



**NOTA DE RELATORIA:** Mediante auto 524A del 24 de septiembre de 2019, el cual se anexa en la parte final, la Sala Tercera de Revisión dispuso corregir la fecha de suscripción de la presente sentencia, en el sentido de indicar que corresponde al día 10 de septiembre de 2019, y no al 12 del mismo mes y año, como erradamente se registró.

**Sentencia T-421/19**

Referencia: Expediente T-6.885.576

Acción de tutela instaurada por el señor Jhon Alexander Zúñiga Polania contra la Agencia Nacional de Tierras

Magistrado ponente:  
LUIS GUILLERMO GUERRERO  
PÉREZ

Bogotá DC, doce (12) de septiembre de dos mil diecinueve (2019).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha pronunciado la siguiente:

**SENTENCIA**

En el proceso de revisión de los fallos de tutela proferidos por el Juzgado Séptimo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá y por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de la misma ciudad,

dentro de la acción de amparo constitucional promovida por el señor Jhon Alexander Zúñiga Polania contra la Agencia Nacional de Tierras.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1. Hechos

1.1.1. El accionante es desplazado por la violencia por hechos ocurridos en el municipio del Líbano (Tolima) en el año 2007 y está inscrito en el Registro Único de Víctimas (en adelante RUV). Manifiesta que su familia la conforman él, su esposa y tres hijos, uno de ellos mayor de edad.

1.1.2. Relata que, como consecuencia del desplazamiento forzado del que fueron víctimas, ocuparon temporalmente un espacio al sur de la ciudad de Bogotá, junto con otras familias campesinas en su misma situación de desarraigo<sup>1</sup>, como forma de protesta por no haber recibido soluciones por parte del Estado para volver al campo y acceder a proyectos productivos.

1.1.3. El demandante sostiene que el 24 de agosto de 2009 se adelantó una reunión con autoridades del orden nacional y distrital, en la que se adquirieron por parte de estos, compromisos dirigidos a solucionar la problemática en la que estaban dichas familias, por carecer de oportunidades para regresar al campo y desarrollar una actividad productiva. Concretamente, una de las obligaciones que asumieron las autoridades consistió en el acompañamiento y apoyo a las familias campesinas (víctimas de desplazamiento), para presentarse a las convocatorias de subsidios para la compra de predios y desarrollo de proyectos productivos.

1.1.4. El 24 de marzo de 2011, mediante Resolución No. 0698, el INCODER, hoy Agencia Nacional de Tierras<sup>2</sup>, dio apertura a la Convocatoria Pública SIT-01-2011 para el “*Otorgamiento del Subsidio Integral para la Compra de Tierras a la Población Campesina, Víctimas del Desplazamiento, Mujeres Víctimas del Desplazamiento, Negros, Indígenas, ROM, Profesionales y Expertos en las ciencias Agropecuarias*”. Los términos de referencia de la citada convocatoria exigían que los predios objeto de compra tuvieran una superficie aprovechable del 80%<sup>3</sup>.

1.1.5. El accionante y su esposa, junto con 18 familias más, se presentaron a la referida convocatoria a través de la Asociación de Campesinos Desplazados con Reubicación al Campo (ASOCAR), con un proyecto identificado con el número D1-CUN-006 denominado “*Sostenimiento de 13.3715 HA de caña panelera variedad POJ-2878, sostenimiento de 4.4325*”

---

<sup>1</sup> Al analizar el material probatorio, la Sala observa que las familias campesinas hacen parte de una asociación denominada Asociación de Campesinos Desplazados con Reubicación al Campo (ASOCAR).

<sup>2</sup> En el Decreto No. 2365 de 2015 se suprimió y liquidó el INCODER, posteriormente, en el Decreto 2363 de 2015 se creó la Agencia Nacional de Tierras. En este último acto jurídico se indicó que, a partir de la entrada en vigencia de esa normativa, todas las referencias hechas al INCORA o al INCODER, en relación con los temas de ordenamiento social de la propiedad rural, deben entenderse referidas a la Agencia Nacional de Tierras.

<sup>3</sup> Ver folio 41 del cuaderno de revisión.

*HA de café variedad castillo y el establecimiento 24.0675 HA de café variedad castillo y 5.6 HA de caña panelera variedad POJ-2878*”, para cuyo desarrollo propusieron cuatro predios rurales ubicados en el municipio de Villa Hermosa, departamento del Tolima.

1.1.6. Por medio de la Resolución No. 8243 de 2014 el INCODER adjudicó el Subsidio Integral de Tierras al proyecto D1-CUN-006 para beneficio de las 19 familias que lo integraban, como miembros de ASOCAR. Dicho apoyo se otorgó, por una parte, por un valor de \$ 460.000.000 para la compra en común y proindiviso de los predios rurales propuestos por los beneficiarios<sup>4</sup> y, por la otra, con una suma de \$ 142.469.600 para apoyar el proyecto productivo.

1.1.7. El acto administrativo en mención fue modificado al año siguiente mediante la Resolución No. 901 de 2015, toda vez que tres beneficiarios renunciaron o tuvieron algún impedimento para recibir el apoyo estatal. En consecuencia, se dispuso que cada uno de los titulares del subsidio tendría 1/16 parte del predio, a la vez que se redujo equitativamente el monto destinado al financiamiento parcial del proyecto productivo. En este orden de ideas, el total del subsidio otorgado correspondió a \$ 579.974.400, de los cuales \$ 460.000.000 debían ser destinados a la compra de la tierra y \$ 119.974.400 para apoyar las labores a ejecutar sobre ella.

1.1.8. Con posterioridad, el 8 de abril de 2015, los vendedores de los predios ubicados en el municipio de Villahermosa y los 16 beneficiarios otorgaron la escritura pública de compraventa del inmueble en común y proindiviso. Según el relato del accionante, la división material de los terrenos se hizo por sorteo y la cuota parte que le correspondió a su familia era “*loma*” y en ella sembraron una hectárea de café.

1.1.9. Asevera que, el 21 de junio de 2016, cuando estaban en las labores para expandir sus cultivos dentro el área asignada por sorteo, la Coordinación del Medio Ambiente del municipio de Villahermosa del departamento de Tolima, por solicitud de la comunidad, realizó una visita a su parte del predio y allí levantaron un acta en la que se dejó constancia que a él le correspondió “*la parte alta de la montaña[,] siendo un lugar de reserva forestal, área protegida donde nacen las quebradas y microcuencas que abastecen la vereda (...)*”<sup>5</sup>, por lo que no puede realizar ninguna actividad de tala.

1.1.10. Más adelante, el municipio dio traslado de dicha diligencia a la Corporación Autónoma Regional del Tolima (en adelante CORTOLIMA), la cual, en informe de visita técnica del 19 de julio del mismo año, emitió concepto ambiental. En él se precisó que al accionante le adjudicaron parte de la zona boscosa, lo que hace imposible autorizar la tala de árboles para ampliar la explotación agrícola.

---

<sup>4</sup> Los predios contaban con un 85% de superficie aprovechable y, según certificación del 20 de mayo de 2011 expedida por la Corporación Autónoma Regional del Tolima, no hacían parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, aunque se constató la existencia de un relicto boscoso y una quebrada objeto de protección y conservación en su nacimiento y rondas hídricas.

<sup>5</sup> Folio 19 del cuaderno 1.

1.1.11. Relata que, mediante escrito presentado en ejercicio del derecho de petición<sup>6</sup>, solicitó a la Agencia Nacional de Tierras (en adelante ANT) una visita de verificación de las condiciones del predio, para determinar cuáles actividades productivas se podían realizar. En escrito del 13 de junio de 2017 sin responder la solicitud del accionante, la Agencia le indicó cuál era el procedimiento para continuar con el seguimiento y posterior cierre financiero y administrativo del proyecto.

1.1.12. Ante la ausencia de solución de la problemática planteada, el accionante y su esposa solicitaron el 21 de diciembre de 2017 a la ANT ser reubicados, con fundamento en que no pueden talar la zona boscosa para cultivar dentro del predio que les fue asignado. En este escrito, además, pusieron de presente que para iniciar los trabajos de agricultura en la zona de su propiedad adquirieron dos créditos, sin saber que la tierra no era apta para tal fin y sin que dicha situación fuera advertida por el INCODER.

1.1.13. En respuesta a la anterior solicitud, el 31 de enero de 2018, la ANT señaló que no era posible acceder a lo solicitado, ya que de conformidad con la Ley 1753 de 2015<sup>7</sup>, en la cual se creó el Subsidio Integral de Reforma Agraria (SIRA) y el Acuerdo 05 de 2016<sup>8</sup> expedido por la Agencia Nacional de Tierras, la reubicación no procede por solicitud de parte sino, excepcionalmente, por una sentencia judicial que así lo disponga. En relación con las acreencias financieras que menciona en su escrito, de forma genérica, la Agencia les indicó cuál era la ruta para el pago de créditos bancarios con las sumas de dinero reconocidas para el apoyo parcial de los requerimientos financieros de la iniciativa productiva.

## **1.2. Solicitud de amparo constitucional**

Con fundamento en lo anterior, el 25 de abril de 2018, el señor Jhon Alexander Zúñiga Polania instauró acción de tutela en contra de la Agencia Nacional de Tierras, con el propósito de obtener la protección de sus derechos de petición, debido proceso, mínimo vital, vida digna y los derechos de las víctimas del conflicto armado. En consecuencia, pide que se ordene a la citada entidad que proceda a reubicarlo, respetando los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad, con la carga de asegurar su participación dentro del proceso.

Sobre el particular, aduce que, aunque existen otros medios para satisfacer su pretensión, ellos no son lo suficientemente expeditos como para evitar que se cause en su contra un perjuicio irremediable. Por último, hace énfasis en que es una víctima del conflicto armado, por lo cual goza de especial protección.

---

<sup>6</sup> No hay copia de dicho escrito en el expediente, pero sí de la respuesta que profirió la Agencia Nacional de Tierras.

<sup>7</sup> “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.”

<sup>8</sup> “Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 20 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 101 de la Ley 1753 de 2015, sobre el Subsidio Integral de Reforma Agraria -SIRA”.

### **1.3. Contestación de la demanda**

El 11 de mayo de 2018, el representante legal de la Agencia Nacional de Tierras indicó que el 31 de enero del año en cita, la Subdirección de Acceso a Tierras y Zonas Focalizadas, dio respuesta a la petición presentada por el accionante, de manera que, a su juicio, se está en presencia de un hecho superado. Con fundamento en lo anterior, solicitó al juez que declare que la Agencia no ha vulnerado los derechos fundamentales del actor.

### **1.4. Pruebas relevantes aportadas al proceso**

- Acta de acuerdo entre la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el INCODER, la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá y los representantes de las familias campesinas en condiciones de desplazamiento ubicadas temporalmente en un barrio al sur de la ciudad de Bogotá, suscrita el 24 de agosto de 2009. En ella constan los compromisos asumidos por las autoridades involucradas en beneficio de las mencionadas familias, los cuales se relacionan con el acceso a subsidios para la compra de tierras y para el desarrollo de proyectos productivos.

- Resolución No. 8243 del 8 de septiembre de 2014, en la que el INCODER adjudica el Subsidio Integral para la Compra de Tierras a 19 familias, entre ellas la del accionante.

- Resolución No. 901 del 24 de marzo de 2015, por medio de la cual se modifica la anterior resolución, en el sentido de retirar como beneficiarios del subsidio a tres familias.

- Escritura Pública No. 306 otorgada el 8 de abril de 2015 ante el Notario del municipio de El Líbano, en la que está contenido el contrato de compraventa de los terrenos objeto de subsidio.

- Acta suscrita el 21 de junio de 2016 por el Coordinador de Medio Ambiente de la Alcaldía Municipal de Villahermosa – Tolima, en la que se consigna que se realizó una visita a los predios objeto de un subsidio otorgado por el INCODER. En el acta se deja constancia que la parte de tierra que les correspondió a unos beneficiarios, entre ellos el señor Jhon Alexander Zúñiga Polania, corresponde a la parte baja de la montaña, zona en la que no se puede ejercer actividad agrícola.

- Informe de visita realizado el 23 de junio de 2016 por CORTOLIMA al predio del accionante. En el documento consta la advertencia realizada a él y a otros propietarios sobre la imposibilidad de usar todo el terreno asignado, por cuanto una parte de este está cubierto por bosque. En esa visita se recomendó al señor Zúñiga Polania acudir al INCODER para que este le dé una solución a la problemática derivada de la imposibilidad de cultivar en el terreno asignado.

- Oficio del 13 de junio de 2017 dirigido al señor José Guillermo Díaz Plaza, en el que la ANT le informa cuál es la ruta para el desembolso de los recursos para el apoyo a la implementación del proyecto productivo.

- Escrito presentado el 19 de junio de 2017 por la esposa del accionante, en el que pone en conocimiento de la Procuraduría General de la Nación los inconvenientes que se han presentado con la puesta en marcha del proyecto productivo D1-CUN-006, concretamente por las zonas no aprovechables de algunas partes de las tierras que se adquirieron con el dinero del subsidio otorgado por el INCODER. Con fundamento en lo anterior, solicitan que se realice una visita a los predios objeto del problema.

