

República de Colombia



Yopal, quince (15) de noviembre de dos mil dieciocho (2018)

Ref.: POPULAR. Fallo. Puesta en funcionamiento de Unidad de Gestión Territorial – AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS (ANT) para el departamento de Casanare. Servicios públicos eficientes y derechos de consumidores y usuarios (*buen funcionamiento de la Administración*). Orden de diseñar y ejecutar plan de trabajo para evacuar trámites en mora o represados (asuntos relativos a baldíos en Casanare – proceso de clarificación, titulación y adjudicación).

Demandante: ALDEMAR ALFONSO RODRÍGUEZ LIZARAZO
Demandados: AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT
Radicación: 850012333002-2018-00008-00

Magistrado ponente: NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

ASUNTO POR RESOLVER

Se trata de proferir sentencia en el presente asunto popular relativo a la necesidad de creación y puesta en funcionamiento de una Unidad de Gestión Territorial – UGT de la Agencia Nacional de Tierras – ANT en el departamento de Casanare con el fin de amparar los derechos de los *consumidores y usuarios* de acuerdo con lo previsto en el numeral n) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

DESCRIPCIÓN DE LA ACTUACIÓN

Fecha	Actividad procesal	Folio
31-01-2018	Reparto	12 vta.
01-02-2018	Admisión de la demanda. Ordena notificaciones y publicaciones de rigor.	13
15-02-2018	La ANT contesta demanda.	26
09-04-2018	Se requirió al demandante so pena de aplicar los correctivos del art. 44 del C.G.P. para que acreditara cumplimiento de las órdenes impuestas en auto del 01/02/2018 respecto de la divulgación del presente asunto popular a la comunidad.	82
02-05-2018	Se abrió actuación correctiva en contra del accionante por haber guardado silencio respecto de la carga que le fue impuesta.	87
18-05-2018	Convocatoria a pacto de cumplimiento. Se tuvo por contestada la demanda por parte de la Agencia Nacional de Tierras – ANT. Se exoneró de los cargos endilgados al actor popular por haber cumplido con el requerimiento y se prescindió de imponer sanción. Se libró requerimiento a la ANT para que allegara informe previo a la audiencia.	95
23-05-2018	ANT interpuso recurso de reposición en contra de auto del 18/05/2018 (reconocimiento personería).	101
30-05-2018	Se resolvió desfavorablemente el recurso de reposición	112
05-06-2018	Audiencia de pacto de cumplimiento. Se requirió a la ANT para que atendiera el requerimiento (informe ejecutivo previo). Se suspendió la audiencia.	115
13-06-2018	Reanudación audiencia de pacto. Se declaró fallida; se requirió a la ANT información y se ordenó correr traslado a las partes de la solicitud de medida cautelar presentada por el Ministerio Público.	123
11-07-2018	Decreto medidas cautelares (brigada de descongestión, diagnóstico, plan de trabajo y ejecución).	175
16-07-2018	Decreto general de pruebas. Se decretó prueba documental. Se tuvo como	178

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE
POPULAR 850012333002-2018-00008-00 Pág. 2

	justificada la inasistencia del representante de la ANT a la audiencia de pacto.	
02-08-2018	Se requirió a la ANT bajo los apremios del art. 44 del C.G.P. para que cumpliera con la orden emitida en el decreto general de pruebas.	198
20-09-2018	Se ordenó correr traslado a las partes de la prueba documental allegada por la ANT y para presentación de alegatos de conclusión.	232
03-10-2018	Alegatos ANT.	236
05-10-2018	Intervención de la Procuraduría 23 Judicial II Ambiental y Agraria.	247
05-10-2018	Concepto del Ministerio Público.	263
09-10-2018	Ingresa al despacho para fallo.	271

HECHOS RELEVANTES

El demandante solicita se ordene a la ANT que en un lapso de un (1) mes a partir de la ejecutoria de la sentencia lleve a cabo el establecimiento y puesta en funcionamiento con el personal necesario de una Unidad de Gestión Territorial (UGT) de la Agencia Nacional de Tierras – ANT en Casanare, como quiera que los interesados en formular solicitudes y quienes adelantaban trámites de adjudicación, titulación y clarificación de bienes baldíos ante el extinto INCODER, deben dirigirse a la ciudad de Bogotá.

Precisó que durante la existencia del INCODER, estuvo funcionando en la ciudad de Yopal la Dirección Territorial Casanare, la cual tenía a su cargo todas las peticiones y trámites de los habitantes del departamento; sin embargo, al momento de su supresión, todos los expedientes fueron trasladados a la ciudad de Bogotá. De acuerdo con la información brindada recientemente por la ANT¹, quedaron sin resolver un total de 8.474 solicitudes y desde cuando la ANT fue creada, por parte de los usuarios de Casanare se han presentado 70 solicitudes que no se han resuelto.

POSICIONES DE LAS PARTES Y ALEGATOS

Actor popular (demanda) (fol.1): Pretende el amparo de los derechos de los consumidores y usuarios (literal n), art. 4° de la Ley 472/1998). Consecuencialmente, se ordene a la ANT poner en funcionamiento una Unidad de Gestión Territorial en Casanare, para atender al público local y ejercer las funciones que fueron encomendadas a esa agencia en el Decreto 2363/2015 y demás normas complementarias. Sostuvo que: i) el derecho colectivo objeto de amparo ha sido vulnerado por la falta de creación y puesta de funcionamiento en Casanare de una Unidad de Gestión Territorial de la Agencia Nacional de Tierras, ii) desde la creación de la ANT los interesados en formular nuevas solicitudes y quienes ya tienen en curso procesos de adjudicación, titulación y clarificación de bienes baldíos deben dirigirse a Bogotá lo cual les resulta oneroso, y iii) con la supresión y cierre de la Dirección Territorial Casanare del INCODER quedaron sin resolver 8.474 solicitudes de adjudicación, titulación y/o clarificación de terrenos baldíos y, según se ha informado, desde la creación de la ANT se han presentado 70 solicitudes nuevas las cuales no se han resuelto.

➤ No presentó alegatos de conclusión.

Agencia Nacional de Tierras – ANT (fol.62): Se opuso a las pretensiones de la demanda porque ha cumplido con las funciones previstas en la ley; precisó que la ANT cuenta con

¹ Oficio 20171200931991 del 24/11/2017 (fol.8).

unidades de gestión territorial que pueden o no coincidir con la división político administrativa del país (art. 28 del Decreto 2363/2015); además, el Consejo Directivo determinará la jurisdicción de cada una de estas y decidirá la ubicación de la sede. Señaló que: i) a través del Acuerdo 07/2016 se aprobó la creación de 8 Unidades de Gestión Territorial para la ANT; una de ellas está en Villavicencio y atiende las solicitudes de adjudicación de baldíos y demás temas agrarios del departamento de Casanare, ii) la estructura del INCODER era diferente a la de la ANT y las modificaciones obedecen a la austeridad en el gasto de funcionamiento, iii) la creación de las unidades de gestión territorial es facultad del Consejo Directivo de la ANT, no existe norma legal que obligue su creación en las capitales de departamento, y iv) no se probó la afectación del derecho colectivo objeto de amparo; no hay comparación con el resto de solicitudes del país y no puede, por vía judicial, pretenderse la ampliación de la planta de personal y destinación para la operación de una unidad de gestión territorial.

Agregó que no está probado un daño, amenaza o peligro de agravio al derecho colectivo objeto de amparo; la unidad de gestión de tierras de Villavicencio atiende las solicitudes de Casanare y fue ubicada allí por estrategia geopolítica.

Excepciones de fondo: i) ausencia de responsabilidad; ii) cumplimiento de las funciones de la entidad; iii) concepto de violación o vulneración de los derechos colectivos; iv) competencia exclusiva de la ANT; v) otros mecanismos de defensa judicial; vi) inexistencia de derechos colectivos de los usuarios de la entidad.

