

Sentencia SU426/16

Referencia: Expediente T-5353319

Acción de tutela instaurada por Sulay Martínez y otros, contra el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural — Incoder— y otros.

Magistrada Ponente:
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D. C., once (11) de Agosto de dos mil dieciséis (2016).

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

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos, en primera instancia, por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, el ocho (8) de octubre de dos mil quince (2015); y en segunda instancia, por la Sala de Decisión de Tutelas No. 2 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, el veintiséis (26) de noviembre de dos mil quince (2015); dentro de la acción de tutela promovida por Sulay Martínez y otros, contra el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural — Incoder— y otros.

El proceso de la referencia fue seleccionado para su revisión por la Sala de Selección Número Dos de la Corte Constitucional, mediante Auto del doce (12) de febrero de dos mil dieciséis (2016). Por la relevancia social del caso, se presentó a la Sala Plena el informe de que trata el artículo 61 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional. A través de auto de mayo 19 del año en curso, la Corporación decidió asumir la competencia para dictar una decisión de unificación.

I. ANTECEDENTES

El nueve (9) de septiembre de dos mil quince (2015), 73 ciudadanos¹ (37

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Gobernación del Departamento del Meta, el Ministerio de Defensa Nacional (Policía Nacional y Ejército Nacional), la Alcaldía del Municipio de Puerto Gaitán (Meta), y la Unidad Nacional de Protección –UNP–, en defensa de sus derechos fundamentales a la vida digna, mínimo vital, acceso a la administración de justicia, debido proceso, igualdad, vivienda digna, trabajo, paz, y *“a la tierra para los trabajadores agrarios y de la población campesina que [se] encuen[tra] en inminente riesgo de desplazamiento”*;² los cuales estiman vulnerados por (i) no adjudicarles los predios baldíos que, según afirman, han venido ocupando desde hace más de 40 años; y (ii) no garantizarles condiciones de seguridad que respondan adecuadamente a las circunstancias de violencia, de las que han sido víctimas.

Con el fin de desarrollar de forma precisa los antecedentes, a continuación la Sala presentará los hechos en los que se sustenta la acción de tutela y las decisiones de instancia objeto de revisión.

1. Hechos

1.1. Los accionantes manifiestan pertenecer a la comunidad campesina de “El Porvenir” —inspección del municipio de Puerto Gaitán (Departamento del Meta) y población porteña del Río Meta—, desde hace más de 45 años. Indican que en el año 1970, el señor Víctor Machado —empresario asentado en la zona— reclamó y adquirió la propiedad de *“El Porvenir”*,³ pero en 1979 y tras su fallecimiento, la viuda del titular del predio vendió una extensión de veintisiete mil (27.000) hectáreas al señor Víctor Carranza Niño (F), a quien los actores identifican como *“comerciante de esmeraldas”*.

1.2. Exponen los demandantes que los campesinos ocupantes de *“El Porvenir”* nunca tuvieron conocimiento del título adquirido por el señor Machado, por lo que *“utilizaron colectivamente la tierra”* hasta el momento en que ésta pasó a manos del señor Carranza Niño (F), y empezaron a ser víctimas de diversos actos de violencia por parte de *“grupos paramilitares”*,

Edelmira Sáenz Pinzón, Doris Sunilda Castro Montenegro, Pastora Montenegro González, Ana Rovira Gaitán Chipiaje, Belarmina Rivas, Luz Welmina González Rivas, Yidy Yasmina Rivas, Carmen Amelia Cisneros, Yuleinis Hoyos Martínez, Fulvia Manfara Yepes, Rosalba Unda, Gladys Rosalba Castillo, Yeini Alejandra Cardozo Castillo, Adelaida Cardozo Castillo, Luz Dary García Unda, Angélica Rocío Coba Tumay, Ana Bertilde Tumay, Luz Marina Bonilla Ponare, Nadia Córdoba Pérez, María Eugenia Parales, Bayron García Unda, Luifer Mario González Rivas, José Antonio García Romero, Esgar Ramírez Velásquez, Argemiro Torres Pérez, Alfonso Guabave, Luis Eduardo Cardoso Castillo, Orlando Ramón Cardozo Castillo, José Eliecer García Romero, Freddy Duván García Unda, Luis Carlos García Silva, Roberto Coba Pidiache, Ferdinando Tejada Bolívar,

al punto de resultar asesinados 10 pobladores en el año 1987, además de procesos de desplazamiento forzado.

1.3. Según los actores, el 15 de enero de 1992 el ahora extinto Instituto Colombiano de la Reforma Agraria —Incora— adjudicó a 27 personas los títulos de propiedad respecto de las 27.000 hectáreas que hasta entonces estaban a nombre del señor Carranza (F), pese a que, de conformidad con lo narrado por los accionantes, los beneficiarios de la adjudicación no tenían relación alguna con los predios, pues nunca habían sido miembros de la comunidad “*El Porvenir*”; aunado a ello, con posterioridad estos adjudicatarios decidieron englobar los 27 terrenos en 5 grandes inmuebles (conocidos como las haciendas “*Mi Llanura*”, “*El Pedregal*”, “*El Rincón*”, “*Campo Hermoso*”, y “*Las Corocoras*”). No obstante, manifiestan los peticionarios que el dominio real de los bienes ha estado en cabeza de una empresa familiar del señor Víctor Carranza (F), conocida como “*Ganadería La Cristalina*”.

1.4. Narran los demandantes que en el año 2012, un miembro del Congreso de la República, junto con una organización de defensa de Derechos Humanos, solicitaron al Incoder la revocatoria de las adjudicaciones descritas y adelantadas por el Incora, poniendo de presente que las mismas habían sido irregulares. En tal virtud, el 30 julio de 2014 se profirió la Resolución No. 6423, en la que se dejaron sin efectos las 27 titulaciones que fueron calificadas como ilegales, y el Estado se constituyó en titular de los bienes en cuestión. Con ocasión de esos hechos, el 13 de junio de 2015 el representante legal de la empresa “*Ganadería La Cristalina*”, señor Holman Carranza, hizo entrega voluntaria de los predios al Subgerente de Tierras Rurales del Incoder y el 18 de abril del mismo año el Presidente de la República sobrevoló el lugar para hacer reconocimiento físico de estos terrenos, ahora reconstituidos en baldíos de la Nación.

1.5. Sin embargo, exponen los accionantes que transcurrido más de un año desde que se expidió la Resolución 6423 del 30 de julio de 2014, se efectuó su inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Puerto López (Meta) y se realizó el evento de entrega voluntaria por parte del señor Holman Carranza, no se ha adelantado ningún trámite para lograr la recuperación real del lugar, ni “*se han iniciado las gestiones para adjudicar las tierras del Porvenir a las familias que lleva[n] aproximadamente más de medio siglo en posesión y explotación del predio, junto con [sus] hijos e hijas*”.⁴

⁴ En esa sentido, indican que actualmente la empresa “*Ganadería La*

y el envío de amenazas al Presidente de la Junta de Acción Comunal (en adelante JAL), señor Miguel Briceño. Además, narran que algunos de los empleados de la mencionada empresa vienen alinderando parcelas al interior de El Porvenir, bajo el argumento de que sus empleadores les han transferido la propiedad de las mismas.

1.7. De acuerdo con lo manifestado por los accionantes, la situación de inseguridad los ha llevado a promover distintos mecanismos judiciales y administrativos tendientes a garantizar su tranquilidad, sin obtener respuesta efectiva:

(i) El 21 de abril de 2015, el señor Miguel Briceño –presidente de la JAL de la inspección de El Porvenir– y otros pobladores solicitaron al comandante de la Regional de Policía No. 7 ejercer acción policiva con el fin de proteger los bienes de que trata la Resolución No. 6453 de 2013 del Incoder y adoptar medidas urgentes de seguridad para evitar atentados contra la vida e integridad de los campesinos ocupantes de los predios baldíos en mención.

(ii) El 8 de mayo de 2015 se desarrolló una reunión con el entonces Subcomandante de la Policía del Meta (Coronel Mauricio Báez) y dos oficiales más, en la que se reiteró la solicitud de intervención policial y acompañamiento a las familias ocupantes de El Porvenir. Además, se presentó una petición cuyo objeto para la realización de un consejo de seguridad y la conformación de un comité de verificación dentro del predio. Al respecto, indican que el coronel Báez les manifestó que iba a tramitar la solicitud y que, para el desarrollo del consejo de seguridad, se comprometía a garantizar la seguridad del señor Miguel Briceño (Presidente de la JAL).

(iii) Señalan que también le pidieron a la Gobernación del Meta convocar a un consejo extraordinario de seguridad, con el fin de dar a conocer y estudiar la situación de riesgo que atraviesa la comunidad de El Porvenir; adicionalmente, pidieron a la Gobernación que requiriera a las autoridades del orden local y nacional acerca de la conformación de una comisión de verificación cuyo objeto fuese el mapeo de la seguridad de la zona y la identificación de la situación de derechos humanos dentro de la misma, para la ulterior adopción de medidas de protección en favor de los pobladores.

(iv) Exponen que el 22 de mayo de 2015 se llevó a cabo un consejo de seguridad en el casco urbano del municipio de Puerto Gaitán (Meta), sin contar con la presencia de quienes habían solicitado su convocatoria, debido a que, en primer lugar, les fue notificada la celebración del este evento únicamente con 10 horas de antelación en un momento de la tarde en un momento

(v) En el referido consejo de seguridad se realizaría una visita a El Porvenir, el 2 de junio de 2015, con el fin de verificar las denuncias, pero –señalan– fue cancelada por la falta de disponibilidad de un helicóptero que transportara a las autoridades hasta el lugar.

(vi) Dado que los demandantes habían solicitado insistentemente al Incoder adelantar la aprehensión del inmueble y posterior adjudicación,⁵ sin obtener respuesta alguna, el 5 de junio de 2015 se llevó a cabo una audiencia pública ante el Congreso de la República, en donde se denunciaron “*las irregularidades, la falta de acción y la omisión del Incoder en la recuperación material del predio, dentro de la que el Sub Gerente de Tierras asumió unos compromisos con los campesinos, sin que se hayan cumplido*”;⁶ también informaron sobre la situación de riesgo contra su vida, integridad física y desplazamiento forzado, teniendo en cuenta las diversas hostilidades que habían venido atravesando, por lo que solicitaron la adopción de medidas de protección.

⁵ En los folios 300 a 311 del cuaderno de revisión obra copia de una solicitud suscrita por alrededor de 100 personas, el 23 de abril de 2015, quienes solicitan directamente al Incoder: “*Se inicien los trámites de ley correspondientes a la adjudicación de los predios que componen “El Porvenir” ubicado en Puerto Gaitán, meta, a las familias campesinas que componen la Junta de Acción Comunal de El Porvenir, lista que se adjunta a esta petición*”. Así mismo, en los folios 312 a 343 del cuaderno de revisión obra una nueva solicitud elevada por 153 ciudadanos adicionales, quienes piden: “*1. Se sirva reconocer los derechos que tenemos las familias del Porvenir quienes cumplimos y sobrepasamos el tiempo de permanencia u ocupación en el predio y el porcentaje de explotación establecido en la ley, y que hemos habitado este lugar desde hace más de 40 años, que hemos sido poseedoras antes de las declaratorias de nulidad decretadas y que en la actualidad podemos demostrar con un mejor derecho sobre la tierra (para este efecto, enviamos adjunta a la presente solicitud un listado de las familias que hacen parte de la Comunidad del porvenir, y a su vez pertenecen a la Junta de Acción Comunal con Personería Jurídica No. 916 del 15 de octubre de 1974).*|| *2. Se sirva iniciar formalmente el proceso de adjudicación en favor nuestro de las parcelas que fueron englobadas en los predios El Rincón Las Corocoras, El Pedregal, Comare y Campo Hermoso.*|| *3. Se sirva realizar la adjudicación del predio El Porvenir en cabeza de nuestras familias, de acuerdo a las pruebas aportadas y a la información geográfica suministrada en esta solicitud, en la cual se describen los linderos e información espacial del predio solicitado.*|| *4. Acumule y tramite las solicitudes de adjudicación de baldíos (23 de abril y la presente) que fueron realizadas por núcleo familiar y que se adjuntan a la presente solicitud. Así mismo, se adjuntan al presente documento los formatos que fueron entregados a los funcionarios del INCODER el día miércoles 7 de octubre de 2015 que aquí se señalan*”. Así mismo, en folio 476 del cuaderno de revisión obra copia de una solicitud que a manera de urgencia la Corporación Claretiana Norman Pérez Bello solicitan: “*Al señor Presidente Dr. Juan Manuel Santos, al señor Gerente del INCODER Dr. Ariel Borbón, Ministro de Agricultura Dr. Aurelio Irigorri a cumplir la Constitución Nacional y la Ley 160 y a hacer efectiva la recuperación de los predios de 28 mil*

Sin embargo, ante la ausencia de respuesta efectiva, el 7 de junio de 2015 “*se perpetró una masacre en el predio ubicado en la inspección de El Porvenir, y en ella fueron asesinadas tres personas*”.⁷

(vii) Los actores aclaran que se han realizado cerca de 4 acciones urgentes, 3 denuncias penales, 2 solicitudes de realización de consejos de seguridad y verificación de riesgo, entre otras actuaciones, sin que ninguna institución atienda sus requerimientos.

1.8. En síntesis, los demandantes indican que (i) no se han adelantado las gestiones pertinentes para que el Estado recupere materialmente los predios baldíos de que trata la Resolución No. 6423 del 30 de julio de 2014, expedida por el Incoder, (ii) no se iniciado el trámite de adjudicación de los inmuebles a los ocupantes con derecho sobre los predios que conforman El Porvenir, y (iii) no se han adoptado medidas adecuadas para contrarrestar las hostilidades en su contra y los distintos riesgos denunciados ante diversas autoridades. Ello implica una vulneración de sus derechos fundamentales a la vida digna, mínimo vital, acceso a la administración de justicia, debido proceso, igualdad, vivienda digna, trabajo, paz y acceso a la tierra de los campesinos, lo que motiva la presentación de la acción de tutela objeto de estudio.

2. Respuesta de las entidades accionadas y de los vinculados en el trámite de las instancias

2.1. De los accionados

2.1.1. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –Incoder–

Mediante comunicación del 18 de septiembre de 2015, el Coordinador de Representación Judicial de la Oficina de Asesoría Jurídica de la entidad dio respuesta a la acción de tutela y solicitó declarar la improcedencia de la misma, con base en las siguientes razones:

(i) En relación con la situación de inseguridad mencionada por los actores, afirma que el Incoder no tiene funciones de mantenimiento, preservación y restablecimiento del orden público, por lo que no le es atribuible responsabilidad alguna por hechos de desplazamiento forzado o violencia dentro del predio o los predios de El Porvenir.

(ii) En cuanto a los inmuebles en torno a los cuales gira la controversia planteada en la tutela de conformidad con informes suministrados por la

- a) Se inició proceso de revocatoria directa de 27 resoluciones de adjudicación de un número igual de predios ubicados en la vereda El Porvenir, en el Municipio de Puerto Gaitán. El objeto de este procedimiento administrativo era el de *“determinar si al momento de la adjudicación y durante su trámite correspondiente se cumplieron las disposiciones legales aplicables a la adjudicación de baldíos. Es decir, se debía decidir si el trámite y la adjudicación eran legales o no”*.⁸
- b) Con posterioridad, los 27 predios fueron englobados por los adjudicatarios en 5 inmuebles, los cuales fueron vendidos así:⁹

Predio	Folio (FMI)	Cédula catastral	Área (Ha)	Escritura y fecha de venta	Notaría	Propietario o adquirente del predio englobado
“Mi Llanura”	234-1574 1	00-01-0001-0756-000	4.641Ha a 500m ²	2979 del 28-12-07	4° de Villavicencio	Pedro Libardo Ortegón Ortegón
“El Rincón”	234-1574 2	00-01-0001-0742-000	4.730Ha a 3.000m ²	2980 del 28-12-07	4° de Villavicencio	Hugo Armando Bustos Bernal
“Las Corocoras”	234-1574 3	00-01-0001-0745-000	5.681Ha a 2.105m ²	2981 del 28-12-07	4° de Villavicencio	Jaime Rojas García
“Campo Hermoso”	234-1574 4	00-01-0001-0087-000	5.969Ha a 5.000m ²	2982 del 28-12-07	4° de Villavicencio	Cristóbal Ramos Sacristán
“Pedregal”	234-1574 5	00-001-0001-0052-000	4.918Ha a 3.000m ²	2983 del 28-12-07	4° de Villavicencio	Daniel Gómez Cañón

- c) A través de Resolución No. 6423 del 30 de julio de 2014, la Subgerencia de Tierras Rurales del Incoder decidió revocar directamente las adjudicaciones de los 27 predios que fueron englobados, como se

*“(...) la titulación efectuada no recayó en destinatarios legítimos de la reforma agraria, en la medida en que se probó que en ningún caso de los analizados en la presente providencia, los favorecidos con el título ocupaban y explotaban los predios adjudicados en la forma exigida por la normatividad vigente al momento de la adjudicación. Por su parte, en caso de que ello hubiera sido así, tampoco se acreditó la existencia de pastos mejorados, única forma de obtener la adjudicación cuando la ocupación se hiciera con ganado. Así mismo, como las adjudicaciones se hicieron conforme a lo dispuesto en el inciso 6° y los numerales 1 y 2 del Artículo 30 de la Ley 135 de 1961, no se cumplió con dicha norma, pues no se allegó la necesaria prueba del mantenimiento de los ganados por medio de las declaraciones de renta y patrimonio correspondientes al periodo para el cual se invoca la ocupación”.*¹⁰

- d) Esta resolución quedó ejecutoriada luego de surtirse su notificación personal al Ministerio Público, el 28 de agosto de 2014, y por aviso a los interesados los días 4, 5, 6, 8, 12, 15 y 28 del mismo mes. Adicionalmente, el acto administrativo fue inscrito en la Oficina de Instrumentos Públicos del municipio de Puerto López (Meta), con constancia del 9 de marzo de 2015.
- e) Luego de corroborarse que los predios declarados baldíos estaban siendo explotados económicamente por la empresa “*Ganadería La Cristalina*”, se solicitó al representante legal de la misma realizar la entrega voluntaria de los 27 inmuebles. Fue así como el Subgerente de Tierras Rurales del Incoder, mediante acta del 13 de junio de 2015, recibió del señor Holman Carranza los bienes en referencia.
- f) Luego de que la Nación formalmente recuperara el dominio de los predios, circunstancia que se dejó consignada en el acta ya citada, “*se evidencia la usurpación de terceros invasores. Razón por la cual el Incoder, a través de la Oficina Asesora Jurídica, interpuso querrela ante la Inspección de Policía de Puerto Gaitán contra los invasores indeterminados del predio denominado El Porvenir*”,¹¹ pues para el Instituto esta situación es constitutiva de actos perturbadores de la posesión, con lo cual se impide la ejecución de políticas agropecuarias y de desarrollo rural y se frustra la función social de la propiedad.
- g) El 10 de septiembre de 2015, el Subgerente de Tierras Rurales se reunió con las instalaciones del Incoder con las comunidades de El Dominio y la

Santamaría –presidente de la Asociación de Desplazados y Campesinos Productores Agropecuarios de la Altillanura (ASDEPAGRAL)–, quien desde el 20 de agosto de 2015 solicitó a la entidad la adjudicación de estos terrenos. El Subgerente de Tierras Rurales comunicó a las comunidades que la petición elevada por el señor Abril Santamaría no le daba ningún derecho de ocupación, invasión, negociación con terceros o usufructo de El Porvenir, por tratarse de un predio baldío.

(iii) El Incoder argumenta que la acción de tutela no puede constituirse en un medio para pretermitir los procedimientos legales establecidos para obtener la adjudicación de un bien baldío, pues el Incoder debe “*verificar previamente que el solicitante cumpla la condición de SER SUJETO DE REFORMA AGRARIA, así como la explotación del predio por un periodo no inferior a CINCO (5) AÑOS, requisitos que los solicitantes no pueden acreditar si según su propio dicho, no ocupan materialmente el predio y a sabiendas que la adjudicación anterior fue revocada en el mes de julio de 2014 a quienes aparecían como titulares de los predios, es decir, tan solo hace poco más de un (1) año*” (sic).¹² Además, el recurrente pone de presente que los accionantes “*ni siquiera*” han elevado solicitud de adjudicación de los bienes objeto de controversia.

2.1.2. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

A través de comunicación del 18 de septiembre de 2015, la cartera ministerial solicitó su desvinculación de la acción de tutela, argumentando falta de legitimación por pasiva, debido a que los hechos objeto de estudio se relacionan directamente con actuaciones del Incoder, entidad que cuenta con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, y además de patrimonio independiente.

2.1.3. Gobernación del Departamento del Meta

En escrito del 29 de septiembre del 2015, el Secretario de Vivienda del Departamento del Meta solicitó declarar improcedente la acción de tutela, pues desde su perspectiva no existe un perjuicio irremediable que haga del mecanismo constitucional una alternativa judicial viable para resolver la petición de los accionantes.

2.1.4. Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional

Mediante comunicación del 16 de septiembre de 2015, el Subcomandante del Departamento de Policía del Meta solicitó declarar improcedente la acción de

(i) El Departamento de Policía del Meta ha garantizado la seguridad del señor Miguel Briceño, pues cada vez que él ha solicitado acompañamientos, la institución ha accedido, pese a que *“a veces han sido extremados sin necesidad (sic), más aún cuando su nivel de riesgo (...) es ordinario, de acuerdo al análisis realizado por la Unidad Nacional de Protección”*¹³; en igual sentido, cuando se ha tenido que desplazar hasta El Porvenir siempre se le ha garantizado su seguridad.

(ii) Respecto del centro poblado de El Porvenir, se ha desplegado personal policial de los Escuadrones Móviles de Carabineros, del Grupo de Operaciones Especiales (GOES), de la Policía de Vigilancia del poblado de San Pedro de Arimena (Meta), de la Policía de Infancia y Adolescencia de la Seccional de Protección y Servicios Especiales, así como del grupo de acompañamiento que accede a las solicitudes elevadas por el señor Miguel Briceño.