- Respuesta suscrita por el Procurador Delegado para Asuntos Agrarios y de Restitución de Tierras del 4 de agosto de 2017, en el que, respecto de la petición reseñada en el numeral anterior, informa que solicitó al Procurador 20 Judicial II Agrario y Ambiental de Ibagué que realice la requerida visita y remita un informe sobre las actuaciones efectuadas y las recomendaciones o sugerencias que resulten pertinentes.

- Petición del 29 de septiembre de 2017, formulada por el actor a la Agencia Nacional de Tierras, en la que solicita asesoría y orientación para afrontar la imposibilidad de continuar cultivando el terreno que le fue asignado.

- Petición del 21 de diciembre de 2017, formulada por el accionante y su esposa a la Agencia Nacional de Tierras, en la que solicitan ser reubicados, comoquiera que la tierra que les fue asignada como parte del subsidio tiene una zona boscosa en la que no pueden cultivar. Adicionalmente, señalan que adquirieron algunos créditos sin conocer que no era posible poner en marcha el proyecto productivo, por la imposibilidad de adelantar actividades agropecuarias.

- Respuesta del 31 de enero de 2018, en la que se informa por la ANT que no es posible proceder a la reubicación, pues para ello se requiere sentencia judicial que lo ordene. Por otra parte, en cuanto a los créditos, de forma genérica, se informó cuál era la ruta para el pago de créditos bancarios con las sumas de dinero reconocidas para el apoyo parcial de los requerimientos financieros de la iniciativa productiva.

## **II. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN**

### **2.1. Primera instancia**

En sentencia del 10 de mayo de 2018, el Juzgado Séptimo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Circuito de Bogotá negó el amparo solicitado. En primer lugar, al evaluar la posible vulneración del derecho de petición, consideró que la entidad accionada ha dado respuesta a las solicitudes presentadas por el demandante. En segundo lugar, respecto del posible desconocimiento de los derechos a la vida digna, al mínimo vital y a los derechos de las víctimas del conflicto armado, advirtió que no se acreditó

fáctica ni jurídicamente que estos estén siendo afectados por la actuación de la Agencia Nacional de Tierras y que, en todo caso, existen otros mecanismos de defensa para satisfacer la pretensión de reubicación.

## **2.2. Impugnación**

En escrito del 24 de mayo de 2018, el accionante solicitó que se revoque el fallo del *a-quo*. Para el efecto, argumentó que la Agencia Nacional de Tierras no ha dado respuesta de fondo a la petición formulada, porque no se ha pronunciado sobre las irregularidades que se cometieron en la adjudicación del subsidio, concretamente respecto del estado del predio, así como tampoco le ha dado una solución para continuar con su proyecto productivo. Por lo demás, insistió en que los otros medios de defensa judicial a su alcance, no son lo suficientemente expeditos.

## **2.3. Segunda instancia**

En sentencia del 26 de junio de 2018, la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá decidió confirmar el fallo impugnado. Para el Tribunal, en este caso no existió violación del derecho de petición, pues al accionante se le informó por parte de la Agencia Nacional de Tierras la razón por la cual no era posible acceder a su solicitud de reubicación, de conformidad con el Acuerdo 05 de 2016. Por otro lado, mencionó que, si el actor considera vulnerado su derecho al mínimo vital, puede iniciar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante el juez contencioso administrativo, cuestionando las resoluciones del extinto INCODER, que adjudicaron el subsidio integral para la compra de los predios respecto de los cuales el accionante cuestiona su idoneidad para llevar a cabo un proyecto productivo.

# **III. CONSIDERACIONES**

## **3.1. Competencia**

Esta Sala es competente para revisar la decisión proferida en la acción de tutela de la referencia, con fundamento en lo previsto en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política. El expediente fue seleccionado por medio de Auto del 16 de agosto de 2018 proferido por la Sala de Selección Número Ocho.

## **3.2. Actuaciones en sede de revisión**

3.2.1. En Auto del 22 de octubre de 2018, se requirió a la Agencia Nacional de Tierras para que resolviera los siguientes interrogantes: (i) qué criterios tuvo en cuenta el extinto INCODER para definir los predios que debían adquirir los beneficiarios del subsidio integral de tierras adjudicado mediante la Resolución 8243 de 2014, modificada por la Resolución 901 de 2015; (ii) cuál fue la actividad productiva para la cual el extinto INCODER adjudicó el subsidio integral de tierras referido en la pregunta anterior; (iii) en qué

circunstancias y bajo cuáles condiciones procede la reubicación de beneficiarios de este tipo de ayudas estatales y (iv) cuál es el procedimiento para llevarla a cabo.

3.2.1.1. En escrito recibido el 30 de octubre de 2018, el Jefe encargado de la Oficina Jurídica de la Agencia Nacional de Tierras resolvió los interrogantes planteados, así: (i) los criterios tenidos en cuenta por el extinto INCODER se encuentran consignados en los términos de referencia de la Convocatoria SIT 2011, la cual se adjuntó al escrito. Básicamente consisten en: **a) ubicación:** el predio debe estar en zonas aptas para la producción agropecuaria, pesquera o forestal, clasificadas como suelo rural; el terreno no puede estar en áreas de conservación y protección ambiental; no se considerarán tierras que presenten restricciones ambientales, de protección especial, de riesgos de desastres naturales, ni tampoco de explotación de recursos naturales no renovables, entre otras condiciones; **b) precio:** el valor máximo de negociación debe ser el que acuerden las partes y no puede ser superior al que fije el avalúo comercial; **c) superficie agropecuaria utilizable:** no puede ser inferior al 80% del área total del inmueble; **d) disponibilidad de aguas:** debe ser suficiente, permanente y accesible; **e) clases agrológicas y topografía:** el terreno debe tener la calidad mínima de los suelos, en términos de clases agrológicas<sup>9</sup> y de topografía requerida para el desarrollo del proyecto productivo; y **f) valor de mejoras no útiles:** no se considerarán inmuebles en los que el valor de dichas mejoras supere el 10% del precio total de la venta.

3.2.1.2. Luego, en relación con la siguiente pregunta, referente a cuál fue la actividad productiva para la cual se adquirió el subsidio, se informó que (ii) ella se enfocó en la siembra de caña panelera y café variedad castillo. Para responder los interrogantes (iii) y (iv), sobre las circunstancias que permiten la reubicación y el procedimiento para tal efecto, mencionó que la normatividad vigente (Decreto Ley 902 de 2017<sup>10</sup>) no establece un proceso para la reubicación, por lo que, cuando un beneficiario anterior desee acceder a otro predio rural, debe acogerse a los programas que contempla el Decreto 902 de 2017.

En resumen, explicó que existe un proceso único de ordenamiento social de la propiedad que se inicia con la etapa de inscripción en el Registro de Sujetos de Ordenamiento (en adelante RESO), en el cual deben incluirse las personas y comunidades a las cuales les deben ser resueltas, tramitadas o gestionadas peticiones por la Agencia Nacional de Tierras. Quienes estén inscritos en el RESO tendrán un puntaje de calificación que les permitirá competir y tener acceso a la tierra; los factores de calificación, procedimiento y puntajes están regulados en el Decreto 902 de 2017 y en la Resolución 740 del mismo año<sup>11</sup> y la adjudicación de predios se efectuará en orden de mayor a menor puntaje.

---

<sup>9</sup> La agrología es la parte de la agronomía que estudia el suelo en su relación con la vegetación (Diccionario de la Real Academia Española).

<sup>10</sup> "Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras".

<sup>11</sup> "Por la cual se expide el Reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, el Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad y se dictan otras disposiciones."

Expuso que una de las modalidades para acceder a una superficie agropecuaria consiste en el Subsidio Integral de Acceso a Tierras destinado a cubrir el 100% del valor del inmueble y/o de los requerimientos financieros para el establecimiento del proyecto productivo. Respecto de esta modalidad de apoyo, se aclaró por la Agencia que, en la actualidad, se está surtiendo el procedimiento para expedir la normatividad que reglamente lo pertinente a su otorgamiento.

Por último, agregó que la ANT está registrando en el RESO a las personas que fueron protegidas con un fallo judicial con posterioridad al 29 de mayo de 2017<sup>12</sup>, para que puedan acceder a tierras mediante los mecanismos establecidos en la normatividad vigente.

3.2.2. En Auto del 19 de noviembre de 2018, el Magistrado Sustanciador dispuso que se oficiara a la Agencia Nacional de Tierras para que informara cómo se dividieron jurídica y/o materialmente los predios objeto de adjudicación dentro del proyecto D1-CUN-006, presentado en la Convocatoria SIT-2011 entre las 16 familias beneficiarias y para que allegara copia del certificado emitido por la Corporación Autónoma Regional del Tolima, que sirvió de fundamento al INCODER para dar por cumplido el requisito consistente en que los terrenos objeto de adjudicación dentro del referido proyecto, no se encontraban en áreas protegidas, ni de manejo especial del Sistema Nacional de Parques, así como de ninguna área distinta de protección.

En escrito del 30 de noviembre del año en cita, el Jefe de la Oficina Jurídica de la Agencia Nacional de Tierras, en primer lugar, informó que no se realizó división jurídica ni material de los terrenos, por cuanto el subsidio fue otorgado para la compra de la tierra, en común y proindiviso y, en segundo lugar, allegó un CD con todas las actuaciones surtidas dentro de la Convocatoria SIT-2011, que incluye un certificado expedido por CORTOLIMA del 20 de mayo de dicho año, en el que consta que los predios en cuestión no hacen parte de áreas incluidas dentro del Sistema Nacional de Áreas Nacionales Protegidas, por lo que no existen restricciones para su explotación agrosilvopastoril. En todo caso, se consigna en dicho certificado una anotación sobre la existencia de un relicto boscoso y una quebrada que deben ser protegidos y conservados con su nacimiento y rondas hídricas<sup>13</sup>.

3.2.3. En Auto de la misma fecha, se dispuso officiar a la Corporación Autónoma Regional del Tolima para que allegara copia del certificado que emitió con destino al INCODER dentro de la Convocatoria SIT-2011, proyecto D1-CUN-006, en el que consta que los predios identificados con los números de matrícula inmobiliaria 364-22082, 364-5844, 364-6792 y 364-9981 ubicados en la vereda Primavera del municipio de Villahermosa (Tolima) no hacían parte de áreas protegidas, ni de manejo especial del

---

<sup>12</sup> Fecha de entrada en vigencia del Decreto 902 de 2017.

<sup>13</sup> Archivo D1-CUN-006 CJ 161-12, folio 170, contenido en el CD aportado en sede de revisión, obrante a folio 115.

Sistema Nacional de Parques, así como de ninguna área distinta de protección.

En escrito recibido el 18 de enero del año en curso, un representante de la Corporación Autónoma del Tolima informó que, revisadas las bases de datos, no encontró información relacionada con la referida convocatoria.

3.2.4. Finalmente, en Auto del 19 de noviembre de 2018, se dispuso oficiar a la Superintendencia de Notariado y Registro para que allegara los certificados de libertad y tradición de los predios identificados con los números de matrícula inmobiliaria 364-22082, 364-5844, 364-6792 y 364-9981 ubicados en la vereda Primavera del municipio de Villahermosa (Tolima). Una vez concluido el término otorgado, no se recibieron los documentos requeridos.

### **3.3. Problema jurídico**

A partir de las circunstancias fácticas que dieron lugar al ejercicio de la acción de tutela y de las decisiones adoptadas en las respectivas instancias judiciales, esta Corporación debe determinar si se configura una violación de los derechos de petición, mínimo vital, vida digna, debido proceso y del derecho a la reubicación, este último derivado de la condición de víctima de desplazamiento forzado del señor Jhon Alexander Zúñiga Polania, como consecuencia de la negativa de la Agencia Nacional de Tierras de asignarle un nuevo predio que le permita ejecutar el proyecto productivo, para cuyo desarrollo le había sido adjudicado un subsidio en el año 2015.

Así las cosas, con el fin de resolver el problema jurídico propuesto, en primer lugar, la Sala realizará el examen de procedencia de la acción de tutela; en segundo lugar, y si hay lugar a ello, se pronunciará sobre el derecho a la reubicación y restitución de la tierra de las personas desplazadas por la violencia como mecanismo para lograr la estabilización socioeconómica. Con fundamento en lo expuesto, resolverá el caso concreto.

### **3.4. De la procedencia de la acción de tutela**

3.4.1. En cuanto a la *legitimación por activa*, el artículo 86 de la Constitución Política reconoce el derecho de toda persona de reclamar mediante acción de tutela la protección inmediata de sus derechos fundamentales. Este precepto se desarrolla en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, en el que se consagra que: *“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”*.

En el caso bajo examen, el accionante se encuentra legitimado para interponer la acción de tutela, porque se trata de una persona natural, que actúa a nombre

propio y quien afirma estar siendo afectado en sus derechos de petición, mínimo vital, vida digna, debido proceso y del derecho a la reubicación, con ocasión de la negativa de asignarle a él y a su familia<sup>14</sup> un nuevo predio en el que pueda desarrollar un proyecto productivo.

3.4.2. Respecto de la *legitimación por pasiva*, el artículo 86 del Texto Superior establece que la tutela tiene por objeto la protección efectiva e inmediata de los derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o por el actuar de los particulares, en los casos previstos en la Constitución y en la ley<sup>15</sup>. En este contexto, según lo señalado de manera reiterada por la Corte, en lo que respecta a esta modalidad de legitimación, es necesario acreditar dos requisitos, por una parte, que se trate de uno de los sujetos respecto de los cuales procede el amparo; y por la otra, que la conducta que genera la vulneración o amenaza del derecho se pueda vincular, directa o indirectamente, con su acción u omisión<sup>16</sup>.