En sus **alegatos** señaló (fol.240 c.2): i) desde la creación de la ANT mediante el Decreto 2363 de 2015, ha cumplido con sus funciones sin vulnerar los derechos de los consumidores y usuarios; ii) si el actor considera que las solicitudes no han sido tramitadas, es otra actuación administrativa o judicial donde debe resolverse el conflicto, pero no a través del amparo del derecho colectivo de los consumidores y usuarios (art. 4° literal n) de la Ley 472 de 1998); iii) se opuso a la creación de una unidad de gestión territorial para Casanare. De acuerdo con el Decreto 2363 de 2013 dichas unidades podrán o no coincidir con la división político administrativa del país; iv) en el proceso obran los suficientes insumos relativos a la aprobación del número, sedes y distribución geográfica de las UGT; v) aludió a la importancia del acta del Consejo Directivo de la ANT del 13/09/2016 mediante la cual se aprobó el acuerdo que autoriza el número, sedes y distribución geográfica de las UGT; vi) mediante Acuerdo 07 del 04/10/2016 proferido por el Consejo Directivo de la ANT se aprobaron 8 unidades de gestión territorial ubicadas en las ciudades de Bogotá, Cúcuta, Medellín, Montería, Pasto, Popayán, Santa Marta y Villavicencio y vii) la distribución de las UGT, su competencia territorial y funcional debe estar acorde con los lineamientos de la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Precisó que se deben tener en cuenta algunos criterios para la ubicación de las sedes: número de solicitudes pendientes de tramitar, número de procesos agrarios pendientes de resolver, índice de informalidad, número de baldíos por recuperar, zonas priorizadas en post conflicto, etc. Adujo que se han creado en el marco de la estrategia de atención al ciudadano algunas oficinas denominadas PAT² a través de las cuales se puede obtener información, consultar estado de avance de los procesos, radicar solicitudes, entre otros aspectos.

² Ubicadas en Carmen de Bolívar, Valledupar, Soledad, Sincelajo, Caucasia, Arauca, Chaparral, Soacha, Neiva, Florencia, Tumaco y Mocoa.

Por último, en lo que corresponde a Casanare, como parte de la UGT Oriente – Villavicencio, precisó que aunque no se cuenta con una sede física en la ciudad de Yopal, la ANT adelanta intervención técnica a través de la implementación de programas por parte de diferentes direcciones para la descongestión de procesos agrarios, formalización de la pequeña propiedad rural privada, constitución, ampliación y/o saneamiento de resguardos e implementación de iniciativas comunitarias.

INTERVENCIÓN PROCURADURÍA 23 JUDICIAL II AMBIENTAL Y AGRARIA (fol.247)

Solicitó se acceda a las pretensiones de la demanda, teniendo en cuenta que el departamento de Casanare no cuenta con una oficina de la ANT que preste los servicios a los habitantes de la región, la cual es necesaria para evitar que los usuarios se dirijan a la ciudad de Villavicencio y se abstengan de presentar solicitudes en consideración a los altos costos de los desplazamientos. Preciso que conforme a la información suministrada por la ANT, al momento de la supresión y cierre de la dirección territorial Casanare del INCODER, quedaron sin resolver 1.776 solicitudes de adjudicación, titulación y clarificación de terrenos baldíos, de las cuales 471 corresponden a trámites de adjudicación, aunado a que desde el mes de diciembre de 2017, de acuerdo con las notificaciones y comunicaciones remitidas a la Procuraduría, se han adelantado 100 trámites, lo que justifica la ubicación de una oficina en Casanare.

Adujo que la ANT celebró contrato con la Unión Temporal Tierras del Casanare en el mes de marzo de 2017 y finalizó el 31 de agosto de 2018 con el objeto de atender las solicitudes relativas a la titulación de baldíos, el cual tuvo varios inconvenientes en su ejecución, dentro de los que se destaca que los proyectos de los actos administrativos se demoraban aproximadamente 5 meses en la ciudad de Bogotá para que fueran devueltos a la U.T.; no se llevaron a cabo levantamientos topográficos ni titulaciones; no hay decisiones de fondo, entre otros aspectos.

Por último, aludió a la necesidad de crear una oficina o Unidad de Gestión Territorial – UGT en Casanare, así como de delegar funciones en las unidades con el fin de dar celeridad a los procesos. Es evidente la falta de planeación y organización por parte de la ANT.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO³ (fol.263)

Solicitó se acceda a las pretensiones de la demanda y que, en consecuencia, se emitan las siguientes decisiones: i) se declare vulnerado y se ampare el derecho colectivo contemplado en el numeral n) del art. 4° de la Ley 472 de 1998; ii) se declaren como permanentes las medidas cautelares adoptadas en auto del 11/07/2018 mientras subsista la problemática desarrollada en la demanda y corroborada en el transcurso del proceso; iii) se ordene a la Agencia Nacional de Tierras – ANT que realice las actuaciones administrativas, presupuestales, financieras, jurídicas y de todo orden, tendientes a lograr la creación, implementación, dotación y puesta en funcionamiento de una Unidad de Gestión Territorial - UGT en el departamento de Casanare con sede en Yopal, que cuente como mínimo con la planta de personal descrita en el documento firmado por el director de dicha dependencia.

³ Lo expuso el procurador 53 judicial II para asuntos administrativos.

Indicó, además, que las pruebas documentales dan cuenta de la inexistencia de una oficina de la ANT en el departamento de Casanare que atienda el altísimo número de solicitudes represadas y sin trámite definitivo. Ni siquiera existe un PAT (punto de atención), que en últimas tan solo es un puente entre las regiones y el nivel central.

CONSIDERACIONES

1ª Control procesal. Examinado el ritual según lo ordenado en el art. 29 de la Carta y los principios relativos a la dirección judicial del trámite (arts. 132 C.G. del P. y 207 CPACA) se ha encontrado acorde al ordenamiento procesal; las partes no hicieron reparos en torno a los presupuestos de procedibilidad, ni de oficio se vislumbra necesidad de saneamiento. Se proveerá decisión de mérito, puesto que el medio de control se instauró oportunamente contra un centro de imputación presupuestal y de responsabilidad con personería jurídica, debidamente representado y legitimado por pasiva en la perspectiva formal.

2ª Reseña de medios probatorios

2.1 De acuerdo con el memorando n°. 20172200129043 del 20/11/2017, el número de solicitudes de adjudicación y/o aclaración de terrenos baldíos ubicados en el departamento de Casanare que se tramitan a la fecha de la petición elevada por el actor popular, era de 70 (fol.9).

2.2 La Procuraduría 23 Judicial II Ambiental y Agraria presentó informe acerca del estado y trámite de las solicitudes de adjudicación, titulación y/o clarificación de terrenos baldíos en el departamento de Casanare, del cual se extracta lo siguiente (fol.127):

Trámite	Municipio	Mes	Subtotal
Comunicación de visita de verificación	Támara	Diciembre 2017	4
Notificación de auto que avoca conocimiento.	Yopal, Aguazul, Hato Corozal, Maní, Nunchía, Orocué, Paz de Ariporo, San Luis de Palenque, Támara, Trinidad y Villanueva.	Enero 2018	21
Comunicación de visita de verificación.	Aguazul y Paz de Ariporo	Febrero de 2018	11
Comunicación visita de verificación, diligencias preliminares administrativas.	San Luis de Palenque, Hato Corozal, Maní y Paz de Ariporo	Marzo 2018	12
Comunicación de aceptación de solicitud de adjudicación, diligencias previas de alistamiento, archivo de expediente.	Villanueva, Maní, Hato Corozal, Támara, Paz de Ariporo	Abril 2018	12
Comunicación de visita de verificación.	Paz de Ariporo, Yopal y Hato Corozal	Mayo 2018	17
Comunicación de visita de verificación	San Luis de Palenque y Trinidad	Junio 2018	5
TOTAL			82

2.3 La ANT (jefe de la Oficina Jurídica) mediante memorial del 20/06/2018 CD (fol.138 y fol. 139) informó lo siguiente:

- ✓ Solicitudes de adjudicación, titulación y/o clarificación de terrenos baldíos sin resolver, que fueron recibidas con ocasión del cierre del INCODER: Se recibieron del INCODER 8.495 solicitudes en Casanare. A la fecha hay 7.102 en trámite. Actualmente a través de la U.T. Tierras del Casanare se encuentra impulsando 441 solicitudes de baldíos.
- ✓ Cuántas solicitudes de Casanare tiene en trámite: Están en curso solicitudes de adjudicación de baldíos que iniciaron con anterioridad a la vigencia de la ANT, las cuales no han finalizado con decisión de fondo. La ANT contrató con la U.T Tierra del Casanare (R/L Jesús Gómez Mesa) con el fin de adelantar el trámite correspondiente en el área de titulación de baldíos de 441 solicitudes de adjudicación existentes en los municipios de Casanare. Dicha U.T. debe realizar cruce de base de datos, actividad técnica, jurídica, topográfica, gestión documental, advertir al solicitante las diferencias entre la Ley 160 de 1994 y el Decreto 902 de 2017 para que escoja régimen favorable para su trámite, adelantar las actuaciones administrativas de las solicitudes de adjudicación con el fin de expedir acto de fondo.
- ✓ Carga actual de expedientes en cada una de las Unidades de Gestión Territorial creadas para atender las solicitudes de adjudicación de baldíos: Es necesario que el director de la ANT delegue funciones a las unidades. Actualmente solo existe proyecto de resolución de delegación de ciertos procesos.
- ✓ Solicitud medida cautelar: Al respecto, indicó que mediante acta del Consejo Directivo de la ANT del 13/09/2016 se aprobó el Acuerdo "Por el cual se autoriza el número, sedes y distribución geográfica de las Unidades de Gestión Territorial de la ANT". Este se fundamentó en que *sede no significa oficina* y que se compartirían con la Agencia para la Renovación del Territorio o con alguna institución local; además, al anclarse la sede a una ciudad capital, se requerirían unidades móviles e itinerantes que operarían en 25 zonas del país con el fin de levantar información, armar expedientes y enviarlos a Bogotá para tomar decisiones. Se aprobó la propuesta de 8 UGT.

