

**ACCIÓN DE TUTELA CONTRA AUTORIDAD PÚBLICA - Revoca numeral tercero del fallo / FALTA DE CONGRUENCIA EN LA PARTE MOTIVA Y RESOLUTIVA DEL FALLO - Frente a la orden de conminar a la autoridad demandada / AUSENCIA DE VULNERACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES / EXTRALIMITACIÓN DEL JUEZ DE TUTELA AL IMPONER ORDEN DE COMINACIÓN - Al no configurarse una vulneración de derechos fundamentales a la parte actora**

[L]a Sala deberá definir si (...) erró el a quo al conminar a la ANT para que realice las diligencias necesarias a efectos de determinar el estado jurídico, técnico y administrativo de los predios identificados con matrículas inmobiliarias 045-13107, 045-13108, 045-40800 y 045-42369 cuya adjudicación solicitaron los actores, a pesar de que se negaron las pretensiones de la acción de tutela. (...) [A juicio de la Sala,] [a]nte las consecuencias que conlleva una orden de conminación, las que, como quedó anotado, pueden culminar en la imposición de sanciones en contra de la autoridad accionada; dado que el propósito fundamental de tal prerrogativa es el de evitar una eventual vulneración o afectación de los derechos fundamentales que se pretendieron proteger y, fundamentalmente el hecho reconocido de que no está probada la vulneración a derechos fundamentales, permite a esta Sala concluir que no había lugar a que, por esta vía de amparo constitucional, se conmine a la Agencia Nacional de Tierras para que, en conjunto con la Sociedad de Activos Especiales, realicen las diligencias necesarias para determinar el estado de los predios reclamados para adjudicación, pues como se explicó en precedencia según dan cuenta las pruebas aportadas esa autoridad ha contestado las peticiones y requerimientos de la sociedad accionante, al tiempo que ha adelantado los trámites y gestiones pertinentes, sin que se aprecie una actitud negligente o vulneradora de los derechos fundamentales de los accionantes que amerite una orden en ese sentido en aras de evitar la materialización de un perjuicio irremediable, razón suficiente para revocar el numeral tercero del fallo de primera instancia.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN B**

**Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO**

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de noviembre de dos mil veinte (2020)

**Radicación número: 08001-23-33-000-2020-00417-01(AC)**

**Actor: ROSA MARÍA VIDES OSORIO Y RICARDO PERTÚZ ESCORCIA**

**Demandado: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS**

La Sala procede a resolver la impugnación presentada por la Agencia Nacional de Tierras contra la sentencia de primera instancia proferida el 18 de agosto de 2020 por el Tribunal Administrativo del Atlántico, por medio de la cual se negó el amparo pretendido.

### **SÍNTESIS DEL CASO**

1. La Agencia Nacional de Tierras impugnó el numeral tercero de la sentencia de primera instancia en el que se la conminó a realizar una serie de actuaciones tendientes a esclarecer el estado de predios con declaratoria de extinción del derecho de dominio, a pesar de que se evidenció que no existió vulneración a los derechos fundamentales y a que dicha conminación no guardó estrecha relación con la vulneración alegada por los actores.

### **ANTECEDENTES**

#### **a.- Solicitud de amparo**

2. Los actores, quienes actuaron en calidad de apoderada judicial y representante legal de la Asociación de Desplazados y Campesinos para el Desarrollo Integral de la Producción Agraria de Palmar de Varela (en adelante ASDECADIPA), presentaron acción de tutela en contra de la Presidencia de la República, la Agencia Nacional de Tierras, la Sociedad de Activos Especiales y la Nación – Ministerio de Agricultura, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales. En consecuencia, solicitaron:

*PRIMERO: Que se ordene se aplique el PRINCIPIO DE IGUALDAD en el acceso a las tierras HATO, VILLA YOMMI, KET Y EL REFUGIO en*

*relación con tierras en otras zonas del país que tiene las mismas características jurídicas.*

*SEGUNDO: Se ordene al PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA reglamente mediante Decreto, la destinación de las tierras HATO, VILLA YOMMI, KET y el REFUGIO, teniendo en cuenta su verdadera destinación de acceso a tierras por parte de los campesinos y cumpla con término legal teniendo en cuenta la entrada en vigencia de la normatividad.*