En el asunto objeto de estudio, no cabe duda de que la entidad demandada es una autoridad pública, ya que la Agencia Nacional de Tierras se categoriza en la ley como una agencia estatal especial del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del orden nacional con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural<sup>17</sup>.

Por lo demás, la negativa de proceder a la reubicación del demandante en un predio en el que pueda ejecutar un proyecto productivo, como omisión que origina la presunta violación de los derechos alegados, se encuentra vinculada a las funciones de la ANT, la cual, luego de la supresión y liquidación del INCODER, quedó encargada de realizar el seguimiento a los procesos de acceso a tierras que ejecutó el mencionado Instituto<sup>18</sup>. De esta suerte, en el Decreto 2365 de 2015 se dispuso que todas las referencias que se hagan al INCORA o al INCODER, en relación con los temas de ordenamiento social de la propiedad rural, deben entenderse referidas a la Agencia Nacional de Tierras<sup>19</sup>.

---

<sup>14</sup> A la convocatoria se presentó él como aspirante – jefe de hogar, incluyó a su esposa y a tres hijos (folios 103, 104, 145 y 161 del archivo D1-CUN-006 CJ 161-12 contenido en el CD obrante a folio 115 del cuaderno de revisión).

<sup>15</sup> El artículo 42 del Decreto 2591 de 1991 consagra las hipótesis de procedencia de la acción de tutela contra particulares.

<sup>16</sup> Sobre el particular, en la Sentencia T-1001 de 2006, M.P. Jaime Araujo Rentería, se expuso que: “*la legitimación en la causa como requisito de procedibilidad exige la presencia de un nexo de causalidad entre la vulneración de los derechos del demandante y la acción u omisión de la autoridad o el particular demandado, vínculo sin el cual la tutela se torna improcedente (...)*”.

<sup>17</sup> Decreto 2363 de 2015. “**Artículo 10. Creación y naturaleza jurídica de la Agencia Nacional de Tierras - ANT.** Créase la Agencia Nacional de Tierras, ANT, como una agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como máxima autoridad de las tierras de la Nación en los temas de su competencia.”

<sup>18</sup> Decreto 2365 de 2015. “**Artículo 4º. Funciones.** Son funciones de la Agencia Nacional de Tierras, las siguientes: (...) 12. Hacer el seguimiento a los procesos de acceso a tierras adelantados por la Agencia, en cualquiera de sus modalidades y aquellos que fueron ejecutados por el INCODER o por el INCORA, en los casos en los que haya lugar.”

<sup>19</sup> Decreto 2365 de 2015. “**Artículo 38º. Referencias normativas.** A partir de la entrada en vigencia del presente decreto, todas las referencias normativas hechas al INCORA o al INCODER en relación con los

3.4.3. Como requisito de procedibilidad, la acción de tutela también exige que su interposición se lleve a cabo dentro de un plazo razonable, contabilizado a partir del momento en el que se generó la vulneración o amenaza del derecho fundamental, de manera que el amparo responda a la exigencia constitucional de ser un instrumento judicial de aplicación inmediata y urgente (CP art. 86), con miras a asegurar la efectividad concreta y actual del derecho objeto de violación o amenaza. Este requisito ha sido identificado por la jurisprudencia de la Corte como el *principio de inmediatez*.

En relación con el caso objeto de estudio, la Corte observa que se cumple con el citado requisito, en tanto el actor interpuso la tutela el 25 de abril de 2018 y la negativa de reubicación por parte de la Agencia Nacional de Tierras es del 31 de enero del mismo año, por lo que transcurrió menos de tres meses entre la fecha en que se presentó la vulneración alegada y el momento en que se acude a la acción, de manera que, a juicio de la Sala, se trata de un plazo razonable.

3.4.4. El artículo 86 de la Constitución Política señala que la acción de amparo constitucional solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable<sup>20</sup>. Esto significa que la acción de tutela tiene un carácter residual o subsidiario, por virtud del cual *“procede de manera excepcional para el amparo de los derechos fundamentales vulnerados, por cuanto se parte del supuesto de que en un Estado Social de Derecho existen mecanismos judiciales ordinarios para asegurar su protección”*<sup>21</sup>. El carácter residual obedece a la necesidad de preservar el reparto de competencias atribuido por la Constitución Política y la ley a las diferentes autoridades judiciales, lo cual se sustenta en los principios de independencia y autonomía de la actividad judicial.

3.4.4.1. No obstante, aun existiendo otros mecanismos de defensa judicial, la jurisprudencia de esta Corporación ha admitido que la acción de tutela está llamada a prosperar, cuando se acredita que los mismos no son lo suficientemente idóneos para otorgar un amparo integral, o no son lo suficientemente expeditos para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Así lo sostuvo la Corte, en la Sentencia SU-961 de 1999<sup>22</sup>, al considerar que: *“en cada caso, el juez está en la obligación de determinar si las acciones disponibles le otorgan una protección eficaz y completa a quien la interpone. Si no es así, si los mecanismos ordinarios carecen de tales características, el juez puede otorgar el amparo de dos maneras distintas, dependiendo de la situación de que se trate. La primera posibilidad es que las acciones*

---

*temas de ordenamiento social de la propiedad rural deben entenderse referidas a la Agencia Nacional de Tierras - ANT-.”*

<sup>20</sup> Véanse, entre otras, las Sentencias T-336 de 2009, T-436 de 2009, T-785 de 2009, T-799 de 2009, T-130 de 2010 y T-136 de 2010.

<sup>21</sup> Sentencia T-723 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

<sup>22</sup> M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

*ordinarias sean lo suficientemente amplias para proveer un remedio integral, pero que no sean lo suficientemente expeditas para evitar el acontecimiento de un perjuicio irremediable. En este caso será procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio, mientras se resuelve el caso a través de la vía ordinaria*". La segunda posibilidad es que las acciones comunes no sean susceptibles de resolver el problema de forma idónea, circunstancia en la cual es procedente conceder la tutela de manera directa, como mecanismo de protección definitiva de los derechos fundamentales<sup>23</sup>.

Respecto de este último punto, este Tribunal ha entendido que el mecanismo ordinario previsto por el ordenamiento jurídico para resolver un asunto no es idóneo, cuando, por ejemplo, no permite resolver el conflicto en su dimensión constitucional o no ofrece una solución integral frente al derecho supuestamente comprometido. En este sentido, esta Corporación ha dicho que: *"el requisito de la idoneidad ha sido interpretado por la Corte a la luz del principio según el cual el juez de tutela debe dar prioridad a la realización de los derechos sobre las consideraciones de índole formal*<sup>24</sup>. *La aptitud del medio de defensa ordinario debe ser analizada en cada caso concreto, teniendo en cuenta, las características procesales del mecanismo, las circunstancias del peticionario y el derecho fundamental involucrado*"<sup>25</sup>.

3.4.4.2. Dada la naturaleza de las entidades encargadas de otorgar y hacer seguimiento a los subsidios otorgados por el Estado a las víctimas del desplazamiento forzado, este Tribunal observa que existen mecanismos judiciales establecidos en la ley para cuestionar la legalidad de los actos administrativos que estas profieren, los cuales se pueden iniciar ante el juez contencioso administrativo.

Sin embargo, esta Corporación reiteradamente ha sostenido que la acción de tutela es el mecanismo idóneo y eficaz para la protección de los derechos fundamentales de la población víctima del conflicto armado, pues los medios ordinarios no responden a las necesidades derivadas de las especiales circunstancias que afronta esta población, la cual, por lo general, se ve sometida al fenómeno del desarraigo y a las dificultades económicas derivadas del mismo<sup>26</sup>. Además, en virtud de los principios de inmediatez, eficacia y prevalencia del derecho sustancial que caracterizan al amparo constitucional, no es posible exigir el agotamiento previo de los recursos ordinarios, ya que en tratándose de la población víctima prevalece la necesidad de asegurar la realización efectiva de los derechos materiales que se encuentran comprometidos<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> Véanse, además, las Sentencias T-287 de 1995, T-384 de 1998, T-554 de 1998, SU-086 de 1999, T-716 de 1999, T-156 de 2000, T-418 de 2000, T-815 de 2000, SU-1052 de 2000, T-482 de 2001, T-1062 de 2001, T-135 de 2002, T-500 de 2002 y T-179 de 2003.

<sup>24</sup> Véase, entre otras, las Sentencias T-106 de 1993 y T-100 de 1994.

<sup>25</sup> Sentencia T-705 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>26</sup> Sentencia T-076 de 2013, M.P. Alexei Julio Estrada. En este mismo sentido se pueden consultar las Sentencias T-563 de 2005 y T-496 de 2007.

<sup>27</sup> Véanse, entre otras, las Sentencias T-506 de 2008, T-787 de 2008, T-869 de 2008, T-319 de 2009, T-923 de 2009 y T-192 de 2010.

Con fundamento en lo anterior, como reiteradamente lo ha señalado la Corte, cuando se está ante la posible vulneración de los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado, el juez de tutela no podrá desestimar la procedencia del amparo por la existencia de otros mecanismos de defensa judicial, cuando la pretensión que se invoca apunta precisamente a dar una solución a las circunstancias apremiantes que vive esta población.

En este orden de ideas, debe señalarse que la vía judicial de lo contencioso administrativo, en casos como el expuesto, no es idónea para cuestionar un acto de la administración que presuntamente está generando una afectación de un derecho fundamental, incluso, cuando en el marco de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho se puede solicitar la imposición de una medida cautelar. Lo anterior, por un lado, por cuanto para presentar una demanda de este tipo se requiere de un abogado, cuya contratación demanda recursos que se presumen ausentes o insuficientes debido a la condición de víctima del conflicto armado del accionante y, por el otro, porque contrario a la acción de tutela, una medida cautelar tiene naturaleza transitoria, ya que pretende conjurar situaciones urgentes, de manera que decretarla o no, parte de un estudio preliminar con los elementos dispuestos en la etapa inicial del proceso, los cuales no siempre son suficientes para brindar una defensa a la situación apremiante que reclaman las víctimas<sup>28</sup>.

3.4.4.3. Respecto del caso sometido a revisión, esta Corporación encuentra que el accionante es víctima del conflicto armado, quien se encuentra inscrito en el RUV como consecuencia del desplazamiento forzado que sufrió junto con su familia. Si bien esa inscripción se efectuó en el año 2008, lo cierto es que aún no ha superado las dificultades derivadas de dicho hecho victimizante, pues precisamente lo que cuestiona por vía de tutela es que no se le ha dado una solución integral a la carencia que presenta en relación con la posibilidad de realizar una actividad productiva, que le permita garantizar las condiciones mínimas de supervivencia a él y a su familia.

Por lo demás, vistas sus condiciones particulares, no encuentra esta Sala que el actor tenga otros mecanismos de defensa judicial idóneos y eficaces para obtener una solución a la problemática planteada ante la Agencia Nacional de Tierras. Ello es así, porque a través de la acción de tutela no se pretende la declaratoria de invalidez de los efectos de las resoluciones proferidas por el INCODER en los años 2014 y 2015, de suerte que no cabe el contencioso de nulidad y restablecimiento del derecho; así como tampoco se pretende la reparación económica por los daños causados como consecuencia de la adjudicación del subsidio, lo cual descarta la prosperidad de una pretensión de reparación directa.

Nótese que la solicitud del accionante está dirigida a que se valoren los efectos individuales que generó dicha adjudicación en su caso concreto, esto

---

<sup>28</sup> Al respecto, se pueden consultar las Sentencias T-376 de 2016 y T-143 de 2019, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

es, la tenencia material de un terreno que no cuenta con las condiciones necesarias para adelantar un proyecto productivo.

### **3.5. El derecho a la reubicación y restitución de la tierra de las personas desplazadas por la violencia como mecanismo para lograr la estabilización socioeconómica**

3.5.1. El conflicto armado suscitó el desplazamiento de pobladores de zonas afectadas por la guerra, a otros pueblos o ciudades del territorio colombiano. Este fenómeno se tradujo en varias violaciones en materia de derechos humanos, las cuales han sido solventadas a través de políticas públicas, de normas y de decisiones judiciales, destinadas a proteger a las víctimas y a permitir la superación de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran, la cual, por lo demás, se logra, principalmente, a través de su reinserción plena en la sociedad, mediante la estabilización socioeconómica.

3.5.2. En un primer momento, el legislador expidió la Ley 160 de 1994<sup>29</sup>, cuyo objeto era promover el bienestar de la población campesina, eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rural, así como dotar de tierras a los campesinos de escasos recursos. Así pues, creó una herramienta para restituir tierras despojadas a los campesinos, indígenas, afros y a otros grupos étnicos, además de una reforma agraria, sustentada en un subsidio que permitiera una repartición más equitativa de las tierras rurales incluyendo a la población desplazada del campo de forma involuntaria<sup>30</sup>. Si bien en este primer momento la relación entre la adjudicación de terrenos y la realización de actividades agrícolas no fue expresa y evidente, esta se hizo más visible a través de las reformas introducidas por los Planes Nacionales de Desarrollo que se expidieron con posterioridad a esta ley<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.”

