El siguiente es el documento presentado por el Magistrado Ponente que sirvió de base para proferir la providencia dentro del presente proceso. El contenido total y fiel de la decisión debe ser verificado en la respectiva Secretaría.

Asunto : Sentencia de tutela en segunda instancia

Accionante : Nora de Jesús Castañeda Castro

Accionada : Agencia Nacional de Tierras - ANT

Litisconsorte : Subdirector de Sistemas de Información de Tierras de la ANT

Terceros : Ministerio de Agricultura y otros

Radicación : 66682-31-03-001-2020-00007-01

Despacho de origen : Juzgado Civil del Circuito de Santa Rosa de Cabal

Magistrado Ponente : DUBERNEY GRISALES HERRERA

Acta número : 104 de 16-03-2020

**TEMAS: DERECHO DE PETICIÓN / REQUISITOS / PRESUPUESTOS DE LA RESPUESTA / NO TIENE QUE SER FAVORABLE / DEBE CONTENER LA INFORMACIÓN ADICIONAL PERTINENTE.**

De manera reiterada la jurisprudencia constitucional, tiene dicho que el derecho de petición exige concretarse en una pronta y oportuna respuesta de la autoridad ante la cual ha sido elevada la solicitud, sin importar que sea favorable a los intereses del peticionario, debe ser escrita y en todo caso cumplirá “con ciertas condiciones: (i) oportunidad; (ii) debe resolverse de fondo, de manera clara, precisa y congruente con lo solicitado; y (iii) ser puesta en conocimiento del peticionario , so pena de incurrir en la violación de este derecho fundamental”.

De ahí que se vulnera este derecho cuando (i) la entidad deja de emitir una respuesta en un lapso que, en los términos de la Constitución, se ajuste a “pronta resolución”, (ii) la supuesta respuesta se limita a evadir la petición, o carece de claridad, precisión y congruencia, (iii) o no se comunique al interesado. Además la falta de competencia de la autoridad a quien se formuló, no la exonera de ese deber. (…)

… hay que tener presente que el ejercicio de este derecho no implica que la respuesta siempre sea favorable: “(…) esta garantía involucra la obligación para la autoridad a quien se dirige de emitir una respuesta, que si bien, no tiene que ser favorable a las pretensiones del peticionario, sí debe ser oportuna, debe resolver de fondo lo requerido por el peticionario y debe ser puesta en conocimiento del mismo. (…)

Revisadas las respuestas… se advierte que son incompletas, pues, aludieron parcialmente a los fundamentos normativos y fácticos que le impiden iniciar el “procedimiento único para implementar los planes de ordenamiento social de la propiedad rural”… requerido por la accionante. (…)

Empero, para esta Colegiatura: (i) Omitió hacer claridad sobre la autoridad competente para realizar la “focalización”, el procedimiento a seguir y los tiempos que demoraría su práctica, máxime que es precisamente el obstáculo que no le permite comenzar el trámite administrativo pedido; y, (ii) En mayor medida, explicar por qué se rehúsa a adelantarlo sin la “focalización”, no obstante lo dispuesto en los artículos 41 y 61 del Decreto 902 de 2017…

   
REPUBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL

SALA DE DECISIÓN CIVIL –FAMILIA – DISTRITO DE PEREIRA

DEPARTAMENTO DE RISARALDA

Pereira, R., dieciséis (16) de marzo de dos mil veinte (2020).

1. El asunto a decidir

La impugnación suscitada en el trámite constitucional ya referido, una vez se ha cumplido la actuación de primera instancia.

1. La síntesis fáctica

Expresó la parte actora que el 12-11-2019 formuló petición ante la autoridad acciona, sin respuesta a la fecha de presentación de la tutela (Folio 4, cuaderno principal).

1. El derecho presuntamente vulnerado y la petición de protección

Invocó el derecho de petición y pidió que se ordenara a la encausada responder su solicitud (Folio 4, cuaderno principal).

1. La sinopsis de la crónica procesal

Con sendas providencias del 20-01-2020 se admitió, se vinculó a quienes consideró pertinente y se dispuso notificar a las partes (Folios 7 y 14, ibídem). El 24-01-2020 se vinculó al litisconsorte por pasiva (Folio 52, ibídem). El 30-01-2020 se profirió la sentencia (Folios 61-65, ibídem). Y, el 06-02-2020 se concedió la impugnación formulada por la accionada (Folio 93, ib.).

El fallo tuteló el derecho de petición porque en la respuesta la autoridad solo se limitó a informar que la inclusión en el sistema “RESO” no otorga derechos, sin precisar la fecha o el término en que será resuelto plenamente el pedimento orientado a que se aplique el Decreto 902 de 2017 (Folios 61-65, ib.).

La parte accionada alegó carencia actual de objeto porque con el oficio No. 20202200089971 del 03-02-2020 complementó la respuesta dada a la actora, habida cuenta de que le informó que el trámite de acceso a tierras requerido dependía de la previa focalización del municipio, y como quiera que todavía no se ha realizado esa actividad administrativa, le era imposible estimar una fecha en la que podrá resolver de fondo su solicitud (Folios 89-92, ib.).

1. La fundamentación jurídica para resolver
   1. La competencia funcional: Esta Sala especializada está facultada en forma legal para desatar la controversia puesta a su consideración, por ser la superiora jerárquica del Despacho cognoscente (Artículo 32 del Decreto 2591 de 1991).
   2. El problema jurídico a resolver: ¿Es procedente confirmar, modificar o revocar la sentencia del Juzgado Civil del Circuito de Santa Rosa de Cabal, según la impugnación?
   3. Los presupuestos generales de procedencia
      1. La legitimación en la causa

Está legitimada por activa la parte actora porque presentó derecho de petición (Folios 1-2, ib.). En el extremo pasivo, la Subdirección de Sistemas de Información de Tierras de la ANT porque emitió las respuestas (Folios 26-27 y 85-87, ib.).

Las demás autoridades vinculadas carecen de legitimación dado que no fueron las destinatarias de la solicitud, ni hay prueba de que sean las competentes para resolverla, por lo que se modificará el fallo para declarar improcedente el amparo en su contra.

* + 1. La inmediatez y la subsidiariedad

El artículo 86 de la CP, regula la acción de tutela como un mecanismo para la protección inmediata de los derechos fundamentales de toda persona, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública; empero, dispone que este *mecanismo "(...) solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable".*

En ese entendido, nuestra CC estableció que: (i) La subsidiariedad o residualidad, y (ii) La inmediatez, son exigencias generales de procedencia de la acción, condiciones indispensables para el conocimiento de fondo de las solicitudes de protección de derechos fundamentales.

La inmediatez se advierte satisfecha porque la acción se formuló el 20-01-2020 (Folios 5-6, ib.), aproximadamente, dos (2) meses después de que se presentara el derecho de petición (13-11-2019) (Folios 1-2, ib.); es decir, se propuso dentro de los seis (6) meses siguientes a los hechos violatorios, que es el plazo general, fijado por la doctrina constitucional[[1]](#footnote-1).

En cuanto a la subsidiariedad debe indicarse que la acción es viable siempre que la afectada carezca de otro medio de defensa judicial, de tal manera que no se sustituyan los mecanismos legales ordinarios[[2]](#footnote-2). Esta regla tiene dos (2) excepciones que guardan en común la existencia del medio judicial ordinario[[3]](#footnote-3): (i) la tutela transitoria para evitar un perjuicio irremediable; y (ii) La ineficacia de la acción ordinaria para salvaguardar los derechos fundamentales del accionante.

En el *sub examine*, la accionante no cuenta con otro herramienta judicial diferente a esta acción para procurar la defensa del derecho fundamental de petición. Por consiguiente, como este asunto supera el test de procedencia, puede examinarse de fondo.

* 1. El derecho fundamental de petición

De manera reiterada la jurisprudencia constitucional[[4]](#footnote-4), tiene dicho que el derecho de petición exige concretarse en una pronta y oportuna respuesta de la autoridad ante la cual ha sido elevada la solicitud, sin importar que sea favorable a los intereses del peticionario, debe ser escrita y en todo caso cumplirá *“con ciertas condiciones: (i) oportunidad**[[5]](#footnote-5); (ii) debe resolverse de fondo, de manera clara, precisa y congruente con lo solicitado**[[6]](#footnote-6); y (iii) ser puesta en conocimiento del peticionario[[7]](#footnote-7), so pena de incurrir en la violación de este derecho fundamental”[[8]](#footnote-8).*

De ahí que se vulnera este derecho cuando (i) la entidad deja de emitir una respuesta en un lapso que, en los términos de la Constitución, se ajuste a “pronta resolución”, (ii) la supuesta respuesta se limita a evadir la petición, o carece de claridad, precisión y congruencia, (iii) o no se comunique al interesado[[9]](#footnote-9). Además la falta de competencia de la autoridad a quien se formuló, no la exonera de ese deber[[10]](#footnote-10).

Precisa el Alto Tribunal Constitucional*[[11]](#footnote-11): “Se ha dicho en reiteradas ocasiones que el derecho de petición se vulnera si no existe una respuesta oportuna a la petición elevada. Además, que ésta debe ser de fondo. Estas dos características deben estar complementadas con la congruencia de lo respondido con lo pedido. Así, la respuesta debe versar sobre aquello preguntado por la persona y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición. Esto no excluye que además de responder de manera congruente lo pedido se suministre información relacionada que pueda ayudar a una información plena de la respuesta dada.”.*

Pese a lo anterior, hay que tener presente que el ejercicio de este derecho no implica que la respuesta siempre sea favorable[[12]](#footnote-12): *“(…) esta garantía involucra la obligación para la autoridad a quien se dirige de emitir una respuesta, que si bien, no tiene que ser favorable a las pretensiones del peticionario, sí debe ser oportuna, debe resolver de fondo lo requerido por el peticionario y debe ser puesta en conocimiento del mismo. Es decir, que este derecho “no se entiende insatisfecho y vulnerado, cuando ha sido contestado de fondo, claro y congruente, pero en forma negativa al peticionario”. (...)”.*

Esta doctrina ha sido consolidada a lo largo de las diversas decisiones del Alto Tribunal constitucional[[13]](#footnote-13). Hay que acotar que fue reglado por el legislador a través de la Ley 1755 del 30-06-2015, con efectos a partir de esa fecha, valga decir, la de su promulgación.

1. EL CASO CONCRETO MATERIA DE ANÁLISIS

Conforme al libelo, las respuestas y la impugnación, desde ya se advierte que la sentencia venida en impugnación será confirmada porque es evidente la trasgresión del derecho de petición de la actora por parte de la autoridad encausada.

Revisadas las respuestas de la Subdirección de Sistemas de Información de Tierras de la ANT (Folios 26-27 y 85-87, ib.), se advierte que son incompletas, pues, aludieron parcialmente a los fundamentos normativos y fácticos que le impiden iniciar el *“procedimiento único para implementar los planes de ordenamiento social de la propiedad rural”* (Decreto 902 de 2017) requerido por la accionante.

En síntesis, solo atinaron a informar que el reclamo administrativo no podía adelantarse hasta tanto se *“focalizara”* el municipio de Santa Rosa de Cabal, y que las peticiones en zonas no *“focalizadas”* serán atendidas, de acuerdo con la inscripción en el *“Registro de Sujetos en el Ordenamiento Social”* (RESO).

Empero, para esta Colegiatura: (i) Omitió hacer claridad sobre la autoridad competente para realizar la *“focalización”*, el procedimiento a seguir y los tiempos que demoraría su práctica, máxime que es precisamente el obstáculo que no le permite comenzar el trámite administrativo pedido; y, (ii) En mayor medida, explicar por qué se rehúsa a adelantarlo sin la *“focalización”*, no obstante lo dispuesto en los artículos 41 y 61 del Decreto 902 de 2017[[14]](#footnote-14); o en su defecto, con fundamento en el *“principio de la reserva de lo posible”*, que trajo a colación, y el puntaje de calificación que la accionante obtuvo en el RESO (Folios 86-87, ib.), estimar la fecha en que resolverá sobre la adjudicación.

Lo expuesto, según la jurisprudencia constitucional anotada, pues, la respuesta, a más de que debe resolver sobre lo cuestionado de manera congruente, también debe brindar la información adicional necesaria que permita al peticionario su entendimiento pleno*[[15]](#footnote-15).*

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira, Sala de Decisión Civil -Familia, administrando Justicia, en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

F a l l a,

1. CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia del Juzgado Civil del Circuito de Santa Rosa de Cabal.
2. MODIFICAR el numeral primero en el sentido que solo le compete al doctor Duberley Eduardo Murillo Barona, como Subdirector de Información de Tierras de la Agencia Nacional de Tierras, o quien haga sus veces, responder el derecho de petición, así: (i) Informar sobre la autoridad competente para realizar la *“focalización”*, el procedimiento a seguir y los tiempos que demoraría su práctica; y, (ii) Explicar por qué se rehúsa a adelantarlo sin la *“focalización”*, de acuerdo con los artículos 41 y 61 del Decreto 902 de 2017; o en su defecto, con fundamento en el *“principio de la reserva de lo posible”* y el puntaje de calificación que la accionante obtuvo en el RESO, estimar la fecha en que resolverá sobre la adjudicación..
3. ADVERTIR a la doctor Murillo Barona que el incumplimiento de esta orden se sanciona con arresto y multa, previo incidente de desacato ante el *a quo*.
4. MODIFICAR el numeral tercero para DECLARAR IMPROCEDENTE la tutela contra las demás autoridades vinculadas, por carecer de legitimación por pasiva.
5. ENVIAR este expediente, a la CC para su eventual revisión.

Notifíquese

DUBERNEY GRISALES HERRERA

M A G I S T R A D O

EDDER JIMMY SÁNCHEZ C. JAIME ALBERTO SARAZA N.

M A G I S T R A D O M A G I S T R A D O

1. CC. SU-037 de 2019 y [SU-499 de 2016](http://www.corteconstitucional.gov.co/sentencias/2016/SU499-16.rtf). [↑](#footnote-ref-1)
2. CC. T-015 de 2016, T-162 de 2010 y T-099 de 2008. [↑](#footnote-ref-2)
3. CC. T-128 de 2016, T-623 de 2011, T-498 de 2011, T-162 de 2010, T-034 de 2010, T-180 de 2009, T-989 de 2008, T-972 de 2005, T-822 de 2002, T-626 de 2000 y T-315 de 2000. [↑](#footnote-ref-3)
4. CC. T-146 de 2012. [↑](#footnote-ref-4)
5. Sobre la oportunidad, por regla general, se aplica lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo que establece que en el caso de peticiones de carácter particular la Administración tiene un plazo de 15 días para responder, salvo que por la naturaleza del asunto se requiera un tiempo mayor para resolver, caso en el cual la Administración tiene la carga de informar al peticionario dentro del término de los 15 días, cuánto le tomará resolver el asunto y el plazo que necesita para hacerlo. [↑](#footnote-ref-5)
6. CC. T-400 de 2008 *“(…) la respuesta de la Administración debe resolver el asunto, no admitiéndose en consecuencia respuestas evasivas, o la simple afirmación de que el asunto se encuentra en revisión o en trámite (...)”.* [↑](#footnote-ref-6)
7. CC. T-400 de 2008. [↑](#footnote-ref-7)
8. CC. T-001 de 2015. [↑](#footnote-ref-8)
9. CC. T- 219 de 2001 reiterado en T-293 de 2015. [↑](#footnote-ref-9)
10. CC. T- 249 de 2001 *“(…) pues no puede tenerse como real contestación la que sólo es conocida por la persona o entidad de quien se solicita la información”. T-912 de 2003 en la que se dice:” según lo tiene establecido la Corte, una respuesta dirigida al juez de tutela no constituye una respuesta clara y oportuna notificada al interesado (…)”.* [↑](#footnote-ref-10)
11. CC. T-669 de 2003. [↑](#footnote-ref-11)
12. CC. T-196 de 2017, entre otras. [↑](#footnote-ref-12)
13. CC. T-085 de 2020, T-317 de 2019, T-058 de 2018, C-007 de 2017, T-094 de 2016, T-001 de 2015, T-099 de 2014 y T-172 de 2013. [↑](#footnote-ref-13)
14. Artículo 41. Procedencia del procedimiento en zonas no focalizadas. En las zonas no focalizadas el Procedimiento Único podrá iniciarse de oficio, o a solicitud de parte aceptada por la Agencia, en los términos señalados por el artículo 61 del presente decreto.

    Artículo 61. Procedimiento Único en zonas no focalizadas. Cuando se trate de zonas no focalizadas se mantienen las etapas mencionadas en el artículo anterior y se prescindirá de la etapa de exposición de resultados para todos los asuntos. Los asuntos indicados en los numerales 4, 5, 6, 7 Y 1.0 del artículo 58 siempre pasarán a etapa judicial para su decisión de fondo, con independencia de que se hubieren presentado o no oposiciones en el trámite administrativo, salvo que durante el desarrollo del proceso administrativo exista un acuerdo o conciliación entre las partes procesales. [↑](#footnote-ref-14)
15. CC. T-669 de 2003. [↑](#footnote-ref-15)