(iii) El Departamento de Policía del Meta, por conducto del Grupo de Prevención y Convivencia Ciudadana, ha adelantado campañas en el sector, para prevenir situaciones de inseguridad. Además, se ha mantenido una presencia activa en todas las zonas rurales del Meta y siempre se han atendido los llamados que la ciudadanía o el señor Briceño han realizado.

2.1.5. Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán (Meta)

Por medio de escrito de 17 de septiembre de 2015, el alcalde del Municipio de Puerto Gaitán solicitó negar el amparo pretendido por los accionantes, por considerar que no es competencia de la entidad territorial realizar gestiones para la recuperación material del predio baldío objeto de discusión. Como sustento de esa afirmación, expuso que el cumplimiento de la Resolución 6423 del 2014 es competencia del Incoder; indicó que si bien los gobernadores y alcaldes tienen la función local de mantener el orden público, lo cierto es que *“de acuerdo con la Constitución y la Ley en Colombia, tienen como comandante supremo al Presidente de la República, de manera inmediata y preferente”*,¹⁴ y, por último, señaló que la tutela no cumple el requisito de inmediatez, pues en la demanda *“no se determinó la fecha de ocurrencia de los hechos”*.¹⁵

2.1.6. Unidad Nacional de Protección (UNP)

La jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la UNP dio respuesta a la acción de tutela mediante escrito del 18 de septiembre de 2015, en el que planteó que...

reiterado el 4 de noviembre del mismo año por parte del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas; en tal virtud, a través de Resolución del 9 de diciembre de 2014 se decidió implementar “*apoyo de transporte en cuantía de dos (2) SMMLV*”, y asignar “*un (1) chaleco antibalas y un (1) medio de comunicación*”.¹⁶ Esta valoración fue ratificada el 25 de mayo de 2015.

En segundo lugar, expone que, en lo que toca a los demás accionantes, no existen registros de que hayan dado a conocer algún riesgo a la Unidad, por lo que estima necesario que se realicen las respectivas solicitudes de protección, para agotar el estudio correspondiente.

Con base en lo expuesto, solicitó declarar improcedente el amparo solicitado, pues la valoración de riesgo es un procedimiento estrictamente técnico, que no puede ser suplido con mecanismos judiciales como la acción de tutela.

2.2. De los vinculados

En un primer momento, a través de auto del 9 de septiembre de 2015, la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, al conocer en primera instancia de la acción de tutela objeto de revisión, decidió admitir el mecanismo constitucional y vincular a la Fiscalía General de la Nación, luego de observar que sus actuaciones podrían verse afectadas con el trámite judicial.

Con posterioridad, mediante auto del 22 de septiembre de 2015, el *a quo* decidió declarar la nulidad de lo actuado en el asunto desde el auto admisorio de la demanda, debido a que no se realizó la vinculación de “*todas las autoridades que estarían involucradas en los hechos presuntamente vulneradores de los derechos alegados por los actores*”.¹⁷ En consecuencia, resolvió vincular a la Comandancia General de las Fuerzas Militares, la Comandancia de la Regional No. 7 de la Policía Nacional, la Procuraduría General de la Nación, la Procuraduría 14 Judicial II Ambiental y Agraria del Mera, la Presidencia de la República, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, la Inspección de Policía de Puerto Gaitán (Meta), el Ministerio del Interior, la Defensoría del Pueblo del Meta, y al señor Holman Carranza, en su calidad de representante legal de la empresa “*Ganadería la Cristalina*”.

A continuación se sintetizan las respuestas dadas por los vinculados respecto de la acción de tutela en referencia.

cumplimiento de la Resolución No. 6423 de 2014 es competencia exclusiva del el Incoder. No obstante, al considerar que en la solicitud de amparo se “*aduce la comisión de algunos delitos*”, señaló que remitirá copia del expediente a la Dirección Seccional de Fiscalía del Meta, con el fin de que se adelante la investigación respectiva.

2.2.2. Regional No. 7 de la Policía Nacional

Por medio de escrito del 29 de septiembre de 2015, el comandante de la Región de Policía No. 7 allegó al Despacho del *a quo* copia de una comunicación suscrita por el Comandante del Departamento de Policía del Meta, en la que se indica que la institución siempre ha atendido las solicitudes de acompañamiento del señor Miguel Briceño. Por lo anterior, solicita negar el amparo solicitado, pues considera que no existe vulneración alguna de los derechos fundamentales de los actores.

2.2.3. Procuraduría Regional del Meta

En escrito del 1 de octubre de 2015, la Procuradora Regional del Meta solicitó declarar improcedente la acción de tutela, por considerar que la entidad no tiene legitimación en la causa por pasiva, lo cual se evidencia en que los actores nunca hacer referencia a una vulneración de sus derechos fundamentales de la cual ésta haya sido la responsable.

2.2.4. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

El 2 de octubre de 2015, la apoderada de la Presidencia de la República indicó que la entidad carece de legitimación en la causa por pasiva, pues esta nunca ha desarrollado actividades relacionadas con las materias objeto de discusión en la acción de tutela en estudio; no tiene competencia para intervenir en los procedimientos administrativos mencionados, los cuales estuvieron a cargo de las instituciones que cuentan con facultades para ello. Con base en ello, solicitó la desvinculación del trámite y, subsidiariamente, que se niegue el amparo, al no existir vulneración constitucional alguna por parte de su poderdante.

2.2.5. Comando General de las Fuerzas Militares

Mediante comunicación del 2 de octubre de 2015, solicitó su desvinculación de la acción de tutela, tras indicar que la contestación de la misma debe ser tramitada a través de la Dirección de Negocios Generales de la Jefatura

El 5 de octubre de 2015, el Defensor Regional del Meta expuso que respecto del caso concreto la Defensoría inició un proceso de acompañamiento a las familias campesinas que están asentados en El Porvenir y la vereda Matarratón, en virtud de lo cual se han desarrollado las siguientes actividades:

(i) Se realizaron requerimientos al Incoder, a la Corporación para el Manejo Ambiental de la Macarena –Cormacarena–, a la UNP, a la Gobernación del Meta, a la Personería Municipal de Puerto Gaitán, a la Alcaldía e Inspección de Policía de Puerto Gaitán, y a la Policía Departamental del Meta, solicitándoles información sobre las actuaciones llevadas a cabo para responder a las denuncias de los campesinos de la región y se les instó a adoptar las medidas que conduzcan a la protección de la integridad de los pobladores de El Porvenir.

(ii) El 10 de septiembre de 2015, junto con la Defensoría Delegada para Asuntos Agrarios y Tierras, se convocó a una reunión interinstitucional con los representantes de las familias denunciantes, con el fin de observar el progreso en la solución de la problemática. Al respecto, indica el recurrente que en dicho encuentro el Incoder se comprometió, en primer lugar, a visitar a las comunidades con el fin de verificar las condiciones en que se encuentra el predio objeto de controversia; en segundo lugar, a atender con celeridad todas las solicitudes de adjudicación realizadas por los campesinos ocupantes de los inmuebles; y en tercer lugar, a realizar las gestiones necesarias para garantizar la protección individual y colectiva de los predios en controversia.

En ese momento, la Subdirección de Tierras Rurales del Incoder no brindó ninguna información sobre *“la realización de una diligencia previa o simultánea a la suscripción del acta de entrega voluntaria, tendiente a verificar la restitución efectiva de los predios que ocupaba y exploraba directamente la empresa GANADERÍA LA CRISTALINA LTDA”*¹⁸, no dio a conocer las actuaciones adelantadas para sustentar el acta de entrega voluntaria por parte de la empresa en mención, ni sobre las condiciones materiales en las que se dio la devolución del mismo.

(iii) De igual manera, señala que el Incoder no se ha pronunciado sobre *“las solicitudes de adjudicación de baldíos presentadas por las familias campesinas que por más de cincuenta años se han asentado en la Inspección del Porvenir y en la vereda Matarratón”*.¹⁹

Planteadas así las actuaciones desplegadas por la institución, el Defensor solicitó al *a quo* abstenerse de atribuirle cualquier responsabilidad derivada de

2.2.7. Inspección de Policía de Puerto Gaitán (Meta)

En su escrito, el Inspector Municipal de Policía indicó que en relación con los hechos planteados por los accionantes, el 24 de junio de 2015 el señor Miguel Briceño, en su calidad de presidente de la JAL de la vereda El Porvenir, elevó querrela policiva por perturbación a la posesión que ostenta la comunidad campesina sobre los predios en controversia. Al respecto, la institución encontró que *“de conformidad con lo manifestado en el libelo ya había caducado la acción civil de policía para impetrar el escrito en mención”*,²⁰ y por ello se decidió rechazar de plano la querrela impetrada, frente a lo cual los accionantes no efectuaron pronunciamiento alguno.

Adicionalmente, el 30 de septiembre de 2015, los señores Miguel Briceño y Remberto Cano presentaron subsanación de las querellas radicadas previamente, *“las cuales van a ser admitidas y fijadas las fechas para las diligencias de inspección ocular a que ella (sic) lugar”*.²¹

En consecuencia, solicitó al juez constitucional abstenerse de declarar que la Inspección de Policía vulneró algún derecho fundamental de los actores.

2.2.8. Procuraduría 14 Judicial II Ambiental y Agraria del Meta, Guaviare y Guainía

El 5 de octubre de 2014, la representante de la entidad dio respuesta a la acción de tutela, en la que indicó que:

(i) La Procuradora Judicial Agraria y Ambiental de Bogotá informó que el 13 de junio de 2015 se conoció un acta de entrega de los predios recuperados por el Estado en la vereda El Porvenir, pero no se hizo un reconocimiento físico de los mismos.

(ii) Por conducto de la Subgerencia de Tierras Rurales del Incoder, el 19 de mayo de 2015, la Procuraduría 14 en alusión conoció de una serie de denuncias elevadas por parte del senador Iván Cepeda Castro, con las que se pone en conocimiento del Instituto que *“la Familia Carranza está promoviendo la invasión de tierras por parte de personas que no son de la comunidad del Porvenir y solicita (...) la recuperación material de los 27 predios”*.²²

(iii) El 28 de mayo de 2015, la entidad vinculada comunicó al alcalde municipal de Puerto Gaitán (Meta) y al comandante departamental de la Policía del Meta las denuncias dadas a conocer por el senador Cepeda

el evento de encontrar personas realizando actos de invasión recoger las pruebas para iniciar las querellas policivas y establecer un statu quo sobre el predio” (Se mantiene la redacción del original).²³

(iv) Luego de recibir un informe de patrullaje por parte de la Policía Departamental del Meta, en la zona de El Porvenir, la Procuraduría 14 Judicial II Ambiental y Agraria del Meta, Guaviare y Guainía concluye respecto de la situación expuesta en la acción de tutela que:

“(…) al parecer la invasión de los terrenos del predio El Porvenir siguieron y a pesar del acta de recibido del predio por parte del Incoder (acta que no se envió al Procurador Judicial Agrario y Ambiental en Bogotá ni a este despacho) el predio se encuentra en manos de personas extrañas a las personas que dicen estar desde hace mucho tiempo en el predio”.²⁴

(v) Los accionantes pueden solicitar la propiedad de los predios en referencia ante la Unidad de Restitución de Tierras, para que se inicie el procedimiento administrativo respectivo y en el seno del mismo se reúnan todas las pruebas de despojo, con el fin de que sea un juez de restitución de tierras quien ordene al Incoder adjudicar los terrenos que sean identificadas dentro del trámite judicial.

(vi) Si bien la vigilancia de un predio baldío corresponde al Estado, a través de la Policía Nacional, en el presente caso se encuentra probado que no sólo los particulares han contrariado el ordenamiento jurídico, sino también instituciones del Estado como el extinto Incora, por lo que es el Incoder el llamado a recibir realmente los predios por parte de la empresa “*Ganadería La Cristalina*”, además de adelantar un censo de las personas que se encuentran en el interior del inmueble, determinar el tiempo de su ocupación y establecer si las mismas han sido víctimas de desplazamiento forzado, lo cual debería contribuir a la formalización de los terrenos, en coordinación con la Unidad de Restitución de Tierras.

El representante del Ministerio Público considera que “*omitir por parte del Incoder un acta completa de quienes están en el predio El Porvenir y omitir su vigilancia después de terminar un proceso agrario que ha durado más de tres años y dejarlo al arbitrio quizás de las mismas personas a quienes se recuperó el predio, sería una burla al mismo Estado y a las personas que tendrían derecho a su restitución*” (sic).²⁵

La Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, mediante fallo del 8 de octubre de 2015, decidió “*declarar improcedente*” la acción de tutela objeto de estudio, por considerar que, en lo que tiene que ver con la pretensión de adjudicación que anima a los actores, éstos cuentan al menos con dos mecanismos de defensa en el ordenamiento jurídico, los cuales hacen que no se cumpla con el requisito de subsidiariedad de la tutela: (i) el procedimiento administrativo de adjudicación de baldíos contenido en la Ley 160 de 1994 y, (ii) en caso de reunirse las condiciones correspondientes, la posibilidad de acudir a la Unidad de Restitución de Tierras e iniciar el respectivo proceso ante un Juzgado Especializado en Restitución de Tierras.

Además, decidió no amparar el derecho fundamental a la vida e integridad física del señor Miguel Briceño, por encontrar que la UNP había acreditado que el ciudadano goza de medidas de protección, brindadas por dicha institución.

Sin embargo, para no desconocer la gestión activa de los peticionarios, respecto de las circunstancias fácticas puestas de presente en la tutela, así como “la difícil situación que puedan estar presentando los accionantes, debido al presunto flagelo del que son víctimas y por ende, bajo un manto garante de derechos fundamentales”,²⁶ adoptó las siguientes medidas:

“TERCERO: *REQUERIR al PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN, a fin de que dentro de la órbita de sus competencias, proceda a realizar sus buenos oficios para acompañar a los demandantes en la procura de sus pretensiones de adjudicación de las tierras, así como de ser el caso, iniciar las investigaciones disciplinarios (sic) que considere que haya lugar por la omisión denunciada.*

CUARTO: *REQUERIR al COMANDANTE DEL DEPARTAMENTO DE POLICÍA DEL META –DEMET- y al DIRECTOR DE LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN a fin de que impartan instrucciones a quien corresponda, para que continúen prestando una atención diligente a los llamados de los accionantes, habitantes del sector El Porvenir, en jurisdicción del municipio de puerto (sic) Gaitán.*

QUINTO: *REQUERIR al GOBERNADOR DEL META, al ALCALDE MUNICIPAL DE PUERTO GAITÁN, al MINISTERIO DE AGRICULTURA Y EL CEREBRO GENERAL DEL INSTITUTO*

*suministrar información suficiente y pertinente a los accionantes sobre los programas que coordinan y ofertan, con el fin de que puedan participar en la asistencia o asistencias que requieran en los ramos de educación, salud, vivienda, estabilización socioeconómica y sostenibilidad*²⁷.

3.2. Impugnación

A través de escrito del 21 de octubre de 2015, los accionantes impugnaron el fallo de primera instancia, señalando que:

(i) El fallador de primer grado direccionó el estudio de la acción de tutela únicamente a la solicitud de adjudicación y situación de seguridad del señor Miguel Briceño, desconociendo que en realidad el recurso de amparo plantea diversas problemáticas, tales como: (i') la protección de las mujeres campesinas que se encuentran en riesgo de desplazamiento junto con sus respectivos familiares, lo cual exige garantizar su supervivencia, salubridad pública y saneamiento ambiental, vivienda digna y trabajo; (ii') el desconocimiento por parte del Estado del deber de respetar y garantizar efectivamente los derechos de los actores “*no solo como ocupantes de un predio, sino como campesinos colombianos*”;²⁸ y (iii') el respeto por el derecho a la posesión digna de quienes han ocupado históricamente un inmueble, pues a los actores se les ha impedido el suministro de servicios públicos (agua potable y electricidad) y la generación de vías de acceso al territorio, lo cual ha significado una situación de confinamiento por parte de quienes se han venido apropiando de los predios.

(ii) La acción de tutela se torna procedente en el caso particular, pues se trata de una vulneración permanente y actual de los derechos fundamentales de los peticionarios. De ahí que sea necesario adoptar medidas relacionadas con el acceso a la tierra, vivienda digna, salud, educación para los hijos de los campesinos, vías de comunicación y prestación de servicios públicos.

Por lo anterior, solicitaron al *ad quem* amparar los derechos invocados en la acción de tutela y, como consecuencia de ello, emitir órdenes encaminadas a superar la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los accionantes.

3.3. Sentencia de segunda instancia

La Sala de Decisión de Tutelas No. 2 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, a través de sentencia del 26 de noviembre de 2015,

vulneración “*inminente y cierta*” de los derechos fundamentales de los actores, lo cual encuentra respaldo en lo manifestado por la Defensoría del Pueblo, al acreditarse que las familias asentadas en El Porvenir han venido atravesando circunstancias precarias de habitabilidad y no cuentan con acceso a servicios públicos.

Aunado a ello, determinó el *ad quem* que “*es claro que la situación en que se hallan los miembros de la comunidad actora desde hace 50 años, obedece a la problemática de tierras que impera en la zona, así como a la presencia de terceros ocupantes y actores del conflicto armado*”²⁹, a lo cual se suma el hecho de que varias de las familias que se encuentran en los predios han sido víctimas de desplazamiento forzado, lo que los hace sujetos de especial protección constitucional, por encontrarse en situación de vulnerabilidad manifiesta.

En virtud de lo anterior, la autoridad judicial de segunda instancia adoptó las siguientes medidas:

“**2. ORDENAR** al Ministerio de Defensa Nacional – Ejército y Policía Nacional, al Ministerio de Agricultura, al Instituto de Desarrollo Rural, al Municipio de Puerto Gaitán (Alcaldía, Personería, Inspección de Policía, Secretarías de Salud y Educación, etc.), a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y al Departamento del Meta (Gobernación, Secretaría de Educación, Salud, etc.), que dentro de los quince días siguientes a la notificación de la presente providencia, conformen un comité interinstitucional de verificación y acompañamiento de la situación de derechos fundamentales de las familias campesinas y desplazadas que habitan la inspección del Porvenir, quienes deberán verificar e identificar la dimensión de la amenaza de sus prerrogativas superiores y, desde el ámbito de sus competencias legales y constitucionales, diseñar e implementar un programa de acción para superarla.

Deberán, además, rendir informes periódicos al juez de primera instancia, incluyendo una caracterización inicial de la población, enfatizando en su número, ubicación, condiciones y necesidades.

El comité permanecerá hasta tanto se superen la puesta en riesgo de las garantías constitucionales de la comunidad.

4.1. Decreto de pruebas

Mediante auto del 30 de marzo de 2016, se decretaron pruebas dentro del expediente de la referencia, así:

En primer lugar, se solicitó al Incoder:

a) *Allegar copia íntegra del proceso de revocatoria directa adelantado respecto de los predios englobados y denominados “El Pedregal” (F.M.I. 234-15745), “Mi Llanura” (F.M.I. 234-15741), “Campo Hermoso” (F.M.I. 234-15744), “El Rincón” (F.M.I. 234-15742) y “Las Corocoras” (F.M.I. 234-15743), ubicados en la Vereda El Porvenir, en el Municipio de Puerto Gaitán, Departamento del Meta; y que dio lugar a [...] la Resolución No. 6423 del 30 de julio de 2014, por parte del Incoder, en virtud de la cual estos predios pasaron a manos del Estado.*

b) *Informar si ha adelantado algún procedimiento administrativo de clarificación de baldíos respecto de los predios antes referidos, de conformidad con lo dispuesto en el Título 19 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto Reglamentario 1071 de 2015.³¹ En caso afirmativo, remitir a este Despacho copia íntegra del expediente.*

c) *Teniendo en cuenta que en la respuesta dada a la acción de tutela objeto de revisión, el Incoder manifestó tener conocimiento de la existencia de terceros ocupantes de los predios bajo referencia, se le solicit[ó]:*

(i) *Informar si, con posterioridad a la expedición de la Resolución No. 6423 de 2014 antes mencionada y de conformidad con lo dispuesto en el Título 10 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, se han adelantado (parcial o totalmente) **procedimientos administrativos de adjudicación de baldíos** frente los predios aquí aludidos, y si los accionantes han sido destinatarios de los mismos. En caso afirmativo, allegar a este Despacho copia íntegra de los expedientes respectivos y aclarar en qué estado se encuentra cada trámite.*

(ii) *Informar si con posterioridad a la expedición de la Resolución No. 6423 de 2014 se ha adelantado (parcial o*

caso afirmativo, allegar copia íntegra de los expedientes respectivos y aclarar en qué estado se encuentra el trámite de los mismos.

En segundo lugar, a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas se les ordenó informar si los accionantes se encontraban registrados como víctimas.

En tercer lugar, se pidió a la Unidad de Restitución de Tierras informar si los predios baldíos en alusión se encontraban incluidos en sus registros y si se han adelantado procesos de macro y/o microfocalización.

En cuarto lugar, se solicitó al Instituto Geográfico Agustín Codazzi allegar el registro histórico catastral de los predios baldíos referenciados en el expediente.

En quinto lugar, se solicitó a la Superintendencia de Notariado y Registro informar sobre las actuaciones adelantadas por esta institución respecto de los terrenos de que trata la Resolución No. 6423 del 30 de julio de 2014, expedida por el Incoder.

En sexto lugar, se solicitó a los accionantes narrar detalladamente su relación histórica con los predios en mención.

Finalmente, se invitó a emitir concepto técnico sobre el proceso de la referencia al Centro de Investigación y Educación Popular, al Centro de Estudios en Derecho, Justicia y Sociedad, a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en Colombia, al Consejo Noruego para Refugiados en Colombia y a la Oficina Colombiana de la Organización Internacional para las Migraciones, preguntándoles puntualmente sobre la situación de los derechos humanos y el contexto social del lugar en donde se desenvuelven los hechos, además de si conocen reportes de desplazamiento forzado o despojo ilegal de tierras en la vereda El Porvenir (municipio de Puerto Gaitán – Meta).