<sup>30</sup> Ley 160 de 1994. “**Artículo 20.** Establécese un subsidio para la compra de tierras en las modalidades y procedimientos que para tal fin se han previsto en esta Ley, como crédito no reembolsable, con cargo al presupuesto del INCORA, que se otorgará por una sola vez al campesino sujeto de la reforma agraria, con arreglo a las políticas que señale el Ministerio de Agricultura y a los criterios de elegibilidad que se señalen. // Para establecer la condición de sujetos de la reforma agraria, el Instituto diseñará estrategias de conformidad con las características particulares de la población rural objetivo, según se trate de campesinos que tengan la condición de asalariado rural, minifundistas o tenedores de la tierra, de tal manera que posibiliten la transformación de sus condiciones de producción, a través del desarrollo de programas tendientes a formar pequeños empresarios. // También serán considerados como sujetos de reforma agraria las personas que residan en centros urbanos y que hayan sido desplazados del campo involuntariamente, así como las personas de la tercera edad que deseen trabajar en explotaciones agropecuarias y carecieren de tierras propias. // Con el propósito de garantizar el desarrollo eficiente de la reforma agraria, el Instituto establecerá los requisitos o exigencias mínimas que deben cumplir los predios rurales propuestos u ofrecidos en venta en los procesos de adquisición de tierras, y en los que se considerarán, entre otros, los relacionados con el precio de las tierras y mejoras, la clase agrológica, la ubicación geográfica, la disponibilidad de aguas, la altura sobre el nivel del mar, la topografía del terreno, la cercanía a zonas de manejo especial o de conservación de los recursos naturales renovables, y las condiciones de mercadeo de los productos agropecuarios en la región. // El subsidio otorgado a los sujetos de la reforma agraria quedará siempre sometido a la condición resolutoria de que, durante los 12 años siguientes a su otorgamiento, el beneficiario no incumpla con las exigencias y obligaciones previstas en la presente Ley relacionadas con la explotación, transferencia del dominio o posesión y las calidades para ser beneficiario de los programas de dotación de tierras. Cumplida la condición resolutoria y establecida por el Instituto, se hará exigible la devolución del monto del subsidio reajustado a su valor presente.”

<sup>31</sup> Ver Ley 812 de 2003, Ley 1151 de 2007, Ley 1450 de 2011 y Ley 1753 de 2015.

Luego, se expidió la Ley 387 de 1997 *“Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”*, la cual se ocupó directamente de responder al fenómeno de desplazamiento forzado que se presentaba en Colombia como consecuencia de la violencia.

En esta ley se estableció como una de las obligaciones del Estado la estabilización socioeconómica de las víctimas, y se dispuso la realización de un Plan Nacional para atender a las personas en situación de desplazamiento. Dentro de los objetivos de dicho plan, se encontraban, entre otros: *“Diseñar y adoptar medidas que garanticen a la población desplazada su acceso a planes, programas y proyectos integrales de desarrollo urbano y rural, ofreciéndole los medios necesarios para que cree sus propias formas de subsistencia, de tal manera que su reincorporación a la vida social, laboral y cultural del país, se realice evitando procesos de segregación o estigmatización social”*<sup>32</sup>, al igual que se dispuso: *“Adoptar las medidas necesarias que posibiliten el retorno voluntario de la población desplazada a su zona de origen o su reubicación en nuevas zonas de asentamiento.”*<sup>33</sup>.

A partir de la ley en comento, se tornó visible la relación entre la adjudicación de tierras y la posibilidad de trabajarlas efectivamente, de hecho, el Decreto 2007 de 2001, mediante el cual se reglamentó parcialmente la Ley 387 de 1997, condicionó la entrega de predios a la presentación y aprobación de un proyecto productivo<sup>34</sup>. En este mismo sentido, cabe reseñar el Decreto 250 de 2005, que adoptó el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, en el que se resaltó que la estabilización socioeconómica no puede agotarse con la adjudicación de un lote, sino que requiere el acompañamiento institucional para el diseño y ejecución de un proyecto productivo<sup>35</sup>.

Con posterioridad, en el año 2011 se expidió la Ley de Víctimas, en la que se establecieron una serie de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas en su beneficio, con miras a garantizar sus derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación integral y a la no repetición. El capítulo III del título IV de esta ley instituyó la restitución de tierras como una de las medidas de reparación en favor de las víctimas, allí se dispuso que ellas tienen derecho a la devolución jurídica y material de sus predios y que, si ello

---

<sup>32</sup> Artículo 10, numeral 5, de la referida ley.

<sup>33</sup> Artículo 10, numeral 6, de la referida ley.

<sup>34</sup> Decreto 2007 de 2001. **“Artículo 8o. Adquisición y adjudicación de tierras.** La adquisición de predios por el INCORA en las distintas situaciones de que trata el presente decreto, se realizará con base en el resultado de la formulación de un proyecto productivo concertado y elaborado por el INCORA, SENA, UMATAS y demás organizaciones gubernamentales o no gubernamentales, conjuntamente con los aspirantes, en concordancia con los Planes de Acción Zonal, PAZ, (definidos artículo 6o. Decreto 951 de mayo 24 de 2001). Los aspirantes al subsidio de tierras, deben conocer en forma previa a la adquisición los predios ofertados con posibilidades de compra. Estos se adjudicarán preferiblemente a la Empresa Comunitaria u otras formas asociativas, debidamente reconocidas, que conforme el grupo de desplazados, quienes colaborarán con la actividad del Estado en desarrollo del parágrafo del artículo 18 de la Ley 387 de 1997, sometiéndose al procedimiento interno establecido por el INCORA para tal efecto.”

<sup>35</sup> Ver Sentencia T-558 de 2015, M.P. María Victoria Calle.

no resulta posible, se deben ofrecer otras alternativas, como la restitución por equivalente o el reconocimiento de una compensación.

El retorno o reubicación, establece la ley, debe hacerse de forma voluntaria y en condiciones de dignidad, seguridad y sostenibilidad. Esta última condición, en palabras de esta Corporación, *“quiere decir que antes de que el antiguo o nuevo predio sea adjudicado, debe haber certeza de que una vez la víctima llegue al territorio, va a tener la posibilidad de obtener de él lo que necesita para vivir y que no estará en riesgo de tener que desplazarse nuevamente, ahora por motivos económicos”*<sup>36</sup>.

Además, el artículo 75 de la citada ley, enlista 14 derechos que deben garantizarse en este tipo de procesos, dividiéndolos en prioritarios y complementarios. Los primeros corresponden a la salud, educación, vivienda, alimentación, identificación, reunificación familiar, orientación ocupacional y atención psicosocial; mientras que, los segundos, incluyen las siguientes garantías: el acceso o restitución de tierras, servicios públicos básicos, vías y comunicaciones, seguridad alimentaria, ingresos y trabajo y fortalecimiento de la organización social.

Cabe destacar dentro de este recuento el Decreto 2569 de 2014, que estableció los criterios para la entrega de atención humanitaria de emergencia y de transición y fijó los supuestos para evaluar la superación de la situación de vulnerabilidad que se genera como consecuencia del desplazamiento forzado cuando existe un proceso de retorno o reubicación. Este decreto adquiere especial importancia, en tanto determinó que el estado de vulnerabilidad se supera cuando la víctima logra la estabilización socioeconómica<sup>37</sup>.

Posteriormente, con el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades presidenciales para la paz, profirió el Decreto Ley 902 de 2017<sup>38</sup> para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral. Esta reforma busca cumplir con los compromisos adquiridos con la firma del acuerdo final, esto es, intenta *“sentar las bases para la transformación estructural del campo y establece como objetivos contribuir a su transformación estructural, cerrar la brecha entre el campo y la ciudad, crear condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural, integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía; en aras de contribuir a la construcción de una paz estable y duradera”*<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Sentencia T-558 de 2015, M.P. María Victoria Calle

<sup>37</sup> Artículo 24.

<sup>38</sup> Cabe aclarar que este Decreto no derogó la Ley 1448 de 2011, en lo que corresponde a los asuntos relativos a la restitución de tierras. Al respecto, debe indicarse que, además de la ausencia de una derogatoria expresa en el decreto en cita, este hace alusión a la referida Ley de Víctimas, lo que permite afirmar que se trata de normas complementarias. Una que se ocupa de los mecanismos para la atención y reparación a víctimas, y otra que apela a la promoción del acceso a tierras.

<sup>39</sup> Consideraciones del Decreto Ley 902 de 2017.

De esta manera, el citado decreto ley pretende beneficiar al trabajador del campo con el acceso a tierras y proyectos productivos, al punto que especifica que los programas de acceso a tierras deben contar con esquemas que permitan la incorporación de proyectos productivos que cumplan con condiciones de sostenibilidad social y ambiental, con asistencia técnica y que conduzcan a promover el bienestar de los adjudicatarios<sup>40</sup>. Cabe destacar que esta ley no está dirigida únicamente a la población rural victimizada, sino también a los campesinos, pueblos indígenas, comunidades negras y población ROM.

3.5.3. La respuesta a la problemática generada como consecuencia del desplazamiento forzado igualmente se soporta en varios instrumentos internacionales que tienen como propósito orientar la labor de los Estados. Entre ellos se destaca los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, proferidos por las Naciones Unidas en el año 1998.

En relación con el regreso, reasentamiento y reintegración de la población desplazada, el Principio 28 establece que:

“1. Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Esas autoridades tratarán de facilitar la reintegración de los desplazados internos que han regresado o se han reasentado en otra parte.

2. Se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de los desplazados internos en la planificación y gestión de su regreso o de su reasentamiento y reintegración.”

Por su parte, el artículo 29, abordando el mismo tema, dispone:

“1. Los desplazados internos que regresen a su hogar o a su lugar de residencia habitual o que se hayan reasentado en otra parte del país no serán objeto de discriminación alguna basada en su desplazamiento. Tendrán derecho a participar de manera plena e igualitaria en los asuntos públicos a todos los niveles y a disponer de acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos.

2. Las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada

---

<sup>40</sup> Artículo 23.

u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan.”

3.5.4. Finalmente, en lo que hace referencia a la jurisprudencia nacional, esta Corporación se ha pronunciado en distintos momentos sobre el derecho de las personas desplazadas a la reubicación o restitución y a la estabilización socioeconómica consecuencia de este, a través del adelantamiento de proyectos productivos.

La Sentencia más relevante, por ser aquella que declaró el estado de cosas inconstitucional respecto de la violación masiva, prolongada y reiterada de los derechos de las personas en condición de desplazamiento, es la T-025 de 2004<sup>41</sup>, en ella la Corte resaltó que es deber del Estado apoyar la estabilización socioeconómica de tales víctimas, para lo cual se torna indispensable su identificación inmediata respecto a sus capacidades personales para extraer conclusiones que faciliten la creación de oportunidades de estabilización, que respondan a sus condiciones reales, y que les permitan subsistir de forma autónoma.

Precisamente, en el seguimiento de esta sentencia se han expedido distintos autos, a través de los cuales la Sala Especial que se conformó para el efecto, se ha ocupado de evaluar el componente de retornos y reubicaciones. Por ejemplo, en el Auto 394 de 2015<sup>42</sup>, se solicitó información a las autoridades responsables de ejecutar este componente, para así realizar un diagnóstico de cumplimiento. En la parte considerativa de esta providencia, se referenció un estudio de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, que destacó la necesidad de fortalecer la sostenibilidad de los procesos de retornos y reubicaciones, concretamente en lo que tiene que ver con el acceso a la vivienda y la generación de ingresos, ya que, de no hacerlo, se pueden generar nuevos desplazamientos, por la falta de garantías para la reconstrucción de proyectos de vida digna. Asimismo, se hizo alusión a un informe de la Defensoría del Pueblo, en el que se advierte que en los procesos de reubicaciones y retornos, los derechos que tienen mayores barreras o dificultades son el de vivienda, generación de ingresos y acceso a tierras, a pesar de ser de aquellos que tienen mayor relevancia para la estabilización socioeconómica y la satisfacción del principio de dignidad.

En esta providencia también se hizo referencia concreta a los programas del INCODER para acceso a predios, entre ellos, el Subsidio Integral de Tierras. Sobre este tipo de programas se anotó que persisten problemas en su ejecución, entre los que se destacan la afectación de inmuebles por protecciones medio ambientales y la adjudicación de predios bajo esquemas de propiedad en común y proindiviso. Concretamente, en relación con este último punto, se señala que la titulación de predios bajo dicha modalidad crea incertidumbre sobre derechos y linderos individuales, lo que genera conflictos entre los comuneros.

---

<sup>41</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>42</sup> M.P. Myriam Ávila Roldán.

Del mismo modo, en el marco de este seguimiento, la Sala Especial profirió el Auto 373 de 2016<sup>43</sup>, en el que, luego de analizar la información remitida por las autoridades involucradas en el cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004, concluyó que la política actual de retornos y reubicaciones no permite que esos procesos se consoliden, lo cual hace que no representen una solución sostenible para el fenómeno de desplazamiento forzado. Asimismo, se denunció que la generación de ingresos y de empleo, como componentes de la estabilización socioeconómica, son los más rezagados y tienen altos niveles de inobservancia, lo cual es el resultado de la ausencia de un marco normativo y de política pública actualizado y cohesionado, y ello se materializa en *“una dispersión de programas desarticulados entre sí, sin enfoque diferencial, con poca cobertura y con resultados prácticos que no son siempre tangibles”* y *“en la imposibilidad de hacerle un seguimiento a la situación de la población desplazada en los distintos momentos de la ruta de estabilización socioeconómica, que permita establecer cuántas víctimas han hecho el tránsito de un momento al otro.”*

Este Tribunal también se ha pronunciado sobre casos concretos en los que se discute la necesidad de reubicar a personas o familias desplazadas en otros predios. En el año 2008, la Corte conoció una tutela interpuesta por los representantes de nueve familias víctimas del desplazamiento forzado, a las cuales el INCODER les adjudicó un terreno que no era apto para el desarrollo de proyectos productivos, pues el suelo era infértil, pedregoso y no tenía una fuente hídrica susceptible de consumo humano.