De otra parte, resaltó que mediante Acuerdo 7 del 04/10/2016 la ANT aprobó 8 UGT ubicadas en Bogotá, Cúcuta, Medellín, Montería, Pasto, Popayán, Santa Marta y Villavicencio y el Decreto 2363 de 2015 estableció como función del Consejo Directivo aprobar el número, sede y distribución geográfica de las UGT para las zonas prioritarias y no priorizadas conforme a los lineamientos del Ministerio de Agricultura. En ese contexto, se podrían inicialmente establecer las siguientes sedes territoriales: Región Caribe (Santa Marta), Región Nororiente (Cúcuta), Región Eje Cafetero y Antioquia (Medellín), Región Llanos Orientales (Villavicencio), Región Pacífico (Popayán), Región Sur Occidente (Pasto), Región Sur Amazonía (Bogotá).

Se deben tener en cuenta, además, los siguientes criterios: i) número de solicitudes pendientes por tramitar; ii) número de procesos agrarios pendientes por resolver por el área involucrada y familias beneficiadas y, iii) priorización de municipios por barrido social (índice de informalidad, número de baldíos por recuperar, zonas priorizadas en postconflicto, zonas priorizadas por catastro multipropósito).

Por último, indicó que si bien Yopal no cuenta con sede física, la ANT adelanta intervención técnica a través de implementación de programas por parte de las diferentes direcciones técnicas en descongestión de procesos agrarios, formalización de pequeña propiedad rural privada, constitución, ampliación y/o saneamiento de resguardos e implementación de iniciativas comunitarias. La inexistencia de una sede física no ha sido una limitante para la intervención institucional en el departamento de Casanare.

Solicitó negar la solicitud de medida cautelar con base en el procedimiento administrativo que se surtió para la aprobación de las UGT; además, se trata de un asunto de priorización que no vulnera derechos colectivos.

- ✓ Tiempo desde cuando se perfecciona el trámite de solicitud de adjudicación y casos de clarificación hasta cuando se programa y realiza la inspección prevista en el ordenamiento agrario: No se ha dado respuesta aún por la dependencia competente y solicita más tiempo para allegar el pronunciamiento.

2.4 A folio 166 obra documento denominado "*Definición de número, sede y distribución geográfica de Unidades de Gestión Territorial*" que data del mes de septiembre de 2016 en el que se indica que deben contar como mínimo con un (1) coordinador líder; un (1) enlace del nivel profesional y un (1) enlace del nivel técnico de cada una de las direcciones; tres (3) profesionales y tres (3) técnicos que asesoren y acompañen el desarrollo y ejecución del proceso misional; un (1) profesional que brinde acompañamiento; un (1) técnico que brinde soporte y apoyo en temas administrativos y secretariales del coordinador de la Unidad; un (1) técnico para los equipos de cómputo y sistemas de información y un (1) técnico que apoye a la UGT en el suministro de información de la oferta institucional y del sector de agricultura y desarrollo rural (fol.168).

2.5 La Agencia Nacional de Tierras – ANT mediante Oficio 20181030569971 del 12/07/2018 informó que de acuerdo con lo manifestado por la Dirección de Acceso a Tierras y la Dirección de Gestión Jurídica de Tierras, resulta complejo establecer un término específico para llevar a cabo el procedimiento agrario de clarificación de la propiedad, pues en algunos casos el tiempo de ejecución podría extenderse⁴ (fol.185).

Aludió al trámite de procedimiento agrario de calificación conforme a lo previsto en el Decreto 1071 de 2015 (etapa previa, resolución inicial, etapa probatoria y resolución final) (fol.192) señalando para algunos los términos que dicha normatividad contempla para cada etapa. Además, remitió gráfico en el que se resume el procedimiento único en la fase administrativa de acuerdo con el Decreto 902 de 2017, sin hacer referencia a su duración, el cual denominó "*Ruta lógica de procedimiento único fase administrativa (Dec 902 – Res 740)*". Dicha ruta, de manera general, contiene los siguientes pasos (fol.194):

"Presentación de la solicitud, conformación del expediente, acto administrativo preliminar, visita de campo, informe técnico jurídico preliminar, iniciación del procedimiento agrario, acto administrativo de inicio, publicidad y comunicaciones, acto administrativo de pruebas, informe técnico jurídico definitivo, decisión de cierre y acto administrativo que ordena presentar demanda".

2.6 La ANT allegó Oficio 20181030790471 presentado en el Tribunal el 19/09/2018 en el que además de hacer referencia a múltiples pronunciamientos y solicitudes entre las dependencias de dicha entidad, aludió y allegó memorando 20183200134123 del 24/08/2018 suscrito por el director de gestión jurídica de tierras en el que informó lo siguiente (fol.225): i) el término para adelantar el proceso de clarificación es de **18 meses**; sin embargo, el tiempo de ejecución podrá extenderse en algunos casos por la solicitud de asignación de peritos o razones de tipo externo, recursos presupuestales que dificultan la contratación de personal idóneo, entre otras circunstancias y ii) anexó **plan de acción – Casanare – etapa preliminar de alistamiento y posterior ruta** con objetivos, actividades, indicadores, mecanismos de seguimiento, resultados esperados, posibles problemas, soluciones,

⁴ Por solicitud de asignación de peritos o por razones de orden público; falta de oportunidades en la respuesta de las entidades que deben suministrar información crítica para el proceso; oportunidad en la notificación por procuradores agrarios delegados; recursos presupuestales que dificultan la programación de comisiones de servicios para llevar a cabo visitas previas e inspecciones oculares.

responsables, fecha inicial de actividad y fecha de finalización respecto de la etapa inicial de alistamiento y ruta que deberá seguir cada caso en particular.

Dicho plan diseñado específicamente para el departamento de Casanare, contiene 2 etapas; la primera⁵, de *alistamiento*, que alude a actividades relacionadas con:

- i) La selección del equipo de intervención.
- ii) Depuración de bases de datos de actuaciones agrarias de clarificación existentes en el departamento.
- iii) Establecer ruta de tratamiento como PQR, ruta de priorización por antigüedad, agrupamiento por zonas o realidades registrales, entre otras.
- iv) Establecer el estado de la migración de información teniendo en cuenta la creación de nuevas oficinas de catastro.
- v) Visitas técnicas a oficinas de catastro y registro para establecer situación de la documentación de soporte.
- vi) Visitas técnicas a los archivos nacionales, regionales y municipales que identifiquen la existencia de dominios consolidados de predios antiguos de mayor extensión.

Precisó que una vez cumplida dicha etapa, cada caso deberá seguir una ruta que integra, entre otras actividades: expedición de autos preliminares de conformación del expediente, gestión de documentación, realización de informes jurídicos, expedición de actos administrativos de inicio de etapa procesal, sustanciación de los casos que estén para decisión final, realización de visitas de campo y respuesta a oposiciones (segunda etapa) (fol.227). Para esta, se indicó que se intentará entregar resultados del 25% de avance semestral en la totalidad de los procedimientos.

2.7 Aunque la **audiencia de pacto** se declaró fallida, de las intervenciones hechas por las partes se destaca lo siguiente (fol.123):

00:17:50. Delegado ANT. Se plantea abrir un punto de atención en Yopal como estrategia de la ANT. Las Unidades de Gestión Territorial (8 unidades) deciden de fondo las adjudicaciones de los terrenos baldíos.

