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.

**TEMAS: DERECHO DE PETICIÓN / DEFINICIÒN CONSTITUCIONAL / NO INCLUYE EL OBTENER UNA RESPUESTA FAVORABLE / TÉRMINO PARA RESOLVER / EXIGENCIAS DE LA RESPUESTA CUANDO NO PUEDA CUMPLIRSE EL TÉRMINO DE QUINCE DÍAS.**

El mencionado derecho, consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, es considerado como uno subjetivo de las personas para acudir ante las autoridades o las organizaciones privadas con el fin de obtener se resuelvan las peticiones que ante ellas eleven, que no incluye el derecho a que el pronunciamiento sea en determinado sentido. El ejercicio efectivo de tal derecho implica además el de obtener una pronta resolución.

La demora en responder o incluso las respuestas evasivas, vagas, contradictorias y en general las que no resulten concretas y por ende, impidan al interesado acceder a la información que solicita o cuando la respuesta lo desoriente o cause incertidumbre respecto a las inquietudes que procura aclarar, violan tal derecho. (…)

La Ley 1755 de 2015… dice en el artículo 13 que toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución; el 14 dice que salvo norma legal especial, toda petición deberá resolverse dentro de los quince días siguientes a su recepción y el parágrafo de la misma norma dice que cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto…

… la citada respuesta guarda relación con el “estado de su proceso” y de su contenido no se desprende información adicional que permita establecer el momento en que se emitirá un pronunciamiento de fondo a la petición, tal como le correspondía a la entidad, según el precedente y la norma ya citados, pues si en ese instante estaba impedida para proferir una resolución en ese sentido, debía indicar la fecha en que procedería a ello. Sin embargo, se limitó a hacer referencia a la congestión que atraviesa.

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL**

**SALA DE DECISIÓN CIVIL FAMILIA**

Magistrada Ponente: Claudia María Arcila Ríos

Pereira, marzo veinticinco (25) de dos mil veinte (2020)

Acta No. 120 del 25 de marzo de 2020

Expediente No. 66682-31-03-001-2020-00034-01

Procede la Sala a resolver sobre la impugnación que formuló la Agencia Nacional de Tierras frente a la sentencia proferida por el Juzgado Civil del Circuito de Santa Rosa de Cabal, el 13 de febrero último, en la acción de tutela que instauró el señor Jesús Enrique Castaño Ramírez contra la entidad recurrente, a la que fueron vinculados la Directora, el Presidente del Consejo Directivo y el Subdirector de Sistemas de Información de Tierras de esa misma Agencia, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural y el Director de Gestión Social y Humanitaria de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-.

**A N T E C E D E N T E S**

1. Relató el demandante que en su condición de víctima del conflicto armado, por desplazamiento, el 12 de noviembre de 2019 remitió a la entidad demandada solicitud para obtener que atendieran su requerimiento “del derecho a acceso a tierras”; sin embargo, a la fecha no ha obtenido respuesta alguna.

2. Considera lesionado el derecho de petición y para protegerlo solicita se ordene a la accionada contestar la mencionada petición.

**A C T U A C I Ó N P R O C E S A L**

1. Por auto del 4 de febrero de este año se admitió la acción y se ordenó vincular a la Directora, al Presidente del Consejo Directivo y al Subdirector de Sistemas de Información de Tierras de la Agencia Nacional de Tierras, al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural y al Director de Gestión Social y Humanitaria de la UARIV.

2. En el curso de la primera instancia se produjeron los siguientes pronunciamientos:

2.1 Los Jefes de las Oficinas Asesoras Jurídicas de la UARIV y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural manifestaron que las entidades que representan carecen de legitimación en la causa por pasiva, como quiera que la adjudicación de bienes inmuebles a las víctimas radica en cabeza de la Agencia de Restitución de Tierras.