*De igual forma, se aplique a nuestro caso la norma vigente desde que adquirimos nuestro derecho, LEY 160 DE 1994 (28 de Enero de 2007)*

*TERCERO: Se ordene lo más inmediatamente posible a quien corresponda una inspección y vigilancia al PROCESO DE ADJUDICACIÓN que actualmente se encuentra en manos de la PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS y la SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES.*

*CUARTO: Se ordene a quien corresponda una inspección física de las tierras HATO, VILLA YOMMI, KET y el REFUGIO.*

*QUINTO: Que se ordene a la Agencia Nacional de Tierras realicen las caracterizaciones de la población y acepten el traspaso de los bienes por parte de la Sociedad de Activos Especiales con la excepción de no desalojar a las familias campesinas que poseemos la tierra por catorce (14) años.*

*Para la caracterización de la población campesina se designe una comisión para que esta conozca la real situación de los poseedores, sugerimos respetuosamente que dicha comisión este integrada por miembros de las entidades a cargo y los aquí accionantes para evitar que personas inescrupulosas vicien el trámite.*

*SEXTO: Que de acuerdo a lo plasmado en la constitución y a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos en su artículo 1, se reconozca y respete la existencia de los campesinos y víctimas del conflicto armado en el Departamento del Atlántico y se incluya como territorio prioritario focalizado para la Reforma Rural integral del Punto 1 de los acuerdos firmados en la Habana en forma adicionada.*

*SEPTIMO: Que el MINISTERIO DE AGRICULTURA formule proyectos, y programas que busquen el desarrollo del sector agropecuario y todo lo relacionado con lo rural, ya que el campesinado en el departamento no está siendo beneficiado de dichos planes.*

*OCTAVO: Se ordene a la Agencia de Desarrollo Rural viabilizar y beneficiar a la Asociación ASDECADIPA con un proyecto productivo sostenible y a largo plazo, ya que en muchas oportunidades nos hemos*

*postulado sin resultados, aun teniendo la entidad conocimiento de la situación de bajos recursos de esta población campesina. Esto con el objetivo de reemplazar el PROYECTO DE LIMON TAHITI, el cual fue afectado por la enfermedad de los cítricos HLB.*

*NOVENO: Ordenar a las entidades AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS (A.N.T.) y SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES (S.A.E.) coordinar de manera articulada y adelantar las gestiones pertinentes para culminar con la inmediata adjudicación de las tierras HATO, VILLA YOMMI, KET y El REFUGIO.*

## **b.- Hechos y fundamentos de la vulneración**

Los hechos en que se fundamentaron las solicitudes de amparo se pueden sintetizar así:

3. El 28 de enero de 2007, un grupo de campesinos de los municipios Palmar de Varela y Ponedera tomaron posesión de las fincas Villa Yommi, Hato, Ket y el Refugio, lotes de terreno colindantes entre sí y ubicados en los citados municipios.

4. Mediante sentencia de 25 de octubre de 2004, el Juzgado Quinto Penal del Circuito Especializado de Descongestión de Bogotá declaró la extinción de dominio de esos bienes inmuebles a favor de la Nación, decisión confirmada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Penal de Descongestión, en providencia de 29 de abril de 2005. Por tal circunstancia, el grupo de campesinos tomó posesión continua, pacífica e ininterrumpida de tales bienes.

5. Afirmaron que, desde que tomaron posesión de las tierras han intentado legalizar su derecho, primero ante el extinto INCODER, y posteriormente ante la Agencia Nacional de Tierras y la Sociedad de Activos Especiales, trámite en el que se vinculó a la Gobernación del Atlántico.

6. Durante el año 2014 presentaron solicitud de medidas cautelares ante el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo, a fin de excluir las tierras del

comercio e imposibilitar su venta. En dicho trámite resultaron favorecidos dado que el Ministerio de Agricultura y la Organización de Estados Americanos benefició a cincuenta socios de ASDECADIPA con igual número de hectáreas con cosechas de limón tahití y frijol caupí. Actualmente en dichos terrenos se desarrollan proyectos de agricultura, ganadería, porcicultura y avicultura, entre otros.