En la entidad existen dependencias o áreas descentralizadas con direcciones concretas. Las Unidades de Gestión Territorial apoyan a las áreas misionales y subdirecciones. El Ministerio de Agricultura tiene lineamientos claros y en el año 2016 se planteó una nueva unidad de gestión, con una totalidad de 8 unidades finales. Dentro de la estructura orgánica existe una Subdirección de Acceso a Tierras.

Há un enorme rezago de solicitudes y se ha intentado priorizar varios casos en el país. Se trata de más de 160.000 casos. En Casanare aproximadamente atiende 7.000 casos con planeación estratégica. Se suscribió contrato con una unión temporal para la prestación de los servicios, apoyo logístico. Se trata de 441 casos luego de haber analizado 559 expedientes que le entregó la agencia. El mayor número se encuentra en Paz de Ariporo (119 casos); hay otros que están en revisión jurídica, inspección ocular, rechazos de solicitud (80), desistimiento por negación, entre otros. Los procesos de calificación suman 994 y se adelantaron gestiones para abrir oficina de atención y asesoría para la población rural de Casanare.

00:28:46. El magistrado pregunta acerca de las visitas o inspecciones administrativas — flujo de información y expedición de actos administrativos. La U.T. además de recopilar información, qué rol maneja.

00:30:05. El delegado de ANT señala que se acopia y recopila la información enviada por la

⁵ Prevista para desarrollar aproximadamente en 7 meses.

U.T. Los funcionarios de la ANT entregan informes (topógrafos, abogados, etc.); se identifican los casos, se documentan y se envían a la dependencia central de la ANT donde se adoptan las medidas. La captura de campo la realiza la unión temporal. Las inspecciones son adelantadas por los contratistas.

00:31:50. El **magistrado** pregunta acerca de los tiempos de respuesta y hojas de ruta. El delegado de la ANT indica que no existe una línea de tiempo, sin embargo, se hace seguimiento y verificación. En el Decreto Ley 902 (marco de la ANT) se han establecido tiempos estimados para cada actividad.

00:37:05. Punto de atención en Yopal: se trata de un punto de primer nivel donde se pueden consultar los trámites abiertos con datos de la solicitud. El usuario podrá notificarse y recibir asesorías. En ese punto no hay decisiones. Se han adelantado algunas gestiones para habilitar el espacio físico. La ANT está condicionada a lo que disponga el IGAC. Todavía no se puede visualizar fecha probable para apertura.

00:40:20. Accionante. Señala contradicciones entre la información escrita y datos que obran en el expediente y aquellos brindados por el delegado de la ANT. Indica que un punto de atención no solucionaría el problema porque la decisión de fondo seguiría resolviéndose en Bogotá y tan solo se recibiría la información.

00:42:41. A continuación el **magistrado** precisa que en las 8 unidades no se toman decisiones y se requiere saber cuáles y cuántos casos corresponden a Casanare independientemente de la distribución del mapa país para las unidades. La información es dispar.

00:44:55. Delegado ANT: Solicitudes en trámite: 7.102. Se hizo priorización y se le entregó a la U.T cerca de 500 casos. Actualmente tiene cerca de 400 casos en trámite. Los datos remitidos al accionante correspondieron a solicitudes de aclaración.

00:47:00. Ministerio Público. Solicita información acerca del objeto del contrato con la unión temporal. Al respecto el delegado de la ANT señala que se trata de brindar la prestación de los servicios profesionales en el área de titulación de baldíos en Casanare. Se solicitó prórroga para terminar contrato esta vigencia.

En cuanto al punto de atención, interroga acerca de los integrantes. El delegado responde que inicialmente se trata de 2 personas. Ante la inexistencia de delegado de la ANT.

El Ministerio Público solicita se **decrete medida cautelar** consistente en que mientras se emite sentencia, se adopten medidas para que de manera presencial y no a distancia, se instale punto de atención en donde se resuelvan de fondo los asuntos y no solo cumpla funciones de sustanciación. Solicita se desplace por lo menos una comisión para atender los asuntos de Casanare. Se requiere que la ANT haga presencia en el Tribunal con poder decisorio.

3ª CONCLUSIONES PROBATORIAS

3.1 De acuerdo con los reportes de la ANT, se entregaron sin resolver en lo que corresponde al departamento de Casanare por parte del INCODER 8.495 casos; 7102 se encuentran en trámite y la Unión Temporal Tierras de Casanare se encargó de impulsar 441 solicitudes de adjudicación.

3.1.1 Para ubicar los datos en la línea de tiempo, debe tenerse en cuenta que la ANT fue creada en diciembre de 2015 (Decreto 2363) y entró en funcionamiento en esa época, con la gravosa herencia de los casos que no evacuaron (en sus respectivas épocas) INCORA, INCODER y las secretaría departamentales de agricultura delegadas para ello; a la unión

temporal que al parecer estuvo contratada hasta abril del 2018 se encomendó el 6% de los asuntos represados (441/7102). Cada año ingresan, en promedio, unos 100 casos adicionales. La magnitud nacional del problema es muy grave: según la revelación de quien acudió a la audiencia de pacto por ANT, pasan de 160.000 actuaciones de su competencia sin resolverse.

3.2 Conforme a los lineamientos de la ANT, *sede* no equivale a *oficina* y el número de Unidades de Gestión Territorial (UGT) fue aprobado por el Consejo Directivo de la ANT. En virtud del Acuerdo 7 del 04/10/2016, creó 8 UGT ubicadas en diferentes municipios de Colombia, dentro de los que no se encuentran Yopal o cualquier otro de Casanare. El más próximo (vía terrestre) opera en Villavicencio.

3.3 Se anunció la intención de abrir un punto de atención en el municipio de Yopal con el fin de atender las solicitudes del departamento; no se ha concretado fecha en que entraría en operación. Sin embargo, las decisiones de fondo se seguirán adoptando en la ciudad de Bogotá.

3.4 Como criterios para autorizar las sedes y distribución geográfica de las UGT se tuvo en cuenta: i) número de solicitudes pendientes por tramitar; ii) número de procesos agrarios pendientes por resolver por el área involucrada y familias beneficiadas y, iii) priorización de municipios por barrido social (índice de informalidad, número de baldíos por recuperar, zonas priorizadas en postconflicto, zonas priorizadas por catastro multipropósito).

3.5 Cada UGT debe contar con un equipo de trabajo que de acuerdo con los lineamientos de la ANT se compone así: Un (1) coordinador líder que conozca y apropie en su cargo las funciones de las UGT y que sean delegadas por el director general de la ANT, así como las decisiones de carácter administrativo relativas a las funciones de la Dirección Jurídica de Tierras, Subdirección de Seguridad Jurídica, Dirección de Acceso a Tierras, Subdirección de Acceso a Tierras en zonas focalizadas, Dirección de Asuntos étnicos y de sus dependencias.

3.6 Luego de varios requerimientos tendientes a obtener por parte de la ANT tiempos aproximados de respuesta en la evacuación de las diferentes etapas del procedimiento que debe agotarse ante las solicitudes de clarificación y adjudicación, se obtuvo por parte de dicha entidad la información que indica que el término para adelantar el proceso de clarificación es **de 18 meses** y de llegar a determinarse que el bien definitivamente es baldío. debe proceder a garantizarse su inmediata adjudicación siempre y cuando se demuestre que el ocupante es un sujeto de reforma agraria.

Anexo ***plan de acción – Casanare – etapa preliminar de alistamiento y posterior ruta*** con objetivos, actividades, indicadores, mecanismos de seguimiento, resultados esperados, posibles problemas, soluciones, responsables, fecha inicial de actividad y fecha de finalización respecto de la etapa inicial de alistamiento y ruta que deberá seguir cada caso en particular. Para la etapa de alistamiento mencionó que requiere **de 7 meses** y para lo demás, precisó que intentará entregar resultados del 25% de avance semestral en la totalidad de los procedimientos.

3.7 De los reportes de la ANT y de la Procuraduría 23 Judicial II Ambiental y Agraria se desprende que en Casanare existe un número significativo de solicitudes represadas que requieren un trámite más celeré y eficaz, pues los resultados de las visitas técnicas y la información *recolectada* en el municipio de origen, en definitiva, se analiza en la ciudad de Bogotá con el fin de tomar decisiones de fondo, lo cual retarda la evacuación de cada una de

las etapas del procedimiento requerido ante solicitudes de clarificación y adjudicación (Decreto 1071 de 2015: etapa previa, Resolución inicial, etapa probatoria y Resolución final).