Para la Corte, la adjudicación realizada no respondió a las necesidades de los hogares desplazados, por cuanto no se les garantizó el derecho a un nivel de vida adecuado y, además, la tierra no tenía la vocación agropecuaria requerida para poder ejecutar un proyecto productivo. Si bien en otra sentencia de tutela se les había adjudicado un nuevo predio, en tal proceso no se tuvo en cuenta el criterio de las familias, ni la seguridad que debe existir en la entrega de estos subsidios, porque no se les informó en debida forma a qué título iban a ser entregados los bienes inmuebles, así como tampoco se les dio a conocer que este espacio debían compartirlo con otras personas en proceso de desmovilización, lo que podría ocasionar conflictos por la convivencia entre víctimas y posibles victimarios. De ahí que, este Tribunal ordenó reubicar a todas las familias afectadas en un nuevo terreno *“que tenga condiciones de habitabilidad, agua potable y posibilidades de establecer cultivos que les permitan obtener una subsistencia digna, pero que también tenga vocación agropecuaria que asegure su estabilización socioeconómica”*<sup>44</sup>, para lo cual se otorgó a la autoridad demandada un plazo de seis meses.

Años más tarde, en la Sentencia T-528 de 2010<sup>45</sup>, este Tribunal estudió el caso de una persona que fue víctima de desplazamiento forzado, a quien el INCORA le adjudicó un terreno que no cumplía con las condiciones mínimas

---

<sup>43</sup> M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>44</sup> Sentencia T-1115 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>45</sup> M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

de habitabilidad, ya que no contaba con agua ni con una tierra apta para cultivar y, sumado a ello, no reunía las condiciones necesarias de seguridad para él ni para su familia, pues allí era sujeto de amenazas, al parecer, por parte de grupos armados al margen de la ley. Ante este panorama y debido a la falta de respuesta por parte de la autoridad administrativa demandada, el accionante decidió renunciar al beneficio otorgado, hecho que le generó la imposibilidad de acceder a un nuevo subsidio de vivienda, toda vez que, por errores no atribuibles a él, el predio quedó a su nombre, lo cual lo descalificaba para obtener otras ayudas estatales.

En este caso, la Corte encontró que la adjudicación de la tierra desconoció el derecho a la reubicación del actor, pues los hechos denunciados, que se concretan en la falta de condiciones de habitabilidad, de seguridad y de imposibilidad de adelantar un proyecto productivo, no permitieron que se cumpliera con los parámetros mínimos para lograr el restablecimiento de sus derechos y los de su familia. También concluyó que se desconoció el derecho al *habeas data* del accionante, por cuanto en las bases de datos manejadas por las autoridades encargadas, él aparecía como propietario de un predio al que había renunciado. En vista de lo anterior, este Tribunal amparó los derechos fundamentales del actor y le permitió elegir entre la asignación de un subsidio de vivienda o la reubicación en un predio que *“tenga condiciones de habitabilidad, agua potable y posibilidades de establecer cultivos que le permitan obtener una subsistencia digna y que tenga vocación agropecuaria a fin de asegurar su estabilización socioeconómica”*, la cual debería hacerse efectiva en el término de cuatro meses.

La Sala Novena de Revisión, en la Sentencia T-076 de 2011<sup>46</sup>, abordó el caso de un grupo de campesinos que, pese a haber sido desplazados de su tierra por paramilitares, decidieron regresar a trabajarla, pero que no pudieron hacerlo porque el INCODER decidió dejar sin efectos una resolución que había declarado la extinción de dominio a favor de la Nación. Para la Corte, la revocatoria adoleció de errores materiales y formales que hacían imperiosa la necesidad de establecer la situación jurídica del bien.

En esta oportunidad, la Corte sostuvo que el desplazamiento forzado *“implica, de manera necesaria, el desarraigo de los afectados del lugar que ocupan. En ese sentido, los derechos fundamentales interferidos por ese despojo son, sin duda alguna, los que primero se ven afectados por el hecho del desplazamiento. De forma correlativa, la restitución en el acceso a la tierra es un elemento central e ineludible para la reparación integral de las víctimas”*. En criterio de esta Corporación, los derechos comprometidos respecto de la población campesina, se concretan básicamente en (i) la afectación al mínimo vital, pues el sustento de dicha población depende de la explotación económica de la tierra y (ii) el acceso a una vivienda digna, ya que, además de que dicho espacio es el que provee el sustento, también es el que asegura el derecho a la habitabilidad conforme a las condiciones del sujeto al que se dirige.

---

<sup>46</sup> M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Ese mismo año, la Corte profirió la Sentencia T-159 de 2011<sup>47</sup>, en la que se pronunció sobre el caso de una familia de desplazados que se vio obligada a abandonar una tierra que habían adquirido por ser beneficiarios de un subsidio, como consecuencia de constantes amenazas de grupos armados al margen de la ley. Según su relato, el demandante puso en conocimiento de la situación al INCODER, solicitándole que le permitiera vender el bien o que lo reubicara en un nuevo. Según se afirmó, su solicitud no se respondió favorablemente. En este caso, la Sala de Revisión consideró que la falta de acompañamiento y orientación al accionante, sumado a la exigencia desproporcionada de trámites para poder vender el bien inmueble o recibir uno nuevo, desconoció sus derechos a la vivienda digna y al mínimo vital. Con fundamento en lo anterior, ordenó la reubicación del actor en un predio con vocación agrícola, suministros básicos de agua potable y energía, condiciones de habitabilidad y saneamiento básico. Para efectos del cumplimiento de la orden, se otorgó un plazo de seis meses.

Luego, en el año 2014, la Sala Segunda de Revisión conoció el caso de 26 familias campesinas desplazadas por la violencia, a quienes el INCODER les asignó tres fincas para el desarrollo de un proyecto productivo, el cual se interrumpió por incursiones violentas de grupos armados al margen de la ley que ponían en peligro su vida e integridad física, lo que las llevó a abandonar esos terrenos, sin que, dos años después de esos hechos, fueran reubicadas en un nuevo predio. Al resolver el caso sometido a estudio, la Corte consideró que el INCODER y la UARIV habían vulnerado los derechos de las familias beneficiarias del subsidio a la reubicación y a la vida digna, al haber dilatado en el tiempo la adopción de una medida que solucionara su situación y, en consecuencia, ordenó a las autoridades accionadas que, en un término de cuatro meses, garantizaran la reubicación de los accionantes<sup>48</sup>.

En ese mismo año, la Sala Quinta de Revisión decidió en la Sentencia T-971 del año en cita<sup>49</sup>, un caso en el que 25 familias desplazadas, adjudicatarias de un bien rural, no podían explotar el bien inmueble de la forma prevista, por cuanto carecían de agua para consumo humano, así como de ayudas de bombeo hidráulico para acceder a la misma. Al abordar el asunto en concreto, la Corte advirtió que, en efecto, el predio no tenía las condiciones mínimas necesarias para asegurarle a los hogares desplazados un nivel de vida adecuado, por lo que ordenó al INCODER reubicar a las 25 familias en un terreno que, además de tener agua potable, permitiera establecer cultivos de cacao y ganadería de doble propósito. En este caso, este Tribunal dio un término de un mes para cumplir lo ordenado, atendiendo a que verificó que ya estaba en curso el proceso de reubicación.

Por otra parte, la Corte aseguró que el desarraigo del lugar de origen afecta el sustento de las familias campesinas, pues usualmente la consecución de los elementos necesarios para su subsistencia está relacionada con la

---

<sup>47</sup> M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>48</sup> Sentencia T-244 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>49</sup> Jorge Iván Palacio Palacio.

productividad de sus tierras, razón por la cual la autoridad administrativa debe velar porque los predios entregados en el marco de procesos de adjudicación de subsidios, cuenten con las condiciones necesarias para la sostenibilidad del proyecto productivo.

Más recientemente, en el año 2015, la Corte conoció dos casos relacionados con adjudicatarios de bienes rurales, que no habían podido desarrollar sus proyectos productivos. El primero de ellos, contenido en la Sentencia T-211 de 2015<sup>50</sup>, se relaciona con nueve familias integradas por personas desplazadas por la violencia, a quienes no se les transfirió la propiedad de un inmueble en el que fueron reubicados, por cuanto no era apto para la realización de proyectos productivos. Al resolver el problema planteado, la Sala Cuarta de Revisión destacó que la reubicación y restitución a favor de la población desplazada *“resulta de vital importancia, pues el verse obligados a abandonar [la tierra] implica, a su vez, la privación de los derechos sobre [su] explotación[,] como principal fuente de estabilidad social, laboral, económica y familiar. Esto si se tiene en cuenta que, de acuerdo con los índices actuales de desplazamiento, la gran mayoría de la población afectada proviene de zonas rurales, siendo la actividad agrícola la principal o única fuente de sostenimiento para dichas familias.”*

El segundo y último caso de este recuento jurisprudencial corresponde a la Sentencia T-558 de 2015<sup>51</sup>, en el que una familia indígena, víctima de desplazamiento forzado, acudió a la acción de tutela, por cuanto no pudo desarrollar el proyecto productivo en el terreno que le adjudicó el INCODER, ya que en él existía una ocupación de hecho, con posesión anterior a la entrega del bien, lo cual impedía el desarrollo de cualquier actividad productiva. En este caso, la Corte abordó la problemática del desplazamiento y el desarraigo desde una perspectiva que tuvo en cuenta la relación que tiene la población indígena con el territorio. Al respecto, manifestó lo siguiente:

“La población afectada se ve privada intempestivamente de su única fuente de ingresos cuando se ve obligada a abandonar su propiedad, pues al ser mayoritariamente campesina o indígena, depende total o significativamente de la explotación de la tierra. En esta medida, las Salas de Revisión de esta Corporación han observado con preocupación cómo justo después del desplazamiento viene el empobrecimiento crítico de sus víctimas y la vulneración de sus otros derechos fundamentales, cuyo goce efectivo suele presuponer un mínimo nivel de ingresos y un lugar digno de residencia. Tal es la estrecha conexión que ha detectado la Corte entre la estabilización socioeconómica de la población afectada y el disfrute de sus garantías constitucionales, que ha condicionado, también, la superación del ciclo del desplazamiento forzado al auto sostenimiento de las víctimas.”

---

<sup>50</sup> Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>51</sup> M.P. María Victoria Calle Correa.

De acuerdo con lo expuesto, la Corte llegó a la conclusión acerca de que el desplazamiento forzado implica el desarraigo de las víctimas sobre sus propiedades y sus tierras, quienes, al verse obligados a abandonarlas, también pierden los derechos sobre su explotación, como principal fuente de estabilidad socioeconómica. De ahí que, una vez la persona desplazada regresa a los predios que poseía y puede trabajarlos, se rompe el ciclo vulnerador de derechos a causa del desplazamiento, porque así, a través de sus propios medios, las personas pueden satisfacer sus necesidades básicas, dentro de las cuales están la vivienda, la educación, la salud y la seguridad alimentaria<sup>52</sup>. De suerte que, cuando una persona logra subsistir por sus propios medios, la intervención estatal se torna innecesaria, en tanto ya tiene capacidad para satisfacer sus necesidades básicas, sin requerir de medidas de carácter asistencial.

3.5.5. De lo anterior se desprende que, como se evidenció con la normativa y la jurisprudencia expuesta, no es suficiente que el Estado entregue un predio a la persona víctima de desplazamiento forzado, para que se entiendan satisfechas sus obligaciones en materia de estabilización socioeconómica, ya que las autoridades involucradas deben asegurar que los inmuebles que sean otorgados cumplan con condiciones de vocación productiva, a fin de que puedan satisfacer sus derechos fundamentales comprometidos, como lo son el derecho a la vida digna, a la vivienda digna y al mínimo vital.

### **3.6. Caso concreto**

3.6.1. Según se expuso en el acápite de antecedentes, el señor John Alexander Zúñiga Polania está inscrito en el RUV por el hecho victimizante de desplazamiento forzado y participó, junto con 18 familias más, en una convocatoria pública que realizó el extinto INCODER en el año 2011 para el otorgamiento de un subsidio integral dirigido a la compra de tierras a grupos poblacionales específicos, entre ellos, a los desplazados. Una vez finalizadas todas las etapas de la convocatoria, la autoridad decidió otorgar el apoyo económico al accionante y a 15 familias<sup>53</sup>, para el desarrollo de un proyecto que consistía en la siembra de café y caña panelera en unos predios escogidos por los proponentes y avalados administrativamente, los cuales están localizados en el municipio de Villahermosa (Tolima).

El subsidio otorgado correspondió a \$579.974.400, de los cuales \$ 460.000.000 debían ser destinados a la compra en común y proindiviso del predio y \$ 119.974.400 para apoyar las labores a ejecutar sobre él. Como lo relató el accionante, en el año 2015, se perfeccionó la compra del inmueble y a su familia le correspondió, por sorteo entre los comuneros, una parte de la montaña en la que sembraron una hectárea de café.