7. A pesar de lo anterior no lograron la adjudicación definitiva de las tierras por parte del Gobierno Nacional por lo que, en el año 2018, solicitaron a la ANT la inscripción en el Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento – FISO, a efectos de lograr la caracterización de la población, como requisito en el proceso de adjudicación. Sin embargo, la entidad no inició ese trámite a pesar de que le fueron remitidos los certificados de tradición de los predios y la sentencia de extinción de dominio que requirió.

### **c.- Trámite procesal**

8. Mediante auto de 3 de agosto de 2020, se admitió la acción de tutela y se ordenó la notificación, en calidad de demandado, a la Presidencia de la República, la Agencia Nacional de Tierras, la Sociedad de Activos Especiales y el Ministerio de Agricultura y se vinculó, como tercero con interés, al Departamento del Atlántico.

### **d.- Sentencia de primera instancia**

9. El 18 de agosto de 2020, el Tribunal Administrativo del Atlántico negó la acción de tutela, con sustento en lo siguiente:

10. No está probado que se haya radicado ante el Ministerio de Agricultura o la Agencia de Desarrollo Rural la solicitud para la cofinanciación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural, que permitiría a ASDECADIPA

acceder a las fases de diagnóstico, estructuración, evaluación y calificación. Asimismo, no está acreditado el cumplimiento de los requisitos técnicos, ambientales, financieros, jurídicos y habilitantes establecidos para acceder a dichos beneficios.

11. Sobre la inclusión de las tierras ocupadas como territorio prioritario focalizado para la Reforma Rural Integral, el *a quo* resolvió que tal pretensión fue improcedente porque escapó a la órbita del juez constitucional al estar relacionada con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, desarrollados en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, y creados en el Decreto 893 de 2017 como instrumentos de planificación y gestión para implementar los planes sectoriales de la Reforma Rural Integral.

12. Coligió que no se acreditó la necesidad de la acción de tutela para evitar un perjuicio irremediable al no existir alguna prueba que permitiera concluir que de no concederse el amparo se presentaría un perjuicio inminente, urgente, grave e impostergable.

13. Adicionalmente, anotó que ASDECADIPA intentó, a través de múltiples derechos de petición, que le sean adjudicados los predios materia de discusión, sin que se observe que la ANT haya adelantado el trámite administrativo para ello, por lo que decidió conminar a esa autoridad para que, de manera oficiosa y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 del Decreto 902 de 29 de mayo de 2017 y la Resolución 740 de 13 de junio del mismo año, inscriba en el Registro de Sujetos de Ordenamiento – RESO a esa asociación, la cual, a su vez, deberá estar atenta a cumplir con los requerimientos que se le hagan para lo pertinente, de acuerdo al procedimiento legal,

14. Asimismo, conminó a la ANT y a la Sociedad de Activos Especiales, para que realicen todas las diligencias necesarias para determinar el estado jurídico, técnico y administrativo de los predios, con la inspección ocular y la caracterización que permita establecer la viabilidad de su transferencia de acuerdo con el procedimiento legal.<sup>1</sup>

#### **f.- Impugnación**

15. La Agencia Nacional de Tierras presentó impugnación, la cual fundamentó en lo siguiente:

---

<sup>1</sup> La parte resolutive de la sentencia de primera instancia fue la que a continuación transcribe la Sala:

**“PRIMERO: NO TUTELAR** los derechos fundamentales a la igualdad, petición, trabajo, debido proceso, vivienda digna y acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, invocado por los señores (as) Rosa María Vides Osorio y Ricardo José Pertúz Escorcía, en calidad de miembro y apoderada judicial y representante legal, respectivamente de la Asociación de Desplazados y Campesinos para el Desarrollo Integral de la Producción Agraria de Palmar de Varela – Asdecadipa, acorde con las motivaciones que anteceden.

**SEGUNDO: CONMINAR** a la Agencia Nacional de Tierras para que oficiosamente inscriba en el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), a la Asociación de Desplazados y Campesinos para el Desarrollo Integral de la Producción Agraria de Palmar de Varela – Asdecadipa, la que a su vez, deberá responder a los requerimientos que se le hagan para lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento legal”.