4ª MARCO NORMATIVO. PROBLEMAS JURÍDICOS

4.1 Los derechos concernidos. Entre el piélago de los que concentraron la atención de la Ley 472 de 1998, son pertinentes ahora los previstos en el art. 4º, literales -j- (servicios públicos eficientes), y -n- (derechos de consumidores y usuarios), vistos en el espectro general del *buen funcionamiento de la Administración*, la que debe responder a los estándares del art. 209 de la Carta (eficiencia y eficacia entre ellos), teniendo siempre presente la primacía de los derechos de la persona humana (art. 5º ibídem) a cuyo servicio están todas las autoridades en el marco del constitucionalismo humanista que imponen, entre otros textos normativos, el Preámbulo de la Carta Política y los arts. 1º y 2º que perfilan los fines de todas las funciones públicas.

4.2 Acceso efectivo al procedimiento de clarificación y adjudicación de baldíos adelantado por la ANT. *¿Vulnera derechos a la adecuada prestación de servicios públicos estatales la inexistencia de opciones administrativas institucionales que permitan a los usuarios de Casanare que deban presentar solicitudes ante la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS (clarificación y adjudicación de baldíos, entre otras) recibir atención, realizar seguimiento y obtener respuesta de fondo en dependencias, sedes o puntos de radicación diferentes a los concentrados en Villavicencio (gestión) y Bogotá (decisiones)?*

Tesis: Sí. En el contexto de las limitaciones funcionales del Estado, los usuarios de los servicios de la ANT radicados o con intereses en Casanare tienen derecho a que el acceso sea efectivo, la atención y decisión continuas y oportunas y, en general, a que la Administración cumpla los estándares del art. 209 de la Carta (eficiencia y eficacia de la función pública).

Se trata de trámites administrativos respecto de los cuales el Gobierno debe ofrecer expeditas y eficaces medidas de satisfacción para que funcionen y lleguen a decisión de fondo, con distribución razonable de las cargas públicas, acorde con los principios de necesidad y proporcionalidad, en virtud de las múltiples solicitudes que siguen represadas en el departamento de Casanare, desde hace varios años. Deberán considerarse sus condiciones geográficas (territorio extenso y población dispersa, vías precarias hacia múltiples centros poblados y asentamientos veredales), antecedentes sociales, cantidad de peticiones, el contexto de violencia que en su momento afectó a sus habitantes y demás aspectos que materialmente permitan *clarificar* la situación jurídica de las tierras y facilitar el saneamiento de la propiedad privada de manera oportuna y eficaz.

4.2.1 Funciones de la ANT y procedimiento para clarificación y adjudicación de baldíos: A la Agencia Nacional de Tierras - ANT, conforme a los numerales 21 y 24 del art. 4 del Decreto 2363 de 2015⁶, le corresponde: impulsar, ejecutar y apoyar según corresponda, los diversos procedimientos judiciales o administrativos tendientes a

⁶ Por la cual se crea la Agencia Nacional de Tierras – ANT, se fija su objeto y estructura.

sanear la situación jurídica de los predios rurales, con el fin de obtener seguridad jurídica en el objeto de la propiedad, así como adelantar los procedimientos agrarios de clarificación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, deslinde de tierras de la Nación, reversión de baldíos y reglamentos de uso y manejo de sabanas y playones comunales.

Significa lo anterior que en virtud de lo establecido en la norma citada, a la Agencia Nacional de Tierras, máxima autoridad en la administración de las tierras en la Nación, le corresponde adelantar los trámites pertinentes dentro de los procedimientos agrarios administrativos, que se susciten para definir la situación jurídica de los predios rurales.

4.2.1.1 Ahora bien, el Decreto 1071 de 2015⁷ estableció el procedimiento agrario de clarificación, del cual se extracta lo siguiente:

Etapas previas
<p>Surge con el fin de contar con el fundamento necesario para decidir si corresponde o no dar inicio a los procedimientos agrarios.</p> <p>CONFORMACIÓN (sic) DEL EXPEDIENTE: Se realiza con el propósito de unificar la información necesaria para identificar la situación física, jurídica, cartográfica, catastral, de ocupación y explotación del inmueble objeto de la actuación.</p> <p>ETAPA PROBATORIA: Se podrá consultar y requerir a las entidades y autoridades competentes la información documental existente sobre el predio como: folios de matrícula inmobiliaria, certificados de catastro, planchas de restitución, planos, aerofotografías, inscripciones en registro de predios abandonados y despojados RUPTA, registro de tierras presuntamente abandonadas, también se puede requerir a las siguientes personas con el fin que suministren, aclaren o complementen la información que se tenga sobre el inmueble: Los propietarios, poseedores, presuntos propietarios, ocupantes, tenedores, titulares de derechos de los predios colindantes.</p> <p>Práctica de diligencia de visita previa: Cuando se considere necesario, conducente y pertinente, podrá ordenarse la práctica de una diligencia de visita previa al inmueble, a fin de establecer si existe mérito para iniciar el procedimiento agrario.</p> <p>VALORACIÓN DE LA INFORMACIÓN PREVIA (sic): Reunida la información y practicadas las diligencias pertinentes, se hará una evaluación de dicha información con el fin de establecer si se dan o no las condiciones para iniciar alguno de los procedimientos agrarios previstos.</p> <p>Inicio de la actuación administrativa: Si es procedente dar inicio, conformado el expediente con el cual se encuentra mérito para abrir la actuación administrativa, se remitirá copia del mismo a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Restitución de Tierras Despojadas con el propósito de confrontar la información con el sistema de registro de tierras presuntamente abandonadas y despojadas, para los fines previstos en la Ley 1448 de 2011.</p> <p>Finalmente es pertinente hacer claridad que, en la etapa previa de los procedimientos agrarios para poder tomar una decisión de fondo, la Agencia Nacional de Tierras depende de que las entidades requeridas tales como la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi entre otras alleguen la documentación solicitada.</p>

⁷ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

Resolución inicial

Si de la información obtenida y de las diligencias previas practicadas se estableciere que se acreditan algunas de las causales o condiciones previstas en la Ley 160 de 1994 para iniciar algunos de los procedimientos agrarios, mediante acto motivado se ordenará el inicio del procedimiento agrario según corresponda.

PUBLICIDAD: El acto administrativo que dé inicio se notificara y comunicara, mediante inscripción en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos correspondiente.

Notificación: conforme a lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo al presunto propietario este acto administrativo se le notificara, a los titulares de derechos reales principales y accesorios que figuren en el registro instrumentos públicos.

Comunicación a los solicitantes: Se realizará mediante oficio al que se le anexará copia de la decisión, que se remitirá a dirección de contacto que hubieren informado en la solicitud.

RECURSOS: Contra esta decisión procede el recurso de reposición, el cual debe ser interpuesto ante el mismo funcionario.

Una vez en firme la resolución que dispone iniciar el respectivo procedimiento, las partes contarán con término de cinco (5) días para solicitar o aportar las pruebas que consideren pertinentes, útiles y conducentes.

Etapa probatoria

AUTO DE PRUEBAS: Agotado el término de cinco (5) días referido en el artículo 2.14.1 del Decreto 1071 de 2015, se decretarán las pruebas solicitadas por las partes que resulten pertinentes útiles y conducentes, así como las que de oficio considere la entidad mediante auto contra el que no procede recurso alguno.

PRÁCTICA DE LA DILIGENCIA DE INSPECCIÓN OCULAR (sic): La diligencia de inspección ocular se iniciará en el predio objeto del procedimiento con la participación de las partes, los peritos, los voceros de los solicitantes que concurran.

APORTE DE PRUEBAS QUE NO REQUIERAN VERIFICACIÓN (sic) EN CAMPO: En cualquier tiempo, desde la ejecutoria de la resolución inicial y hasta el momento en que se profiera el auto de cierre de la etapa probatoria y se disponga el expediente para su análisis y decisión, las partes podrán aportar las pruebas y alegaciones que consideren pertinentes, útiles y conducentes, siempre y cuando estas no requieran verificación en campo. Dichas pruebas, serán valoradas de acuerdo con su conducencia, pertinencia y utilidad, en el momento en el que se profiera la decisión final.