4.2. Respuesta dada a los requerimientos contenidos en el Auto del 30 de marzo de 2016

4.2.1. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder)

A través de escrito allegado el 8 de abril de 2016, la entidad remitió copia de la totalidad del proceso de investigación dirigido por el Incoder con la Resolución

4.2.2. Unidad de Restitución de Tierras

Mediante comunicación del 7 de abril de 2016, la Unidad informó que los predios baldíos de que trata la Resolución No. 6423 del 30 de julio de 2014 se encuentran en una zona objeto de microfocalización.

4.2.3. Instituto Geográfico Agustín Codazzi

El 19 de abril de 2016, este Instituto remitió en medio magnético la información catastral de los predios baldíos en referencia, con registro desde el año 2000.

4.2.4. Superintendencia de Notariado y Registro

El 8 de abril de 2016, la entidad remitió una relación de las actuaciones administrativas agotadas en relación con los folios de matrícula inmobiliaria de los predios aludidos en la Resolución No. 6423 del 30 de julio de 2014, expedida por el Incoder.

4.2.5. Los accionantes

A través de comunicación del 1º de abril de 2016, se allegó una larga narración en la que se expone el vínculo histórico de 48 accionantes con los predios baldíos en mención.

4.2.6. Centro de Investigación y Educación Popular – CINEP

Atendiendo a la invitación de emitir concepto, la organización remitió un extenso y detallado informe acerca de la situación de derechos humanos del municipio de Puerto Gaitán (Meta) y algunos elementos de contexto de la vereda de El Porvenir. Al respecto, se advierte que dada la pertinencia de la información suministrada, la misma se integrará en la parte considerativa de esta providencia.³²

4.3. Intervenciones y conceptos

Durante el trámite de revisión, distintas organizaciones de carácter público y privado allegaron su concepto a la Corte Constitucional, las cuales se relacionan a continuación.

4.3.1. Corporación Jurídica Yira Castro

campesinos de El Porvenir y la vereda Matarratón. En la parte considerativa de la presente sentencia, la Sala integrará los aportes brindados por esta organización.

Adicionalmente, el 18 de abril de 2016 allegó copia de la denuncia penal formulada ante la Fiscalía General de la Nación, por la presunta agresión sexual ejercida en contra de dos menores de la comunidad de El Porvenir, el 13 de abril del mismo año, por parte de “un grupo de hombres” que ingresaron a las instalaciones escolares en donde se encontraban las dos jóvenes.

4.3.2. El senador Iván Cepeda Castro y los representantes a la cámara Alberto Castilla Salazar y Alirio Uribe Muñoz

El 17 de marzo de 2016, los congresistas Cepeda Castro, Castilla Salazar y Uribe Muñoz allegaron a esta Corporación un escrito en el que se pronunciaron sobre las actuaciones adelantadas dentro del Congreso de la República en relación con los predios baldíos ubicados en El Porvenir (Puerto Gaitán – Meta), y expusieron la forma como, en su concepto, se han dado históricamente “*las fases de incursión paramilitar*” en los predios de la controversia, así como un conjunto de actuaciones ilegales. Los aportes otorgados por estos parlamentarios serán abordados a profundidad en la parte motiva de este fallo.

4.3.3. Corporación Claretiana “Norman Pérez Bello”, y Corporación Social para la Asesoría y la Capacitación Comunitaria

Los representantes de las dos corporaciones suscribieron concepto sobre el caso bajo revisión, describiendo una serie de hechos violentos que históricamente han tenido que enfrentar los pobladores campesinos de El Porvenir, así como las condiciones de habitabilidad que actualmente atraviesan. Al igual que con las demás intervenciones, la Sala integrará los aportes en el acápite considerativo de la sentencia.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro de los trámites de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en el inciso 3° del artículo 86 y el numeral 9° del artículo 241 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2501 de 1991.³³

2.1. La Sala Plena de la Corte Constitucional estudia el caso de 73 ciudadanos (37 mujeres y 36 hombres), que manifiestan ser campesinos pobladores de la vereda El Porvenir –jurisdicción del municipio de Puerto Gaitán (Meta)–. Afirman que han mantenido un asentamiento generacional desde por lo menos el año 1960. Sin embargo, indican que su permanencia en el lugar se ha visto afectada por una serie de sucesos que los han afectado y que pueden sintetizarse así: en un primer momento, la propiedad de los predios de El Porvenir fue obtenida por un empresario de la zona; luego, en el año 1979, la titularidad de cerca 27.000 hectáreas fue traspasada al empresario de esmeraldas Víctor Carranza Niño (F), momento a partir del cual, según los accionantes, se empezó a notar la presencia de “grupos paramilitares” en la región, los cuales iniciaron procesos de hostigamiento contra los pobladores que históricamente venían ocupando los terrenos adquiridos por el señor Carranza (F), soportando homicidios masivos y desplazamientos forzados internos. Adicionalmente, en 1992, mientras los campesinos de la zona seguían habitando los predios bajo referencia, el hoy extinto Incora adjudicó las 27.000 hectáreas antes aludidas a 27 personas que no tenían ninguna relación con estos bienes y, con posterioridad, dichos inmuebles fueron englobados en 5 grandes haciendas.

No obstante, el 30 de julio de 2014, el Incoder profirió un acto administrativo en virtud del cual se revocaron las adjudicaciones realizadas por el Incora, luego de encontrar que las mismas habían sido irregulares; en ese sentido, los bienes fueron constituidos como baldíos y, en consecuencia, su propiedad pasó a manos de la Nación. Bajo ese contexto, señalan los actores que: *(i)* actualmente el dominio material del lugar sigue estando en manos de una empresa ganadera perteneciente a la familia del señor Víctor Carranza (F), cuyos propietarios han venido ejercido actos violentos contra los campesinos ocupantes; *(ii)* pese a su relación con estos terrenos, hasta la fecha no se ha adelantado ninguna gestión encaminada a adjudicarle a los ocupantes históricos la propiedad de los mismos; *(iii)* aun cuando los pobladores de El Porvenir han denunciado permanentemente el riesgo en el que se encuentran –materializado en las constantes amenazas dirigidas por parte de los representantes de la empresa ya referida y los grupos armados ilegales que hacen presencia en la zona–, no han recibido un apoyo institucional efectivo para contrarrestar las condiciones de inseguridad y la alerta de desplazamiento masivo; por último, *(iii)* los pobladores han tenido que permanecer en El Porvenir sin acceso a servicios públicos, vías de comunicación o asistencia estatal para desarrollar proyectos productivos que propendan por su digna supervivencia.

que, en virtud del principio de oficiosidad, se encuentra en el deber de estudiar en su integridad el caso objeto de análisis con el fin de esclarecer los hechos de la demanda y, en tal virtud, identificar los problemas constitucionalmente relevantes que se deriven del mismo, para su consecuente solución.³⁴

De esta forma, en el asunto de la referencia, más allá de resolver si los predios baldíos ubicados en la vereda El Porvenir, Puerto Gaitán (Meta), deben o no adjudicarse en beneficio de los actores, esta Sala debe ocuparse de resolver los siguientes problemas jurídicos:

¿El Incoder ha vulnerado el derecho fundamental a la tierra y el territorio de los accionantes, al no adelantar la identificación de los ocupantes que se encuentran en predios baldíos ubicados en El Porvenir —municipio de Puerto Gaitán, Meta—, ni la titulación de estos inmuebles, en los términos de la Ley 160 de 1994, pese a que desde el 14 de julio de 2014 se declaró la revocatoria directa de las 27 adjudicaciones que desde el 15 de enero de 1992 realizó el extinto Incora sobre los terrenos mencionados y que como consecuencia de ello la Nación recuperó documentalmente el dominio de los mismos?

¿El Estado colombiano ha vulnerado los derechos fundamentales a la vida digna y seguridad colectiva de la comunidad campesina de El Porvenir, al no garantizar medidas de protección ciertas y suficientes, destinadas a contrarrestar las circunstancias de inseguridad derivadas del conflicto armado del que han sido víctimas, pese a que no sólo los pobladores han denunciado ante distintas instituciones y en reiteradas ocasiones su situación de riesgo, sino también autoridades públicas como la Defensoría del Pueblo y miembros del Congreso de la República?

Con el fin de dar respuesta a los interrogantes formulados, la Sala utilizará a la siguiente metodología: primero, se estudiará la procedencia de la acción de tutela objeto de revisión; segundo, teniendo en cuenta que los elementos fácticos del caso se relacionan con el acceso a la propiedad rural por parte de la población campesina, se hará un breve recuento histórico del papel que ésta ha tenido en las propuestas legislativas y constituyentes que han procurado normativizar la distribución de la tierra; tercero, se hará alusión a la importancia constitucional que reviste la existencia de predios baldíos, en tanto medios para hacer efectivo el mandato constitucional de acceso progresivo a la propiedad rural; cuarto, se indicarán las razones que dan cuenta de la naturaleza iusfundamental del derecho a la tierra y el territorio en favor de la población campesina; quinto, se reiterará la problemática puesta de presente por esta Corporación en la sentencia T-488 de 2014,³⁵ sobre la

gestión institucional de los bienes baldíos en Colombia, y allí se advertirá que no sólo puede partirse de la importancia de la clarificación y recuperación de los mismos, sino principalmente de su efectiva adjudicación; finalmente, se abordará el análisis del caso concreto.

3. La acción de tutela promovida por Sulay Martínez y otros, contra el Incoder y otros, es procedente por no existir otro medio de defensa judicial materialmente idóneo para estudiar la protección de los derechos fundamentales de los actores y resolver los problemas jurídicos constitucionalmente relevantes, planteados con ocasión del caso concreto

3.1. La Constitución Política, en su artículo 86, incorpora la acción de tutela³⁶, como un mecanismo judicial de carácter preferente y sumario, diseñado para proteger de forma inmediata los derechos fundamentales, cuando éstos se vean amenazados o vulnerados por parte de cualquier autoridad pública y excepcionalmente por particulares.³⁷

La acción de tutela procede cuando (i) no existan otros medios de defensa judiciales para la protección del derecho amenazado o desconocido; cuando (ii) existiendo esos mecanismos no sean *eficaces* o *idóneos* para salvaguardar los derechos fundamentales en el marco del caso concreto, evento en que la tutela desplaza el medio ordinario de defensa; o cuando (iii) sea imprescindible la intervención del juez constitucional para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable (art. 86, C.P.), hipótesis en la cual el amparo opera en principio como mecanismo transitorio de protección.

3.2. Ahora bien, en lo que tiene que ver con la existencia, eficacia e idoneidad de los medios de defensa ordinarios, esta Corporación ha sostenido que

³⁶ Artículo 86 constitucional: *“Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. || La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión. || Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. || En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución. || La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.”*

³⁷ De manera reiterada y de conformidad con lo establecido en el artículo 42 del Decreto 2591 (“Por

cuando el solicitante cuenta con otros medios de defensa, es deber del juez de tutela evaluar si estos son idóneos o eficaces en el caso particular, en procura de una protección cierta y suficiente de las garantías contenidas en la Carta Política.

En ese sentido, al analizar estos aspectos el juez debe enmarcar su análisis en las particularidades de cada caso, pues al relacionarse el carácter idóneo del mecanismo con su aptitud material para producir el efecto protector de los derechos fundamentales,³⁸ y la eficacia con la posibilidad de brindar un amparo eficaz, oportuno e integral, resulta clara la imposibilidad de establecer criterios abstractos y generales para su valoración.³⁹

De igual manera, la Corte debe tener en cuenta circunstancias especiales de los accionantes, tales como su avanzada edad, estado de salud, condición de vulnerabilidad derivada de su situación económica, o si se trata de un sujeto de especial protección constitucional pues, en virtud del artículo 13 superior, y el mandato de igualdad material, el juez de tutela debe efectuar un análisis más amplio para estas personas porque, como lo ha señalado este Tribunal, la cláusula de igualdad constitucional, contenida en el artículo 13 superior, incorpora la obligación asignada al Estado de adoptar medidas en favor de grupos históricamente discriminados o marginados, como ocurre con las víctimas del conflicto armado y, especialmente, de desplazamiento forzado.⁴⁰

3.3. Así, esta Corporación ha reconocido en las víctimas del conflicto armado interno a uno de los sectores poblacionales más susceptibles a enfrentar diversas situaciones de extrema vulnerabilidad, relacionadas generalmente con violaciones masivas de sus derechos fundamentales;⁴¹ lo cual se hace aún más evidente en el caso de aquellas personas obligadas a desplazarse involuntariamente por parte de grupos armados ilegales, pues se ha entendido que en tales circunstancias el hecho victimizante no está constituido únicamente por el desarraigo violento, sino también por las consecuencias derivadas del mismo, que claramente impactan de forma negativa y permanente el ejercicio pleno de las garantías contenidas en la Constitución Política. De ahí que el desplazamiento forzado sea considerado como un fenómeno absolutamente incompatible con el régimen constitucional colombiano, tal como se ha venido sosteniendo a partir de la sentencia T-025 de 2004,⁴² en donde la Sala Tercera de Revisión resolvió declarar la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la materia.

³⁸ Esta definición ha sido adoptada por las distintas Salas de Revisión a través de, entre otras, las

Bajo esta perspectiva, la Corte ha establecido que la acción de tutela es por regla general el mecanismo idóneo para atender la vulneración de los derechos fundamentales de este sector poblacional, al tratarse, en efecto, de sujetos titulares del estatus de especial protección constitucional.⁴³

3.4. Sin embargo, en el escenario jurídico en que se enmarca el caso objeto de estudio es importante realizar dos precisiones.

La primera es que las decisiones sobre adjudicación de tierras están en cabeza del Incoder, y que estas pueden ser objeto de control judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En ese marco, la Sala debe evaluar si es necesaria la intervención del juez constitucional tomando en cuenta la carga que representa para los tutelantes, en el contexto de sus condiciones personales y en atención a la complejidad fáctica del trámite.

La segunda es que la Ley 1448 de 2011 estableció el proceso administrativo y judicial de restitución de tierras, un trámite especialmente diseñado para revertir el despojo ocasionado por el conflicto armado interno, y cubierto de aparente legalidad mediante un conjunto de estrategias legales e ilegales, destinadas a ocultar la posesión, propiedad y tenencia de los predios por parte de la población campesina. Ese mecanismo es, en principio, idóneo y eficaz incluso para la población desplazada⁴⁴.

⁴³ Al respecto ver, entre otras, las sentencias T-1094 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-821 de 2007, M.P. Catalina Botero Marino; T-218 de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa. Al respecto, en sentencia T-192 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, la Sala Quinta de Revisión sintetizó la imposibilidad de aplicar las reglas ordinarias de procedencia de la acción de tutela para los casos de población en situación de desplazamiento, así: “(i) Aunque existen otros medios de defensa judicial ante la jurisdicción ordinaria que garantizan la protección de los derechos de este grupo de personas, éstos no son idóneos ni eficaces debido a la situación de gravedad extrema y urgencia en la que se encuentran. || (ii) No es viable exigir el previo agotamiento de los recursos ordinarios como requisito de procedibilidad de la acción, pues, debido a la necesidad de un amparo inmediato, no es posible imponer cargas adicionales a la población desplazada. || (iii) Por ser sujetos de especial protección, dada la condición particular de desamparo, vulnerabilidad e indefensión en que se encuentran, requieren de una defensa constitucional, por lo que el juez de tutela debe evaluar con particular atención las circunstancias de debilidad manifiesta”. Este criterio jurisprudencial ha sido reiterado permanentemente por esta Corporación, pudiéndose observar la reciente sentencia T-573 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa.

⁴⁴ Así, por ejemplo, en la sentencia T-415 de 2013 (MP Mauricio González Cuervo. AV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), la Corte consideró que una solicitud de amparo era improcedente, precisamente por la existencia del proceso de restitución de tierras: ““Teniendo en cuenta de un lado, el concepto jurídico de la Unidad de Restitución de Tierras, y del otro, el estudio técnico aportado por la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Sala Administrativa del CSJ, esta Sala considera que la protección de los derechos invocados por los accionantes, eventualmente

No obstante, ello no implica que decisiones irrazonables y desproporcionadas de los órganos que componen el sistema de restitución, especialmente la unidad de tierras y los jueces de tierras, puedan ser objeto de control por vía de la acción de tutela. Así, por ejemplo, en la sentencia T-679 de 2015⁴⁵, la Corte consideró que la Unidad de Tierras violó los derechos de una ciudadana de 70 años, víctima del conflicto, al negarse a no microfocalizar un predio, sin establecer claramente las razones de esa decisión y prever un cronograma de trabajo razonable, para avanzar en el trámite.

3.5. En relación con el caso particular, para la Sala la situación formulada en la solicitud de amparo va más allá de decidir si se adjudica o no los predios objeto de controversia a los 73 actores. Lo anterior porque, si bien es claro que al juez de tutela no le asisten facultades para agotar las actuaciones que son competencia exclusiva de las autoridades legalmente constituidas para definir la asignación de títulos de un bien baldío, éste sí tiene la facultad de analizar si tales actuaciones han sido compatibles con la Constitución Política, con ocasión de la posible vulneración de derechos fundamentales alegada a través de una acción de amparo; sin perjuicio del examen de procedibilidad, en los términos ya descritos.

En ese sentido, nuestro ordenamiento jurídico dispone de mecanismos administrativos para adelantar los trámites de adjudicación y definición de titulación de predios baldíos, principalmente dispuestos en la Ley 160 de 1994,⁴⁶ y para ello han sido asignadas las respectivas funciones legales a entidades como el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder),⁴⁷ constituido como la autoridad pública encargada de “ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural, facilitar el acceso a los factores productivos, fortalecer a las entidades territoriales y sus comunidades y propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural (...) para contribuir a mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales y al desarrollo socioeconómico del país”;⁴⁸ en virtud de lo cual se ha dispuesto su competencia exclusiva para adjudicar los bienes baldíos de la Nación, en el marco de lo establecido por el ordenamiento jurídico.

Sin embargo, en este caso los accionantes plantean que el Instituto no ha proferido decisión alguna acerca de sus solicitudes de adjudicación, a pesar de que desde el 2014 se efectuó (según el mismo Incoder) la recuperación

⁴⁵ MP Luis Ernesto Vargas Silva.

⁴⁶ “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”

⁴⁷

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

De igual manera, la Unidad de Restitución de Tierras informó a la Corte Constitucional que, según los folios de matrícula mencionados en este trámite, y correspondientes a los cinco predios en que se hallaba dividido el Incoder en el año 2007, es posible confirmar que estos se encuentran en una zona micro focalizada. Esta respuesta indica que se ha iniciado el trámite de restitución de tierras, pero no es claro en qué etapa se encuentra. Para la Sala este es un hecho relevante, a tomar en cuenta, al momento de abordar el análisis de fondo, pero no afecta la competencia del juez de tutela, precisamente porque confirma la incertidumbre jurídica que denuncian los accionantes en torno a los predios de El Porvenir.

La situación descrita es, además, confirmada por autoridades públicas, como la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, órganos que han solicitado una respuesta del juez de tutela, precisamente, a efectos de que los trámites pertinentes lleven a una respuesta adecuada, pronta y efectiva para los peticionarios.⁴⁹

Con todo, es importante señalar que la Corte Constitucional no definirá si cada uno de los accionantes es titular del derecho al acceso a la tierra, sino que analizará las razones por las cuales los procedimientos que prevé el ordenamiento jurídico no han llevado a una respuesta definitiva acerca de sus expectativas de acceso a la tierra.⁵⁰

Esta orientación ya ha sido adoptada por la Corte Constitucional en un proceso reciente, fallado en sentencia SU-235 de 2016⁵¹, en el que se asumió el estudio de fondo de un conjunto de actuaciones relacionadas con el manejo del predio Bellacruz por parte del Estado, en las que se evidenció el favorecimiento de intereses económicos particulares, en desmedro de los derechos de familias campesinas, interesadas en su adjudicación por vía de reforma agraria.

3.6. Además, la relevancia constitucional del caso, y la necesidad de un pronunciamiento del juez constitucional, se confirma por la aparente victimización que han enfrentado los ocupantes históricos del lugar, que configuran una compleja situación local de Derechos Humanos, derivada del conflicto armado, que presuntamente compromete de forma masiva el

ejercicio de garantías constitucionales, tales como el acceso efectivo a la tierra en favor de los trabajadores rurales, la vida en condiciones dignas, trabajo, integridad personal, entre otros.

En tal sentido, los peticionarios, que se identifican como campesinos de la vereda El Porvenir, municipio de Puerto Gaitán, han manifestado que han sido víctimas de distintos hechos de violencia por parte de estructuras criminales al margen de la ley, que a su vez se vinculan con la situación del conflicto armado interno extendido en el departamento del Meta; lo cual ha tenido como consecuencias, entre otras, el homicidio de varios pobladores.

A lo anterior se suma una serie de supuestos fácticos que demuestran la vulnerabilidad de los actores, tales como la imposibilidad de desarrollar actividades agrarias de forma pacífica, dadas las condiciones de inseguridad de la zona, así como la ausencia de vías de comunicación y de servicios públicos domiciliarios, lo que no sólo dificulta la supervivencia de los pobladores de El Porvenir, sino también el desarrollo de derechos tales como la educación de los menores de edad, al no tener garantizadas las condiciones adecuadas en las que puedan adelantar jornadas escolares⁵².

3.7. Así las cosas, la Sala concluye que la acción es procedente, tanto para evaluar la presunta negligencia estatal en relación con la situación del predio El Porvenir, como para analizar si se presenta un desconocimiento del derecho a la integridad personal, seguridad y vida de los miembros de la comunidad.

4. Los predios baldíos como medio para garantizar el acceso progresivo a la propiedad rural por parte de la población campesina (artículo 64 de la Constitución Política)

4.1. La Constitución Política de 1991, siguiendo el histórico propósito de desarrollar una reforma rural integral, destinada a disminuir la inequidad en el campo y evitar la concentración de la tierra en pocas manos, adoptó diversas medidas para el cumplimiento de tales fines.

4.2. En esa dirección, reprodujo la función social de la propiedad, dispuesta en la reforma constitucional de 1936, quedando plasmada en el artículo 58 de la nueva Carta Política, e introdujo los artículos 64 y 65, que establecen la obligación estatal de asegurar “el acceso progresivo a la propiedad de la tierra

⁵² 3.8. Respecto de los anteriores postulados, en respuesta a la acción de tutela, la Defensoría del

de los trabajadores agrarios” y de proteger especialmente la producción de alimentos, dando prioridad —entre otras— a las actividades agrícolas.