Posteriormente, en el mes de junio del año 2016, cuando se disponían a expandir sus cultivos dentro del área asignada, la Alcaldía de Villahermosa y

---

<sup>52</sup> Ver Sentencia T-558 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>53</sup> Como se detalló en los antecedentes, el número de familias beneficiarias se disminuyó, por cuanto algunos de ellos renunciaron o tuvieron algún impedimento para recibir el subsidio.

la Corporación Autónoma Regional del Tolima le informaron que, por corresponderle la parte alta de la montaña, lugar donde nacen quebradas y microcuencas, no era posible continuar con la labor de cultivo, pues estaba prohibido realizar tala de árboles.

Después de solicitar sin éxito a la Agencia Nacional de Tierras una solución a su problema, al actor acudió a la acción de tutela en busca de la protección de sus derechos de petición, debido proceso, mínimo vital, vida digna y del derecho de la población desplazada a la reubicación.

3.6.2. Para determinar si existió vulneración de los mencionados derechos, en primer lugar, se estudiará si se desconocieron las garantías que amparan el ejercicio del derecho de petición; en seguida, se pasará a examinar si la ANT, con la decisión de no reubicar al accionante en un predio en el que pueda ejercer la actividad productiva para la cual fue destinado el subsidio, infringió sus derechos al debido proceso, al mínimo vital, a la vida digna y a la reubicación como víctima de desplazamiento forzado.

3.6.3. En cuanto al primer punto, cabe señalar que el derecho de petición está consagrado en el artículo 23 del Texto Superior como una garantía fundamental de las personas que otorga escenarios de diálogo y participación con el poder público<sup>54</sup> y que posibilita la satisfacción de otros derechos constitucionales en el marco del Estado social de derecho<sup>55</sup>. Su contenido está dado en la posibilidad de presentar solicitudes de manera respetuosa ante las autoridades públicas o ante los particulares en los casos previstos en la ley<sup>56</sup>, surgiendo a cargo de sus destinatarios el deber de recibir las, tramitarlas y resolverlas de forma clara, oportuna, suficiente y congruente con lo pedido.

En relación con lo expuesto y con énfasis en la obligación de tramitar y resolver las peticiones, esta Corporación ha señalado que la respuesta que se brinde debe cumplir, por lo menos, con los siguientes requisitos: (i) debe ser concedida de manera pronta y oportuna, esto es, dentro del término legal dispuesto para el efecto<sup>57</sup>; (ii) su contenido debe dar una solución de fondo y acorde con las cargas de claridad, efectividad, suficiencia y congruencia<sup>58</sup>; y

---

<sup>54</sup> *“Artículo 23.- Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.”*

<sup>55</sup> Véanse, entre otras, las Sentencias T-377 de 2000, T-661 de 2010, T-880 de 2010, T-173 de 2013, T-556 de 2013, T-086 de 2015 y T-332 de 2015. Para ahondar en la relación del derecho de petición con otros derechos fundamentales se puede consultar la Sentencia C-951 de 2014, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

<sup>56</sup> CPACA, arts. 24 y ss.

<sup>57</sup> El artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo modificado por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015) dispone que, por regla general, las peticiones deberán ser contestadas dentro de los 15 días siguientes a su recepción, sin perjuicio de que la ley pueda exigir un término diferente para atender circunstancias específicas de cada caso concreto. De no ser posible la respuesta antes de que se cumpla con el plazo consagrado en el ordenamiento jurídico, se deberán explicar los motivos de la demora y señalar el término en el cual se procederá a resolver la cuestión.

<sup>58</sup> En lo que atañe al contenido de la respuesta al derecho de petición, este Tribunal ha sido enfático en señalar que el mismo debe ser (i) claro, lo que significa que los argumentos deben resultar comprensibles para el peticionario; e igualmente debe ser de (ii) fondo, lo cual implica que la autoridad a quien se dirige la solicitud, según su competencia, *“está obligada a pronunciarse de manera completa y detallada sobre todos los asuntos indicados en la petición, excluyendo referencias evasivas o que no guardan relación con el tema planteado”*. Sentencia T-667 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Por lo demás, la Corte también ha

(iii) la decisión que se adopte debe ser puesta en conocimiento del interesado con prontitud<sup>59</sup>.

La Sala encuentra que el actor cuestiona por vía de tutela la respuesta que le dio la ANT a su solicitud de reubicación, la cual considera vulneratoria de su derecho de petición. Visto el expediente, la Sala destaca que, en primer lugar, aunque la Agencia demandada incumplió con el término establecido en la ley para dar respuesta, en el caso concreto esa circunstancia no afectó el derecho del accionante, toda vez que para el momento de interposición de la tutela ya había un pronunciamiento de la autoridad que, aunque tardío, se produjo, dándole la oportunidad al solicitante de acudir ante el juez constitucional.

En segundo lugar, más allá de la inobservancia del plazo legal, la decisión adoptada se puso en conocimiento del interesado en un término razonable, pues mientras la solicitud tiene fecha de radicado del 21 de diciembre de 2017<sup>60</sup>, la respuesta data del 31 de enero de 2018<sup>61</sup>.

En tercer lugar, la Sala considera que la respuesta de la Agencia, aunque desfavorable a los intereses del señor Zúñiga Polania, resolvió de fondo su solicitud, cumpliendo con las cargas de claridad, efectividad, suficiencia y congruencia. En efecto, el accionante solicitó la reubicación de su familia a un predio en el cual pudiera trabajar la tierra y así cumplir con sus obligaciones crediticias y con el establecimiento de un proyecto productivo, a lo que la ANT respondió señalando las normas que rigen la asignación de los subsidios, de las cuales derivó la imposibilidad de acceder a la solicitud de reubicación, en los casos en que no medie una orden judicial.

Por lo anterior, la Corte procederá a confirmar parcialmente la decisión de los jueces de instancia, en lo que tiene que ver con la negativa de amparar el derecho de petición invocado por el accionante.

3.6.4. Dicho lo anterior, pasa la Sala a examinar si la respuesta que dio la accionada al señor Zúñiga Polania desconoce sus derechos al debido proceso, al mínimo vital, a la vida digna y a la reubicación, en tanto no accedió a su solicitud de asignarle un nuevo predio, en el cual pudiera desarrollar un proyecto productivo y así, por esa vía, lograr su estabilización socioeconómica.

---

indicado que la respuesta tiene que ser “(iii) suficiente, como quiera que [debe] res[olver] materialmente la petición y satisf[acer] los requerimientos del solicitante, sin que por ello excluya la posibilidad de que la respuesta sea negativa a las pretensiones del peticionario; (iv) efectiva, si soluciona el caso que se plantea y (v) congruente si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, lo que supone que la solución o respuesta verse sobre lo preguntado y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición, sin que se [descarte] la posibilidad de suministrar información adicional que se encuentre relacionada con la petición propuesta”. Sentencia T-556 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>59</sup> La solución que se adopte debe ser puesta en conocimiento del interesado con prontitud, pues, de lo contrario, su omisión se equipara a una falta de respuesta. Así lo ha destacado la Corte en la Sentencia T-839 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis, al sostener que “si lo decidido no se da a conocer al interesado, el efecto en uno y otro caso es el mismo desde el punto de vista de la insatisfacción del derecho.”.

<sup>60</sup> Folio 48 del cuaderno principal.

<sup>61</sup> Folio 51 del cuaderno principal.

Al analizar el expediente, este Tribunal observa que el accionante, su esposa y los demás beneficiarios se presentaron de manera colectiva a la Convocatoria SIT-01-2011, tal como lo permitían los términos de referencia<sup>62</sup>, por lo que la titulación de los bienes inmuebles fue hecha en común y proindiviso, es decir, ninguno de los 16 grupos familiares beneficiarios fue designado como propietario de un lote en específico, sino de una dieciseisava parte de la totalidad del inmueble. Así las cosas, como se alega en el escrito de oposición, es cierto que el entonces INCODER no fue quien determinó que el actor y su familia únicamente iban a tener una hectárea productiva, sino que ello se produjo, como se reconoce a lo largo del proceso de amparo, por la división que hicieron los mismos comuneros de los predios adquiridos.

Adicionalmente, también debe destacarse que la modalidad del subsidio al que aspiraron los ahora beneficiarios, implicaba proponer el predio que sería objeto de compra con el monto entregado por el extinto INCODER, y que a este último le correspondía verificar que el terreno cumpliera con las condiciones descritas en los términos de referencia, las cuales, como se explicó, consistían en una determinada extensión, ubicación, disponibilidad de aguas, calidad del suelo, superficie agropecuaria utilizable y un límite en el valor de las mejoras no útiles.

En este orden de ideas, se observa que, una vez propuesto el predio por los aspirantes, el INCODER procedió a realizar las verificaciones del caso y, en lo que tiene que ver con la *superficie agropecuaria utilizable*, se certificó –en ese momento– por la Corporación Autónoma Regional del Tolima que los predios propuestos no hacían parte de áreas incluidas dentro del Sistema Nacional de Áreas Nacionales Protegidas, por lo que –se suponía– no existían restricciones para explotación agrosilvopastoril<sup>63</sup>. En todo caso, en dicho certificado consta una anotación sobre la existencia de un relicto boscoso y una quebrada que deben ser protegidos y conservados con su nacimiento y rondas hídricas. En línea con lo anterior, al observar la evaluación de los requisitos mínimos que realizó la autoridad administrativa, se advierte que la superficie agropecuaria utilizable de la tierra es de 72.354 Ha, lo cual equivale al 85.05%, es decir, es superior al 80% del área total del predio, como lo exigían los términos de referencia<sup>64</sup>.

De esta manera, en principio, no se encuentra que la actuación del entonces INCODER haya contrariado los requisitos obligatorios de la convocatoria, ni tampoco que estuviera viciada de irregularidades que hayan llevado a que la parte que le correspondió al accionante, no contara con los requerimientos mínimos para adelantar un proyecto productivo. Sin embargo, al revisar el material probatorio que obra dentro del expediente, se advierte que, en efecto, la tierra que por sorteo le correspondió al señor Zúñiga Polania no pudo ser aprovechada, ya que –según su relato– sólo pudo sembrar una hectárea de

---

<sup>62</sup> A folio 33 del cuaderno de revisión se encuentra el punto 1.4. de los términos de referencia, y en ellos está establecido que el aspirante es quien se presenta de manera individual o colectiva para acceder al subsidio integral de tierras.

<sup>63</sup> Archivo DI-CUN-006 CJ 161-12, folio 170, contenido en el CD aportado en sede de revisión, obrante a folio 115.

<sup>64</sup> Ver numeral 3.2.1.1. de esta providencia.

café, pues tanto la Alcaldía de Villahermosa como la Corporación Autónoma del Tolima, al realizar una visita al lugar, concluyeron que no era posible el aprovechamiento de las demás hectáreas asignadas, ya que estas están ubicadas en una zona boscosa, en la que está prohibida la tala de árboles. Lo anterior, pese a que las hectáreas productivas del proyecto eran 72, de suerte que, en promedio, a cada familia le debería corresponder un poco más de cuatro hectáreas aprovechables.

Así las cosas, la Sala destaca que el INCODER, ahora ANT, cuando asignó el subsidio al accionante en el año 2015, satisfizo su derecho a la reubicación como víctima del conflicto armado, ya que dicha subvención especial se le otorgó en su calidad de víctima del desplazamiento forzado y, con ello, se logró su regreso a una tierra que, aunque no fue la misma que debió abandonar, si le permitía obtener los ingresos para procurarse una vida digna y sin carencias mínimas<sup>65</sup>. Sin embargo, no es posible entender que la actuación de las autoridades encargadas de gestionar y manejar la entrega de subvenciones a personas desplazadas se agote con su asignación. En efecto, en casos como el que es objeto de pronunciamiento, es deber de las autoridades dirigir sus actuaciones a lograr el fin último de la asignación de estas ayudas estatales que, como fue expuesto en las consideraciones de esta providencia, consiste en que las víctimas del conflicto armado superen el estado de desplazamiento, a través del otorgamiento de las herramientas que les permitan obtener los recursos para subsistir de forma autónoma.

Por consiguiente, se evidencia que el INCODER, ahora ANT<sup>66</sup>, desconoció el derecho al debido proceso administrativo del accionante, al omitir realizar un seguimiento posterior a la adjudicación y, con ello, evitar que la partición material del predio culminara con el detrimento del proyecto productivo de una familia por una limitación ambiental, máxime cuando desde la verificación de los requisitos se conoció que CORTOLIMA advirtió la existencia en esos terrenos de un relicto boscoso y una quebrada que debían preservarse. De lo anterior se deriva que, una vez el actor puso en conocimiento la situación que se presentaba con ocasión de los informes y visitas de las autoridades locales y ambientales, respecto de la prohibición de continuar cultivando en la zona asignada, la ANT debió realizar las verificaciones necesarias para proceder a otorgar una solución al señor Zúñiga Polania, con el fin de que pudiera beneficiarse efectivamente del subsidio.