CIERRE DE LA ETAPA PROBATORIA Y REMISIÓN DEL EXPEDIENTE PARA DECISIÓN DE FONDO: El periodo probatorio no podrá exceder los treinta (30) días. Vencido dicho término y practicadas las pruebas decretadas, se dictará auto, que se comunicará por estado y frente al cual no cabe recurso alguno, en este se dispondrá el cierre de la etapa probatoria y se ordenará remitir el expediente al despacho, para sustanciar y proferir la decisión final.

Resolución final

Expedido el auto que cierra la etapa probatoria y marca el inicio de la fase decisoria del procedimiento respectivo, El expediente entrará al despacho por un término de quince (15) días, dentro de los cuales se proferirá la decisión de fondo que ponga fin a las actuaciones.

En este acto administrativo se deberá adoptar la decisión que corresponda según las evidencias recabadas, se dará respuesta a las diferentes solicitudes formuladas por los intervinientes a lo largo del trámite, se fundamentará la determinación tomada y se definirán las medidas que hagan efectiva la decisión, necesarias para que lo resuelto pueda ser acatado.

Como puede verse en la descripción instrumental que antecede, se trata de un procedimiento reglado, complejo, que requiere permanente interacción con los usuarios peticionarios y con terceros que tengan interés en el desenlace.

4.2.1.2 De otra parte, de acuerdo con el Decreto 902 de 2017⁸, la ANT organizó una ruta lógica, teniendo en cuenta el procedimiento único en la fase administrativa, que incluye la emisión de un acto administrativo preliminar, conformación del expediente, visita de campo, elaboración de informe técnico jurídico preliminar, iniciación del procedimiento agrario, emisión del acto administrativo de inicio, publicidad y comunicaciones, acto administrativo de pruebas, informe técnico jurídico definitivo y, por último, acto administrativo que ordena presentar demanda.

4.2.2 Las necesidades del servicio, definición de estructura y organizacional y configuración de la planta de personal. Este Tribunal en varias ocasiones ha adoptado soluciones similares a las que ahora se aludirá, en eventos en los que se requiere que la administración nacional intervenga directamente en asuntos de su competencia para resolver las necesidades de los habitantes del departamento, preservando el núcleo de los poderes decisorios del Gobierno, sin perjuicio de exigir por vía judicial popular el fortalecimiento de políticas públicas, la priorización de soluciones y asignación de recursos y la aplicación efectiva de medidas para sortear transitoriamente los atrasos estructurales de los procesos decisorios y la prevención de nuevos atascos⁹.

4.2.2.1 Respecto de los alcances de las órdenes del juez popular ya se ha indicado en dicho contexto lo siguiente:

“4.2.5 Como el juez popular **no puede obrar a la ligera y sin fundamento en evidencia sólida**, además de identificar los problemas y propósitos, como se ha hecho en precedencia, solo puede **disponer medidas cautelares** para las dos primeras fases; y ordenar estudios integrales para el largo plazo, pues **usurparía la órbita de competencias de la Administración si pretendiera organizar plantas de personal, crear cargos y generar un gasto público permanente, con distorsión de las responsabilidades de planeación que conciernen al jerarca y al Gobierno**, dentro del marco del presupuesto que aprueba el Congreso.

Se trata de simple prudencia, acorde con el principio democrático, que diferencia origen de las investiduras, funciones y competencias del Legislador, el Gobierno y la Judicatura. Colaboración armónica, sin yuxtaposición; prudente criterio de los jueces, no subordinados a las políticas públicas del Gobierno, ni tampoco, *a priori*, a las realidades del fisco. Lo que deba hacerse tendrá que financiarse oportunamente; la sentencia popular identifica las problemáticas según la prueba, define el *propósito* o los objetivos para resolverlas; pero el *cómo*, esto es, la ejecución de las labores de diagnóstico, planeación, contratación o vinculación de bienes, servicios o personal, son del resorte funcional de los administradores”¹⁰.

4.2.2.2 Ahora bien, la ANT manifestó que en desarrollo de los lineamientos del Ministerio de Agricultura, en virtud del Acuerdo 7 del 04/10/2016 se aprobaron 8 Unidades de Gestión Territorial – UGT cuya creación se basó en varios criterios, como el número de solicitudes pendientes por tramitar, número de procesos agrarios,

⁸ Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras.

⁹ Así, por ejemplo, con notoria analogía fáctica en cuanto a la dimensión de los conflictos, se hizo ante la problemática derivada de la inexistencia de Junta Médica de Calificación para el departamento de Casanare y de las pésimas condiciones en las que se encontró la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Yopal. Al respecto ver: TAC, sentencia popular del 30/11/2017, radicación 850012333002-2016-00269-00 (Junta Médica de Calificación de Invalidez de Casanare) y sentencia del 10/05/2017, radicación 850012333002-2016-00231-00 (Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Yopal). Ambas con ponencia de Néstor Trujillo González.

¹⁰ *Ibidem*.

familias beneficiadas, entre otros: igualmente, que pretende implementar un Punto de Atención – PAT, que en todo caso no adoptaría decisiones de fondo, sino que se encargaría de los trámites previos.

Debe tenerse en cuenta para el departamento de Casanare la dinámica del mercado inmobiliario, el crecimiento exponencial migratorio de la población auspiciada por la industria petrolera – hecho notorio aquí -, los procesos administrativos y judiciales de saneamiento de propiedad rural en la órbita de la cultura regional de los Llanos Orientales, el contexto del post conflicto y los antecedentes de violencia registrados en dicho territorio, entre otros aspectos que se constituyen en fenómenos sociales, económicos y políticos que no pueden congelarse y anclarse en el pasado.

Así las cosas, debe realizarse diagnóstico *actualizado* realista de necesidades y con previsión del estado de cosas de ahora y lo que la Administración vislumbra para horizontes de corto, mediano y largo plazo; esto es, la *planeación* debe ser seria, integral y proactiva, en vez de esperar a que las soluciones se adopten y apliquen cuando ya sean nuevamente insuficientes, por estar siempre referidas al pasado.

4.2.3 Para el juez popular es claro que existen problemas reales: i) el represamiento histórico de actuaciones actualmente a cargo de la Agencia Nacional de Tierras – ANT, por incapacidad institucional o ineficiencia, o las dos, de INCORA, INCODER y la delegada Secretaría Departamental de Agricultura; ii) la ausencia actual acreditada de una Unidad de Gestión Territorial – UGT o al menos de Punto de Atención – PAT para las solicitudes elevadas por usuarios del departamento de Casanare, especialmente campesinos que no tienen fácil acceso a la urbe y deben desplazarse por horas a los cascos urbanos para gestionar engorrosos trámites, para este caso, en Villavicencio para abrir la gestión instrumental, o a Bogotá para ocuparse de las decisiones de fondo; iii) la ineficacia de la solución encomendada a la unión temporal contratista para realizar algunas actividades preliminares relacionadas con las solicitudes de clarificación presentadas en el departamento, pues en últimas, las decisiones de fondo siguen adoptándose en la ciudad de Bogotá; y iv) la necesidad de tomar medidas eficaces que tengan en cuenta la realidad geográfica del departamento de Casanare, su contexto histórico y el escenario del post conflicto.

Dicha compleja realidad dio lugar a que se adoptaran medidas cautelares, como se indicó en la motivación del auto colegiado y se retoma enseguida.

5ª CASO CONCRETO

5.1 Las precisiones ofrecidas por el delegado de la ANT en la audiencia de pacto de cumplimiento, junto con los informes que emitieron la entidad accionada y la Procuraduría 23 Judicial II Ambiental y Agraria, dan cuenta de la vulneración de los derechos colectivos previstos en el art. 4º, literales -j- (servicios públicos eficientes), y -n- (derechos de consumidores y usuarios), ante la problemática de represamiento de las solicitudes de clarificación, titulación y adjudicación de baldíos en el departamento de Casanare.