4.3. Al respecto, resulta importante tener en cuenta que en la exposición de motivos de la ponencia presentada para primer debate sobre derechos agrarios, los constituyentes Angelino Garzón, Mariano Ospina Hernández, Marco Chalitas, Carlos Ossa Escobar e Iván Marulanda manifestaron ante la plenaria lo siguiente:

*“El sector agrario y la economía campesina ha cumplido un importante papel en el proceso económico del país, contribuyendo con su trabajo a la producción de alimentos y al fomento de las exportaciones, garantizando una estabilidad relativa en los suministros y precios. El aporte a la capitalización de otros sectores ha sido significativo, sin guardar una equitativa proporcionalidad en el nivel de inversiones, modernización y capacitación tecnológica del sector. (...) || La tierra como bien productivo se sustrae en alto grado del racional aprovechamiento social, originado por una inadecuada apropiación territorial, que se expresa en concentración latifundista, dispersión minifundista y colonización periférica depredadora. Esta concurrencia de factores negativos hace que las necesidades de la población se hallen insatisfechas ante la ausencia de un desarrollo integral equitativo, sostenido y armónico, que permita el pleno empleo de los recursos productivos desde el punto de vista estratégico, económico y social. (...) || La propuesta contiene una ampliación del sector agrario, en el sentido de que integra sectores de la producción pesquera, forestal y agroindustrial, como elementos complementarios al desarrollo armónico, apuntando a un plan de seguridad alimentaria y suministro de materias primas básicas. En este mismo horizonte se plantea la necesidad de impulsar la asistencia técnica, el crédito de fomento, el desarrollo de obras de infraestructura y de servicios, el mercado, acopio, ventajas fiscales y demás variables que contribuyan al desenvolvimiento pleno de los factores productivos y de la dignificación del trabajo campesino. (...) || **Se busca, por lo tanto, una democratización de la propiedad, entendida como el derecho al acceso productivo, incorporando diversas formas de tenencia y organización privada, familiar y asociativa de la economía solidaria, articulando este proceso como parte integral de la asistencia técnica, la educación y la formación de los trabajadores del campo, la participación comunitaria, el respeto a***

4.4. Como se puede evidenciar, la constitucionalización de la propiedad agraria de 1991 estuvo precedida de una fuerte atención a la situación problemática del acceso a la tierra rural en beneficio de la población agricultora, por lo que incluso se dispuso como finalidad del acceso progresivo la necesidad de mejorar las condiciones de vida de estos integrantes de la sociedad.

4.5. Así, aparece la actual Reforma Agraria, en la Ley 160 de 1994, en virtud de la cual se establece, entre otros asuntos, un régimen especial de clarificación, recuperación y adjudicación de baldíos, disponiendo expresamente que éstos tienen una destinación exclusiva para “las familias pobres”.⁵³

Además, esta nueva Ley incorporó como requisitos generales para ser sujeto de reforma agraria o adjudicatario: (i) demostrar la explotación de más de dos terceras partes del predio que se pretende adjudicar, el cual, en todo caso, (ii) no podrá ser mayor a una UAF;⁵⁴ adicionalmente (iii) se exige acreditar la explotación económica de más de dos terceras partes del predio y atendiendo a la aptitud productiva del terreno definida por el Incora (Incoder); (iv) se exige que el adjudicatario no tenga un patrimonio neto superior a los 1000 salarios mínimos mensuales vigentes; y (v) se advierte que no podrán ser adjudicatarios quienes ya se hayan beneficiado de otro predio rural, ya sea porque son sus propietarios o tienen derecho de posesión.

4.6. Así las cosas, en este punto se torna importante reiterar las conclusiones a las que la Sala Plena de esta Corte ha llegado frente a la inclusión constitucional y legal de disposiciones orientadas hacia una distribución equitativa de la tierra en favor de la población campesina económicamente menos favorecida, en el sentido de señalar que pese a los esfuerzos legislativos, los resultados estadísticos son muy negativos, no sólo por deficiencias de los modelos de reforma agraria, sino también por el contexto de violencia que atraviesa. Por eso, se ha dicho que:

“Sin entrar a distinguir la incidencia de unos y otros factores, baste con señalar que la concentración de la tierra en Colombia no ha cesado de crecer y la población campesina, en todo caso, sigue siendo la población más pobre del país y la que vive en condiciones de mayor vulnerabilidad. || De hecho, su situación ha empeorado

⁵³ Parágrafo 2 del artículo 67 de la Ley 160 de 1994.

⁵⁴ La constitucionalidad del sistema UAF ha sido estudiada por esta Corporación, y ha definido que

*durante los años de vigencia de la Constitución, con lo cual la deuda del Estado colombiano para con esta población, no puede ser ignorada por los poderes públicos ni desconocida por el juez constitucional en ejercicio de sus competencias. Así lo determina el mandato de supremacía constitucional, desde el cual no pueden ser sólo criterios de validez formal sino además criterios de eficacia y justicia, los que deben ilustrar la comprensión del orden legal y de los problemas jurídicos formulados en el presente asunto”.*⁵⁵

4.7. De acuerdo con lo establecido en el artículo 102 de la Constitución,⁵⁶ pertenecen a la Nación los bienes públicos que forman parte del territorio; los cuales, a su vez, han sido clasificados tradicionalmente en fiscales, de uso público; o adjudicables, siendo en esta última categoría en la que se ubican los predios baldíos, tal como desde sus inicios lo ha reconocido este Tribunal.⁵⁷ Así, la relación del Estado con este tipo de bienes se explica por el concepto de “dominio eminente”, relativo, por un lado, al poder genérico ejercido sobre el territorio nacional y que se vincula íntimamente con el principio de soberanía nacional, pero por otro a la disposición estatal de la “*res publicae*”.⁵⁸

4.8. La mención anterior resulta importante para aclarar que más que en estricto sentido tener la propiedad de los bienes baldíos, la Nación es titular de un derecho especial de conservación sobre los mismos, en virtud del cual se encuentra facultada para transferir su dominio a los particulares, a través de la titulación por vía de, en principio, la ocupación como modo genérico de adquisición de estos inmuebles, con arreglo a los requisitos exigidos por la ley. Esto sin dejar de tener en cuenta que el Constituyente de 1991, al definir las funciones asignadas al Congreso de la República, dispuso expresamente en el numeral 18 del artículo 150 superior que corresponde a dicha institución “[d]ictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías”.

4.9. Diferenciar el régimen de propiedad de los bienes baldíos respecto de los comunes (estos últimos sometidos, por regla general, a lo dispuesto en el

⁵⁵ Sentencia C-644 de 2012, Óp. Cit.

⁵⁶ Artículo 102: “El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenece a la nación”.

⁵⁷ Desde la sentencia C-060 de 1993, M.P. Fabio Morón Díaz, al estudiar la constitucionalidad del Decreto 1942 de 1992 (“Por el cual se dictan normas sobre reservas y adjudicación de terrenos baldíos”), la Corte aclaró que: “es bien claro que la Carta de 1991 reiteró la tradicional concepción según la cual pertenecen a la Nación los bienes públicos que forman parte del territorio dentro de los cuales se encuentran las tierras baldías; por tanto, bien puede la Nación reservárselas en cuanto

Código Civil) responde no sólo al carácter público de los primeros, respectivamente, sino también a que, como se pudo evidenciar en el capítulo precedente, establecer un estatuto de titulación de estos inmuebles trae consigo el necesario desafío de regular la redistribución de la propiedad para enfrentar la concentración de la tierra y los beneficios derivados de ella, en atención al principio constitucional de función social de la propiedad, a que se refiere el artículo 58 de la Carta Política.⁵⁹ De ahí que históricamente la regulación interna sobre esta materia haya dado lugar a cuerpos normativos contentivos de sendas “reformas agrarias”.⁶⁰

Lo anterior porque –como ha sentenciado esta Corte– el objetivo primordial de un sistema de legalización de baldíos es garantizar el acceso a la tierra a

⁵⁹ Artículo 58: “Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. || **La propiedad es una función social que implica obligaciones.** Como tal, le es inherente una función ecológica. || El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. || Por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio” (negrilla fuera del texto original).

⁶⁰ En el año 2013 el Centro Nacional de Memoria Histórica publicó una juiciosa investigación sobre, entre otros asuntos, el tratamiento semántico del concepto “reforma agraria”, centrándose en los sentidos dados por los académicos que, desde su perspectiva, habían sido referentes obligatorios en los procesos de redistribución en la tierra en América Latina. De esta manera, acude, por ejemplo, a la definición de Doreen Warriner, según la cual “en el uso corriente, reforma agraria generalmente significa redistribución de la propiedad de la tierra en beneficio de los pequeños agricultores y trabajadores agrícolas”. Por su parte, Thomas Carrol indicó que “el sistema de propiedad rural es el problema central de la reforma agraria”. Pero de acuerdo con la investigación desarrollada por este centro de pensamiento, la concepción prevaleciente durante los procesos reformativos de los años 50’s en el continente fue la suministrada por Peter Dorner, quien expresa que “toda reforma agraria consiste fundamentalmente en una serie de cambios sustanciales y deliberados en el régimen de tenencia de la tierra, o sea, en la propiedad y control social de los recursos de la tierra y agua”. Al respecto, el reconocido estudioso de la historia agraria de Latinoamérica, Antonio García Nossa, relacionó la reforma agraria con “una estrategia de modificación y sustitución de la estructura agraria tradicional, por medio de un repertorio de factores: la redistribución de la tierra, los ingresos y el poder político; la formación de un nuevo sistema de empresa, racional e intensivo, diseñado de acuerdo al marco real de los recursos y de los objetivos estratégicos del desarrollo; la apertura a una estructura social fluida, móvil, dinámica y de clases abiertas; la integración cultural y política de las masas campesinas y la articulación de este gigantesco proceso de cambio a la estrategia general de desarrollo de la sociedad latinoamericana”. Con base en tal información, concluye el Centro de Memoria que “reforma agraria en la acción de los poderes públicos dirigida a lograr la redistribución de los recursos productivos; lo anterior conlleva a la redistribución del ingreso y del poder político, además del mejoramiento del status social en beneficio de la población rural. Estas metas se alcanzan en algún grado a través de la

quienes carecen de ésta.⁶¹ Al respecto, resulta pertinente recordar que el artículo 64 de la Constitución Política incorporó el deber asignado al Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores rurales, a través de distintas medidas tendientes a “*mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos*”⁶², lo que demuestra un claro interés del constituyente primario por incorporar en el texto superior la necesidad de atender la vulnerabilidad de la población campesina⁶³, derivada de sus circunstancias socioeconómicas, sin apartarse por ello del fortalecimiento de la producción agraria. Una de las formas de materializar este mandato constitucional es la adjudicación de tierras baldías.⁶⁴

4.10. En ese contexto, el contenido y alcance del mencionado artículo 64 ha sido un tema del que se ha ocupado esta Corporación desde sus primeras decisiones, como en adelante se sintetiza:

En sentencia C-590 de 1992,⁶⁵ al estudiar una demanda de inconstitucionalidad formulada contra el inciso 3 del artículo 3 de la Ley 7 de

⁶¹ En la sentencia C-595 de 1995, M.P. Carlos Gaviria Díaz, la Sala Plena de esta Corporación estudió una demanda formulada contra algunos acápites de las Leyes 48 de 1882, 110 de 1912 y 160 de 1994, relativos a la prescripción de los bienes baldíos. Desde esa oportunidad se definió que “la adjudicación de baldíos tiene como objetivo primordial satisfacer, en el caso de personas naturales, las necesidades del ocupante y posterior adjudicatario, permitir el acceso a la propiedad a quienes carecen de ella y contribuir a mejorar las condiciones económicas y sociales de los adjudicatarios”.

⁶² Artículo 64: “Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar los ingresos y calidad de vida de los campesinos”.

⁶³ Una de las aproximaciones semánticas al concepto de “campesino” está dada en el proyecto de “Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales”, presentado por el Grupo de Trabajo Intergubernamental de Composición Abierta sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales en el primer periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de la ONU (15 a 19 de julio), en el que se propone disponer en el artículo 1: “Definición de campesino. || 1. Un campesino es un hombre o una mujer de la tierra, que tiene una relación directa y especial con la tierra y la naturaleza a través de la producción de alimentos u otros productos agrícolas. Los campesinos trabajan la tierra por sí mismos y dependen sobre todo del trabajo en familia y otras formas en pequeña escala de organización del trabajo. Los campesinos están tradicionalmente integrados en sus comunidades locales y cuidan el entorno natural y local y los sistemas agroecológicos. || 2. El término campesino puede aplicarse a cualquier persona que se ocupe de la agricultura, la ganadería, la trashumancia, las artesanías relacionadas con la agricultura u otras ocupaciones similares en una zona rural. El término abarca a las personas indígenas que trabajan la tierra. || 3. El término campesino también se aplica a las personas sin tierra. De acuerdo con la definición de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, se consideran personas sin tierra las siguientes

1991,⁶⁶ la Corte señaló que cuando en el artículo 64 de la Carta Política se habla de un deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores rurales, se está aludiendo a una auténtica obligación estatal que implica el compromiso de adelantar políticas especiales en favor de la población campesina, con especial atención en la efectiva comercialización de los productos agrícolas.

Luego, en sentencia T-537 de 1992,⁶⁷ la Sala de Revisión conoció de una acción de tutela interpuesta contra el gerente del Banco Central Hipotecario, en la que la accionante solicitaba el amparo de su “derecho patrimonial”, afectado por la decisión de la parte demandada de sacar de circulación una cédula hipotecaria que había sido negociada con un tercero, el cual pretendió pagar dicho título valor a través de cheques carentes de fondos. La Corte decidió conceder el amparo con base en el contenido fundamental del derecho a la propiedad en Colombia, para lo cual la Sala estableció que “todas las formas de propiedad están protegidas constitucionalmente”. Para el caso objeto de estudio resulta de especial interés lo afirmado por la Corte acerca del artículo 64 de la Constitución Política:

“El precepto dedica su contenido a los trabajadores agrarios y señala que éstos tendrán acceso en forma progresiva, no solo a la explotación de la tierra sino que habrá para ellos la oportunidad de hacerse propietarios de la tierra, bien en forma individual o colectiva. || Le asegura la norma una serie de servicios públicos a la clase trabajadora colombiana y especialmente a los campesinos, como la educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comercialización de los productos asistencia técnica y empresarial entre otros servicios, de los cuales adolecen los trabajadores agrarios. || Se entiende que ésta es una de las clases más marginadas, más subdesarrolladas y por ende, más propensas a toda clase de contingencias. De ahí que constitucionalmente hoy se tenga una norma que enuncia toda una serie de reivindicaciones sociales para el campesino colombiano, la cual reafirma el criterio que los servicios señalados se le brindarán al trabajador con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos”.

Con posterioridad, en sentencia C-021 de 1994,⁶⁸ al resolver una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3 de la Ley 34 de 1993,⁶⁹ la Corte Constitucional indicó que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 64, la

⁶⁶ “Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para

Carta Política reconoce la necesidad de un tratamiento diferenciado entre la relación del trabajador campesino con el desarrollo agropecuario y el vínculo entre los demás sectores socioeconómicos con las formas de producción agraria. Así pues, se impone la necesidad de garantizar una igualdad material respecto de la población rural “tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social”.

No obstante, en esa oportunidad la Corte aclaró que la disposición constitucional en referencia contiene el fundamento de las medidas que el Estado debe adoptar para garantizar las condiciones que permitan a los trabajadores rurales acceder a la propiedad de la tierra, educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y beneficios crediticios para el desarrollo de la producción agrícola. En ese sentido, indicó que “el contenido normativo en cuestión entraña el diseño de una estrategia global del desarrollo rural, que el Constituyente configuró como un cometido estatal destinado a lograr el crecimiento del sector campesino y consecuentemente, un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural”.

A su vez, al estudiar la constitucionalidad del inciso 9 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, relativo a la nulidad sobre la propiedad por vía de adjudicación de terrenos baldíos que superen la Unidad Agrícola Familiar, a través de la sentencia C-536 de 1997⁷⁰ esta Corporación determinó que, en concordancia con lo establecido en el artículo 64 de la Constitución, el límite frente a la extensión de predios adjudicables no sólo se torna importante por impedir la concentración de la propiedad, sino también porque, en últimas, redundaría en la garantía de mayores posibilidades para beneficiar a más campesinos colombianos con el acceso a la tierra.

Aunado a lo expuesto, en la providencia C-006 de 2002⁷¹ este Tribunal definió que las excepciones a la prohibición de fraccionar los predios rurales por debajo de la Unidad Agrícola Familiar —contenidas en el artículo 45 de la Ley 160 de 1994— no desconocían la competencia autónoma de los concejos municipales para reglamentar el uso del suelo y controlar la enajenación de viviendas. Con ocasión de dicho análisis, se aclaró que el principio constitucional de función social de la propiedad, especialmente de la rural, tiene como objetivo principal adelantar su tenencia y productividad en pos del bienestar de la comunidad. Bajo esta perspectiva, la adquisición de la tierra trae consigo la necesidad de privilegiar a los trabajadores campesinos, buscando facilitarles el acceso material a esta y, alrededor suyo, las condiciones necesarias para mejorar su nivel de vida, a través de alternativas de política pública, como la estimulación del desarrollo agropecuario⁷².

4.11. Ahora bien, en un período más reciente, un referente primordial sobre el alcance del artículo 64 en alusión es la sentencia C-644 de 2012.⁷³ En esta providencia la Corte declaró la inexecutable de los artículos 60 a 62 del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014,⁷⁴ en los que se incorporaban los “*proyectos especiales agropecuarios*”, al concluir que los preceptos acusados no superaban el *test de no regresividad* de las facetas prestacionales de los derechos consagrados en los artículos 64,65 y 66 de la Constitución, ni existía un principio de razón suficiente para la configuración normativa a partir de lo establecido en el numeral 18 del artículo 150 superior, pues las normas demandadas suprimían las garantías de aseguramiento de la titularidad de la propiedad en favor de los campesinos a que se refieren los artículos 25,⁷⁵ 72⁷⁶ y 83⁷⁷ de la Ley 160 de 1994.

recreación y crédito, e igualmente para darle prioridad, apoyo y especial protección al desarrollo de las actividades agropecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, y a la construcción de obras de infraestructura física en el campo”.

⁷³ M.P. Adriana María Guillén Arango, S.V. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, S.V. Mauricio González Cuervo, S.V. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, S.V. Humberto Sierra Porto.

⁷⁴ Ley 1450 de 2011 (“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”).

⁷⁵ Artículo 25: “Los beneficiarios de los programas de reforma agraria deberán restituir al Incora el subsidio, reajustado a su valor presente, en los casos en que enajene o arriende el terreno adquirido con el subsidio dentro de los doce (12) años siguientes a su otorgamiento sin la autorización expresa e indelegable de la Junta Directiva del Incora, o si se estableciere que el predio no está siendo explotado adecuadamente por el campesino a juicio del Instituto, o se comprobare que incurrió en falsedades para acreditar los requisitos como beneficiario de la reforma agraria. La autorización para la enajenación solo podrá comprender a quienes tengan la condición de sujetos de reforma agraria y en ningún caso se permitirá el arrendamiento de la unidad agrícola familiar. || En las escrituras de adquisición de predios subsidiados por parte del Estado se anotará esta circunstancia, así como la obligación del propietario de adelantar directamente su explotación, y deberá establecerse una condición resolutoria del subsidio en favor del Incora por el término de 12 años, cuando ocurran los eventos previstos en el inciso anterior. La Junta Directiva reglamentará lo relativo a la recuperación de la cuantía entregada a título de subsidio bajo condición resolutoria. || Quien transfiera la propiedad, posesión o tenencia de la parcela adquirida mediante subsidio, no podrá ser nuevamente beneficiario de los programas de Reforma Agraria. El nuevo adquirente o cesionario será considerado poseedor de mala fe y en consecuencia no habrá reconocimiento de las mejoras que hubiere introducido en el predio. || El subsidio de tierras previsto en este Capítulo no es incompatible con otra clase de subsidios que en favor de los campesinos de escasos recursos se establezcan”.

⁷⁶ Artículo 72: “No se podrán efectuar titulaciones de terrenos baldíos en favor de personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras, a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional. || Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, en el momento de presentar la solicitud de titulación el peticionario deberá manifestar, bajo la gravedad del juramento, si es o no propietario o poseedor de otros inmuebles rurales en el territorio nacional. || Serán absolutamente nulas las adjudicaciones que se efectúen con violación de la prohibición establecida en este artículo. || La acción de nulidad contra las resoluciones de adjudicación de baldíos podrá intentarse por el Incora, por los Procuradores Agrarios o cualquier persona ante el correspondiente Tribunal Administrativo, dentro de los dos (2) años siguientes a su ejecutoria o desde su publicación en el “Diario Oficial”, según el caso. || La procedencia de esta acción se hará constar en todas las resoluciones de titulación de baldíos que expida el Incora. || Sin perjuicio de lo dispuesto en los incisos anteriores, el Incora podrá revocar directamente, en cualquier tiempo, las resoluciones de adjudicación de tierras baldías proferidas con violación a lo establecido en las normas legales o reglamentarias vigentes sobre baldíos. || En este caso no se exigirá el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. En lo demás, el procedimiento de revocación se surtirá con arreglo a las prescripciones del Código de Procedimiento Administrativo. || De la decisión de nulidad de las adjudicaciones proferidas en el presente artículo, no cabrá recurso de casación.”

La Corte Constitucional, además, enfatizó en la protección que la Constitución prodiga a la propiedad agraria, y expresó que el artículo 64 Superior incorpora la exigencia imperativa de adoptar medidas estructurales, de forma progresiva, para facilitar el acceso a la tierra rural por parte de los trabajadores agrarios.