**TERCERO: CONMINAR** a la Agencia Nacional de Tierras que, en conjunto con la Sociedad de Activos Especiales, realicen todas las diligencias necesarias para determinar el estado jurídico, técnico y administrativo de los predios identificados con matrículas inmobiliarias 045-13107, 045-13108, 045-40800 y 045-4236, incluyendo la inspección ocular y la caracterización social, aprológica y georeferencial, para así poder establecer la viabilidad de la transferencia de los mismos, de conformidad con la ley.

**CUARTO: CONMINAR** a la Agencia Nacional de Tierras y a la Sociedad de Activos Especiales a presentar periódicamente ante este despacho informes en los que se acredite el desarrollo de las actuaciones aquí conminadas, o remitir las realizadas en el evento de haber dado inicio a procedimiento alguno.

**QUINTO: REQUERIR** al Defensor Delegado Para Asuntos Agrarios y Tierras y al Procurador Delegado para Asuntos Agrarios y de Restitución de Tierras, para que dentro del marco de sus competencias vigilen e inspeccionen las actuaciones administrativas que habrán de adelantarse por parte de la Agencia Nacional de Tierras y la Sociedad de Activos Especiales. (...)

16. Afirmó que no existe congruencia entre la parte motiva y resolutive de la sentencia, ya que, de una parte, se afirmó que los actores no demostraron la vulneración a sus derechos fundamentales y por la otra dictó órdenes a la ANT que son susceptibles de desacato.

17. Por último, insistió en que, contrario a lo afirmado en el escrito de tutela, todos los predios solicitados en adjudicación no ostentan la calidad de baldíos y que son predios sujetos de extinción de dominio judicial cuya administración fue transferida a la Sociedad de Activos Especiales - SAE, con lo que adquirieron la calidad de bienes fiscales patrimoniales, sin que a la fecha dicha sociedad haya efectuado su entrega material saneada a la ANT.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **a.- Competencia**

18. Esta Sala es competente para conocer de la impugnación del fallo de tutela, de conformidad con lo establecido en los Decretos 2591 de 1991, 1069 de 2015 y 1983 de 2017, así como lo previsto en el Acuerdo 80 de 2019 de la Sala Plena de esta Corporación.

### **b.- Cuestión preliminar**

19. Previo a resolver el presente asunto esta Sala debe precisar que, comoquiera que los accionantes no expusieron razones de disenso frente a la providencia de primera instancia, la controversia referente a si existió una trasgresión a sus derechos fundamentales fue un tema resuelto por el *a quo*, quien concluyó que no se presentó tal vulneración ante la falta de pruebas que la acreditaran.



20. Adicionalmente, de acuerdo con los planteamientos de la impugnación de la ANT, esa entidad cuestionó la decisión de primera instancia en cuanto la conminó a realizar las diligencias necesarias para determinar el estado de los predios cuya adjudicación solicitaron los actores, sin que hubiere reprochado la decisión de conminarla a que inscribiera al grupo que representan los actores en el Registro de Sujetos de Ordenamiento – RESO. Conforme con lo anterior, la discusión que resolverá esta Sala atañe únicamente al numeral *TERCERO* de la sentencia de primera instancia.

### **c.- Problema jurídico**

21. De conformidad con los argumentos de la impugnación, la Sala deberá definir si se revoca, modifica o confirma el numeral tercero del fallo de tutela de primera instancia, para lo cual determinará si erró el *a quo* al conminar a la ANT para que realice las diligencias necesarias a efectos determinar el estado jurídico, técnico y administrativo de los predios identificados con matrículas inmobiliarias 045-13107, 045-13108, 045-40800 y 045-42369 cuya adjudicación solicitaron los actores, a pesar de que se negaron las pretensiones de la acción de tutela.