5.2 En el auto que decretó medidas cautelares, la Sala abordó la problemática que ahora se estudia, así:

1ª Decreto de medidas cautelares. En lo que atañe específicamente a la procedencia de medidas anticipativas de los efectos que se buscan en un proceso popular, autorizadas por los arts. 25 de la Ley 472 de 1998 y 229-231 CPACA para sortear situaciones fácticas que menoscaben o amenacen derechos o intereses colectivos cuya satisfacción no pueda esperar hasta la ejecutoria de eventual sentencia estimatoria, con frecuencia esta colegiatura señala que los jueces populares deben constatar la existencia de los problemas, la erosión o amenaza de tales bienes jurídicamente protegidos, identificar los presuntos responsables y ordenar que la Administración actúe de una manera que puede consistir en abstenerse de realizar las actuaciones lesivas, obrar, dar, hacer, etcétera, todo orientado a que se cumpla la finalidad, pero que debe **dejarse que la autoridad competente escoja el cómo o los medios para lograrlo.**

2ª Los hechos documentados. Con las intervenciones procesales previas quedó establecido lo siguiente:

- i) Aunque el 13/09/2016 la ANT adoptó el acto "*Por el cual se autoriza el número, sedes y distribución geográfica de las Unidades de Gestión Territorial de la ANT*", mediante Acuerdo 7 del 0/10/2016 aprobó 8 UGT ubicadas en Bogotá, Cúcuta, Medellín, Montería, Pasto, Popayán, Santa Marta y Villavicencio y a través del Decreto 2363 de 2015 se estableció como función del Consejo Directivo aprobar el número, sede y distribución geográfica de las UGT para las zonas prioritarias y no priorizadas conforme a los lineamientos del Ministerio de Agricultura.
- ii) Casanare quedó adscrito a la sede que funciona en Villavicencio y tiene el apoyo de una contratista (unión temporal) que realiza diversas actividades preparatorias, sin poder decisorio, reservado a las autoridades centrales en Bogotá.
- iii) Es evidente que hay frecuentes y múltiples requerimientos de los usuarios del departamento de Casanare respecto de adjudicación, titulación y/o clarificación de terrenos baldíos cuya decisión de fondo solo puede emitirse en Bogotá luego de un extenso trámite, aunado a que, según los datos recaudados por el Ministerio Público, para algunos usuarios es significativamente más oneroso acudir a dicha ciudad o a Villavicencio, costear alojamiento y demás consumos propios de los viajes.
- iv) Los reportes de la ANT indican que actualmente la contratista U.T. Tierras del Casanare se encuentra impulsando 441 solicitudes de baldíos, la cual debe realizar cruce de base de datos, actividad técnica, jurídica, topográfica y de gestión documental que posteriormente permita adoptar decisión de fondo en la ciudad de Bogotá. Dicha circunstancia ha hecho demasiado lento el trámite, originando represamiento y dificultad para decidir las peticiones de los usuarios.
- v) Así se concluye al confrontar la información de la ANT con los registros de la Procuraduría 23 Judicial II Ambiental y Agraria, que debe intervenir en esos asuntos administrativos, pues la mayoría de los procedimientos se encuentran en etapas de visitas de verificación y diligencias preliminares con pocas o sin decisiones de fondo.

3ª Los derechos e intereses comprometidos. Los hechos pueden por ahora ubicarse en el espectro del **acceso efectivo a los servicios públicos**, entendidos en sentido amplio, conforme al enunciado del literal j) del art. 4º de la Ley 472, así como en la órbita de los innominados a que se refiere el inciso 2º de ese precepto, en armonía con los principios que consagra del art. 209 de la Carta, acerca de la eficiencia y la eficacia de la función administrativa.

En efecto: las solicitudes de los habitantes del territorio que tengan interés en que se clarifiquen disputas relativas a baldíos o se definan sus aspiraciones de ganar alguno por adjudicación, provocan actuaciones estatales que deben ofrecer respuesta oportuna para potenciar — si se tiene el derecho subjetivo — el acceso al goce pleno de la propiedad inmueble rural; el adecuado funcionamiento de las agencias públicas ideadas por el legislador para ello trasciende la órbita privada, pues al buen servicio tienen idénticos derechos los peticionarios del pasado, del presente o del futuro, sin que sus cometidos se agoten con o en cada trámite que culmine con alguna resolución de fondo. De ahí que entran en el contexto normativo de los que la Carta ordena amparar (art. 88).

4ª *Diseño organizacional y premura de las soluciones.* Casanare es todavía un territorio en vía de titulación de sus extensas praderas; así lo denotan los datos del represamiento que recibió la ANT, con más de 8.400 expedientes, de los cuales siguen sin resolver más de 7.100; su contratista está atendiendo la fase preparatoria de 441, esto es, apenas el 6% del cúmulo, lo que significa que el 94% de aquellas ni siquiera se han caracterizado para establecer ruta crítica, prioridades y otras gestiones que la futura decisión de fondo requerirá.

La Sala acoge la perspectiva de ser la Administración, en cabeza del Consejo Directivo y del representante legal de la ANT, la que defina el diseño organizacional de la agencia, distribuya sedes y recursos disponibles, acorde con las necesidades y la capacidad fiscal del Estado; por ahora el plenario no permite anticipar conjeturas en sentido diferente.

Pero no puede auspiciar que la situación se mantenga indefinidamente en similares precarias condiciones; han transcurrido casi dos años desde cuando se abrieron las ocho sedes, Villavicencio con cobertura para Casanare, con un ritmo extremadamente lento para disipar la mora; por el contrario, los registros de solo siete (7) meses, entregados por el Ministerio Público, revelan que las cosas tienden a empeorar. Los usuarios no tienen por qué esperar por años, sin respuesta de Estado, ni mantenerse impávido el juez popular hasta cuando sobrevenga sentencia ejecutoriada, si fuere estimatoria.

5ª *Medidas anticipativas.* Acorde con ello se ordenará que la ANT adopte y aplique, por ahora, las siguientes cautelares conforme al estado de cosas aflorado en las audiencias de pacto de cumplimiento y en los informes allegados al Tribunal:

5.1 Deberá *diseñar y adoptar* las políticas administrativas de su competencia, acorde con el ordenamiento jurídico legal y reglamentario, para organizar y ejecutar **brigada de descongestión** de los asuntos represados en el departamento de Casanare respecto de las solicitudes de adjudicación, titulación y/o clarificación de terrenos baldíos, teniendo en cuenta sus propios reportes y los de la Procuraduría 23 Judicial II Ambiental y Agraria por medio de los mecanismos administrativos o contractuales que disponga.

5.1.1 Para ello deberá elaborar el diagnóstico y un **plan de trabajo** con actividades concretas por realizar, indicadores verificables (actividades y resultados esperados), cronograma y responsables directos, el cual remitirá al Tribunal en un término máximo de veinte (15)¹¹ días siguientes a la notificación de este auto.

5.1.2 Radicado el plan de trabajo, Secretaría lo dará a conocer a los sujetos procesales mediante aviso en tablero electrónico; estos tendrán hasta cinco (5) días más pronunciarse, vencido el cual el cuaderno de medidas ingresará al despacho del ponente para examinar y calificar la suficiencia del *plan*, conforme a los fines indicados en el primer párrafo de esta consideración (5ª).

¹¹ El error viene de la fuente (diferencia en número y letras).

5.1.3 El *plan de trabajo* deberá iniciar ejecución dentro de los dos (2) meses siguientes a su calificación judicial. Deberá entregar *resultados*, entendidos por tales *procesos administrativos con decisión de fondo adoptada y notificada a los interesados*, con ritmo de evacuación no inferior al veinticinco por ciento (25%) de los casos en mora durante cada semestre, priorizados conforme a los criterios definidos por el ordenamiento vigente y con precedencia de los más antiguos hacia los más recientes.

El representante legal de la ANT deberá rendir informe periódico de *ejecución del plan* cada tres (3) meses, hasta agotarse los efectos de la medida cautelar, mientras estuviere vigente¹².

5.3 Esta Corporación reitera ahora ese enfoque: aunque sea el Consejo Directivo de la ANT el que defina sede y distribución geográfica de las Unidades de Gestión Territorial – UGT, se requiere de manera urgente adoptar medidas tendientes a la descongestión de los trámites iniciados por los usuarios del departamento de Casanare relativos a la clarificación, titulación y adjudicación de bienes baldíos; la efectividad de los derechos de los usuarios no puede quedar a merced del cumplimiento de los deberes de la ANT.

5.4 Las órdenes impuestas a título de medidas cautelares anticipativas ofrecen amplio espectro a las autoridades administrativas y mitigan la tensión con los derechos de los usuarios. Lo único enteramente inadmisibles es *dejar así*, forzando a los interesados a que tengan que acudir a Villavicencio para todas las actividades preparatorias o de impulso de la gestión, luego además a Bogotá para ocuparse de las decisiones de fondo que se allá se concentran, contra su voluntad y por su cuenta y riesgo, cuando podrían disponerse otras opciones más razonables y con intermediación a estos extensos territorios en los que los procesos de normalización de la propiedad rural, el abandono forzado de tierras, el despojo en el marco del conflicto armado interno y las secuelas del mismo, son hechos notorios que requieren soluciones estructurales de Estado.