La Corporación también llamó la atención acerca de cómo los indicadores económicos y sociales demuestran que los fundamentos fácticos del artículo 64 Superior se mantienen aún después de dos décadas de la entrada en vigencia de la Carta de 1991, a pesar de las iniciativas legislativas para superarlos:

“[L]as estadísticas recogidas tanto por instituciones públicas como por centros de investigación, muestran cómo el resultado de estos esfuerzos ha sido negativo. Sin duda, no sólo a causa de deficiencias en los modelos propuestos, sino como producto de la violencia también sostenida a que se ha visto enfrentado el Estado colombiano durante más de la mitad del siglo XX, la cual ha tenido como epicentro las zonas rurales y como principales víctimas a los trabajadores campesinos. Sin entrar a distinguir la incidencia de unos y otros factores, baste con señalar que la concentración de la tierra en Colombia no ha cesado de crecer⁷⁸ y la población

terrenos en superficies que excedan a la fijada por el Instituto para la Unidad Agrícola Familiar. || Quien siendo adjudicatario de tierras baldías las hubiere enajenado, no podrá obtener una nueva adjudicación antes de transcurridos quince (15) años desde la fecha de la titulación anterior. || Los terrenos baldíos adjudicados no podrán fraccionarse en extensión inferior a la señalada por el Incora como Unidad Agrícola Familiar para la respectiva zona o municipio, salvo las excepciones previstas en esta Ley. || Los Registradores de Instrumentos Públicos se abstendrán de registrar actos o contratos de tradición de inmuebles, cuyo dominio inicial provenga de adjudicaciones de baldíos nacionales, en los que no se protocolice la autorización del Incora cuando con tales actos o contratos se fraccionen dichos inmuebles. || La declaratoria de caducidad de los contratos relacionados con baldíos y la reversión al dominio de la Nación se harán sin perjuicio de los derechos de terceros. || Las prohibiciones y limitaciones señaladas en los incisos anteriores, deberán consignarse en los títulos de adjudicación que se expidan”.

⁷⁷ Artículo 83: “Las sociedades de cualquier índole que sean reconocidas por el Ministerio de Agricultura como empresas especializadas del sector agropecuario, en los términos del inciso 2o. del artículo 157 del Decreto Extraordinario 0624 de 1989 (Estatuto Tributario), o que se dediquen a la explotación de cultivos agrícolas o a la ganadería, podrán solicitar la adjudicación de terrenos baldíos en las Zonas de Desarrollo Empresarial establecidas en el artículo anterior, en las extensiones que al efecto determine la Junta Directiva del Incora, de conformidad con lo previsto en el artículo 66 de la presente Ley. || Tal adjudicación sólo será procedente cuando la explotación del baldío se haya llevado a efecto en virtud de un contrato celebrado con el Instituto, mediante el cual la sociedad se comprometa a explotar una superficie no menor de las dos terceras partes de la extensión solicitada, en los cultivos o actividad ganadera convenida, dentro de los cinco (5) años siguientes a la fecha del contrato respectivo. || Cuando la sociedad adjudicataria requiera para su explotación una extensión adicional a la inicialmente adjudicada, podrá permitirse por una sola vez la elaboración de un nuevo contrato de explotación en favor de la sociedad, hasta por una extensión igual, por un término de dos (2) años, al vencimiento del cual, si hubiere dado cumplimiento a las

campesina, en todo caso, sigue siendo de las más pobres del país y la que vive en condiciones de mayor vulnerabilidad^{79, 80}.

4.12. De ahí el reconocimiento de los campesinos como titulares del derecho a acceder progresivamente a la propiedad y la obligación de las autoridades públicas de implementar estrategias efectivas para lograr un desarrollo concreto del mencionado derecho y, por esta vía, garantizar el vínculo entre el trabajador rural y la tierra, propendiendo por su permanencia en ella.⁸¹ En ese

Fajardo (2002), los predios menores de 3 hectáreas, cubrían el 1.7% de la superficie del país reportada en el registro nacional y estaban en manos del 57,3% de los propietarios. Mientras tanto, los predios mayores de 500 hectáreas, que cubrían el 61.2% del territorio nacional registrado, estaban en manos del 0.4% de los propietarios. Por su parte los predios entre 100 y 500 hectáreas en el año 2000, cubrían el 14.6% del territorio y estaban en manos del 2.6% de los propietarios. Es muy probable que la concentración de la propiedad se haya agravado en el último decenio, si se considera el escalamiento del conflicto armado que generó la expropiación forzada de tierra a los pequeños propietarios, y la persistencia del narcotráfico como generador de capitales especulativos, que se concentran en la compra de tierras como mecanismo de lavado de activos ilícitos. Vid. FAJARDO M. D. Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra. Bogotá: Instituto de Estudios Ambientales – Universidad Nacional de Colombia, 2002. IGAC - Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Atlas de Colombia. 5ª Edición. Bogotá: IGAC, 2002. Citado por Luis Carlos Agudelo Patiño. “Campesinos sin tierra, tierra sin campesinos: territorio, conflicto y resistencia campesina en Colombia”. En *Revista Nera*, año 13, N°. 16 – JANEIRO/JUNHO DE 2010 – ISSN: 1806-6755, pp. 81-95. Absalón Machado C. *La Reforma Rural. Una deuda social y política*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, 2009, pp. 120- 123, 135-139.

⁷⁹ Dice al respecto Albán: “Según estimaciones oficiales y privadas, en Colombia hay 114 millones de hectáreas, 68 millones correspondientes a predios rurales. En 2003, el 62,6% estaba en manos del 0,4% de los propietarios y el 8,8% en manos del 86,3%. De modo que la situación empeoró entre 1984 y 2003. Y vale la pena mencionar que la estimación de las tierras aptas para ganadería es del 10,2%, y hoy se dedica a esta actividad el 41,7%. Por su parte, en 2010 el índice de Gini rural llegó a 0,89, y aumentó en un 1% desde 2002. En el cuadro 1 se compara la concentración de la propiedad entre 1984 y 2003”. Lo precisa con los siguientes datos: **Concentración propiedad de la tierra, 1984-2003:** Grandes propietarios (> 500 ha) 11.136 16.352; Porcentaje del total de propietarios 0,55 0,4; Propiedad de la tierra (%) 32,7 62,6; Pequeños propietarios (0-20 ha) 2.074.247 3.223.738; Porcentaje del total de propietarios 85,1 86,3; Propiedad de la tierra (%) 14,9 8,8 (Fuentes: Planeta Paz, basado en IGAC-CEGA, e Ibáñez (2010). Vid. Álvaro Albán “*Reforma y Contrarreforma Agraria*” En. *Revista de Economía Institucional*, vol. 13, n.º 24, primer semestre/2011, pp. 327-356.

⁸⁰ Sentencia C-644 de 2012, M.P. Adriana Guillén Arango (Óp. Cit.).

⁸¹ Sobre el derecho a permanecer en el campo, en sentencia T-227 de 1997 la Sala Séptima de Revisión se pronunció de forma explícita, así: “Por supuesto que, en principio, los campesinos de la hacienda Bellacruz, tienen derecho a su permanencia en la parcela que poseían, por eso el Incora inició el proceso de adjudicación de tierras, por ello su primer lugar de refugio fue la casa campesina en el municipio de Pelaya. Era un derecho de esas personas a permanecer en paz en su propio hogar, en su propia tierra, algo que ha sido reconocido por las Naciones Unidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 12: || *Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia... Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean*

contexto, puntualizó este Tribunal: “*en la medida en que el Estado sólo concentre su propósito y actividad en la producción de la tierra, olvidando su deber constitucional de vincular al campesino en dicho proceso, su actuar se tornará inconstitucional*”.⁸²

En dirección similar la Corporación ha planteado la necesidad de propender por la realización del principio de democratización de la propiedad rural en favor de los trabajadores agrarios,⁸³ para evitar el acaparamiento de los predios —fuente de profundas desigualdades sociales— y garantizar a la población campesina más vulnerable ser titular de alguna extensión del territorio, en armonía con los mandatos superiores de acceso progresivo a la tierra y convivencia pacífica.

Con base en lo expuesto, la Corte Constitucional ha señalado que los atributos del derecho a la propiedad rural en beneficio del sector campesino son, por lo menos, los mismos que se derivan en el caso del régimen común de propiedad privada y, en consecuencia, ha establecido, sin carácter exhaustivo, cuatro extensiones del derecho en referencia: (i) el derecho a no ser despojado de su propiedad o forzado a deshacerse de la misma, bajo el argumento de ser improductiva, sin que antes se le otorguen alternativas para mejorar la producción o de desarrollo agrícola, como lo es el establecimiento de zonas de reserva campesina habilitadas para tal fin; (ii) el derecho a disfrutar de la propiedad sin intromisiones injustificadas; (iii) el derecho a que el Estado adopte medidas progresivas destinadas a efectivizar el acceso a la propiedad rural y el mejoramiento de su calidad de vida, en términos de dignidad humana; y (iv) el derecho a que se garantice su seguridad alimentaria.⁸⁴

4.13. El Estado, entonces, se encuentra en la obligación constitucional de dirigir su actividad hacia la gradual realización del derecho al acceso a la tierra en favor de la población campesina hasta el más alto nivel de materialización

seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás. || Como se aprecia, sólo el legislador puede restringir ese derecho de las personas a permanecer o a circular y la restricción sólo puede tener los objetivos allí señalados, es decir, que la ley restrictiva no puede alejarse de los parámetros fijados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. || Esta doble faz, PERMANECER Y CIRCULAR, y la única posibilidad restrictiva: LIMITACION ESTABLECIDA POR LA LEY, está también recogida en nuestra Constitución Política en el artículo 24: || *Libertad de locomoción y domicilio. Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.* || Es finalidad del Estado garantizar la efectividad de esos derechos (art. 2 C.P.), luego, tratándose de desplazados, a quienes se les afecta su derecho primario a residir en el lugar que deseen dentro de la República, es inhumano a todas luces afectarles también la posibilidad de circular para salvar sus vidas propias y las de sus familiares.

que le sea posible asumir, lo cual le impone la consecuente prohibición de regresividad. Esto porque, de conformidad con lo dispuesto en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante PIDESC), el principio de progresividad integra los deberes de (i) adopción de medidas efectivas, (ii) hasta el máximo de los recursos disponibles, (iii) respondiendo siempre a la necesidad de avanzar o ampliar cada vez más el ámbito de realización del derecho, e (iv) impidiendo la disminución del nivel de satisfacción ya logrado.⁸⁵

4.14. En síntesis, es claro que el dominio estatal sobre los predios baldíos, y por tanto la disposición institucional de los mismos para gestionar la respectiva adjudicación, está enmarcado por el mandato superior de función social de la propiedad, sustentado en la necesidad de evitar la concentración de la tierra en Colombia y con ello el rezago histórico de los pequeños agricultores que, no obstante otorgar su fuerza de trabajo para contribuir en el mantenimiento de la economía nacional, se han visto enfrentados a la ausencia de medidas efectivas orientadas a adquirir la titularidad de la propiedad rural.

Siendo consecuente con la realidad agraria de nuestro país, el Constituyente de 1991 incorporó en el artículo 64 de la Carta Política la obligación estatal de asegurar un acceso progresivo a la tierra. En ese marco, la expedición de normas adecuadas sobre titulación de baldíos es una de las medidas más importantes para asegurar la efectividad de los mandatos constitucionales en referencia; una vez la Nación adquiere el dominio de estos inmuebles también adopta el compromiso de diseñar políticas de desarrollo agrario en las que debe vincularse a la población campesina y, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley, adelantar la respectiva adjudicación⁸⁶. Sólo

⁸⁵ El numeral 1 del artículo 2 de la Parte II del PIDESC establece: “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”. Además, esta Corte ha indicado que “la evolución de la jurisprudencia sobre el [principio de progresividad] ha determinado ciertas reglas generales, a saber: i) las medidas que constituyan un retroceso en la protección de los derechos sociales, económicos y culturales son *prima facie* inconstitucionales; ii) la libre configuración del Legislador se reduce en materia de estos derechos, en tanto que cuando éste adopte una medida que produzca una disminución en el nivel de protección alcanzado, tiene un deber de justificación conforme al principio de proporcionalidad, aun cuando exista un amplio margen de configuración; iii) la prohibición de regresividad también es aplicable a la Administración; iv) en virtud de este principio no es posible avalar la inactividad del Estado en su tarea de implementar acciones para lograr la protección integral de los derechos; y (v) en relación con las facetas prestacionales de los derechos que no son

de esta forma es posible entender que los bienes baldíos son la alternativa más valiosa para la realización del principio de democratización de la propiedad.

4.15. Ahora bien, la insistente referencia al papel protagónico de los trabajadores rurales que aquí se ha sostenido no sólo pasa por reconocer la importancia de garantizar el acceso a la tierra en los términos descritos, sino también por el hecho de que de tal garantía depende indudablemente el ejercicio de diversos derechos fundamentales, como a continuación se explica.

5. El acceso progresivo a la propiedad de la tierra y su inescindible relación con garantías fundamentales en el caso de la población campesina

5.1. La Corte Constitucional se ha referido a la naturaleza del derecho a la tierra de la población campesina señalando, en primer lugar, que éste posee un carácter subjetivo de acuerdo con lo dispuesto en el precitado artículo 64 superior, cuyo alcance ha sido desarrollado por esta Corporación al establecer que de su realización depende la mejora de los ingresos y la calidad de vida de la población rural.⁸⁷

En segundo lugar, ha explicado que la obligación constitucional de permitir el acceso progresivo a la propiedad rural va acompañada de la garantía de una serie de bienes y servicios básicos, de donde resulta claro que, al hacerse efectivo este derecho se satisface la dignidad humana, al hacer posible el desenvolviendo del plan de vida y el fortalecimiento de las condiciones de existencia de quienes conforman el campesinado colombiano, máxime si se tienen en cuenta las circunstancias generalizadas de vulnerabilidad a las que históricamente se ha tenido que enfrentar este sector de la sociedad y que este Tribunal ha reconocido en un amplio número de decisiones.

En tercer lugar, porque entre el campesino y la tierra se genera una relación de producción agrícola, de manera que existe un nexo directo entre el acceso a la propiedad agraria y el derecho al trabajo. Resulta imprescindible entonces no perder de vista que la adquisición de la propiedad rural por parte de los trabajadores del campo no se reduce a la mera legalización de los títulos, sino que además es fundamento del deber estatal de orientar la política pública de tierras hacia la vinculación de los campesinos, como titulares del derecho en comento, a los procesos de desarrollo agroeconómico, y rechazar la consolidación de grandes propiedades improductivas.

En cuarto lugar, el acceso progresivo a la tierra por parte de los trabajadores

víctimas de desplazamiento forzado. En ese sentido, la Corporación ha dejado en claro que el Estado colombiano tiene la obligación de *“diseñar una serie de planes y políticas sociales y económicas para garantizar la satisfacción en materia de vivienda digna a dicha población, obligación que también supone un acompañamiento informativo que les permita tener claridad sobre los trámites y requisitos para acceder a las soluciones de vivienda”*.⁸⁸

5.2. En la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (en adelante Comité DESC) se hizo referencia a la “vivienda adecuada”, en función de siete elementos que por su definición además representan un importante parámetro de protección de la propiedad rural en beneficio de los campesinos: (i) la seguridad jurídica de la tenencia, (ii) la disponibilidad de servicios, facilidades e infraestructura, (iii) el principio de gastos soportables, (iv) habitabilidad, (v) asequibilidad, (vi) lugar y (vii) adecuación cultural.

5.3. Adicionalmente, el acceso progresivo a la tierra por los trabajadores agrarios guarda un vínculo inescindible con los derechos a la alimentación adecuada y la seguridad alimentaria, cuyo referente constitucional se encuentra en el artículo 65 de la Carta Política⁸⁹ y en diversos instrumentos internacionales de protección de los Derechos Humanos.

Así, el artículo 11 del PIDESC reconoce el derecho humano a no tener hambre; el artículo 12, numeral 2º del Protocolo de San Salvador de 1988 habla sobre el derecho a la alimentación, y ambas normas establecen los deberes del estado para mejorar las formas de producción. En la Observación General No 12 del Comité DESC, intérprete autorizado del PIDESC se caracterizó el contenido del derecho a través de cuatro componentes, (i) la disponibilidad, (ii) la accesibilidad, (iii) la estabilidad, y (iv) la utilización de los alimentos. En ese sentido, se dijo que el primero de estos elementos implica no sólo la posibilidad para los individuos de alimentarse directamente, sino también la de explotar “la tierra productiva u otras formas naturales de alimentos o mediante sistemas de distribución y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda”, en tanto que el párrafo 15 definió las obligaciones estatales para su satisfacción.

De especial relevancia resultan las palabras del Relator Especial para el Derecho a la Alimentación, al señalar que *“el acceso a la tierra es con frecuencia indispensable para asegurar el acceso a alimentos y a medios de vida, y por tanto, para garantizar que las personas estén a salvo de*

hambre”.⁹⁰ En efecto, es posible constatar que la disponibilidad de alimentos encuentra una manifestación directa en la cultivación de la tierra o, en otros términos, que el acceso a la segunda es fundamental para materializar la primera.

5.4. A nivel interno, es oportuno traer a colación, una vez más, a la sentencia C-644 de 2012⁹¹, en la que la Corte se refirió al artículo 65 de la Carta en estos términos:

*“Se trata sin duda de una disposición destinada a la salvaguarda de la producción que asegure la seguridad alimentaria interna. Al mismo tiempo, reconoce como prioridad el desarrollo integral del sector, es decir que por mandato constitucional, **la cuestión agraria debe ingresar a la agenda pública de las autoridades del Estado, según sus competencias y facultades.** Este apoyo estatal debe tener una visión de conjunto, como quiera que **ese tipo de desarrollo se alcanza con la mejora del proceso productivo y la eficiente explotación de la tierra, sin descuidar la reducción de las extremas desigualdades y consiguiente mejora de las condiciones de vida de la población campesina.** || La anterior descripción del precepto constitucional, cobra aún mayor sentido cuando se analiza la protección de la producción alimentaria como fundamento de dos derechos: el derecho social individual a la alimentación adecuada y a no tener hambre, y el derecho colectivo de la seguridad alimentaria, los cuales se pueden reconocer en la Constitución en diversos preceptos que ingresan con toda nitidez desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos”* (Negrilla fuera del texto original).

5.5. Sin embargo, esta Corporación ha reconocido que fenómenos como el desplazamiento forzado sobre poblaciones vulnerables —como ocurre con el sector campesino— devienen no sólo en pérdida de la tierra y la vivienda, desempleo, marginación, problemas de salud física y mental y descomposición del tejido social, sino también en inseguridad alimenticia. De ahí que se haya definido la titularidad del derecho a la soberanía alimentaria en favor de aquellas personas que, al pertenecer a las comunidades rurales, dependen de la producción de alimentos en pequeña escala o de forma artesanal, atendiendo a los distintos modos de campesinado tradicional; sobre lo cual el Estado se encuentra en el deber de respetar la libre determinación de los procesos de producción.⁹²

6. La necesidad de un enfoque diferencial, que atienda adecuadamente la situación de la ‘mujer rural’ en el ámbito del acceso a la tierra.

6.1. En la impugnación al fallo de primera instancia, los peticionarios y las peticionarias de este trámite señalaron que uno de los problemas que pasó por alto el juez de primera instancia es la situación especial del conjunto de mujeres que acudieron a la acción de tutela, cuya situación de afectación es diferencial en este, como en otros ámbitos.

La discriminación estructural contra la mujer es un problema que no sólo ha sido reconocido a nivel nacional, sino también en el escenario global, por lo que ha surgido la necesidad de adoptar distintas estrategias e instrumentos para suprimir este inadmisibles fenómeno, tales como la “*Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*” (y su Protocolo Facultativo) y la “*Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer*”, también conocida como “*Convención de Belém do Pará*”.

Este Tribunal no es ajeno a la agenda internacional en derechos humanos y, especialmente, de los derechos de las mujeres. Resulta entonces imprescindible recordar que durante la reciente Sesión No. 63 (marzo de 2016) del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (en adelante Comité “CEDAW”) adoptó la Recomendación General No. 34 “*sobre los derechos de la mujer campesina*”⁹³, en la que se advierte que “*varias conferencias de la ONU han reconocido el papel de la mujer rural en la agricultura, el desarrollo rural, la alimentación y la nutrición, y la reducción de la pobreza*”⁹⁴ y se reconoce la necesidad de brindar una atención específica a las mujeres rurales, tal como se indica en los Propósitos de Desarrollo Sostenible (originalmente “UN’s Sustainable Development Goals”).

El Comité CEDAW señala que las mujeres han enfrentado de forma sistemática y permanente diversos obstáculos para el ejercicio de sus derechos y que, en muchos casos, su situación en lugar de mejorar se deteriora. Ha considerado, además, que los Estados, en muchas oportunidades, han atendido la situación de precariedad que enfrentan las mujeres campesinas de forma insuficiente, cuando no la han ignorado abiertamente en las políticas de inversión y la legislación interna. Para terminar, cuando el ordenamiento

Eduardo Cifuentes Muñoz; T-602 de 2003, M.P. Jaime Araujo Rentería; y C-864 de 2006, M.P.

jurídico correspondiente incluye medidas a favor de este sector de la población, estas no se implementan de manera efectiva⁹⁵.

Desde esa óptica, el Comité afirmó que las mujeres rurales tienden a ser excluidas de procesos de liderazgo y toma de decisiones por la estructura social, situación que se agrava “*desproporcionadamente*” por fenómenos de violencia, dificultades para acceder a la justicia y ausencia de recursos judiciales efectivos.

Este primer instrumento internacional de protección de la mujer rural reconoce explícitamente los derechos a: (i) la alimentación y la nutrición, en el marco de la soberanía alimentaria; (ii) acceder, controlar, gestionar y poseer todos los recursos naturales y productivos de los cuales las mujeres agrarias dependen; (iii) un trabajo decente, incluyendo los componentes de seguridad social; (iv) las “*subjetividades interrelacionadas*” de la mujer y de sus hijas e hijos durante el embarazo, el parto y la lactancia, y en general a un servicio médico adecuado durante toda su existencia; y (v) la protección en el rol que desempeñen en la producción, procesamiento, el acceso al mercado, comercio e inversión.

6.2. En Colombia, la Ley 731 de 2002 constituye un cuerpo normativo autónomo de protección directa y preferente de la mujer rural, destinado a mejorar su calidad de vida y disponer de “*medidas específicas encaminadas a acelerar la equidad*” entre hombres y mujeres.