2.2 La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Agencia Nacional de Tierras, por medio de apoderada, solicitó se archivaran las diligencias, por carencia actual de objeto porque mediante comunicación enviada al correo del accionante, se le informó que esa Agencia viene adelantando las acciones tendientes a la conformación del sistema de información de sujetos de ordenamiento y que se han recibido más de 50.000 peticiones para los diferentes programas de acceso a tierras y formalización de la propiedad, de manera que se ha puesto en marcha un proceso de descongestión para atenderlas. A la fecha no se ha podido valorar la petición del actor, a fin de determinar si cuenta con las condiciones para ser considerado sujeto de ordenamiento social, calidad que no otorga derechos o expectativas distintas al del ingreso al registro, empero su reclamación será resuelta con la mayor diligencia posible.

3. Mediante sentencia del 13 de febrero último, la Juez Civil del Circuito de Santa Rosa de Cabal concedió el amparo solicitado y ordenó a la Directora y al Subdirector de Información de Tierras de la Agencia Nacional de Tierras responder de fondo la petición elevada por el demandante el 13 de noviembre de 2019. Además desvinculó a los demás intervinientes.

Para decidir así, consideró que aunque la Agencia Nacional de Tierras emitió respuesta dentro del término de 30 días con que contaba para pronunciarse sobre la consulta formulada por el actor, aquella no resuelve el fondo del asunto, en tanto que se limita a informar que por el cúmulo de peticiones recibidas, no ha sido posible analizar la cuestión planteada, pero dejó de precisar la fecha o el término en que se atenderá efectivamente la solicitud.

4. Inconforme con el fallo la apoderada de la Agencia Nacional de Tierras lo impugnó. A los argumentos que planteó en la contestación de la demanda agregó que: a) en este caso el accionante diligenció el formulario de inscripción de sujetos de ordenamiento; del proceso de prevaloración se evidenció que la documentación fue aportada de manera completa. Además se determinó que cumple los requisitos subjetivos enunciados en el artículo 4° del Decreto 902 de 2017 para su inclusión en el RESO en la categoría de acceso a tierras a título gratuito y posteriormente se solicitó al área competente continuar con el trámite previsto en el procedimiento único de ordenamiento social de la propiedad rural; b) resulta improcedente acceder a la petición de entrega del subsidio, tampoco se puede brindar una fecha exacta de finalización del proceso de evaluación de la solicitud, pues el accionante “todavía no es beneficiario de algún predio adjudicado en su momento por el Incoder y que hoy deba ser atendido por esa Agencia de Tierras”; c) las personas o comunidades inscritas en el RESO obtendrán un puntaje de calificación el cual les permitirá competir para tener acceso a tierras en condiciones de igualdad material; d) no se evidencia lesión alguna de derechos ni puede el actor solicitar se dé cumplimiento a aquel Decreto cuando en la respuesta del 5 de diciembre de 2019 se le brindó información de los mecanismos para acceder a tierras y de las gestiones adelantadas en su caso; e) el juzgado de primera instancia desconoció la manifestación realizada por esa agencia respecto a la posibilidad de consultar el estado del proceso por medio de la página web de esa entidad; f) de la verificación del aplicativo se encontró que el proceso iniciado por el demandante se encuentra en fase de valoración y el resultado de la misma será informado de forma oportuna; g) de conformidad con el artículo 15 de la Ley 965 de 2005 se implementará la asignación de turnos para resolver peticiones respetuosas. Antes de la solicitud del accionante existen más de 40.000, las que se han venido atendiendo y por ello no sería posible atender primero la del citado señor pues se lesionarían los derechos de aquellas personas; h) la acción de tutela es improcedente al incumplir el requisito de la subsidiariedad, como quiera que en las respuestas otorgadas se indicaron al peticionario los trámites administrativos que se deben adelantar para llevar a cabo la valoración de reclamaciones RESO y que constan de la inscripción en el registro de sujetos de ordenamiento, determinación de sujetos de acceso a tierras y el proceso de adjudicación; i) de conformidad con el principio de reserva de lo posible, el subsidio de tierras será entregado de manera progresiva y depende de la disponibilidad de recursos, así como de la circunscripción del RESO de los municipios donde se hallan los inmuebles a adjudicar. En el presente asunto la solicitud del actor se dirige a obtener la asignación de derechos en el municipio de Santa Rosa de Cabal, localidad que no ha sido focalizada hasta el momento y aún no se ha definido el plan de ordenamiento de la propiedad rural para efectuarse allí el procedimiento único; solo cuando a ello se proceda, será posible brindar una fecha o término para resolver la reclamación y j) el derecho de petición no implica la prerrogativa a recibir respuesta favorable, sino que lo sea de manera oportuna, de forma clara y de fondo, tal como se procedió en este caso.

**C O N S I D E R A C I O N E S**

1. El fin de la acción de tutela es la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, concedida a todos los ciudadanos por el artículo 86 de la Constitución Política, ante su vulneración o amenaza generada por cualquier autoridad pública y aun por los particulares en los casos previstos por el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.

2. Corresponde a esta Sala determinar si se incurrió en lesión al derecho de petición, de que es titular el demandante y se definirá si se está frente a un hecho superado.

3. El mencionado derecho, consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, es considerado como uno subjetivo de las personas para acudir ante las autoridades o las organizaciones privadas con el fin de obtener se resuelvan las peticiones que ante ellas eleven, que no incluye el derecho a que el pronunciamiento sea en determinado sentido. El ejercicio efectivo de tal derecho implica además el de obtener una pronta resolución.

La demora en responder o incluso las respuestas evasivas, vagas, contradictorias y en general las que no resulten concretas y por ende, impidan al interesado acceder a la información que solicita o cuando la respuesta lo desoriente o cause incertidumbre respecto a las inquietudes que procura aclarar, violan tal derecho.

Al respecto, la Corte Constitucional ha dicho[[1]](#footnote-1):

*“El artículo 23 de la Constitución Política consagra el derecho que tienen todas las personas a “presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución”. Además, le otorga al legislador la facultad de reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales…*

*Del mismo modo, la jurisprudencia[[2]](#footnote-2) constitucional ha reiterado que el núcleo esencial del derecho de petición comporta los siguientes elementos[[3]](#footnote-3):*

*(i) Formulación de la Petición, esto es, la posibilidad cierta y efectiva de dirigir solicitudes respetuosas a las autoridades y a los particulares, sin que les sea dado negarse a recibirlas o a tramitarlas[[4]](#footnote-4); (ii) Pronta Resolución, es decir, la definición de fondo del asunto planteado dentro de un término razonable[[5]](#footnote-5), que por regla general ha sido definido por el Código Contencioso Administrativo en 15 días, lapso en el que, si no es posible resolver definitivamente la petición, deberá informarse el momento en que tendrá lugar la resolución de fondo de lo pedido, señalando las razones que motivan la dilación[[6]](#footnote-6); (iii) Respuesta de Fondo, o sea, la resolución definitiva de lo pedido, en sentido positivo o negativo, de forma clara -esto es, inteligible y contentiva de argumentos de fácil comprensión-, precisa -de manera que atienda directamente lo pedido sin reparar en información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas[[7]](#footnote-7), congruente -de suerte que abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado- y consecuente con el tramite surtido -de manera que, si la respuesta se produce con motivo de un derecho de petición elevado dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o ex novo, sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente[[8]](#footnote-8); y (iv) Notificación al Peticionario, es decir, la información efectiva del solicitante respecto de la decisión que, con motivo de su petición, se ha producido[[9]](#footnote-9).”* (Subrayas fuera del texto original)

4. La Ley 1755 de 2015, “Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, dice en el artículo 13 que toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución; el 14 dice que salvo norma legal especial, toda petición deberá resolverse dentro de los quince días siguientes a su recepción y el parágrafo de la misma norma dice que cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.

5. Las pruebas allegadas al expediente, que obran en el cuaderno No. 1, acreditan los siguientes hechos:

5.1 El 13 de noviembre de 2019, el señor Jesús Enrique Castaño Ramírez solicitó al Director General de la Agencia Nacional de Tierras atendiera su requerimiento de acceso a tierras, como víctima del conflicto armado, al cumplir los requisitos establecidos en el Decreto 902 y la Resolución 740 de 2017. También, que se dé cumplimiento al referido decreto y a las normas complementarias relacionadas con el derecho de acceso y adjudicación de tierras a título gratuito, de forma individual o conjunta y comunitaria, a través de la Asociación de Productores de Higuerilla de Santa Rosa de Cabal, entidad asociativa a la que pertenece y con la cual está ejecutando un proyecto productivo en tierras arrendadas, que resultan insuficientes para obtener ingresos que les permitan tener una vida digna. Agregó que se encuentra debidamente inscrito en el RESO[[10]](#footnote-10).

5.2 Mediante oficio del 5 de diciembre de 2019, remitido al correo electrónico del accionante, el Subdirector de Sistemas de Información de Tierras de la citada entidad, le informó que han recibido su comunicación en la que solicita saber el estado de su proceso y que consultada su base de datos, se evidencia que diligenció el Formulario de Sujetos de Ordenamiento Social FISO y entre otras cosas le informan: a) se vienen adelantando las acciones tendientes a la conformación del sistema de información de sujetos de ordenamiento RESO, para identificar el conjunto de personas que aspiran a acceder a programas de tierras y formalización de la propiedad, en el que se consignan los datos de identificación de cada ciudadano y núcleo familiar, “los requisitos y los criterios de puntuación”. De igual manera se diseñó el formulario de inscripción de sujetos de ordenamiento FISO para recopilar la información requerida en aras de realizar la inscripción en el registro; b) se han recibido más de 50.000 peticiones de ingreso en esos programas y por tal motivo se ha puesto en marcha un proceso de descongestión para atenderlas. Aunque en este caso no se ha podido valorar la petición, en aras de establecer si el actor cuenta con las condiciones para ser considerado sujeto de ordenamiento social, calidad que no otorga derechos o expectativas distintas al del ingreso al registro, su reclamación será analizada con la mayor diligencia posible; c) la asignación de derechos de propiedad se definirá cuando se culmine “el procedimiento único” y d) por medio de la página web de esa entidad, es posible consultar el estado del proceso[[11]](#footnote-11).

6. Surge de las anteriores pruebas que la respuesta suministrada por la entidad accionada no satisface los requisitos previstos en la jurisprudencia atrás transcrita, pues no resuelve de manera concreta la solicitud elevada por el actor, relacionada con el derecho al acceso y adjudicación de tierras a título gratuito.

En efecto, la citada respuesta guarda relación con el “estado de su proceso” y de su contenido no se desprende información adicional que permita establecer el momento en que se emitirá un pronunciamiento de fondo a la petición, tal como le correspondía a la entidad, según el precedente y la norma ya citados, pues si en ese instante estaba impedida para proferir una resolución en ese sentido, debía indicar la fecha en que procedería a ello. Sin embargo, se limitó a hacer referencia a la congestión que atraviesa.

Y es que la omisión de establecer la fecha aproximada en que se definirá el trámite, genera una lesión al derecho de petición, como quiera que esa entidad, con ocasión a los planes de descongestión que dice se vienen implementado, debería tener una proyección, al menos, del tiempo máximo de respuesta de las reclamaciones formuladas que le permita calcular la fecha en que emitirá las respectivas contestaciones. Además, la implementación del sistema de turnos genera la obligación de asignarlos y de llevar un control sobre los plazos en que serán atendidos, mas en este caso ni siquiera se ha procedido a informarle al actor el turno que le correspondió.