---

<sup>65</sup> En efecto, en los términos de referencia de la Convocatoria SIT 2011, contenidos a folio 77 del cuaderno de revisión, se presentó el subsidio a otorgar así: *“De conformidad con lo establecido en la Ley 160 de 1994, el Decreto 2000 de 2009, el acuerdo 022 de 1995, la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de Seguimiento incluidos los de 2010, en el presente documento se define el marco general de la convocatoria y los términos de referencia para adelantar el Programa de Facilitación del Acceso a la propiedad de la Tierra a la población: campesina, personas víctimas del desplazamiento, mujeres víctimas del desplazamiento, negros, indígenas ROM y profesionales y expertos de las ciencias agropecuarias”*. (Subrayas fuera del texto original).

<sup>66</sup> Concretamente, la Agencia Nacional de Tierras incumplió la función asignada en el numeral 12 del artículo 4° del Decreto 2363 de 2015, consistente en: *“Hacer el seguimiento a los procesos de acceso a tierras adelantados por la Agencia, en cualquiera de sus modalidades y aquellos que fueron ejecutados por el INCODER o por INCORA, en casos en que haya lugar.”*

Así pues, se llega a la conclusión que con la omisión de seguimiento se afectan los derechos que como víctima del conflicto armado le asisten al accionante y, además, se trunca el cumplimiento del fin de los procesos de reubicación, esto es, la estabilización socioeconómica, toda vez que, a partir de la imposibilidad de ejecutar el proyecto productivo, se le está impidiendo a él y a su familia romper el ciclo de vulneración de derechos que implica el desplazamiento forzado, concretamente de los derechos al mínimo vital y a la vida digna. En la práctica, la solución que les otorgó el Estado no les permite obtener los medios económicos para vivir dignamente, regresando a un estado de carencia de los mínimos básicos para subsistir de forma autónoma.

Dicho lo anterior, para la Sala, resulta evidente que habrá de ampararse los derechos fundamentales del señor Zúñiga Polania y, en consecuencia, deberá ordenarse a la Agencia Nacional de Tierras que otorgue al actor una solución que le permita ejecutar un proyecto productivo para lograr su estabilización socioeconómica y la de su familia.

3.6.5. Una vez establecida la necesidad de conceder el amparo, se procederá a estudiar la normatividad que rige a los subsidios para la compra de tierras y el apoyo del proyecto productivo, para, con base en ello, dictar la orden correspondiente.

Para comenzar, cabe mencionar que, en el año 2014, cuando se profirió la resolución que le adjudicó el subsidio al señor Zúñiga Polania, estaba vigente el artículo 63 de la Ley 1450 de 2011<sup>67</sup>, que modificó el artículo 20 de Ley 160 de 1994, que creaba un subsidio con cargo al presupuesto del INCODER, el cual cubriría el 100% del valor de la tierra y/o de los requerimientos financieros para establecer un proyecto productivo. La anterior ayuda fue la que se le adjudicó al accionante y a su familia, mediante la Resolución No. 8243 de 2014, luego modificada por la Resolución No. 901 de 2015.

Para el momento en que el actor solicitó su reubicación en un predio en el que pudiera ejercer una actividad productiva, la Agencia Nacional de Tierras le informó que estaba vigente la Ley 1753 de 2015, la cual establecía el mismo subsidio integral<sup>68</sup>. Su reglamentación estaba contenida en el Acuerdo 05 de

---

<sup>67</sup> Ley 1450 de 2011. “**Artículo 63. Subsidio Integral de Reforma Agraria.** Modifíquese el artículo 20 de la Ley 160 de 1994 el cual quedará así: // “**Artículo 20.** Establézcase un Subsidio Integral de Reforma Agraria, con cargo al presupuesto del INCODER, que podrá cubrir hasta el 100% del valor de la tierra y/o de los requerimientos financieros para el establecimiento del proyecto productivo agropecuario, según las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios. // Este subsidio será equivalente al valor de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) y será otorgado por una sola vez, con arreglo a las políticas y a los criterios de planificación, focalización, priorización, exigibilidad y calificación que, para el efecto, determine el Gobierno Nacional a través del INCODER. Quienes hayan sido beneficiarios del subsidio exclusivamente para la compra de tierras, podrán ser objeto del presente subsidio únicamente por el monto destinado a cubrir los requerimientos financieros para el establecimiento del proyecto productivo agropecuario. // El subsidio será asignado a través de procedimientos de libre concurrencia, por convocatorias abiertas a los pequeños productores, salvo los casos excepcionalmente definidos por el Consejo Directivo del INCODER y como medida compensatoria cuando no sea posible adelantar la restitución de los predios despojados, en los cuales el subsidio podrá ser asignado directamente. // Con los recursos destinados para el subsidio integral en cada vigencia, se dará prioridad a la atención de las solicitudes pendientes que resultaron viables en convocatoria anterior. (...)”.

<sup>68</sup> Ley 1753 de 2015. “**Artículo 101. Subsidio Integral de Reforma Agraria.** Modifíquese el artículo 20 de la Ley 160 de 1994, el cual quedará así: “**Artículo 20. Subsidio Integral de Reforma Agraria.** Establézcase un

2016 expedido por la ANT. A partir de la normatividad en comento, la citada entidad explicó que la reubicación de un beneficiario en otro bien inmueble no procedía por solicitud de parte, sino, excepcionalmente, por una sentencia judicial que así lo dispusiera. Precisamente, al examinar el citado Acuerdo 05 de 2016, se observa que este contemplaba dos escenarios para la reubicación de beneficiarios de subsidios por orden judicial: el primero, al momento de verificar el cumplimiento de los requisitos y de advertir la inexistencia de prohibiciones para el otorgamiento del auxilio; y, el segundo, al realizar la priorización de las personas para su asignación.

En efecto, en cuanto al primer escenario, el parágrafo 2 del artículo 8 del Acuerdo 05 de 2016 disponía que: *“Las personas naturales favorecidas por una sentencia judicial que ordene a la ANT la adjudicación del SIRA o la reubicación en beneficio de aquellas, están exentas de la aplicación de los requisitos y prohibiciones establecidas en el presente Acuerdo<sup>69</sup>.”*; mientras que, a diferencia de lo expuesto, el otro escenario se consagraba en el artículo 11 del Acuerdo en cita, al enlistar como un criterio de priorización a favor del sujeto, el haber sido favorecido con una sentencia que ordenara a la Agencia Nacional de Tierras su adjudicación o reubicación<sup>70</sup>.

---

*Subsidio Integral de Reforma Agraria, con cargo al presupuesto del INCODER o la entidad que haga sus veces, que podrá cubrir hasta el cien por ciento (100%) del valor de la tierra y/o de los requerimientos financieros para el establecimiento del proyecto productivo agropecuario, según las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios. // Este subsidio será equivalente al valor de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) y será otorgado por una sola vez a familias campesinas de escasos recursos, con arreglo a las políticas y a los criterios de planificación, focalización, priorización, exigibilidad y calificación que, para el efecto, determine el Gobierno nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Quienes hayan sido beneficiarios del subsidio exclusivamente para la compra de tierras, podrán ser objeto del presente subsidio únicamente por el monto destinado a cubrir los requerimientos financieros para el establecimiento del proyecto productivo agropecuario. // El subsidio será asignado de manera focalizada a través de procedimientos de libre concurrencia en las zonas del país seleccionadas en el marco de intervenciones integrales para promover el desarrollo rural, conforme a la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional. // Cuando no existan zonas rurales con intervenciones integrales para promover el desarrollo rural, o existiendo no sea viable la asignación del subsidio al interior de ellas, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá focalizar su asignación en otras zonas conforme a la reglamentación que expida el Consejo Directivo del INCODER. Los recursos destinados para el subsidio integral se priorizarán para la atención de las solicitudes pendientes que resultaron viables en la vigencia anterior.”*

<sup>69</sup> Los requisitos establecidos en el artículo 8 del referido Acuerdo, consisten en: “a) Ser colombiano mayor de dieciséis (16) años de edad; b) Tener tradición en labores rurales o derivar de las actividades agrícolas, pecuarias, acuícolas, forestales y/o pesqueras, la mayor parte de sus ingresos; c) Estar en condición de vulnerabilidad; d) Estar vinculado a la zona rural focalizada, con una antigüedad no menor a cinco (5) años.”. Mientras que las prohibiciones para la adjudicación, contenidas en el artículo 9 se concretan en: “a) El sujeto de atención sea propietario de predios rurales y/o urbanos, excepto que en este último caso se trate de vivienda de interés social prioritario; b) El sujeto de atención haya sido adjudicatario de titulación de terrenos baldíos, de subsidio para la adquisición de tierras o de bienes fiscales o patrimoniales, salvo que por orden judicial proceda una reubicación o una nueva adjudicación; c) El sujeto de atención sea requerido por las autoridades para el cumplimiento de pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme; d) El sujeto de atención presente inhabilidades fiscales y/o disciplinarias; e) El sujeto de atención posea activos totales que superen los doscientos ochenta y cuatro (284) SMLMV al momento de presentarse al proceso de adjudicación; f) El sujeto de atención sea servidor público.”

<sup>70</sup> Acuerdo 05 de 2016. **Artículo 11. Criterios de priorización.** Los sujetos de atención identificados dentro las zonas focalizadas, se someterán a una calificación conforme a los siguientes factores y puntajes: (...) f) Favorecidos con sentencias judiciales (cincuenta –50– puntos): se asignarán cincuenta (50) puntos a los sujetos de atención que acrediten ser favorecidos con sentencias judiciales que ordenen a la ANT la adjudicación o la reubicación en beneficio de ellos; (...).”

En tal virtud, se constata que, en la normatividad anterior, Ley 1753 de 2015, sí estaba contemplada y reglamentada la situación que se presentaba con los beneficiarios, quienes, una vez adjudicado el subsidio, se enfrentaban a situaciones que les impedían realizar una actividad económica en el predio objeto de la ayuda estatal y dicha situación era reconocida por un juez en una sentencia. Ejemplo de ello es la Resolución No. 1529 del 23 de octubre de 2017, en la cual la ANT, en cumplimiento de la orden de un juez de tutela, dispuso adjudicar nuevamente un Subsidio Integral de Reforma Agraria a una beneficiaria y a su núcleo familiar<sup>71</sup>.

Ahora bien, como lo explicó la Agencia Nacional de Tierras, la Ley 1753 de 2015, que modificó la Ley 160 de 1994, fue derogada por el Decreto Ley 902 de 2017 *“Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”*. En este Decreto, como se dijo en la parte considerativa de esta providencia, están contenidas las medidas para implementar la Reforma Rural Integral, en desarrollo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

A través de este Decreto Ley, que constituye el marco normativo actualmente vigente en la materia, se busca beneficiar al trabajador del campo (entre los cuales se encuentran las víctimas del desplazamiento forzado) con el acceso a tierras y proyectos productivos. Con tal fin, se dispone que los programas sobre la materia deben contar con esquemas que permitan la incorporación de proyectos productivos que cumplan con condiciones de sostenibilidad social y ambiental, con asistencia técnica y que logren promover el bienestar de los adjudicatarios.

Dentro de este esquema normativo, se consagra el Subsidio Integral de Acceso a Tierras (SIAT), que consiste en *“un aporte estatal no reembolsable, que podrá cubrir hasta el cien por ciento (100%) del valor de la tierra y/o de los requerimientos financieros para el establecimiento del proyecto productivo para los sujetos de que tratan los artículos 4 y 5<sup>72</sup> del presente*

---

<sup>71</sup> En este caso el Tribunal Superior de Sincelejo ordenó al INCODER adelantar las gestiones que garantizaran a reubicación de las familias beneficiarias del proyecto D1-SUC-056/2011 en una tierra apta para el desarrollo del proyecto agrícola para el cual se otorgó el subsidio, lo cual debería suceder en un término no mayor a dos años. Para efecto del cumplimiento del fallo, la ANT procedió a revocar la resolución de asignación de la anterior subvención, para suprimir los efectos jurídicos del acto administrativo que condujo a la consolidación de la propiedad sobre el anterior predio, y así ordenó la entrega del nuevo subsidio, por un monto de 125 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

<sup>72</sup> Decreto Ley 902 de 2017. **“Artículo 4. Sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito.** *Son sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito los campesinos, campesinas, trabajadores, trabajadoras y las asociaciones con vocación agraria o las organizaciones cooperativas del sector solidario con vocación agraria y sin tierra o con tierra insuficiente, así como personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento con el fin, entre otros, de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción alimentaria, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada, que cumplan concurrentemente los siguientes requisitos: // 1. No poseer un patrimonio neto que supere los doscientos cincuenta (250) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de participar en el programa de acceso a tierras. // 2. No ser propietario de predios rurales y/o urbanos, excepto que se trate de predios destinados exclusivamente para vivienda rural o urbana, o que la propiedad que ostente no tenga condiciones físicas o jurídicas para la implementación de un proyecto productivo. // 3. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras, salvo que se demuestre que las*

decreto. // Las personas descritas en el artículo 4 (...), que hayan sido beneficiarias de entregas o dotaciones de tierras bajo modalidades distintas a las previstas [en esta regulación], podrán solicitar el subsidio de que trata el presente artículo únicamente para la financiación del proyecto productivo.” Para obtener este subsidio y otras formas de acceso a tierras contempladas en el mencionado Decreto<sup>73</sup>, las personas tienen que estar inscritas en el Registro de Sujetos de Ordenamiento Social (RESO), como herramienta que consigna a todos los individuos y comunidades cuyas relaciones con la tierra deben ser resueltas, tramitadas o gestionadas por la Agencia. Este registro se puede conformar por distintas entradas, entre las que