### **d.- Caso concreto**

22. En lo atinente a la figura de la conminación, aplicada por el *a quo* en el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia impugnada y en la que dictó una orden expresa a la ANT (en conjunto con la Sociedad de Activos Especiales), esta Sala debe recordar la posición jurisprudencial que esta Corporación ha proclamado en diversas oportunidades para que, como director del proceso, el juez constitucional pueda conminar, exhortar, recomendar o prevenir. El propósito

fundamental de tal prerrogativa es el de evitar una eventual vulneración o afectación de los derechos fundamentales que se pretendieron proteger<sup>2</sup>:

*Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española CONMINAR significa apremiar con potestad a alguien para que obedezca, o requerir a alguien el cumplimiento de un mandato bajo pena o sanción determinadas. A la palabra EXHORTAR, que no exhorto como lo concibe el actor, la define como incitar a alguien a que haga o deje de hacer algo. **Pese a las eventuales o sutiles diferencias gramaticales que pueda haber entre CONMINACIÓN y EXHORTACIÓN debe dejarse anotado que una conminación, exhortación, prevención, u otro mandato similar no es simplemente una enunciación con mero carácter retórico sino una orden vinculante de obligatorio cumplimiento cuya inobservancia puede ser incluso calificada como desacato y sancionada, previo trámite incidental (...)** (Se resalta)*

23. Como viene de leerse, la conminación no es una figura retórica por cuanto de ella pueden desprenderse una serie de consecuencias vinculantes susceptibles de sanción cuando previamente se hubiere adelantado el trámite incidental de desacato con la acreditación de incumplimiento al fallo de tutela.

25. En el numeral tercero de la sentencia impugnada, el *a quo* conminó a la ANT para que, en conjunto con la Sociedad de Activos Especiales, realicen todas las diligencias necesarias para determinar el estado jurídico, técnico y administrativo de los predios identificados con matrículas inmobiliarias 045-13107, 045-13108, 045-40800 y 045-42369, incluyendo la inspección ocular y la caracterización que permita establecer la viabilidad de su transferencia.

26. La Sala destaca la siguiente información obrante en los medios de prueba aportados al expediente, relacionada con el estado actual de los predios mencionados:

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. 5 de julio de 2007. Rad. 25000-23-24-000-2003-00238-01 y Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. C.P. María Claudia Rojas Lasso. 15 de noviembre de 2012. Rad. 25000-23-24-000-2011-00474-01.

- En sentencia proferida el 25 de octubre de 2004 por el Juzgado Quinto Penal del Circuito Especializado de Descongestión de Bogotá se declaró la extinción de dominio de todos los derechos reales, principales o accesorios, desmembraciones, gravámenes o cualquiera otra limitación de los bienes inmuebles con matrículas inmobiliarias 045-13107, 045-13108, 045-40800 y 045-42369, a favor de la Nación. Esa decisión fue confirmada el 29 de abril de 2005 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Penal de Descongestión.

- Con oficio No. 20142163437 de 5 de agosto de 2014, suscrito por el Gerente General del extinto Incoder y dirigido al Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa, denominado "*Solicitud de Asignación Definitiva de Predios Administrados por la DNE hoy en liquidación con sentencia de extinción de dominio*", se solicitó la transferencia definitiva de los predios a favor del hoy extinto Incoder.

- Con oficio No. 20174201039131 de 20 de diciembre de 2017, la ANT respondió la petición de 13 de septiembre del mismo año impetrada por el representante legal de ASDECADIPA, en la que solicitó la adjudicación de los predios anteriormente administrados por el Incoder. En esa respuesta se anotó:

*Una vez revisada la petición, se determinó que la información suministrada por el interesado no es suficiente para responder la solicitud por lo que se hace necesario allegar información específica sobre los predios, tales como nombre, folios de matrícula inmobiliaria entre otros aspectos que permitan su identificación, para así determinar si se encuentran en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras, en el caso contrario, es imposible disponer de los bienes.*

*Que, para ser considerados bienes transferibles a la Agencia Nacional de Tierras, de acuerdo con el Decreto 1071 de 2015, estos bienes deberán estar completamente saneados en el aspecto financiero, físico y administrativo, esto implica que esté(n) libre(s) de deuda, de perturbaciones de la tenencia y posesión, de gravámenes o procesos judiciales pendientes de ser resueltos (...)*

Una vez cumplido el registro en el RESO la ANT adelantará el procedimiento único de adjudicación y formalización que tiene dos fases: la primera que se denomina “administrativa” la cual es realizada por la ANT; y la segunda, que se denomina “judicial”, la cual será realizada por los jueces.

Previamente, y con el fin de determinar las fases del procedimiento se debe definir si los predios se encuentran en una “zona focalizada” o en una “zona no focalizada”. Las denominadas “zonas focalizadas” provienen de una decisión de competencia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el cual, cada año determinará la priorización de la acción de la Agencia Nacional de Tierras. La focalización se refiere a un municipio completo o parte de él, como un corregimiento o vereda. La ANT, divulgará cuales son las zonas focalizadas en el País.

Los municipios, veredas y corregimientos que no sean focalizados, serán atendidos por la Agencia Nacional de Tierras, a través del procedimiento único de acuerdo con los inscritos en el RESO. La adjudicación se realizará en orden de mayor a menor puntaje, beneficiando a los aspirantes inscritos en el RESO, previa verificación del cumplimiento de los requisitos de sujetos de acceso a tierras. (...)

- Con oficio No. 20184300014401 de 22 de enero de 2018, la ANT requirió a la Sociedad de Archivos Especiales para que informe el estado de los predios. En la respuesta de esa sociedad se anotó lo siguiente:

<b>Matricula Inmobiliaria</b>	<b>Dirección Principal</b>	<b>Municipio</b>	<b>Departamento</b>	<b>Respuestas</b>
045-13108	Cumaco hoy Ket	Ponedera	Atlántico	Predio en abandono con registro RUPTA. No viable destinación ANT.
045-42369	El Hato	Ponedera	Atlántico	Predio en abandono con registro RUPTA. No viable destinación ANT
045-13107	Cumaco hoy El Refugio	Ponedera	Atlántico	Predio presuntamente entregado por CNE a INCODER, se está ubicando resolución CNE para verificación viabilidad de entrega
045-40800	Villa Jony	Ponedera	Atlántico	Predio presuntamente entregado por CNE a INCODER, se está

- En oficio No. 20184300071121 de 16 de febrero de 2018, el Director de Acceso a Tierras de la Agencia Nacional de Tierras solicitó a la Dirección de la Sociedad de Activos Especiales el cumplimiento del acuerdo celebrado entre esas partes ante la Procuraduría General de la Nación, en el que se consignó que la ANT y la Unidad de Restitución de Tierras prestarían apoyo a esa sociedad, con sus equipos técnicos, para lograr, de manera definitiva, la caracterización social, agrológica y georeferencial de los predios referidos, en aras de agilizar su proceso de adjudicación.

- Con oficio 20184300331611 de 9 de mayo de 2018, la ANT respondió una nueva petición de ASDECADIPA, e indicó:

*(...) De conformidad al asunto de la referencia y teniendo en cuenta la solicitud radicada en esta entidad según la cual pretende entre otras: "certificarnos si la agencia ya solicito a la SAE el traspaso de estos terrenos y en qué estado se encuentran (...)*

*Nos permitimos informar que el pasado 22 de enero de 2018, remitimos a la SAE oficio con radicado ANT 20184300014401, donde se requirió entre otros el estado de los predios ubicados en el Municipio de Ponedera Atlántico, de los cuales no se le ha realizado caracterización, por cuanto no se tiene información sobre las condiciones de ocupación, ni de administración y tampoco las fechas de entrega material de los mismos.*

*No obstante lo anterior, la ANT a través del radicado 20184300071121 del 16 de febrero de 2018, realizó un nuevo requerimiento a la SAE para la destinación definitiva de los enunciados predios identificado (FMI 045-13107, 045-13108, 045-40800, 045-42369) aunado al informe del estado actual de los predios así como los conceptos jurídicos, técnicos, administrativos para determinar la viabilidad de la transferencia de los mismos (...)*