El plan de descongestión allegado por la entidad accionada ya fue aprobado por el Tribunal, tal como se indicó en el acápite de *hechos probados* y dichas medidas son objeto de verificación a la fecha, con metas del 25% de evacuación durante cada semestre de los asuntos represados, hasta agotarlos y sin menoscabo de todos los nuevos que se registran.

5.5 **Órdenes que se imparten.** La sentencia declarará parcialmente fundadas las pretensiones del accionante, sin que pueda el juez incursionar en el diseño organizacional ni la distribución de las sedes físicas o la logística propia de las UGT.

5.5.1 Por ello, para consolidar el amparo los derechos e intereses colectivos vulnerados estima suficiente REITERAR y convertir en obligaciones permanentes las medidas cautelares ya decretadas, las cuales deben seguirse ejecutando conforme a la planeación aprobada por la Corporación, pues su discusión procesal no enerva la exigibilidad, como ya se indicó en auto del pasado 11/07/2018, esto es, según el plan de trabajo allegado por la autoridad accionada el 19/09/2018 (***plan de acción – Casanare – etapa preliminar de alistamiento y posterior ruta*** con objetivos,

¹² Auto del 11/07/2018, decreto medida cautelar (fol.174).

actividades, indicadores, mecanismos de seguimiento, resultados esperados, posibles problemas, soluciones, responsables, fecha inicial de actividad y fecha de finalización respecto de la etapa inicial de alistamiento y ruta que deberá seguir cada caso en particular).

Se mantienen dichas disposiciones cautelares, con la misma naturaleza que les atribuye el ordenamiento legal (exigibles desde notificación acorde con los plazos fijados por los jueces, sin perjuicio de recursos u oposición, que no las difiere).

5.5.2 Medidas de fondo (mediano plazo) exigibles a partir de ejecutoria de fallo:

Adicionalmente, sin perjuicio de ejecutar el aludido plan de la Administración hasta agotar sus metas con resultados concretos, se dispondrá que se realice estudio actualizado integral del estado de cosas en Casanare, confrontado con la perspectiva más global de la Orinoquia, para contrastarlo con las regiones a las que se han asignado UGT y PAT, mediante indicadores objetivos para cada uno de los parámetros que ya adoptó el Consejo Directivo de la ANT y las demás normas superiores que la rigen; hecho el diagnóstico, la Administración definirá soluciones estructurales permanentes para atender las necesidades de usuarios de Casanare (que podrán extenderse a otros territorios vecinos de la Orinoquia), que garanticen que las actuaciones se tramiten y lleguen a decisiones de fondo dentro de los términos previstos por vía general para los demás usuarios del país, ya revelados en el proceso, las cuales no podrán ser inferiores a organizar un PAT, dependencia o mecanismo administrativo similar con sede física (no necesariamente propia o exclusiva de la ANT) en Yopal y acceso efectivo desde plataformas digitales.

- Plazo para el diagnóstico: hasta tres (3) meses siguientes a ejecutoria del fallo.
- Plazo para adoptar y poner en funcionamiento la solución por la que se opte: hasta cuatro (4) meses adicionales a los anteriores.

5.6 Para verificar su cumplimiento, tanto de las medidas cautelares que se ratifican, como de la orden de fondo, bastarán la diligente vigilancia de los dos procuradores judiciales II que actúan ante este Tribunal, sin que se vislumbre necesidad de conformar comité. Cualquier interesado podrá dar aviso al juez popular, acerca de novedades que puedan constituir nueva infracción a sus mandatos.

5.6.1 El representante legal de la Agencia Nacional de Tierras - ANT, tiene la obligación de acreditar ejecución del plan de trabajo remitido para el desarrollo de las medidas cautelares y rendirá informes periódicos trimestrales, contados desde la notificación del auto que lo aprobó judicialmente (21/09/2018).

En todo caso, como se ha previsto desarrollar la etapa de *alistamiento* en el término de 7 meses, rendirá informe ejecutivo consolidado de resultados de esa fase a más tardar en la primera semana del mes de abril de 2019; de ahí en adelante, durante la ejecución propiamente dicha, cada tres (3) meses hasta cuándo se declaren agotadas las órdenes judiciales y culmine el plan de descongestión remitido.

5.6.2 En cuanto a las medidas de fondo, los 'plazos allá señalados correrán a partir de ejecutoria de la sentencia.

7ª Costas. El comportamiento procesal de las partes ha sido serio, no se vislumbra conducta impropia que amerite imponerlas. Análisis fundado en el art. art. 38 de la Ley 472 de 1998 y el art. 188 CPACA, de cuyo núcleo esencial esta Corporación infiere un razonable marco de apreciación judicial.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Casanare, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

1º Declarar no probadas las excepciones de "*ausencia de responsabilidad; cumplimiento de las funciones de la entidad; concepto de violación o vulneración de los derechos colectivos; competencia exclusiva de la ANT; otros mecanismos de defensa judicial e inexistencia de derechos colectivos de los usuarios de la entidad*" presentadas por la Agencia Nacional de Tierras – ANT.

2º DECLARAR vulnerados los derechos colectivos previstos en la Ley 472 de 1998, art. 4º, literales -j- (servicios públicos eficientes), y -n- (derechos de consumidores y usuarios) vistos en el espectro general del *buen funcionamiento de la Administración*, por las actuaciones y omisiones en que ha incurrido la Agencia Nacional del Tierras-ANT, en las circunstancias señaladas en la motivación.

3º ORDENAR al representante legal de la Agencia Nacional de Tierras – ANT dar inmediata continuidad al cumplimiento de las MEDIDAS CAUTELARES dispuestas en el auto colegiado del 11/07/2018 a que se refiere la parte considerativa, para cuyos efectos deberá acreditar la oportuna ejecución secuencial del **plan de acción – Casanare – etapa preliminar de alistamiento y posterior ruta** allegado al Tribunal.

El primer informe con avances y resultados deberá presentarse al iniciar las actividades judiciales en enero de 2019; los demás, como se indicó en motivación (consideración **5.6.1**).

Responsable: Representante legal de la Agencia Nacional de Tierras – ANT, a quien se previene acerca de efectos y correctivos por eventual desacato (art. 41 Ley 472 de 1998). Si delega, responderá por oportuno control.

4º ORDENAR al representante legal de la Agencia Nacional de Tierras - ANT, como medida de fondo, hacer realizar el diagnóstico, adoptar las decisiones de su competencia y desarrollar la que se escoja con eficacia para alcanzar los fines señalados, conforme se indicó en la consideración **5.5.2**. Plazo para el diagnóstico: hasta tres (3) meses siguientes a ejecutoria del fallo.

Plazo para adoptar y poner en funcionamiento la solución por la que se opte: hasta cuatro (4) meses adicionales a los anteriores.

5º Denegar las demás pretensiones de la demanda popular de la referencia.

6º Sin costas en la instancia.

7° Ordenar, para verificar cumplimiento tanto de las medidas cautelares que se ratifican, como de la orden de fondo, la diligente vigilancia del procurador 53 judicial II para asuntos administrativos y de la procuradora 23 judicial II ambiental y agraria; cualquier interesado podrá dar aviso al juez popular, acerca de novedades que puedan constituir nueva infracción a sus mandatos.

8° Por cuenta de Agencia Nacional de Tierras – ANT publíquese la parte resolutive de este fallo en diario de amplia circulación nacional y en Casanare (art. 27, Ley 472). Además, sin costo ni esperar ejecutoria, se hará su divulgación del texto completo (enlace digital al archivo electrónico) en los portales institucionales de la entidad, de la Secretaría del Tribunal, de la Secretaría de Agricultura de Casanare y de los municipios de este departamento. A cada dependencia se enviará copia del mismo.

9° Remítase copia auténtica al registro público de acciones populares y de grupo (art. 80 Ley 472), junto con la demanda y el auto admisorio.

10° Por la Secretaría trasládese copia auténtica de este fallo al cuaderno de medidas cautelares, con las constancias de notificación de rigor.

NOTIFÍQUESE

(Aprobado en sesión de la fecha, acta . Popular 2018-00008-00. Puesta en funcionamiento Unidad de Gestión Territorial UGT - Agencia Nacional de Tierras, fallo parcialmente estimatorio. Hoja de firmas 21 de 21).

Los magistrados,



NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ



AURA PATRICIA LARA OJEDA



JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO

NTG/Eliana