de la que me aparto precisó que «no puede pasar la Sala por alto que, mientras el fallo de segundo grado es de fecha 29 de octubre de 2021, el expediente ingresó a la Sala de Selección de esta corporación correspondiente al mes de julio de 2022». Aunque mencionó la radicación inicial, en noviembre de 2021, no le dio relevancia, ni argumentó cómo a pesar de ella, es posible considerar que existe una remisión tardía. Por ende, considero que la providencia no es clara al respecto y la referencia a una posible remisión tardía no se efectuó con solidez, lo que me lleva a presentar una salvedad sobre este punto particular.

Por las razones descritas, considero que la conclusión sobre la satisfacción del principio de subsidiariedad carece de sustento fáctico y jurídico. En esa medida, estimo que la Sala Tercera de Revisión, pese a la relevancia del asunto particular, en el que estaban comprometidos los derechos de una mujer rural cabeza de familia, debió declarar la improcedencia, en resguardo de la naturaleza de la acción de tutela prevista por la Constitución.

Fecha ut supra,

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada