

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CORTE CONSTITUCIONAL Sala Plena

### AUTO 1899 DE 2024

**Referencia:** Convocatoria de Sesión técnica para verificar el cumplimiento de las órdenes complejas contenidas en la Sentencia SU-288 de 2022

**Magistrado sustanciador:**  
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá, D. C., veinte (20) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias, dispone convocar una sesión técnica para verificar el cumplimiento de las órdenes complejas contenidas en la Sentencia SU-288 de 2022, con fundamento en las siguientes consideraciones:

#### **I. ANTECEDENTES**

1. Mediante la sentencia SU-288 de 2022, la Corte decidió sobre la revisión de los fallos proferidos dentro de trece procesos de tutela promovidos, unos por la Agencia Nacional de Tierras -ANT- y otros por particulares, para obtener la protección de sus derechos al debido proceso, al acceso a la administración de justicia, al patrimonio público y al acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, entre otros, que estimaron vulnerados por las autoridades judiciales que decidieron sobre la prescripción adquisitiva del dominio de predios rurales pretendidos a través de procesos de pertenencia.

2. Dentro del trámite de revisión, la Corte constató, además de la disparidad en la interpretación y aplicación de las disposiciones del régimen de baldíos, problemas estructurales y de enorme impacto social relacionados con la tenencia y posesión de la pequeña propiedad rural que han facilitado el despojo de pequeños cultivadores, la excesiva concentración de la propiedad rural y, en algunos casos, la apropiación indebida de baldíos, todo lo cual afecta la seguridad jurídica y la estabilidad de las relaciones de los campesinos con la tierra. Como consecuencia de todo ello, concluyó la Corte, se vulneran los derechos de acceso a la tierra de los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, de las mujeres rurales, de los desplazados por la violencia y de otros sujetos de especial protección constitucional.

3. Advirtió la Corte en dicha providencia que tal problemática estructural había sido evidenciada por la Sala de seguimiento a la sentencia T-488 de 2014 con fundamento en parámetros que resultaba necesario actualizar teniendo en cuenta el cambio en el contexto normativo que el Acuerdo Final de Paz y su implementación habían introducido en el ordenamiento jurídico.

4. Señaló igualmente la Corte que resultaba indispensable identificar, en el marco del nuevo contexto normativo, las medidas que habían de adoptarse para superar el grave incumplimiento del deber del Estado en promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los campesinos.

5. Para tales efectos la Corte precisó que la problemática estructural a que se ha hecho referencia se encontraba asociada a (i) la desigualdad, concentración e informalidad en la tenencia de la tierra; (ii) la incapacidad de la autoridad de tierras para cumplir con las funciones de clarificación de la propiedad, adjudicación y recuperación de bienes baldíos, en particular por razón de la debilidad institucional en la gestión de los baldíos y la ineficiente ejecución de sus funciones; (iii) las deficiencias históricas en los sistemas de registro de instrumentos públicos a cargo del Estado; y (iv) los retrasos injustificados en la implementación del Acuerdo Final de Paz en materia de tierras.

6. Concluyó la Corte que resultaba necesario dictar órdenes complejas para enfrentar dicha problemática que se había constituido en una barrera que obstaculiza el cumplimiento del deber del Estado en promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los campesinos.

7. Con fundamento en tales consideraciones la Corte adoptó las siguientes medidas en los resolutivos décimo cuarto a vigésimo segundo, a saber:

Nro. ORDEN	ENTIDAD	MEDIDA
Décimo Cuarto	<b>Congreso de la República y al Gobierno Nacional</b> como responsable de la correcta implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Una Paz Estable y Duradera.	EXHORTO para que adopten, en el ámbito de sus competencias y de conformidad con lo dispuesto en el Acto Legislativo 02 de 2017, las medidas necesarias para impulsar en la mayor medida posible el cumplimiento del punto 1.1. sobre acceso y uso de la tierra, el cual forma parte del Acuerdo sobre Reforma Rural Integral.
Décimo Quinto	<b>Gobierno nacional y al Congreso de la República</b>	EXHORTO para que, en el ámbito de sus competencias y de conformidad con lo dispuesto en el Acto legislativo 02 de 2017, (i) implementen, asignen los recursos necesarios para su ejecución y realicen los ajustes normativos y presupuestales que se requieran para materializar (a) la creación de la jurisdicción agraria; (b) la consolidación del catastro multipropósito; (iii) la actualización del sistema de registro; (iv) el fondo de tierras para la reforma rural integral; y (v) el plan de formalización masiva de la propiedad rural, entre otros componentes del Acuerdo sobre Reforma Rural Integral EXHORTO para que (v) adopten las medidas necesarias para fortalecer técnica y financieramente a la Agencia Nacional de Tierras, a la Superintendencia Notariado y Registro, a la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria y al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, para garantizar la atención en las zonas PDET; en las zonas en que se implemente el Catastro Multipropósito; y en las zonas focalizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para adelantar el barrido predial integral.
Décimo Sexto	<b>Consejo Superior de Ordenamiento del Suelo Rural</b> en cuanto organismo encargado de formular lineamientos generales de política, así como de coordinar y articular la implementación de políticas públicas en materia de ordenamiento del suelo rural.	COORDINAR <sup>1</sup> las acciones interinstitucionales necesarias para el cumplimiento de la presente sentencia y para la asignación de los recursos necesarios para su ejecución.
Décimo Séptimo	<b>Agencia Nacional de Tierras</b>	ADOPTAR, dentro de un plazo que no exceda de los doce (12) meses siguientes a la notificación de la presente providencia y mediante un procedimiento

<sup>1</sup> Con el fin de avanzar en la participación de la sociedad civil, el Gobierno nacional deberá convocar a representantes de la sociedad civil (mujeres campesinas, organizaciones campesinas, comunidades étnicas, víctimas del conflicto, entre otras), para que sus opiniones sean escuchadas por el Consejo Superior de Ordenamiento del Suelo Rural de acuerdo con los temas específicos a tratar en cumplimiento de esta decisión.

		<p>participativo, un plan de acción para: A) elaborar una base de datos que incluya el universo de predios rurales que no contaban con antecedentes registrales respecto de los cuales se hubiere proferido sentencia de pertenencia, al menos desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 en una primera fase, diferenciando si se encuentran o no inscritas, identificando su área; ubicación; fecha de la sentencia; autoridad judicial que la profirió; y nombre del prescribiente, entre otros datos necesarios para identificar posibles casos de apropiación o acumulación indebida de tierras baldías. En el caso de las sentencias inscritas se priorizarán aquellas con las cuales se abrió la correspondiente matrícula inmobiliaria; B) a partir de dicha base de datos, elaborar un Plan Actualizado de Recuperación de Baldíos -PARB-, con fundamento en la legislación vigente. Este plan deberá priorizar la acción del Estado frente a (i) enormes extensiones de tierra en términos absolutos o (ii) extensiones que exceden ampliamente la UAF, en términos relativos, es decir, en función de cada región del país. De igual manera, deberá realizar su trabajo a partir de la información empírica que permite identificar, en una visión panorámica del problema, (iii) aquellos departamentos o regiones en los cuales ha habido más procesos de prescripción adquisitiva sobre bienes presuntamente baldíos o (iv) lugares que evidencien mayores índices de acumulación de la tierra; C) formular y ejecutar los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en los términos del Decreto Ley 902 de 2017 y sus modificaciones, con indicación (i) de las metas de adjudicación de baldíos, de la asignación de derechos de uso y de formalización de la propiedad rural sobre predios privados, priorizando mujeres cabeza de hogar, víctimas del conflicto armado y personas con graves carencias materiales, así como las regiones del país que evidencien mayores niveles de concentración de la tierra; (ii) de las metas del Fondo de Tierras en materia de entrega gratuita tras la firma del Acuerdo de Paz; (iii) de las metas de formalización masiva; y (iv) de las metas de depuración, clasificación y digitalización del archivo histórico del INCODER y de los documentos y resoluciones de titulación que reposan en el Archivo General de la Nación, así como de su posterior registro inmediato. D) Active el Sistema Integrado de Información, de manera que logre implementarse como un repositorio de consulta pública a través de un micrositio en el portal <i>web</i> de la entidad, que sirva como canal de comunicación específico con las autoridades administrativas y judiciales, el cual deberá contener información necesaria para la identificación, recuperación y adjudicación de bienes</p>
--	--	--

		baldíos. Este micrositio de público acceso contará, al menos, con un mapa de Colombia, dividido por departamentos y que permita distintos parámetros de consulta, tales como: lugares con mayor concentración de la tierra en términos de propietarios, extensión en área y número de UAF; número de hectáreas en proceso de clarificación; lugares con mayor número de procesos de pertenencia adelantados sobre predios presuntamente baldíos; y hectáreas reconocidas por el Fondo de Tierras.
Décimo Octavo	<b>Superintendencia de Notariado y Registro, Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Agencia Nacional de Tierras</b>	ADOPTAR en ejercicio de sus respectivas competencias y dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de la providencia, bajo la coordinación del Consejo Superior de Ordenamiento del Suelo Rural y conforme a las políticas y lineamientos que dicho organismo defina a más tardar dentro los tres (3) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, planes de acción para: (i) Alimentar y actualizar el Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz adoptado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, señalando las metas, estrategias específicas, indicadores y fuentes de financiación; (ii) Garantizar el más amplio acceso y divulgación de información clara, precisa, completa y verificable, sobre los planes, programas y proyectos adoptados para el cumplimiento de las funciones y las políticas públicas en materia de Desarrollo Rural Integral, así como sobre la gestión y los resultados en dichas materias, mediante el uso de tecnologías de la información que faciliten el acceso público; (iii) Implementar y articular el catastro multipropósito con los demás esfuerzos que se requieran para coordinar las políticas existentes en la materia. Así mismo, deberán incluir el cronograma de cada una de tales actividades, los criterios de priorización, la determinación de las fuentes de financiación y las entidades responsables de su ejecución; y (iv) Implementar en forma articulada el Sistema General de Información Catastral y el Sistema de Información de Tierras, precisando las variables que permitan identificar la naturaleza jurídica de los predios. Este plan contendrá el estimado total de la meta catastral, en particular, el número de hectáreas que se pretende formar o actualizar correspondiente a presuntos baldíos.
Décimo Noveno	<b>Superintendencia de Notariado y Registro</b>	ADOPTAR, en el término de tres (3) meses siguientes a partir de la notificación de esta sentencia, un plan de acción con metas de gestión y de resultado de corto, mediano y largo plazo, para la migración de la información existente en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y en el antiguo sistema o libros de registro antiguos, al actual sistema de registro, y de ello informe a los organismos de control.

Vigésimo	<b>Consejo Superior de la Judicatura</b>	ADOPTAR, en un plazo de noventa (90) días contados a partir de la notificación de la sentencia, las decisiones administrativas necesarias para garantizar, con base en la información que le suministre la Agencia Nacional de Tierras, que la Jurisdicción ordinaria en lo Civil pueda tramitar la etapa judicial del Procedimiento Único regulado en el Decreto Ley 902 de 2017, mientras el Gobierno Nacional y el Congreso de la República implementan el compromiso de crear la Jurisdicción Agraria. Estas actuaciones incluirán como mínimo las siguientes medidas: (i) canales de comunicación y notificación entre los jueces y la Agencia Nacional de Tierras; (ii) formación y capacitación en derecho agrario y legislación especial de baldíos; (iii) la adopción de medidas administrativas en relación con plantas de personal y creación de juzgados si resultan necesarios para el cumplimiento de la competencia en mención y funcionamiento; y (iv) la actualización y accesibilidad al registro de procesos de pertenencia. Así mismo, divulgará la presente providencia entre los jueces competentes para conocer de los procesos de pertenencia.
Vigésimo Primero	<b>Departamento Nacional de Planeación</b>	<p>DISEÑAR Y ORGANIZAR, de conformidad con los artículos 343 de la Constitución y 29 de la Ley 152 de 1994, dentro de los doce (12) meses siguientes a la notificación de la providencia, un sistema especial de evaluación de gestión y de resultados de la administración en relación con la política pública contenida en el punto I del Acuerdo Final, conforme al Documento CONPES sobre el Plan Marco de Implementación (6.1.1.).</p> <p>En el sistema que se adopte se señalarán los responsables, términos, y condiciones para realizar la evaluación. Dicho sistema tendrá en cuenta el cumplimiento de las metas, la cobertura y calidad de los servicios y los costos unitarios, y establecerá los procedimientos. El DNP igualmente elaborará un instructivo que oriente, en el marco de la autonomía territorial, la incorporación en los planes de desarrollo territoriales de los elementos que aseguren su consistencia con el Plan Marco de Implementación, con indicación de las fuentes de financiación.</p>
Vigésimo Segundo	<b>Procurador General de la Nación y al Contralor General de la República</b>	<p><b>VIGILAR</b> el cumplimiento de esta sentencia en el ámbito de sus competencias.</p> <p>Los procuradores judiciales ambientales y agrarios, de conformidad con las funciones establecidas en el artículo 92 de la Ley 160 de 1991, deberán consolidar una base de datos de los procesos judiciales en curso relacionados con baldíos, a los cuales han sido llamados</p>

		<p>para intervenir, y adoptar un plan especial de seguimiento.</p> <p>Cada seis (6) meses, contados a partir de la notificación de la presente providencia, el Procurador General de la Nación y el Contralor General de la República, presentarán a la Corte Constitucional informe ejecutivo sobre el estado de avance en el cumplimiento de esta sentencia.</p>
--	--	--

8. En cumplimiento del resolutivo vigésimo segundo, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República han presentado informes ejecutivos sobre el avance en el cumplimiento de la sentencia. La Procuraduría General de la Nación, el 17 de enero de 2024 y el 18 de octubre de 2024; y la Contraloría General de la República, el 4 de marzo de 2024 y el 31 de octubre de 2024. Adicionalmente, la Corte recibió los informes presentados el 13 de junio de 2023<sup>2</sup> por la Superintendencia de Notariado y Registro, y el 15 de agosto de 2023<sup>3</sup> por el Consejo Superior de la Judicatura.

### **1.1. Los informes carecen de una metodología de seguimiento**

9. Los informes rendidos tanto por la Procuraduría General de la Nación como por la Contraloría General de la República no permiten establecer con claridad el estado actual de cumplimiento de la sentencia: (i) se limitan a describir, de manera general y abstracta, las acciones que algunas entidades han realizado en cumplimiento de las órdenes contenidas en la sentencia, incluso la apropiación de partidas presupuestales, pero sin hacer referencia a su ejecución; y (ii) no presentan una metodología de seguimiento y ello dificulta medir los avances en el cumplimiento de la sentencia.

10. Conviene precisar que una es la metodología de seguimiento que corresponde adoptar tanto a la PGN como a la CGR, y otra la metodología de cumplimiento que deben adoptar las entidades responsables para la ejecución de las órdenes. Sólo con una metodología adecuada, que arroje información actualizada sobre el avance del cumplimiento, los órganos de control podrán eventualmente activar sus funciones de vigilancia.