27. Con la información obrante en los medios de prueba la Sala pudo colegir que los predios cuya adjudicación han reclamado los actores corresponden a aquellos

que presentan una declaratoria de extinción de dominio y actualmente se encuentran a cargo de la Sociedad de Activos Especiales – SAE, en virtud de lo dispuesto en la Ley 1708 de 2014<sup>3</sup> (código de extinción de dominio) y el artículo 2.14.17.9 del Decreto 1071 de 2015, *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.”*<sup>4</sup>

28. De conformidad con la normatividad aplicable a aquellos casos en los que se discute la transferencia de bienes inmuebles con declaratoria de extinción del derecho de dominio, es necesario que previo a la adjudicación definitiva se surta un trámite administrativo, consistente en que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (cuando se trate de predios que sirvan a los propósitos de restitución bajo la forma de compensación) solicite la transferencia de administración de dichos predios a la Sociedad de Activos Especiales.

---

<sup>3</sup> **Artículo 90. Competencia y reglamentación.** El Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco) es una cuenta especial sin personería jurídica administrada por la **Sociedad de Activos Especiales S.A.S. (SAE)**, sociedad de economía mixta del orden nacional autorizada por la ley, de naturaleza única y sometida al régimen del derecho privado, de acuerdo con las políticas trazadas por el Consejo Nacional de Estupefacientes o su equivalente, con el objetivo de fortalecer el sector justicia, la inversión social, la política de drogas, el desarrollo rural, la atención y reparación a víctimas de actividades ilícitas, y todo aquello que sea necesario para tal finalidad.

De igual forma, el Presidente de la República expedirá, dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de este Código, el reglamento para la administración de los bienes. Dicho reglamento deberá tener en cuenta las normas previstas en este título. *(N. de la S: Se resalta)*

<sup>4</sup> **Artículo 2.14.17.9. Administración de los bienes.** Siempre que no se ordene la restitución y que no deba hacerse entrega definitiva a la víctima, la administración de los bienes rurales vinculados a procesos de restitución que se encuentren incautados o con declaratoria de extinción del dominio, **seguirá a cargo de la Sociedad de Activos Especiales S. A.S. (SAE S.A.S)**. Esta entidad cumplirá las reglas establecidas internamente para la recepción, administración y tenencia de los bienes inmuebles.

La Sociedad de Activos Especiales S.A.S. (S.A.E. S.A.S), a solicitud de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas o del Juez o Magistrado competente, entregarán a las víctimas los bienes con declaratoria de extinción del dominio que se hubieren ordenado restituir. A la diligencia concurrirá también la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. (Decreto número 698 de 2013, artículo 9°) *(N. de la S: Se resalta)*

29. En efecto, el artículo 2.14.17.10 del Decreto 1071 de 2015 fue claro en consagrar que la selección de predios con declaratoria de extinción de dominio para compensación se haría con fundamento en la información que posea la Sociedad de Activos Especiales S.A.S.

30. Ahora bien, retomando el análisis de los medios de prueba antes relacionados es evidente que, por motivo de la solicitud de adjudicación que presentó ASDECADIPA ante la ANT, esa entidad informó a los actores que previo a adelantar ese trámite administrativo era necesario que los bienes estuvieran completamente saneados, esto es, libres de deudas, perturbaciones de la tenencia, posesión, gravámenes o procesos judiciales pendientes de ser resueltos.

31. De igual manera, la entidad requirió a la Sociedad de Activos Especiales para que le informara el estado de los predios reclamados y ante la respuesta de esa entidad, denotó que no eran viables para destinación ante la falta de caracterización previa.

32. Con lo anterior es posible concluir que la entidad accionada adelantó las actuaciones correspondientes a efectos de resolver la solicitud presentada por los actores, tendientes a lograr la adjudicación de los predios mencionados.

33. Esta instancia reconoce que, como quedó consignado en oficio No. 20184300071121 de 16 de febrero de 2018, la Dirección de Acceso a Tierras de la Agencia Nacional de Tierras y la Sociedad de Activos Especiales celebraron un acuerdo ante la Procuraduría General de la Nación, en el que la ANT se comprometió a prestar apoyo a la sociedad, con sus equipos técnicos, para así lograr la caracterización social, agrológica y georeferencial de los predios referidos, para así poder adelantar el trámite administrativo correspondiente.