---

extensiones de tierra a las que accedió son inferiores a una UAF. // 4. No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento o estar cumpliendo una pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme, sin perjuicio de los tratamientos penales diferenciados que extingan la acción penal o la ejecución de la pena. // 5. No haber sido declarado como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza. En este último caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación. // También serán sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito quienes además de lo anterior, sean propietarios, poseedores u ocupantes despojados de su predio, y no clasifiquen como sujetos de restitución de tierras de conformidad con el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011. // **Parágrafo 1.** Las personas que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto ley hayan sido declaradas o pudieren declararse como ocupantes indebidos o estén incursas en procedimientos de esta naturaleza, que ostenten las condiciones socioeconómicas y personales señaladas en el presente artículo serán incluidas en el RESO siempre que suscriban con la autoridad competente un acuerdo de regularización de la ocupación que prevea como mínimo la progresiva adecuación de las actividades de aprovechamiento del predio a las normas ambientales pertinentes y la obligación de restituirlo, cuando hubiere lugar a ello, una vez se haya efectuado la respectiva reubicación o reasentamiento. Lo anterior sin perjuicio de la zonificación ambiental y el cierre de la frontera agrícola. // Los ocupantes indebidos en predios o territorios a los que se refiere el artículo 22 del presente decreto ley, serán incluidos en el RESO sin que se exija lo previsto en el inciso anterior. // **Parágrafo 2.** Para efectos del ingreso al RESO a título gratuito de quienes tengan tierra insuficiente, al momento del cómputo del patrimonio neto, la Agencia Nacional de Tierras omitirá el valor de la tierra, siempre que se compruebe que la persona no tiene capacidad de pago. // **Parágrafo 3.** Para efectos del ingreso al RESO a título gratuito, al momento del cómputo del patrimonio, la Agencia Nacional de Tierras podrá omitir el valor de la vivienda siempre que su estimación atienda los rangos para la vivienda de interés social o prioritaria, según corresponda, y siempre que se compruebe que la persona no tiene capacidad de pago. // **Parágrafo 4.** Para que las cooperativas o asociaciones a las que se hace referencia en este artículo puedan ser sujetos de acceso a tierra o formalización, todos sus miembros deberán cumplir individualmente con las condiciones establecidas en el RESO”. **Artículo 5. Sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito.** Son sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito las personas naturales o jurídicas que no tengan tierra o que tengan tierra en cantidad insuficiente y que cumplan en forma concurrente los siguientes requisitos: // 1. Poseer un patrimonio neto que supere los doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes y que no exceda de setecientos (700) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de participar en el programa de acceso a tierras. // 2. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras, salvo que se demuestre que las extensiones de tierra a las que accedió son inferiores a una UAF. // 3. No ser propietario de predios rurales y/o urbanos, excepto que se trate de predios destinados para vivienda rural y/o urbana; // 4. No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento o estar cumpliendo una pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme. // 5. No haber sido declarado como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza. En este último caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación. // También serán sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito quienes además de lo anterior, sean propietarios, poseedores u ocupantes despojados de su predio, y no clasifiquen como sujetos de restitución de tierras de conformidad con el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011. // **Parágrafo.** Las personas que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto ley hayan sido declaradas o pudieren declararse como ocupantes indebidos o estén incursas en procedimientos de esta naturaleza, que ostenten las condiciones socioeconómicas y personales señaladas en el presente artículo serán incluidas en el RESO siempre que suscriban con la autoridad competente un acuerdo de regularización de la ocupación que prevea como mínimo la progresiva adecuación de las actividades de aprovechamiento del predio a las normas ambientales pertinentes y la obligación de restituirlo, cuando hubiere lugar a ello, una vez se haya efectuado la respectiva reubicación o reasentamiento. Lo anterior sin perjuicio de la zonificación ambiental y el cierre de la frontera agrícola. // Los ocupantes indebidos en predios o territorios a los que se refiere el artículo 22 del presente decreto ley, serán incluidos en el RESO sin que se exija lo previsto en el inciso anterior.”.

<sup>73</sup> Estas son: adjudicación directa y crédito especial de tierras.

se halla, la solicitud de parte y las decisiones judiciales que ordenen efectuar alguna gestión a cargo de la ANT.

En complemento de lo anterior, la norma por la cual se expide el “*Reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad [y] el Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad*”, esto es, la Resolución 740 de 2017, establece unos factores de calificación y de asignación de puntajes de los aspirantes a alguna de las formas de acceso a tierras. Puntualmente, el artículo 45 consagra los siguientes factores: (i) el patrimonio; (ii) estar vinculado a una organización campesina; (iii) ser víctima del conflicto; (iv) el puntaje del SISBEN; (v) el tiempo de permanencia en el RESO; (vi) el número de personas a cargo; (vii) ser beneficiarios de restitución<sup>74</sup>; (viii) ser ocupantes de territorios étnicos; (ix) la experiencia en actividades agropecuarias, pecuarias, acuícolas o forestales y de economía de cuidado; (x) la vinculación rural al municipio o región; (xi) el haber ocupado irregularmente baldíos y luego haber regularizado su ocupación; (xii) la realización de actividades de erradicación de cultivos ilícitos y (xiii) la educación o formación en ciencias agropecuarias, ambientales o afines a estas.

El contraste normativo que se observa entre el régimen anterior (Ley 1753 de 2015 y Acuerdo 05 de 2016) respecto del régimen vigente (Decreto Ley 902 de 2017 y Resolución 740 de 2017) lleva a concluir que, mientras en el primero sí estaba contemplada la situación que se presentaba con los beneficiarios, quienes, una vez adjudicado el subsidio, se enfrentaban a situaciones que les impedían realizar una actividad económica en el predio objeto de la ayuda estatal y dicha situación era reconocida por un juez en una sentencia, en la normatividad actual no existe una ruta para que el funcionario administrativo dé cumplimiento a una orden judicial de reubicación, a favor de una persona que, con anterioridad, hubiese sido beneficiaria de un subsidio que incluyera la asignación de tierras. Adicionalmente, como lo anota la Agencia, en estos momentos, “*(...) se [está] surtiendo el procedimiento para la expedición de la normatividad que reglamente lo pertinente al otorgamiento del Subsidio Integral de Acceso a Tierra –SIAT–, y defina el programa respectivo para el cumplimiento de dicho propósito*”<sup>75</sup>

3.6.6. A pesar de la ausencia de una ruta para que la ANT dé cumplimiento a una orden judicial de reubicación en favor de un beneficiario de un subsidio, no puede invocarse la existencia de un vacío legal o reglamentario sobre la materia, para no adoptar medidas que, derivadas de la garantía de reubicación de la población en condición de desplazamiento, subyacen como regla implícita para resolver el caso *sub-judice*.

---

<sup>74</sup> Esta calificación la tienen los “*aspirantes que tengan la condición de beneficiarias de la política de restitución, segundos ocupantes que hayan recibido compensación o alguna medida de atención o víctimas de desplazamiento que hayan recibido atención y reparación en forma de acceso a tierra. La puntuación será duplicada cuando la atención recibida por dichas personas no haya implicado la entrega, adjudicación o reconocimiento de derechos de propiedad.*”

<sup>75</sup> Folio 65 del cuaderno de revisión.

3.6.7. Así, en el presente asunto, para dar cumplimiento a la orden de reubicación del actor, la ANT deberá proceder inmediatamente a su inclusión el RESO –o en la base de datos que provisionalmente esté utilizando<sup>76</sup>– y, en un término que no podrá superar los nueve (9) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, deberá adjudicarle un subsidio para la compra de un terreno en el cual pueda ejercer un proyecto productivo<sup>77</sup>, para lo cual deberá atender a los principios de voluntariedad, dignidad, sostenibilidad y seguridad.

3.6.8. Por consiguiente, en el expediente de tutela de la referencia, la Corte confirmará parcialmente la sentencia proferida el 26 de junio de 2018 por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, que a su vez confirmó la decisión adoptada el día 10 de mayo del año en cita por Juzgado Séptimo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Circuito de la misma ciudad, en lo referente a la negativa de amparo del derecho de petición. Adicionalmente, se revocará la negativa de protección de los demás derechos invocados y, en su lugar, se concederá al señor Jhon Alexander Zúñiga Polania el amparo de sus derechos al debido proceso, al mínimo vital, a la vida digna y a la reubicación como víctima del conflicto armado. Para el efecto, en la parte resolutive de esta providencia, se adoptará la orden de protección ya explicada.

#### **IV. DECISIÓN**

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

#### **RESUELVE**

**PRIMERO.- CONFIRMAR PARCIALMENTE** la sentencia del 26 de junio de 2018 proferida por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, que a su vez confirmó la decisión adoptada el día 10 de mayo del año en cita por el Juzgado Séptimo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Circuito de la misma ciudad, en lo referente a la negativa de amparar el derecho de petición del señor Jhon Alexander Zúñiga Polania.

**SEGUNDO.-** En relación con el resto de garantías invocadas, **REVOCAR** la sentencia del 26 de junio de 2018 proferida por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, que a su vez confirmó la decisión adoptada el día 10 de mayo del año en cita por el Juzgado Séptimo de

---

<sup>76</sup> Lo anterior, por cuanto no existe certeza acerca de que el RESO esté operando actualmente.

<sup>77</sup> Para efecto de dar cumplimiento a la orden judicial de reubicación, la ANT, en el marco de sus competencias, deberá adelantar todos los trámites para que el accionante renuncie al subsidio del cual fue beneficiario en el año 2014. Asimismo, deberá verificar si hay lugar a realizar una fórmula de compensación en la que tenga en cuenta el dinero que ya le fue desembolsado al actor, así como el hecho de que él adquirió unos créditos para el desarrollo de un proyecto productivo que, como se expuso en esta providencia, no se concretó en la siembra de caña panelera y café variedad castillo.

Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Circuito de la misma ciudad, en relación y, en su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos al debido proceso, al mínimo vital, a la vida digna y a la reubicación como víctima del conflicto armado del señor Jhon Alexander Zúñiga Polania.

**TERCERO.- ORDENAR** a la Agencia Nacional de Tierras, por conducto de su representante legal o de quien haga sus veces, que proceda a adjudicarle al señor Zúñiga Polania, en un término que no podrá superar los nueve (9) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, un subsidio para la compra de un terreno en el cual pueda ejercer un proyecto productivo, para lo cual deberá atender a los principios de voluntariedad, dignidad, seguridad y sostenibilidad.

**CUARTO.** – Por Secretaría General, **LÍBRENSE** las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Magistrado Sustanciador

ALEJANDRO LINARES CANTILLO  
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO  
Magistrado  
*Con salvamento de voto*

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General

## Auto 524A/19

Referencia: Expediente T-6.885.576

Auto de corrección Sentencia T-421 de 2019

Magistrado ponente:  
LUIS GUILLERMO GUERRERO  
PÉREZ

Bogotá DC, veinticuatro (24) de septiembre de dos mil diecinueve (2019).

La Sala Tercera de Revisión, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales y,

### CONSIDERANDO

1. Que el proceso de tutela se rige por los principios de publicidad, prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad, eficacia, oficiosidad e informalidad.
2. Que el artículo 1º del Código General del Proceso establece que sus normas se aplican a todos los asuntos de cualquier jurisdicción cuando no estén expresamente regulados en otras leyes, al tiempo que el artículo 2.2.3.1.1.3 del Decreto 1069 de 2015 dispone que: *“Para la interpretación de las disposiciones sobre trámite de la acción de tutela previstas por el Decreto 2591 de 1991 se aplicarán los principios generales del Código General del Proceso, en todo aquello en que no sean contrarios a dicho Decreto (...)”*.
3. Que el artículo 236 del Código General del Proceso establece lo siguiente: *“Corrección de errores aritméticos y otros. Toda providencia en que se haya incurrido en error puramente aritmético puede ser corregida por el juez que la dictó en cualquier tiempo, de oficio o a solicitud de parte, mediante auto. // Si la corrección se hiciera luego de terminado el proceso, el auto se notificará por aviso. // Lo dispuesto en los incisos anteriores se aplica a los casos de error por omisión o cambio de palabras o alteración de estas, siempre que estén contenidas en la parte resolutive o influyan en ella.”*. (Subrayado fuera del texto original).
4. Que, en la Sentencia T-421 de 2019, se incurrió en un error por cambio de palabras apareciendo como fecha de suscripción de la providencia el 12 de

septiembre de 2019, cuando en realidad esta corresponde al día 10 del mismo mes y año.

5. Que, con el fin de corregir el mencionado error, es necesario proferir el auto de la referencia.

Con fundamento en lo expuesto la Sala de Revisión,

## **RESUELVE**

**PRIMERO.- CORREGIR** la fecha de suscripción digitada en la Sentencia T-421 de 2019, por el día diez (10) de septiembre de dos mil diecinueve (2019).

**SEGUNDO.-** Por Secretaría General, **LÍBRENSE** las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

**TERCERO.-** Ordenar a la Relatoría de esta Corporación, que adjunte copia del presente auto a la sentencia respectiva, con el fin de que sea publicado junto con ella en la página web de la Corte Constitucional.

Comuníquese, publíquese y cúmplase.

**LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ**  
Magistrado Sustanciador

**ALEJANDRO LINARES CANTILLO**  
Magistrado

**ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO**  
Magistrado

**MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ**  
Secretaria General