Por tanto le asiste razón a la funcionaria de primera instancia que encontró vulnerado el derecho de petición por aquel igual motivo.

7. En su impugnación la Agencia Nacional de Tierras planteó otras circunstancias por las cuales considera que no es posible acceder a la petición de adjudicación de tierras elevada por el accionante; sin embargo no se acreditó que tales situaciones hubiesen sido informadas al accionante por medio alguno y ante esa situación, no se puede pregonar la existencia de un hecho superado, pues para ese efecto es obligatorio aportar la respectiva constancia de comunicación, que aquí se echa de menos.

8. Frente al alegato de la improcedencia por subsidiariedad del amparo, al haberse expuesto los procedimientos ordinarios para acceder a la entrega de tierras, baste indicar que en este caso la competencia del asunto se limita a establecer la existencia de una respuesta oportuna, clara y congruente de la solicitud y por ello ante la falta de alguno de esos requisitos, es deber del juez de tutela adoptar las medidas necesarias para proteger el derecho de petición, tal como ocurre en el caso bajo estudio, independientemente de si en efecto el actor tiene derecho o no a obtener la entrega del subsidio.

9. En estas condiciones, como la resolución adoptada en primera instancia fue adecuada y los alegatos formulados en el recurso carecen de la entidad suficiente para establecer que el derecho de petición se encuentra satisfecho, se confirmará el fallo que se revisa, salvo la orden impuesta a la Directora de la Agencia Nacional de Tierras toda vez que la competencia para contestar la petición formulada, radica únicamente en el Subdirector de Sistemas de Información de Tierras de esa misma entidad, de acuerdo con la actuación administrativa que surtió en este caso y por tanto se declarará improcedente el amparo frente a aquella.

Por lo expuesto, la Sala Civil Familia del Tribunal Superior de Pereira, Risaralda, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**R E S U E L V E**

**PRIMERO:** **CONFIRMAR** la sentencia proferida por el Juzgado Civil del Circuito de Santa Rosa de Cabal, el 13 de febrero pasado, en la acción de tutela que instauró el señor Jesús Enrique Castaño Ramírez contra la Agencia Nacional de Tierras, a la que fueron vinculados la Directora, el Presidente del Consejo Directivo y el Subdirector de Sistemas de Información de Tierras de esa misma entidad, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural y el Director de Gestión Social y Humanitaria de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-, salvo el mandato impuesto a la Directora de la Agencia Nacional de Tierras, en el ordinal segundo que se **REVOCA,** para en su lugar declarar improcedente el amparo en su contra.

**SEGUNDO:** Notifíquese esta decisión a las partes conforme lo previene el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**TERCERO:** Como lo dispone el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, envíese el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Notifíquese y cúmplase,

Los Magistrados,

**CLAUDIA MARÍA ARCILA RÍOS**

**DUBERNEY GRISALES HERRERA**

**EDDER JIMMY SÁNCHEZ CALAMBÁS**

1. Sentencia T-155 de 2017 M.P. Alberto Rojas Ríos [↑](#footnote-ref-1)
2. Sentencia T-048 de 2016 [↑](#footnote-ref-2)
3. M.P, SU-166 de 1999, T-481 de 2002, T-491 de 2001, T-566 de 2002, T-814 de 2005, T-867 de 2013, T-048 de 2016. [↑](#footnote-ref-3)
4. Sentencia T-124 de 2007 [↑](#footnote-ref-4)
5. Sentencia T-814 de 2005 [↑](#footnote-ref-5)
6. Sentencia T-294 de 1997 [↑](#footnote-ref-6)
7. Sentencia C -510 de 2004 [↑](#footnote-ref-7)
8. Sentencia T-709 de 2006 [↑](#footnote-ref-8)
9. Sentencia T-249 de 2001 [↑](#footnote-ref-9)
10. Folios 1 y 2 [↑](#footnote-ref-10)
11. Folios 18 y 19 [↑](#footnote-ref-11)