<sup>2</sup> Mediante oficio SRN2023EE061185, el jefe de la Oficina Asesora Jurídica (E) de la Superintendencia de Notariado y Registro allegó a esta corporación, copia de la Resolución No. 05944 del 13 de junio de 2023, *“Por la cual se adopta el plan de acción requerido en el punto décimo noveno de la Sentencia SU-288 de 2022, en cumplimiento de la política de Catastro Multipropósito en la Superintendencia de Notariado y Registro”*.

<sup>3</sup> Mediante oficio PCSJO23-899, el presidente el Consejo Superior de la Judicatura en cumplimiento de lo ordenado en la sentencia SU288/22 allegó a la Corte Constitucional, informe de esta Corporación.

11. Adicionalmente la Corte tampoco ha podido constatar el estado de cumplimiento mediante el acceso a la información publicada en las páginas *web* de las entidades responsables o en sus informes de gestión. Al tratarse de un asunto relacionado de manera directa con el cumplimiento del punto 1 del Acuerdo Final de Paz, la información sobre la gestión de las entidades involucradas en su cumplimiento debería estar al alcance de todos.

12. A lo anterior se suma la situación puesta en conocimiento de esta Corporación por el Juzgado promiscuo municipal de Jenesano sobre el posible incumplimiento por parte de la autoridad de tierras, de las reglas dictadas en el marco de la sentencia de unificación para ser aplicadas en los juicios de pertenencia.

13. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala Plena encuentra necesario convocar a una sesión técnica para verificar directamente y en un escenario compartido por los actores responsables del cumplimiento y del seguimiento, el estado actual de cumplimiento de las órdenes complejas contenidas en la Sentencia SU-288 de 2022.

### **RESUELVE:**

**PRIMERO. CONVOCAR** a las autoridades responsables del cumplimiento de las ordenes complejas adoptadas en la Sentencia SU-288 de 2022, a una sesión técnica que se realizará el día 16 de diciembre del presente año a partir de las 9:00 a.m. en la Sala de Audiencias del Palacio de Justicia. La metodología y agenda serán definidas por el magistrado sustanciador.

**SEGUNDO. INFORMAR** a la ciudadanía, por medio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, sobre la realización de la sesión técnica, mediante invitación pública en la página *web* de la Corte Constitucional, así como en la página oficial de la Rama Judicial.

**TERCERO.** El jefe de Comunicaciones y el Jefe de Sistemas de la Corte dispondrán lo necesario para que la sesión técnica se transmita en la página *web* de la Corte Constitucional.

**CUARTO.** Contra esta decisión no procede recurso alguno.



Notifíquese, comuníquese y cúmplase.



JOSE FERNANDO REYES CUARTAS  
Presidente



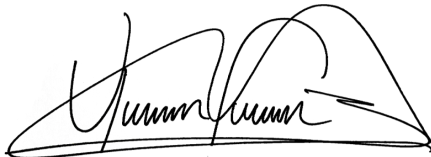
NATALIA ÁNGEL CABO  
Magistrada



JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ  
Magistrado



DIANA FAJARDO RIVERA  
Magistrada



VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE  
Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

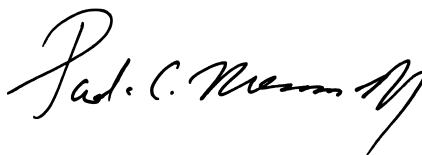
Magistrado

*Ausente con excusa*



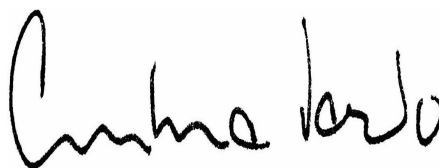
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado



PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada



CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada



ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **b74443df12709e573510bfd64feb75b227a23b219ade32f5aacc4d294b4e0db1**

Verifique este documento electrónico en: <https://siicor.corteconstitucional.gov.co/firmaelectronica/validararchivo.php>