34. Es posible concluir que fue a partir de ese compromiso que el *a quo* sustentó la conminación realizada a la ANT y a la Sociedad de Activos Especiales en tanto reconoció que no se dio una solución definitiva a la incertidumbre del estado que presentan los predios identificados con matrículas inmobiliarias 045-13107, 045-13108, 045-40800 y 045-42369, en aras de establecer si eventualmente procederá su viabilidad para transferencia *“indistintamente si son o no adjudicados total o parcialmente a la Asociación de Desplazados y Campesinos para el Desarrollo Integral de la Producción Agraria de Palmar de Varela – Asdecadipa”*, como lo afirmó la primera instancia, o a cualquier otro particular o entidad que acredite tener el derecho a esa adjudicación previo cumplimiento de los requisitos legales para ello.

35. Pese a lo anterior, esta instancia considera que la discusión correspondiente a la incertidumbre de los predios se separó sustancialmente de la controversia sobre la violación a derechos fundamentales que fue planteada por la parte actora, máxime cuando el *a quo* evidenció que no se presentó trasgresión alguna susceptible de ser amparada ante la ausencia de pruebas que acreditaran el perjuicio irremediable.

36. Para la Sala, el trámite administrativo que puso en marcha ASDECADIPA con sus múltiples requerimientos de adjudicación se encuentra en marcha y está probado que las entidades implicadas se encuentran realizando actuaciones tendientes a esclarecer el estado de los predios. Ello lo demuestra el hecho de que la ANT haya convocado a la SAE para que se logre el cumplimiento de los acuerdos celebrados ante la Procuraduría General de la Nación; asimismo, las pruebas acreditan que esa sociedad está recopilando la documentación para definir si se surtió previamente un trámite de asignación de algunos de los predios al hoy extinto INCODER.



37. Ante las consecuencias que conlleva una orden de conminación, las que, como quedó anotado, pueden culminar en la imposición de sanciones en contra de la autoridad accionada; dado que el propósito fundamental de tal prerrogativa es el de evitar una eventual vulneración o afectación de los derechos fundamentales que se pretendieron proteger y, fundamentalmente el hecho reconocido de que no está probada la vulneración a derechos fundamentales, permite a esta Sala concluir que no había lugar a que, por esta vía de amparo constitucional, se conmine a la Agencia Nacional de Tierras para que, en conjunto con la Sociedad de Activos Especiales, realicen las diligencias necesarias para determinar el estado de los predios reclamados para adjudicación, pues como se explicó en precedencia según dan cuenta las pruebas aportadas esa autoridad ha contestado las peticiones y requerimientos de la sociedad accionante, al tiempo que ha adelantado los trámites y gestiones pertinentes, sin que se aprecie una actitud negligente o vulneradora de los derechos fundamentales de los accionantes que amerite una orden en ese sentido en aras de evitar la materialización de un perjuicio irremediable, razón suficiente para revocar el numeral tercero del fallo de primera instancia.

38. Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### **FALLA**

**PRIMERO: REVOCAR el numeral TERCERO** de la sentencia de primera instancia, mediante el cual se conminó a la Agencia Nacional de Tierras que, en conjunto con la Sociedad de Activos Especiales, realicen todas las diligencias necesarias para determinar el estado jurídico, técnico y administrativo de los predios identificados con matrículas inmobiliarias 045-13107, 045-13108, 045-40800 y 045-4236, incluyendo la inspección ocular y la caracterización social,

agrícola y georeferencial, para así poder establecer la viabilidad de la transferencia de los mismos, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** a las partes e intervinientes por el medio que resulte más expedito y eficaz, conforme al artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**TERCERO:** Por Secretaría, **PUBLICAR** la presente providencia en la página web de esta Corporación.

**CUARTO:** Una vez ejecutoriado este fallo, por Secretaría **ENVIAR** el expediente de tutela a la Corte Constitucional para lo de su cargo y devolver el expediente en préstamo.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

Firmado electrónicamente

**ALBERTO MONTAÑA PLATA**  
Magistrado

Firmado electrónicamente

**MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**  
Magistrado

Firmado electrónicamente

**RAMIRO PAZOS GUERRERO**  
Presidente de Subsección