De igual manera, la Defensoría del Pueblo se ha encargado de advertir que el conflicto armado representa un riesgo especial para la mujer rural, pues “*la exacerbación de diversos factores asociados al conflicto ha traído como resultado nuevos escenarios de violencia, dentro de los cuales las mujeres rurales son una población especialmente afectada en sus derechos fundamentales. El castigo para garantizar obediencia es una estrategia utilizada para imponer la voluntad del actor armado a una persona o a un grupo social. En las mujeres, esta violencia para garantizar y reproducir la dominación, se presenta bajo las formas de violencia física, sexual y psicológica*”.⁹⁶

Así mismo, la Corte Constitucional ha verificado la compleja situación de los derechos humanos de las mujeres en el marco del conflicto armado que, como

⁹⁵ El texto original señala: “The Committee recognizes that rural women continue to face systematic and persistent barriers to the full enjoyment of their human rights and that, in many cases,

se ha establecido en precedencia, ha generado un impacto directo principalmente en las zonas rurales de la Nación. De esta manera, en el Auto 092 de 2008 —uno de los pronunciamientos estructurales en materia de protección de la mujer en el contexto de la violencia sociopolítica—,⁹⁷ la Sala Segunda de Revisión caracterizó la agresión sexual contra las mujeres como un problema con profundas implicaciones en el orden constitucional, considerando que se ha consolidado como una práctica “*habitual, extendida, sistemática e invisible*”. Con fundamento en ello, la Sala dispuso un conjunto de medidas para enfrentar y superar la impunidad frente a la victimización de la mujer, ordenando su inclusión “*dentro del más alto nivel de prioridad en la agenda oficial de la nación*”.

Luego, la Sala de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004⁹⁸ profirió el Auto 009 del 27 de enero de 2015,⁹⁹ en el cual “constat[ó] la continuidad de los hechos y riesgos constitutivos de violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, que representan una situación fáctica alarmante que lesiona de manera grave los Derechos Humanos y los principios fundamentales del Derecho Internacional Humanitario”. En el mismo Auto, la Sala consideró necesario incorporar la “*presunción razonable*” de conexidad entre violencia sexual contra la mujer y el conflicto interno, en aquellos lugares en donde hay presencia de actores armados con control territorial:

*“para la Sala resulta decisivo dar relieve al factor de riesgo contextual de presencia de los actores armados en los territorios, bajo la modalidad de un control territorial y social significativo; toda vez que este permite **presumir de manera razonable** que los actos de violencia sexual allí perpetrados, se encuentran directamente vinculados con el conflicto armado y que, por ende, son un factor de nuevos desplazamientos, o un factor de revictimización para las mujeres que allí se han asentado tras haber sido desplazadas. En tal sentido, **las autoridades competentes deberán emplear esta presunción a fin de prevenir, atender, registrar, investigar, enjuiciar y reparar los actos de violencia sexual contra las mujeres allí ocurridas, teniendo en cuenta esta correlación conflicto armado, presencia de actores armados, desplazamiento y violencia sexual**” (negrilla fuera del texto original).*

Como puede evidenciarse, la atención que esta Corporación ha destinado a la grave problemática de los derechos humanos de las mujeres en razón del

aparato estatal; y es por ello que se presenta la urgencia de contrarrestar las complejas condiciones de vulnerabilidad que enfrentan las mujeres campesinas, relacionadas con la potencialidad victimizante del conflicto y con las condiciones de marginalidad histórica de la población rural en general.

6.3. Para terminar, debe reiterarse lo ya concluido en distintas oportunidades por esta Corporación, al definir que los contenidos de la obligación estatal de garantizar el acceso progresivo a la tierra y el territorio en beneficio de los trabajadores rurales se relacionan, por lo menos, con cuatro aspectos, así: *(i)* el acceso formal y material, cuya efectividad se da, fundamentalmente, a través de la titulación en favor de la población campesina; *(ii)* su participación en las estrategias institucionales que propendan no sólo por el desarrollo del agro colombiano, sino también de los proyectos de vida de los trabajadores del campo; *(iii)* la garantía de seguridad jurídica sobre las distintas formas de acceder a la propiedad de la tierra, tales como la ocupación, la posesión y la tenencia, lo cual implica disponer de mecanismos efectivos para su defensa y protección de actos arbitrarios como desalojos injustificados o desplazamientos forzados;¹⁰⁰ y *(iv)* el reconocimiento de la discriminación histórica y estructural de la mujer, así como de su especial vulnerabilidad en contextos rurales y del conflicto, exige la adopción de medidas en su beneficio, en pos de garantizar acciones afirmativas tendientes a superar el estatus discriminatorio.

7. La problemática de los predios baldíos en Colombia no se circunscribe únicamente a la clarificación e identificación de los mismos, sino también a la efectiva adjudicación

7.1. A través de la sentencia T-488 de 2012,¹⁰¹ la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional resolvió la acción de tutela interpuesta por un ciudadano que cuestionaba la actuación de una Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, que se negó a inscribir en el folio de matrícula inmobiliaria la propiedad de un bien baldío adquirido a través de una sentencia de pertenencia, dictada en un proceso civil, fundando su negativa en que los terrenos baldíos adjudicables sólo puede adquirirse mediante título otorgado por el Incoder.

En sede de revisión se encontró que la argumentación de la institución demandada era acorde con la Constitución y el ordenamiento jurídico, por lo que no sólo negó el amparo solicitado, sino que también se dejó sin efectos la sentencia que le reconoció la propiedad al accionante dentro del proceso de pertenencia adelantado.

vigencia de la Ley 160 de 1994, los resultados en materia de desarrollo rural y acceso a la propiedad por parte de la población campesina “*son precarios*”, pese a que el diseño de dicho cuerpo normativo –un ambicioso programa de distribución de tierras y de productividad agraria– estaba proyectado para un término máximo de 16 años.¹⁰²

7.3. El primer problema identificado por la Sala (la falta de información) se deriva de la ausencia de estadísticas suficientes que den cuenta de la situación rural, lo que redundaba un obstáculo para entender el contexto campesino en nuestro país, situación agravada por la inexistencia de un inventario de bienes baldíos de la Nación y que, a su vez, “*amenaza con desconocer los objetivos constitucionales trazados tanto por la Constitución como por la Ley 160 de 1994, en la medida que si el Incoder, como entidad responsable de la administración de los bienes baldíos, no posee un registro fidedigno sobre aspectos esenciales de los predios de la nación, es altamente probable que numerosas hectáreas de tierra estén siendo apropiadas por sujetos no beneficiarios del sistema de reforma agraria y lo peor, que no haya cómo ejercer una auditoría efectiva ante esta falta de datos confiables*”.¹⁰³

7.4. Enlazado a la anterior situación se identificó un segundo problema, relacionado con “*la concentración inequitativa de tierras de propiedad de la nación*”, que se robustece y facilita, precisamente, por la falta de datos sobre los predios baldíos existentes, la calidad real de quienes resultan ser beneficiarios de la reforma agraria y la extensión de terreno adjudicado. Dicha concentración se acreditó al observar que “*los predios con áreas adjudicadas menores a 1 hectárea representan 34.5% del total de predios y el 0.15% del área, con 35.834 Ha. Por otro lado, los predios con más de 500 hectáreas representan casi el 40% del área adjudicada y el 1.11% de los predios, impulsando un sistema de minifundio y latifundio que distorsiona el concepto de Unidad Agrícola Familiar (UAF) propuesto desde la Ley 160 de 1994*”.¹⁰⁴

7.5. Ante ese panorama, la Sala decidió adoptar medidas estructurales para enfrentar las situaciones problemáticas en materia de baldíos, las cuales se circunscribieron en 3 estándares jurisprudenciales, así:

(i) *La clarificación e identificación de los baldíos*: teniendo en cuenta la competencia del Incoder de administrar en nombre del Estado las tierras bajo dominio de la Nación y de clarificar si han salido o no del dominio estatal, se ordenó la adopción de “*un plan real y concreto, en el cual se identifiquen las circunstancias de tiempo, modo y lugar, en las cuales habrá de desarrollarse*

un proceso nacional de clarificación de todos los bienes baldíos de la nación dispuestos a lo largo y ancho del país”.

(ii) Recuperación de las tierras baldías irregularmente adjudicadas mediante procesos de pertenencia: en razón a las funciones otorgadas en el ordenamiento jurídico a la Superintendencia de Notariado y Registro, la Sala ordenó adoptar una directriz general dirigida a todas las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y Notarías, con el fin de explicar la imprescriptibilidad de los predios baldíos, identificar supuestos de hecho que puedan dar cuenta de la presencia de un bien baldío y definir un protocolo de conducta para los casos en que los jueces de la República declaran la pertenencia sobre este tipo de bienes.

(iii) Seguimiento y control: en la providencia bajo comentario se ordenó al Ministerio de Agricultura brindar acompañamiento al INCODER para el acatamiento de la sentencia y se asignó a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República vigilar el cumplimiento de la misma.

7.6. Frente a lo anterior, esta Sala de Revisión estima necesario poner de presente que si bien es la sentencia T-488 de 2014 se dictó en el marco de un caso concreto, de acceso a baldíos mediante una sentencia civil de pertenencia, la relevancia constitucional de la recuperación de los predios baldíos tiene un alcance general, pues, al estar definida como el procedimiento a través del cual se *“recuper[a] o restituye al patrimonio del Estado las tierras baldías adjudicables, las inadjudicables y las demás de propiedad de la Nación, que se encuentren indebidamente ocupadas por los particulares”*¹⁰⁵ y tener la finalidad de establecer si sobre los terrenos baldíos previamente clarificados existe ocupación indebida para proceder con su recuperación, se constituye en una etapa esencial para que el Estado ejerza un verdadero derecho especial de conservación, que le permita disponer de los predios para su consecuente adjudicación.

Para la Sala es claro que la situación advertida en la sentencia T-488 de 2014 no puede ser reducida al agotamiento de etapas procedimentales de clarificación y recuperación, sino que dicha problemática impone ser considerada desde la perspectiva de la función social que constitucionalmente enmarca a los bienes en mención. Ello exige que la perspectiva desde la que se analiza la importancia de los predios baldíos no se restrinja a una óptica meramente institucional, sino que adopte un enfoque social, basado en la protección especial del campesinado y la urgente materialización de su

La Sala Plena debe resolver dos problemas jurídicos independientes, pero relacionados entre sí. El primero se refiere a la supuesta inacción del Incoder en lo que tiene que ver con la recuperación material de los predios baldíos de que trata la Resolución No. 6423 del 30 de julio de 2014 (que componen El Porvenir) y la adjudicación y titulación de los mismos a favor de la comunidad campesina de El Porvenir. El segundo tiene que ver con los problemas de seguridad que enfrenta esta comunidad y su líder, el señor Miguel Briceño por reclamar derechos territoriales sobre tales bienes.

Dado que los hechos que delimitan el segundo problema dan cuenta de factores sociales, económicos e históricos que permiten una mejor comprensión del primer problema a analizar, la Sala invertirá el orden de estudio. Resolverá primero el segundo cuestionamiento y utilizará las conclusiones que obtenga como contexto para el análisis del primero.

8. Solución del segundo problema jurídico. La situación de seguridad de los pobladores de El Porvenir

8.1. Los problemas de seguridad denunciados por la población campesina de El Porvenir se encuentran presentes en las circunstancias fácticas narradas en la acción de tutela: los actores indican que durante su permanencia en El Porvenir (Puerto Gaitán, Meta) han sido víctimas de distintos hechos violentos que, según ellos, comenzaron a ocurrir algún tiempo después de que el señor Víctor Carranza Niño (F) adquiriera la propiedad de estos terrenos en el año de 1979 y, especialmente, a raíz de la incursión de grupos armados ilegales en la zona, en la década siguiente. Estos hechos llevaron a situaciones de desplazamiento forzado interno, numerosos casos de homicidio y amenazas constantes contra la vida de los pobladores.

La narración de los peticionarios se encuentra confirmada por los conceptos e intervenciones allegados al trámite, tanto por instituciones públicas como por organizaciones de defensa de derechos humanos o de naturaleza privada. Estas últimas resultan relevantes para caracterizar el contexto histórico y la dimensión de la problemática de seguridad que se cierne sobre la inspección de El Porvenir.

Al responder la acción de tutela, la Defensoría del Pueblo (Regional Meta) dio a conocer un informe titulado “*Situación de derechos humanos de la comunidad campesina asentada en la inspección El Porvenir, Municipio de Puerto Gaitán, Meta*”, el cual surgió con ocasión de una *misión institucional* de la Defensoría del Pueblo desarrollada por el órgano de control entre el 10 y el 21 de

*permita proyectar directrices y acciones institucionales. De la misma manera, hacer gestión defensorial ante la población campesina con el propósito de efectuar diversos análisis de la realidad local necesarios para la realización y goce efectivo de sus derechos como ciudadanos y ciudadanos”.*¹⁰⁶

Según la Institución citada, la misión se desarrolló en dos momentos: (i) contacto con la personería municipal para adquirir información sobre la situación social de la vereda El Porvenir y las actuaciones desplegadas frente a los conflictos territoriales de la zona, y (ii) interacción con los residentes del lugar, con el fin de documentar las dinámicas sociales y determinar si ha habido vulneración de derechos a los pobladores y si persisten los riesgos y amenazas a su seguridad.

Los resultados presentados en el informe se relacionan principalmente con la segunda fase de la misión, que será la que tomará en consideración la Corte Constitucional. La Defensoría del Pueblo logró constatar la existencia de una extensión rural conocida como “*sabanas comunes*”, en la que se ha evidenciado la existencia de cercas o linderos impuestos por personas ajenas al inmueble de El Porvenir, durante los últimos 8 meses. Para la institución

*“[Vulnera] los derechos de las familias que históricamente han permanecido en la zona a la libre movilidad, al desarrollo de sus trabajos de cría y cuidado de bovinos, a la recolección de leña para la cocción de alimentos y de otros productos de las matas de monte o bosques, los cuales también fueron cercados. || Se afectó además la dinámica de los trabajadores con el ganado vacuno de al menos 25 familias ya que las cercas impiden el paso hacia los sitios de pastoreo y bebederos por el cierre de los corredores por los cuales se han movilizad de manera tradicional. Además de la tala indiscriminada de árboles para sacar los postes de las mencionadas cercas”.*¹⁰⁷

Así mismo, indica que constató el desarrollo de acciones pacíficas por parte de los habitantes de la vereda para la protección de los terrenos, tales como la colocación de vallas de información, para impedir el asentamiento de particulares. Además, los integrantes de la comunidad informaron a la Defensoría que se sienten atemorizados por estos hechos pues, pese a haber acudido a distintas instituciones para advertir el riesgo de desplazamiento en que se encuentran inmersos, ninguna ha hecho presencia en el lugar. En el mismo sentido, comunicaron que el líder de la junta de acción comunal de El Porvenir fue desplazado forzosamente y enfrenta amenazas contra su vida.

protección, es latente debido a la presencia en la zona de grupos armados sin identificar y al margen de la ley, además del resquebrajamiento del tejido social, situaciones que vienen alterando la dinámica comunitaria y que se evidenciaron en la visita de la Defensoría del Pueblo”¹⁰⁸, y advierte que existen hechos que agravan la situación, entre los que considera “de atención prioritaria” los siguientes: el programa de alimentación escolar presenta períodos en los que no hubo entrega de alimentos, o esta se dio de manera incompleta; el servicio de luz se ve interrumpido por el deterioro de la planta eléctrica; y el acueducto verbal no puede bombear el líquido vital hasta el tanque elevado, debido a la falta de energía.¹⁰⁹

Ante este panorama, la Defensoría del Pueblo presentó una serie de directrices a las distintas instituciones concernidas con la situación de El Porvenir: (i) requirió al Incoder efectuar una visita para conocer el contexto de derechos, escuchar a las familias residentes con permanencia histórica en la vereda, y adoptar medidas contundentes y definitivas para la recuperación de los terrenos baldíos hoy conocidos como sabana comunal; (ii) solicitó a Cormacarena tomar acciones para mitigar los daños ocasionados por la tala indiscriminada de especies maderables; (iii) instó a la Secretaría de Gobierno Departamental y al Alcalde Municipal de Puerto Gaitán para que informen sobre las medidas adoptadas para proteger la vida de los miembros de la comunidad campesina, especialmente, la del señor Miguel Briceño; (iv) requirió a las secretarías municipal y departamental de educación a hacer seguimiento y adoptar medidas para el suministro de alimentos, de manera completa y continua. La Institución señaló también que buscará la creación de un espacio para reunirse con el gobernador departamental y hacer seguimiento al plan de inversiones en obras.¹¹⁰

La Defensoría añadió que el 10 de septiembre de 2015 se llevó a cabo una reunión interinstitucional, en la que participó el Incoder y se comprometió a visitar el predio denominado El Porvenir en un término máximo de 30 días, con el objetivo de “*ejercer actos de recuperación material del mismo*” —refiriéndose a los bienes de que trata la Resolución No. 6423 de 2014—, pero aclara que, cumplido el plazo, el Incoder no brindó información de los resultados obtenidos respecto de ese compromiso, a pesar de su deber de “*revestir de fuerza ejecutoria*” la resolución 6423 de 2014 (o de revocatoria directa de las 27 adjudicaciones).¹¹¹

8.2. En respuesta a la invitación que la Sala adelantara a distintas instituciones conecedoras de la situación de El Porvenir, en auto de 30 de marzo de 2016, el Centro de Investigación y Educación Popular —CINEP— presentó concepto técnico sobre el caso. Señaló que, con base en la información existente en ...

ejercicio de los derechos en el municipio de Puerto Gaitán se caracteriza por una grave crisis histórica, derivada de la presencia de grupos armados al margen de la ley, que se han encargado de hostigar a los habitantes de la comunidad.¹¹²

Manifiesta el Cinep que en el municipio de Puerto Gaitán (Meta) y sus veredas se han presentado por lo menos 67 hechos violatorios de derechos humanos desde 1987, perpetrados tanto por estructuras paramilitares, como por miembros de las guerrillas. Señaló que, de conformidad con la información contenida en el Registro Único de Víctimas, a 1º de abril de 2016 se han documentado 6528 casos de desplazamiento forzado en el municipio de Puerto Gaitán.

8.3. Un grupo de congresistas¹¹³ presentó *amicus curiae* en el presente caso, en el que narran el seguimiento que, como miembros del órgano legislativo, han realizado a la situación de derechos humanos de los pobladores de El Porvenir.¹¹⁴

Indican que el 29 de mayo de 2012, en la Plenaria del Senado de la República, el entonces Representante a la Cámara Iván Cepeda Castro y el Senador Jorge Enrique Robledo realizaron un debate de control político al Ministro de Agricultura y a la entonces directora del Incoder, con el fin de abordar “*la problemática de tierras en Colombia*”. Con ocasión de dicho evento, presentaron un informe titulado “*Las tierras del Patrón*”, en el que se dieron a conocer una serie de irregularidades alrededor de “*predios que controlaba el esmeraldero Víctor Carranza*”.¹¹⁵

Añaden que, de acuerdo con los testimonios que sirvieron de insumo al informe mencionado, el despojo ilegal de tierras en el lugar se inició con la “expansión del paramilitarismo” en Puerto Gaitán y el posterior “control paramilitar de El Porvenir”, originado en el año 1986, tras la llegada del grupo ilegal de “Los Masetos”. Señalan que los campesinos que permanecieron en el predio afirman que “aunque la violencia y la intimidación siguió siendo una constante desde 1986, nunca tuvieron problemas con Carranza por utilizar las tierras del Hato Cabiona para criar el ganado”¹¹⁶, y hacen alusión a un extenso informe de prensa publicado por la Revista Semana, donde se hablaba del crecimiento de los grupos paramilitares y su relación con el Hato Cabiona.¹¹⁷

¹¹² El informe se encuentra contenido en los folios 526 a 632

¹¹³ Los congresistas Alberto Castilla Salazar, Alirio Uribe Muñoz e Iván Cepeda Castro.

¹¹⁴

En su intervención, los congresistas hablan también de adjudicaciones irregulares en la zona y advierten que han elevado reiteradas solicitudes de recuperación material de los predios baldíos de El Porvenir, para que se adelante el trámite de adjudicación a los beneficiarios con derecho. Sin embargo, señalan que sus solicitudes no han sido atendidas por el Incoder. De igual manera, anexaron al trámite (i) copia de una solicitud de investigación penal elevada contra el Gerente General del Incoder, por sus “*conductas y omisiones*” alrededor de los terrenos en referencia y (ii) copia de una queja disciplinaria promovida ante la Procuraduría General de la Nación por los mismos hechos¹¹⁸.

8.4. La Corporación Claretiana Norman Pérez Bello presentó intervención ciudadana. Luego de hacer un recuento histórico acerca de El Porvenir y hacer referencia a la revocatoria directa adelantada a través de la Resolución No. 6423 de 2014, expresó: “*la pobreza, la miseria y el abandono reina[n] y los vestigios de corrupción aparecen por todo lado. Una institución educativa inútil dotada con 80 portátiles, pero sin luz eléctrica. Los postes destinados a la conducción eléctrica están colapsando por el paso del tiempo pero nunca fueron usados porque allí no ha llegado este servicio, un infraestructura física para el centro de salud, internado para los jóvenes y colegio pero no hay maestros, menos aún médicos o enfermeros y medicamentos, no hay posibilidades de agua potable, han permanecido condenados a la vulneración sistemática, masiva e integral de sus derechos*” (Se conserva la redacción original).¹¹⁹

8.5. La Corporación Jurídica Yira Castro allegó copia de una denuncia penal formulada ante la Fiscalía General de la Nación, por la presunta comisión de delitos contra la libertad sexual y reproductiva de los que habrían sido víctimas dos menores integrantes de la comunidad bajo referencia. Relatan, en esa dirección, que el 13 de abril de 2016, “*alrededor de la media noche varios hombres, ingresaron a las instalaciones del internado de la Inspección del Porvenir -, dirigiéndose al dormitorio de los estudiantes que utilizan el internado y al parecer intentaron abusar de las niñas, una joven de 16 años fue herida en el hecho, al parecer con un elemento corto punzante*”,¹²⁰ hecho que se sumaría a el conjunto de eventos victimizantes que demuestran la desprotección en la que se encuentra la población campesina tutelante.

8.6. La información allegada al trámite, las denuncias de los peticionarios y la información de contexto incorporada por los intervinientes llevan a la Sala a considerar que existen suficientes elementos de juicio para concluir que:

¹¹⁸ En la misma oportunidad intervinieron los predios baldíos en sus respectivos procesos.

materializado un contexto de violencia con profundas raíces históricas, iniciado en el último tercio del siglo pasado.

(ii) Esta situación es un reflejo del conflicto armado interno que ha atravesado nuestro país y de la persistente relación entre este y las disputas por el dominio material de la tierra, el acaparamiento desmedido de la misma y la incursión de grupos armados al margen de la ley, en perjuicio de las poblaciones campesina, indígena y afrocolombiana.

(iii) Este contexto ha tenido consecuencias directas en el ejercicio de los derechos fundamentales de los pobladores de la zona de El Porvenir, en Puerto Gaitán, pues en el área se han presentado distintos hechos violentos, cuya perdurabilidad lleva a advertir la persistencia de riesgo a la seguridad, integridad y vida de los miembros de la comunidad campesina.

(iv) La situación descrita se agrava por la ausencia de una respuesta institucional efectiva a sus requerimientos para la protección de las tierras (aspecto en el que se profundizará en el siguiente acápite) y en la negligencia de las autoridades locales y regionales en lo que tiene que ver con la garantía de condiciones de habitabilidad dignas, como se constata en la narración de los problemas para el acceso a servicios públicos, de educación y salud de la Defensoría del Pueblo.

8.7. Para la Sala, entonces, no cabe duda de que la comunidad campesina históricamente asentada en la zona de El Porvenir (donde se encuentran los predios referidos en la Resolución No. 6423 de 2014 expedida por el Incoder), ha atravesado las consecuencias victimizantes de un contexto violento, propio del conflicto armado interno, sin que las autoridades públicas atiendan las advertencias de riesgo puestas de presente no sólo por parte de los campesinos habitantes, sino también por distintos organismos gubernamentales y particulares. Esta situación de inseguridad y ausencia de condiciones de habitabilidad adecuadas deviene en una violación del derecho fundamental a la vida digna de esta población.

Es imprescindible resaltar que el líder comunitario Miguel Briceño es uno de los objetivos centrales de estas amenazas y que su protección es un imperativo estatal inmediato, y un presupuesto para el éxito de cualquier política que pretenda recuperar la paz en las zonas rurales, y asegurar el acceso a la tierra de la población campesina. Ninguna política será efectiva, si no hay garantías adecuadas a la vida e integridad de los líderes campesinos.

accionante, en tanto estableció que las familias allí asentadas viven en circunstancias precarias, sin acceso a servicios públicos o a condiciones dignas y óptimas de subsistencia, agudizadas por la insalubridad que implica la falta de agua potable, acueducto y un debido manejo de residuos orgánicos. [...] [E]s claro que la situación en que se hallan los miembros de la comunidad actora desde hace 50 años, obedece a la problemática de tierras que impera en la zona, así como a la presencia de terceros ocupantes y actores del conflicto armado. || Sumado a lo anterior, debe tenerse en consideración que varias de las familias asentadas en El Porvenir son víctimas de desplazamiento forzado y, por tanto, son sujetos de especial protección con la sentencia de tutela T-025 de 2004, encontrándose ante la posibilidad de revictimización [...]”.

La Sala confirmará entonces, en lo pertinente, la decisión de la Corte Suprema de Justicia, y las órdenes de Protección a la seguridad de la población de El Porvenir.

Como se explicó al iniciar el estudio del caso concreto, las conclusiones acerca de los problemas de seguridad de El Porvenir como contexto para solucionar el primer problema jurídico, es decir, aquel que se relaciona con el acceso a la tierra, o la restitución de la misma, a continuación la Sala abordará el análisis del mismo.

9. Estudio del primer problema jurídico. Acerca de la presunta violación al derecho al acceso a la tierra o a la restitución de tierras de la población de El Porvenir.

9.1. De acuerdo con los hechos narrados en la acción de tutela y las conclusiones presentadas en el acápite anterior, los peticionarios hacen parte de la comunidad campesina de El Porvenir, personas que hace más de cuarenta años comenzaron a hacer presencia en la zona y a ocupar los predios en disputa y a explotarlos económicamente.

Indican que por esa época (es decir, a comienzos de los años 70) el Señor Víctor Machado asumió la propiedad de las 27.000 hectáreas que componen El Porvenir¹²¹ y que a la muerte de éste, su esposa vendió el predio al Señor Víctor Carranza (F). Añaden que, en un principio, no conocieron de estos negocios y que posteriormente no tuvieron inconvenientes con ninguna de las personas mencionadas para mantener su ganado dentro del predio.

¹²¹ Sin embargo, a mediados de los años 80 del siglo pasado, la comunidad de

fundamentales, como homicidios y desplazamientos. En 1992, el predio se dividió en 27 lotes, de aproximadamente mil hectáreas cada uno, los cuales fueron adjudicados por el Incora a personas ajenas a la comunidad campesina.

En 2007, los predios fueron ‘englobados’ en cinco grandes propiedades (El Pedregal, El Rincón, Campo Hermoso, Las Corocoras y Mi Llanura), a través de actos jurídicos protocolizados en la Notaría 4ª de Villavicencio e inscritos en el folio de matrícula. Los accionantes explican, sin embargo, que estos cinco “nuevos” predios —cada uno con extensión aproximada de 5.500 hectáreas— constituyen en realidad el mismo predio de El Porvenir, y que los actos jurídicos a los que se hace referencia fueron, en realidad, una estrategia de la familia Carranza para mantener el dominio material sobre esta enorme extensión, y para explotarla a través de la empresa de Ganadería La Cristalina.

Los peticionarios sostienen que nunca dejaron de ocupar y explotar los predios, en la medida en que la violencia lo permitía, ni claudicaron en la defensa jurídica de los derechos hasta que, con el acompañamiento de organizaciones de derechos humanos, lograron que el Incoder iniciara un trámite de clarificación de la propiedad de los predios que, en el año 2014, llevó a la revocatoria directa de las 27 adjudicaciones llevadas a cabo en año 1992, tras constatar que estas fueron irregulares, pues los beneficiarios eran personas ajenas al lugar, que no cumplían las condiciones de asentamiento y explotación económica necesarias para ser sujetos de reforma agraria.

Aclaran, empero, que a la revocatoria directa de esas concesiones no siguió la entrega física del predio, ni la decisión de adjudicación a su favor, como esperaban. El Incoder, afirman, se limitó a suscribir un acta de entrega voluntaria con el Señor Holman Carranza (Representante Legal de la empresa de ganadería La Cristalina).

9.2. Por su parte, el Incoder explica que con la revocatoria directa de las 27 adjudicaciones, en 2014, los predios de El Porvenir volvieron a la titularidad de la Nación; añade que, tras la inscripción de este acto en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Puerto López pudo constatar que la Ganadería La Cristalina continuaba haciendo presencia en el lugar, de manera que solicitó la devolución voluntaria de las tierras. Indica que la empresa accedió, por lo que se suscribió un acta de entrega voluntaria con su Representante, el señor Holman Carranza, el 13 de junio de 2015 y, al momento de la entrega, se efectuaron sobrevuelos para verificar el compromiso, razón por la cual no es necesario realizar ninguna gestión adicional relacionada con la entrega de El Porvenir.

Gobernación del Meta, el Inspector de Policía del Municipio de Puerto Gaitán y el Procurador General de la Nación.

Manifiesta que el 10 de septiembre de 2015 celebró una reunión con las comunidades de El Porvenir y la vereda Matarratón y recibió sus denuncias acerca de la invasión de las tierras y la existencia de estafas, amenazas y confinamientos “*que ponen en riesgo de desplazamiento forzado a los pobladores*”, hechos de los cuales responsabilizan al Presidente de la asociación Asdepagral, quien, por su parte, solicitó al Instituto la adjudicación de uno de los bienes en controversia. Además, el 15 de octubre de 2015 realizó una visita al lugar, donde recibió información sobre la presencia de nuevos ocupantes y declaraciones destinadas a identificar cada grupo familiar, su época de asentamiento y la causa de su llegada al mismo.¹²²

El Incoder sostiene que ha respondido un amplio número de peticiones, ha adelantado la caracterización de quienes han solicitado adjudicaciones y que, analizadas las solicitudes de adjudicación presentadas hasta el momento, ha caracterizado 421 familias, incluidas 24 indígenas que llegaron hace menos de tres meses a la zona.¹²³

Afirma que en la última reunión realizada con las distintas organizaciones se establecieron los siguientes compromisos entre los interesados: (vi.1) adelantar el censo de la comunidad en la escuela de El Porvenir; (vi.2) no incurrir en agresiones físicas entre los habitantes; (vi.3) no hacer cercamientos, construcciones, cultivos ni inversiones en el predio; (vi.4) controlar y vigilar el ganado; (vi.5) no tumbar los cercamientos, ni las casas ya construidas y (vi.6) no convocar más ocupantes. Estas gestiones, precisa, tienen como propósito proteger el predio y “*evitar conflictos sociales con los ocupantes de buena fe que puedan estar ubicados en el mismo a sabiendas que el proceso de adjudicación de baldíos obliga a su explotación continua por cinco años (5) años contados a partir de la ejecutoria de la Resolución*”.¹²⁴ (Destaca la Sala).

En su última intervención ante la Corte, el Instituto resaltó que los predios de El Porvenir son prioridad en la política de desarrollo agrario del Gobierno Nacional y puntualizó: “*el pasado 29 de enero, el Presidente de la República Dr. Juan Manuel Santos Calderón, sancionó en el Municipio de Orocué, jurisdicción del departamento de Casanare, la Ley de Zonas de Interés de*

¹²² Folio 124 del cuaderno de revisión.

¹²³ En respuesta al requerimiento realizado por la magistrada sustanciadora, el INCODER manifestó

Desarrollo Rural y aprovechó la oportunidad para anunciar que ‘La Finca El Porvenir’ con una extensión de 42.000 hectáreas aproximadamente, 27.000 de ellas aprovechables, ubicadas en Puerto Gaitán (Meta) [...] se destinarán a una iniciativa que favorecerá a más de 1000 familias campesinas de la zona”, con lo cual se busca construir un “condominio agropecuario con Junta Directiva de Gobierno, empresarios y campesinos, para desarrollar proyectos productivos”¹²⁵.

9.3. Como puede verse, los accionantes y el Incoder presentan una versión coincidente en lo que tiene que ver con la historia jurídica de El Porvenir, aunque exponen diferencias puntuales, inherentes al conflicto que debe resolver la Corte, y acerca de las cuales es preciso adelantar algunas conclusiones, con base en los demás elementos probatorios incorporados al expediente.

Es claro que un particular (Víctor Machado) se apoderó de un inmenso baldío de la Nación hacia el año 1970 y que, al momento de su muerte, quien fuera su esposa realizó un negocio de compraventa con otro particular, conocido en la región como comerciante de esmeraldas (Víctor Carranza (F)). También existe información suficiente acerca de que la comunidad campesina de El Porvenir se encontraba en este territorio desde la época, y explotaba el predio, mediante actividades de pequeña ganadería. La comunidad explica que, en un principio no supo de las pretensiones de dominio de Machado, ni de los negocios celebrados con Víctor Carranza (F) y que durante un tiempo fue posible mantener una relación tranquila con uno y otro.

Al expediente se ha incorporado un cuerpo amplio de documentos que describen la llegada de fuerzas paramilitares a la zona desde mediados de los años 80 del siglo pasado, y el comienzo de actos de violencia contra los pobladores de El Porvenir (ver acápite anterior); está demostrado que en 1992 el Incora entregó el predio a particulares, a través de 27 adjudicaciones individuales y que, 15 años después estas propiedades fueron englobadas en cinco grandes terrenos, mediante actos jurídicos protocolizados en la Notaría 4 de Villavicencio y registrados en el folio de matrícula. El Incoder, en el año 2014 revocó las resoluciones del año 1992 y, al hacerlo, obtuvo el consentimiento de los cinco propietarios del año 2007.

Así las cosas, esta breve recomposición de la historia jurídica demuestra que El Porvenir fue, primero, un predio apropiado por particulares, explotado por campesinos, calificado como baldío por el Estado, fragmentado estratégicamente en 27 fracciones para ser adjudicado en el marco de la

Las diferencias en las versiones (accionantes e Incoder) tienen que ver con el ‘antes’ y el ‘después’ de que se desplegaron, se consolidaron y se desenmascararon esas estrategias jurídicas de consolidación de un derecho de propiedad espurio. Primero, en torno a la entrega material del predio; segundo, acerca de quiénes son sus ocupantes y cuándo se asentaron en el lugar; tercero, acerca de si existen o no solicitudes de adjudicación por parte de los campesinos de El Porvenir. Entra la Sala a analizar cada uno de esos puntos en controversia.

9.3.1. Acerca de la entrega material del predio.

Como se explicó, el Incoder afirma que recibió los predios a través de la suscripción de un acta por parte del señor Holman Carranza, a nombre de La Cristalina, y que confirmó la entrega mediante un sobrevuelo al lugar, y añade que sólo con posterioridad a esa decisión ha percibido la presencia de terceros a los que denomina invasores en el lugar. La comunidad plantea que La Cristalina nunca se ha retirado de El Porvenir y que actualmente existen nuevos ocupantes, al parecer, llevados por la empresa mencionada.

Es claro para la Sala que la suscripción de un acta no puede considerarse equivalente a la entrega material del predio, especialmente, cuando el propio Instituto encargado de verificar su eficacia aclara que no ha adelantado gestión distinta a un sobrevuelo inicial. En ese sentido, además de los hechos ampliamente descritos, resultan contundentes las afirmaciones de los órganos de control que, para la Sala, merecen absoluta credibilidad. Veamos,

La Defensoría del Pueblo (Regional Meta) afirma que el Incoder no dio a conocer las actuaciones que demostrarían la entrega voluntaria de El Porvenir, ni explicó las condiciones materiales en las que se habría producido su devolución.

La Procuraduría 14 Judicial II Ambiental y Agraria del Meta, Guaviare y Guainía (en adelante, la Procuraduría 14), presenta un diagnóstico mucho más detallado y preocupante para la Corte: manifiesta que, al momento de suscripción del acta de entrega voluntaria, el Incoder no hizo un reconocimiento de los predios; explica que estos podrían hallarse invadidos y *“en manos de personas extrañas a las personas que dicen estar desde mucho tiempo en el predio”*; sostiene que, tanto particulares como el extinto Incora, desconocieron el ordenamiento jurídico en este trámite y añade que, aun conociendo tales irregularidades, el Instituto incumplió sus obligaciones de

Con base en lo expuesto, el órgano de control califica como inaceptable que el Incoder haya omitido una verificación acerca de la estabilidad de la entrega de El Porvenir después de un proceso agrario de más de tres años y haya preferido dejar el asunto en manos de las mismas personas a quienes se les ha requerido la entrega de las tierras, lo que considera una burla al Estado y a quienes tendrían derecho a la restitución de estas.

Así las cosas, en lo que tiene que ver con la entrega del predio, la Sala comparte en lo sustancial las observaciones de la Procuraduría Regional citada: la entrega material de El Porvenir no se ha verificado, y no resulta admisible ni desde la Constitución ni desde el respeto a la Ley que el Incoder cifre sus afirmaciones y conclusiones en la supuesta buena voluntad de los empresarios de La Cristalina, e intente atribuir toda la responsabilidad por los problemas (históricos y actuales) del predio a otras autoridades.

La negligencia demostrada por la Institución en lo que tiene que ver con la materialización de la entrega del predio constituye un hecho de especial gravedad, pues esta etapa es indispensable para que el Estado ejerza un verdadero derecho especial de conservación sobre sus predios; más allá de ser una mera ficción jurídico-legal, susceptible de ser demostrada por la suscripción de un compromiso de un particular, la recuperación material del bien es un hecho que requiere verificación física y un seguimiento adecuado, que permita constatar su efectividad.

9.3.2. De la supuesta inexistencia de peticiones administrativas de adjudicación.

El Incoder afirma que la comunidad de El Porvenir nunca elevó una petición formal de adjudicación, mientras que los peticionarios y las peticionarias señalan que sí han puesto su situación en conocimiento de la entidad y que siguen en espera de una respuesta determinada, clara y definitiva.

La Sala comienza por indicar que, ciertamente, las actuaciones administrativas deben iniciarse a través de una petición concreta de los ciudadanos por lo que, en principio, parecería comprensible que el Incoder afirme que no toda queja es equivalente al ejercicio del derecho de elevar peticiones respetuosas. Sin embargo, en el contexto del caso concreto y la situación histórica de El Porvenir, la posición del Instituto desconoce el principio de prevalencia del derecho sustancial, pues (i) las comunicaciones de los peticionarios dan cuenta de su pretensión de adjudicación,¹²⁶ (ii) la Defensoría del Pueblo y la

¹²⁶

Procuraduría General de la Nación han instado al Instituto para que dé respuesta sobre la procedencia de adjudicarles los predios, e incluso (iii) se ha llevado a cabo una audiencia en el Congreso de la República con el mismo propósito.

No cabe duda de que, en semejante escenario, las comunicaciones de los peticionarios deben interpretarse como una petición formal en los términos del artículo 23 Superior, y dar lugar a una respuesta de fondo por parte de la Institución, ya sea para iniciar el estudio de las solicitudes de adjudicación o para guiar el inicio de los trámites respectivos.

Asimismo, no puede perderse de vista que, de acuerdo con lo informado con el Incoder en sede de revisión, luego de haberse levantado el acta de entrega documental del baldío por parte del señor Holman Carranza, el Instituto ha recibido 421 formularios de solicitudes de adjudicación, que actualmente se encuentran en trámite de estudio. De esta manera, no es cierto, entonces, que no existan solicitudes directas por parte de un elevado número de aspirantes a la titulación del inmueble.¹²⁷

9.3.3. Sobre los ocupantes de El Porvenir.

En lo que hace a la ocupación del predio, los peticionarios señalan que se encuentran en la zona que ocupa El Porvenir desde hace 45 años, mientras que el Incoder ha efectuado dos afirmaciones sobre el punto, en las que se omite cualquier mención a esta comunidad. Primero, indicó que en el marco del trámite de revocatoria directa de las 27 adjudicaciones del año 1992, encontró que sólo la empresa La Cristalina explotaba el predio (visita técnica del año

explotación establecido en la ley, y que hemos habitado este lugar desde hace más de 40 años, que hemos sido poseedoras antes de las declaratorias de nulidad decretadas y que en la actualidad podemos demostrar con un mejor derecho sobre la tierra (para este efecto, enviamos adjunta a la presente solicitud un listado de las familias que hacen parte de la Comunidad del porvenir, y a su vez pertenecen a la Junta de Acción Comunal con Personería Jurídica No. 916 del 15 de octubre de 1974).|| 2. Se sirva iniciar formalmente el proceso de adjudicación en favor nuestro de las parcelas que fueron englobadas en los predios El Rincón Las Corocoras, El Pedregal, Comare y Campo Hermoso”.|| 3. Se sirva realizar la adjudicación del predio El Porvenir en cabeza de nuestras familias, de acuerdo a las pruebas aportadas y a la información geográfica suministrada en esta solicitud, en la cual se describen los linderos e información espacial del predio solicitado.|| 4. Acumule y tramite las solicitudes de adjudicación de baldíos (23 de abril y la presente) que fueron realizadas por núcleo familiar y que se adjuntan a la presente solicitud. Así mismo, se adjuntan al presente documento los formatos que fueron entregados a los funcionarios del INCODER el día miércoles 7 de octubre de 2015 que aquí se señalan”. Así mismo, en folio 476 del cuaderno de revisión obra copia de una solicitud que a manera de urgencia la Corporación Claretiana Norman Pérez Bello solicitan: “Al señor Presidente Dr. Juan Manuel Santos, al señor Gerente del

2013); y, después, en respuesta a un requerimiento de la Corte Constitucional señaló que sólo después de la revocatoria comenzó a percibir la presencia de ‘invasores’.

La Sala considera que la respuesta del Incoder no es aceptable, si se analiza dentro del contexto histórico y el conjunto de intervenciones, informes y conceptos técnicos incorporados al trámite. Todos estos confirman la versión de los accionantes y, especialmente, así lo hacen la Defensoría del Pueblo¹²⁸ y la Procuraduría General de la Nación¹²⁹. Este conjunto de intervenciones presentan una narración coherente y consistente, en la que se parte de la presencia de la población campesina de El Porvenir desde los años 70 del Siglo pasado¹³⁰.

¹²⁸ En la respuesta dada a la tutela, el Defensor del Pueblo – Regional Meta allegó al juez de primera instancia un informe de intervención realizado en El Porvenir por dicha institución, en el que se detallan los resultados de la interacción con los pobladores, así: *“La Inspección El Porvenir de Puerto Gaitán se encuentra ubicada sobre la rivera del Río Meta, aproximadamente a 80 kilómetros al oriente del casco urbano de este municipio; se llega por vía carretable, transitable en época de verano pero con grandes dificultades durante el invierno. Así mismo se accede a través de transporte fluvial el cual se ofrece todos los días durante la época lluviosa (meses de abril a noviembre). El centro poblado cuenta con aproximadamente 80 familias, representados por una Junta de Acción Comunal cuyo presidente es don Miguel Briceño. No cuenta con servicios de agua ni luz en el poblado a pesar que las redes y postería de la luz ya han llegado hasta allá; así mismo, hay toda una infraestructura para el acueducto comunal que tampoco está prestando el servicio porque no hay energía para las plantas de tratamiento ni para bombear el agua al tanque elevado de distribución.|| Las historias que refieren sus habitantes aluden hechos violentos a los cuales han estado sometidos históricamente, desde 1987 cuando llegó don Víctor Carranza a la región y posteriormente los grupos paramilitares; incluso han muerto violentamente varios integrantes de la comunidad, entre ellos, dos presidentes de la Junta de Acción Comunal.|| Durante el último año han estado muy visitados por “los Derechos Humanos”, se refiere así la población a organizaciones que han venido verificando la situación por el problema de las tierras o lo que ellos llaman las “sabanas comunales”, las cuales fueron tituladas al señor Víctor Carranza, títulos que fueron revocados por haberse comprobado la ilegalidad con que fueron adelantados los procesos. Después que INCODER emitió la Resolución 6423 de 2014 y de que el doctor Juan Manuel Santos anunciara la devolución de los predios mencionados, se han dado una serie de ocupaciones de hecho que preocupan a las familias que históricamente han estado en la zona”.* (Informe completo en los folios 214 a 223 del cuaderno principal No. 3).

¹²⁹ En la respuesta dada a la acción de tutela, la Procuradora 14 Judicial II Agraria y Ambiental del Meta, Guaviare y Guainía manifestó ante la primera instancia que con ocasión de las denuncias conocidas a nivel nacional respecto de la situación del predio El Porvenir, se acordó con la Policía regional adelantar una visita a la zona, luego de lo cual el cuerpo policial comunicó que en efecto en la zona se encuentra asentada una comunidad que dicen ser los pobladores históricos de los terrenos, pero también se observó la presencia de *“personas realizando cercados en los terrenos comunales”*, así mismo, la Procuradora señala que *“al parecer la invasión de los terrenos del predio El Porvenir siguieron (sic) y a pesar del acta de recibido del predio por parte del Incoder el predio se encuentra en manos de personas extrañas a las personas que dicen estar desde hace mucho tiempo en el predio”*; en tal virtud, el representante del Ministerio Público indicó que *“el Incoder debe tener las herramientas necesarias para una vez que se haya recuperado los bienes baldíos en este caso del predio El Porvenir, realice la vigilancia de los mismos y deje las constancias de*

La Sala destaca, además, que la Unidad de Tierras, en respuesta al requerimiento de la Corte da cuenta de un hecho que contribuye a confirmar las denuncias descritas. La Unidad afirma, de forma sucinta, que a partir de los folios de matrícula referidos por la Corte en el auto de pruebas (los de los cinco predios, producto del ‘englobe’ del año 2007) resultó posible establecer que estos hacen parte de una zona *microfocalizada*. Ello indica, primero, que estos predios también se encuentran dentro del proceso de restitución de tierras previsto en la Ley 1448 de 2011. Segundo, que hubo hechos de violencia entre el año 1985 y el día de hoy, tal como lo indican las denuncias relatadas.¹³¹

Por supuesto, también los accionantes y los órganos de control han informado acerca de la aparición reciente de nuevos ocupantes, tal como lo hace el Incoder. Pero es claro que estos últimos no pueden confundirse con quienes llevan medio siglo viendo afectados sus derechos y (al menos) dos décadas asumiendo una compleja disputa legal y jurídica por su titularidad. Si esta confusión se produce, ello obedece precisamente a las actuaciones y especialmente las omisiones del Incoder frente a la situación de El Porvenir.

No corresponde a la Corte evaluar la situación específica de cada una de las 421 familias que actualmente esperan una decisión del Incoder. Esta actividad deben adelantarla dicho Instituto y la Unidad de Tierras, en el marco de sus competencias. Pero es irrazonable que se ignore la presencia histórica de la población de El Porvenir o que se asimile a la de posibles ocupantes actuales (de hace tres meses, según las palabras del Incoder) como lo hace el Incoder, al afirmar que ninguna de las familias que pueden hallarse hoy en día en El Porvenir podría acreditar una explotación pacífica del mismo por más de cinco años, dado que el baldío regresó a la Nación hace apenas algo más de un año.

Para la Corte, sin lugar a dudas, está comprobada la existencia de una situación de violación de derechos de una población campesina, tanto por la ausencia de una respuesta a su aspiración de obtener la adjudicación de los predios, como a raíz del conflicto armado interno.

Una vez establecidas las conclusiones fácticas, la Sala hará referencia a lo que implican estos hechos desde el punto de vista de los principios constitucionales y la vigencia de los derechos fundamentales de las y los peticionarios.

10. De la calificación constitucional de los hechos probados

10.1. El Porvenir es un caso emblemático en lo que tiene que ver con los problemas históricos del acceso a la tierra para la población campesina, el despojo por vías legales e ilegales, y la restitución de predios a las víctimas del conflicto armado interno reciente.

La extensión del predio, el número de familias interesadas, el conjunto de negocios irregulares, la protocolización de los mismos, el uso del registro para la inscripción de la propiedad y las adjudicaciones efectuadas por el Incora, por una parte; y las presiones de hecho ejercidas sobre los campesinos de El Porvenir, por otra, dan cuenta de la dimensión social del asunto.

La decisión inequívoca de las autoridades públicas de enfrentar la ilegalidad de sus propias actuaciones, representada por la revocatoria directa de las 27 adjudicaciones del año 1992 no ha cambiado de forma notoria la situación de los campesinos. Actualmente, su destino se decide por dos caminos distintos, incomunicados entre sí y con desenlace incierto. Por una vía, el Incoder omite responder a su aspiración de adjudicación, aunque deja en claro que no pretende reconocer derecho alguno sobre el predio, pues considera que nadie puede cumplir los requisitos para ser titular del predio recién recuperado, y añade que este posee un valor estratégico para futuros proyectos productivos. Por otro sendero, la información allegada por la Unidad de Restitución de Tierras indica que los predios se hallan en un trámite de restitución de tierras, que, en principio, debe llevar a una decisión de la justicia de tierras.

Pero desde el punto de vista del goce efectivo de los derechos de los pobladores de El Porvenir, ambos trámites podrían resultar inocuos, pues el Estado no ha asegurado la tenencia física y material de los predios, ni su protección frente a quienes históricamente los ocuparon indebidamente. Es así como, mientras pasa el tiempo sin una respuesta para la comunidad de El Porvenir, nuevos ocupantes aparecen día tras día, lo que agrava la situación social en la zona y ciernen nuevas amenazas sobre los derechos territoriales de quienes por cerca de cincuenta años persiguen la formalización de sus derechos sobre la tierra.

10.2. La Corte debe advertir que la apropiación de un bien ‘baldío’ de casi 30.000 hectáreas por parte de un particular es un hecho que refleja claramente la inequidad en el acceso, distribución y uso de la tierra que caracteriza la historia colombiana. Esta actitud no equivale a la colonización campesina que ha defendido el Estado, sino a una conducta abusiva y lesiva de los derechos de quienes ya se hallaban explotando el lugar y que, por ausencia de ciertos conocimientos, no impidieron la consumación del hecho. Se trata de un bien

escritura pública y el registro, evidencian la participación de notarios y oficinas de registro en los espacios en que las formalidades legales chocan con la informalidad (jurídica) de la vida rural, siempre en detrimento del más débil. La estrategia del ‘englobe’ constituye una maniobra más para la constitución o conservación de grandes propiedades, en las que se ahogan las expectativas de reforma agraria intentadas en tres momentos de la historia reciente.

10.4. La intervención de la entidad que el Estado diseñó para llevar a cabo la reforma agraria muestra la última faceta de esta historia de despojo: la adjudicación de predios a personas que no los explotan, en grandes extensiones, y ajenas a los propósitos de democratización del acceso a la tierra, a través de un modelo de desarrollo rural, basado en el campesino propietario. Así, el Incora, en su momento, privilegió intereses poderosos sobre los de la población campesina tutelante, y su decisión permaneció incólume por más de dos décadas, hasta que, a raíz de una enorme presión social y una política pública decidida a asumir seriamente los problemas rurales, hizo insostenible la situación jurídica creada en 1992 en El Porvenir.

10.5. La comunidad campesina afectada muestra otra dimensión de los problemas esenciales asociados a la inequidad en las áreas rurales. La dificultad de los trámites jurídicos, la carencia de dinero y la ausencia de una asesoría legal adecuada, llevaron a que durante años se conformaran con explotar pacíficamente una tierra, con la supuesta aquiescencia de un gran propietario. La violencia, luego, le impidió mantener ese arreglo precario, pues tornó prioritaria la supervivencia. Y, actualmente, enfrenta la posición asumida por el Incoder en este trámite: nadie puede haber ocupado ni explotado *tranquilamente* esos predios, salvo el gran propietario.

Esta última respuesta resulta inadmisibile, pues el Instituto no sólo ignora que los peticionarios son víctimas del conflicto, sino que le atribuye consecuencias negativas a los hechos de violencia padecida, como la imposibilidad de demostrar una explotación *pacífica* de los predios.

Pero, al mismo tiempo que el Incoder omite responder las solicitudes de los peticionarios, como le corresponde en el marco de sus funciones legales y su misión institucional, deja entrever una respuesta definitiva, al advertir que el predio es estratégico para planes de desarrollo del Gobierno Nacional. La Sala debe ser enfática en rechazar este proceder. El Incoder tiene la obligación legal de definir las solicitudes de adjudicación a través de actos administrativos motivados y no mediante afirmaciones ambiguas, que no le

la población rural en el marco de la reforma agraria, y de las víctimas del conflicto, en el contexto de las medidas de transición.

El Instituto no es el administrador de un predio de propiedad privada, sino el órgano encargada por la Ley de cumplir misiones trascendentales en nuestro Estado social de derecho: asegurar el acceso a la tierra a los campesinos y contribuir a revertir el despojo asociado al conflicto armado interno. Resulta entonces imprescindible que la Corte recuerde una vez más que la finalidad de la recuperación de baldíos no se agota en la restitución del patrimonio estatal, sino que persigue la eficacia de los artículos 64 y 65 de la Constitución: los baldíos son el principal instrumento para propiciar el acceso a la tierra y la equidad en el campo (al, respecto, ver sentencias C-595 de 1995 y C-644 de 2012, previamente citadas).

10.7. Como se explicó en la sentencia C-644 de 2012 no corresponde a la Corte definir la política de desarrollo agrario del país, pero sí es su obligación advertir acerca de los límites que la Constitución le impone, y adoptar las decisiones normativas pertinentes cuando estos sean desconocidos.

En ese contexto, preocupa a la Sala que el Incoder niegue la existencia de derechos de los campesinos en El Porvenir en sus respuestas a la acción de tutela y al mismo tiempo anuncie la vinculación de miles de familias a grandes proyectos productivos. Ese aviso, en un escenario en el que una población campesina, víctima de graves violaciones de derechos humanos, ha luchado durante medio siglo por el acceso a la tierra, constituye una nueva violación de sus derechos. Ninguna política de este tipo puede crearse, implementarse o adelantarse hasta que no se defina la concerniente a los derechos de la población campesina tutelante.

10.8. Algo similar ocurre con la afirmación según la cual ninguno de los peticionarios podrá demostrar que ha explotado de forma continua y pacífica el predio por un tiempo de cinco años, pues sólo hasta 2014 El Porvenir fue recuperado por el Estado. Esa idea, plausible en situaciones ordinarias, se torna irrazonable en un contexto en el que las autoridades públicas permitieron y legitimaron distintas formas de apropiación indebida del bien, y descuidaron por completo la seguridad de la tenencia para los campesinos del lugar.

Ciertamente, la Ley 160 de 1994 exige una explotación continua para lograr la adjudicación de un baldío, bajo el lema histórico de que la tierra es de quien la trabaja. Pero el Estado no puede utilizar ese principio para extinguir o violar derechos de la población rural, cuando la posibilidad de cumplir esa exigencia se ve frustrada por su incapacidad para mantener el orden público y su

los derechos de las víctimas del conflicto armado. En consecuencia, la Sala considera que el juez constitucional de segundo grado si bien abordó con suficiencia el análisis de estos últimos, no ocurrió así con los primeros, respectivamente.

En virtud de lo expuesto, la Sala modificará la decisión de segunda instancia en lo que tiene que ver con el derecho de los peticionarios a que se defina su situación de acceso a la tierra. En consecuencia, ordenará al Incoder que adelante gestiones para la entrega material del bien, con verificación y control administrativo y policial. Requerirá a la Unidad de Tierras y al Incoder para que definan una ruta de acción conjunta en torno a la población de El Porvenir, y ordenará a todas las autoridades públicas concernidas en este trámite que se abstengan de tomar decisiones que afecten la naturaleza jurídica del predio.

Ante un terreno como El Porvenir debe surgir una articulación institucional destinada a garantizar un correcto y eficaz proceso de titulación (o de restitución) en beneficio de la población campesina —previo cumplimiento de los requisitos legales—, en atención al principio de moralidad administrativa.¹³²

11. Órdenes a impartir por parte de la Sala Plena de la Corte Constitucional, en relación con cada uno de los problemas jurídicos resueltos

i) Frente al primer problema jurídico

11.1. A partir de las conclusiones expuestas, la Sala concederá el amparo a los derechos fundamentales al acceso progresivo a la tierra y el territorio en favor de los campesinos que, cumpliendo con los requisitos dispuestos en la Ley 160 de 1994, sean sujetos de reforma agraria, y de quienes tengan derecho a la restitución de tierras, de acuerdo con la Ley 1448 de 2011.

En atención al deber constitucional de articulación e integración institucional al que se ha hecho alusión en esta providencia, se ordenará consolidar una mesa de trabajo interinstitucional de la que harán parte el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, la Agencia Nacional de Tierras, la Unidad de Restitución de Tierras, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Superintendencia de Notariado y Registro, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y la Policía Nacional, entre otras, para definir conjuntamente el proceso de

sus competencias legales, adopten un plan estratégico destinado a que en el término máximo de un año se logre:

- Establecer si en los predios baldíos de que trata la Resolución No. 6423 del 2014 continúa haciendo presencia la empresa ganadera “La Cristalina”, ya sea de forma directa o a través de terceros. En caso de así corroborarse, adelantar la recuperación material de dichos bienes. Esta deberá incluir visitas inter institucionales a las distintas áreas de El Porvenir e informes periódicos que permitan corroborar la eficacia y estabilidad de la entrega.
- Censar a la población ocupante de los terrenos baldíos consignados en la Resolución No. 6423 del 2014 y definir quiénes serían sujetos de reforma agraria, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 160 de 1994.
- Realizar un intercambio de información entre el Incoder y la Unidad de Tierras, de manera que sea posible establecer qué parte de El Porvenir se encuentra en el trámite de restitución, cuál debe ingresar a ese proceso, y cuál seguirá el cauce del trámite administrativo de adjudicación.
- Advertir al Incoder acerca de su obligación de evaluar los requisitos de reforma agraria, de manera que no se imponga a los peticionarios una carga que no pueden cumplir por negligencia y corrupción estatal. Es decir, debido a la permisión del Estado a la apropiación de El Porvenir por parte de un actor privado poderoso, en perjuicio de un amplio número de familias campesinas, según los hechos descritos en esta providencia. Bajo esa perspectiva, el Instituto deberá adelantar e impulsar hasta su culminación el proceso de adjudicación de bienes baldíos, de que trata la Ley 160 de 1994 y sus respectivas normas reglamentarias.
- De acuerdo con las consideraciones vertidas en la parte motiva de esta providencia acerca de la situación de la ‘mujer rural’, el Incoder y la Unidad de Tierras deberán definir, adoptar e implementar medidas afirmativas para la población femenina en el marco de sus competencias legales; por ejemplo, que al momento de realizar la titulación, esta se suscriba a nombre de la mujer, o de los dos cónyuges o compañeros permanentes. Para el efecto, deberán tomar en consideración el marco legal definido por la Ley 731 de 2002.
- Solicitar a la Unidad de Restitución de Tierras continuar el procedimiento de microfocalización iniciado en torno a los predios de El Porvenir, con el fin de determinar quiénes son los miembros de la población

11.2. El estricto cumplimiento de estas órdenes será objeto de seguimiento judicial por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Villavicencio, en su calidad de juez de primera instancia dentro la acción de tutela de la referencia, al cual las instituciones que integran la mesa de trabajo aquí consolidada deberán remitir, en el término máximo de 2 meses y con copia a la Corte Constitucional, el plan estratégico adoptado; momento a partir del cual comunicarán informes trimestrales de progreso.

ii) Frente al segundo problema jurídico

11.3. Sobre la resolución del segundo problema jurídico formulado (seguridad de la población de El Porvenir), la Sala confirmará la sentencia de segunda instancia, proferida el veintiséis (26) de noviembre de dos mil quince (2015) por la Sala No. 2 de Tutelas de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, que resolvió amparar el derecho fundamental a la vida en condiciones de dignidad y ordenar la conformación de un comité de seguimiento y planteamiento de soluciones a la problemática de inseguridad registrada en los predios de El Porvenir (haciendo referencia tanto al centro poblado de la vereda como a los bienes baldíos de que trata la Resolución No. 6423 del 2014 del Incoder).

Sin embargo, la Sala requerirá a las autoridades vinculadas al comité de verificación creado por el Juez constitucional de segunda instancia, para que asegure la integridad y la vida del señor Miguel Briceño, incluso, mediante nuevas medidas, adecuadas y efectivas para su situación de líder campesino.

Además, teniendo en cuenta la gravedad de los hechos contenidos en la acción de tutela, relacionados no sólo con violaciones de derechos humanos, sino también con supuestos actos de corrupción y negligencia institucional, esta Sala considera necesario remitir copias del expediente de tutela a la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, para que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adelanten las investigaciones que estimen pertinentes. Igualmente, en relación con las denuncias y quejas que ya se encuentran en trámite, se instará a las instituciones en mención a fortalecer sus esfuerzos en el conocimiento de dichos asuntos.

III. DECISIÓN

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

Segundo.- CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia de segunda instancia, proferida el veintiséis (26) de noviembre de dos mil quince (2015) por parte de la Sala Segunda de Decisión de Tutelas de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en la cual se resolvió revocar parcialmente el fallo de primer grado, proferido el ocho (8) de octubre de dos mil quince (2015) por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Villavicencio y conceder el amparo al derecho a la seguridad personal de los peticionarios; **REVOCAR** la decisión de negar el amparo del derecho al acceso a la tierra y, en consecuencia, **CONCEDER** la tutela del derecho fundamental a la tierra y el territorio en favor de la población campesina que cumpla con los requisitos para ser sujetos de reforma agraria, en relación con los predios baldíos de que trata la Resolución No. 6423 del 30 de julio de 2014, expedida por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.

Tercero.- ORDENAR al Comité creado en el numeral dos (2) de la parte resolutive del fallo de segunda instancia que, en el término de diez (10) días, remita a esta Corporación un informe detallado en el que se exponga el nivel de cumplimiento y los resultados de gestión alcanzados, y a partir de ese momento comunicar avances cuatrimestrales a la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Villavicencio, con copia a la Corte Constitucional.

Cuarto.- ORDENAR la constitución de una nueva mesa de trabajo interinstitucional para solucionar la situación del derecho a la tierra y el territorio de la comunidad campesina de El Porvenir, e incorporar los siguientes parámetros para lograr ese cometido.

La Mesa de trabajo estará integrada por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, la Agencia Nacional de Tierras, la Unidad de Restitución de Tierras, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Superintendencia de Notariado y Registro, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, y la Policía Nacional, con el fin de que, conjuntamente y en el marco de sus competencias legales, adopten un plan estratégico destinado a que en el término máximo de un (1) año, contado a partir del día siguiente a la notificación de esta providencia, se logre:

- (i) Establecer si en los predios baldíos de que trata la Resolución No. 6423 del 2014 continúa haciendo presencia la empresa ganadera “La Cristalina”,

(ii) Censar a la población ocupante de los terrenos baldíos consignados en la Resolución No. 6423 del 2014 y definir quiénes serían sujetos de reforma agraria, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 160 de 1994.

(iii) Realizar un intercambio de información entre el Incoder y la Unidad de Tierras, de manera que sea posible establecer qué parte de El Porvenir se encuentra en el trámite de restitución, cuál debe ingresar a ese proceso, y cuál seguirá el cauce del trámite administrativo de adjudicación.

(iv) Advertir al Incoder o a quien haga sus veces, acerca de su obligación de evaluar los requisitos de reforma agraria, de manera que no se imponga a los peticionarios una carga que no pueden cumplir por negligencia y corrupción estatal. Es decir, debido a la permisividad del Estado a la apropiación de El Porvenir por parte de un actor privado poderoso, en perjuicio de un amplio número de familias campesinas, según los hechos descritos en esta providencia. Bajo esa perspectiva, el Instituto deberá adelantar e impulsar hasta su culminación el proceso de adjudicación de bienes baldíos, de que trata la Ley 160 de 1994 y sus respectivas normas reglamentarias.

(v) De acuerdo con las consideraciones vertidas en la parte motiva de esta providencia acerca de la situación de la ‘mujer rural’, el Incoder y la Unidad de Tierras deberán definir, adoptar e implementar medidas afirmativas para la población femenina en el marco de sus competencias legales; por ejemplo, que al momento de realizar la titulación, esta se suscriba a nombre de la mujer, o de los dos cónyuges o compañeros permanentes. Para el efecto, deberán tomar en consideración el marco legal definido por la Ley 731 de 2002.

(vi) Que la Unidad de Restitución de Tierras continúe el procedimiento de microfocalización iniciado en torno a los predios de El Porvenir, con el fin de determinar quiénes son los miembros de la población campesina que poseen derechos en el marco específico de la Ley de víctimas y restitución de tierras e impulsar hasta su culminación los procesos judiciales a que haya lugar, para lo cual se solicitará a los órganos de control prestar apoyo inmediato a la Unidad.

(vii) Una vez se hayan cumplido con las labores de identificación, verificación de requisitos y proceso de adjudicación, la Superintendencia de Notariado y Registro deberá velar por la formalización efectiva de las titulaciones.

Constitucional, el plan estratégico adoptado; momento a partir del cual deberán comunicar informes trimestrales de progreso.

Quinto.- REMITIR COPIAS de este proceso a la Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República, para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales adelanten las investigaciones que estimen pertinentes. Además, se les insta a redoblar sus esfuerzos institucionales frente al conocimiento de las denuncias y quejas que ya se encuentran en trámite, con ocasión de los hechos contenidos en la acción de tutela estudiada en esta providencia.

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

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado
Ausente con incapacidad

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado
Impedimento aceptado

ALBERTO ROJAS RIOS
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado
Ausente con permiso

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General