



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO QUINTO LABORAL DEL CIRCUITO
Ibagué, diecinueve (19) de mayo de dos mil veintidós (2022)

REFERENCIA: Acción de tutela promovida por la señora MARIA RUTH PAEZ SERRANO en contra de la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS –Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas- y AGENCIA DE DESARROLLO RURAL. Rad. 2022-00114-00.

Procede el despacho a dictar sentencia dentro de la acción de tutela de la referencia:

ANTECEDENTES

DERECHOS INVOCADOS: Solicita la parte actora que se le protejan y garanticen sus derechos fundamentales de petición, vida en condiciones dignas, igualdad y acceso a la tierra.

PERSONAS CONTRA LAS QUE SE DIRIGE LA ACCIÓN: AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS –Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas, y AGENCIA DE DESARROLLO RURAL.

PRETENSIONES: Se le adjudique el predio Media Luna del municipio de Carmen de Apicalá, ubicado en un lugar lejano a aquel donde fue desplazada por la violencia y se le “otorgue y ejecute” un proyecto productivo.

HECHOS RELEVANTES:

1. Se encuentra inscrita en el Sistema Único de Registro de Población Desplazada, programa para el cual fue aceptada mediante Resolución 4016 del 31 de julio de 2018 incluyéndola en el sistema RESO.

2. Desde su fecha de inclusión, no ha recibido ningún llamado para la formalización de la adquisición, a título gratuito, de la tierra.
3. Ha interpuesto derechos de petición los cuales no han sido resueltos de fondo por parte de la entidad.
4. La ANT le ha propuesto como territorios de adjudicación en los municipios de Río Blanco, Planadas, Ataco y Chaparral, zonas que no puede aceptar, por cuanto de allí provino el desplazamiento.

TRAMITE PROCESAL

1. La presente acción de tutela fue admitida mediante providencia del 6 de mayo de 2022 (archivo 004), ordenando vincular a este trámite a la subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas de la Agencia Nacional de Tierras
2. El auto admisorio de la presente acción fue notificado a las entidades accionadas, tal como se aprecia en las constancias obrantes en los archivos 09 a 013.

CONTESTACIÓN:

La Agencia de Desarrollo Rural contesta la demanda (archivo 015), indicando que no es la entidad llamada a responder en la presente acción, como quiera que no es la competente para ordenar la adjudicación del predio pretendido en la demanda, razón por la cual no se le puede atribuir a supuesta vulneración de los derechos fundamentales a la accionante, configurándose de esta manera una indebida legitimación en la causa por pasiva.

Posteriormente, se recibió contestación proveniente de la Agencia Nacional de Tierras –ANT- (archivo 016), mediante la cual indica que en trámite interno se requirió a la unidad encargada de adjudicación de tierras quien, a través del memorando No. 20224100132193 del 10 de mayo de 2022, se pronunció sobre el escrito de tutela de la señora MARIA RUTH PAEZ, argumentando que no existe vulneración al debido proceso respecto a la petición de la señora Páez Serrano y mucho menos se puede predicar mora en la actuación administrativa, ya que la adjudicación de predios requiere de unas etapas que hasta el momento se están agotando en debida forma y, además, aduce, que el Decreto 902 de 2017, no contempla unos términos para finalizar las mismas.

Por lo tanto, considera, que la accionante debe “..... acogerse al “Procedimiento Único” y Resolución No. 20211000026976 de 3 de marzo de 2021, esperando su turno conforme al orden de elegibilidad y la disponibilidad de predios en el respectivo municipio de solicitud” y en razón a ello denegar las pretensiones de la demanda.

CONSIDERACIONES

La acción de tutela se estableció como un mecanismo para garantizar la protección efectiva de los derechos fundamentales consagrados en la constitución política de Colombia y, como tal, el decreto 2591 de 1991 la reglamentó y señaló las reglas básicas de su aplicación. Es así como el artículo 6º de dicha normativa delimitó su procedencia para situaciones en las cuales no existieran recursos o mecanismos judiciales ordinarios salvo que fuera interpuesta como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, lo cual no obsta para que se analice en cada caso si el procedimiento correspondiente resulta eficaz de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas.

De manera preliminar considera el Juzgado que en este caso no se dan los requisitos de acumulación de que trata el Decreto 1834 de 2015, como quiera que si bien los ciudadanos que actúan como demandantes persiguen la protección de los mismos derechos, por similares acciones u omisiones de las mismas autoridades públicas, cada caso presenta una situación particular y concreta, con pruebas distintas por valorar, lo que pueden llevar a tomar decisiones distintas paracada uno de ellos.

PROBLEMA JURÍDICO: Corresponde al despacho resolver el siguiente:

¿Existe vulneración de los derechos fundamentales de la actora al no habersele adjudicado el predio “Media Luna” del municipio del Carmen de Apicalá? ¿Es la acción de tutela el mecanismo para obtener la adjudicación de baldíos?

DERECHO DE ACCESO PROGRESIVO A LA TIERRA. ADJUDICACIÓN DE BALDIOS.

Al respecto, en la sentencia SU-213 de 2021 se señala que “la adjudicación de baldíos es una de las formas para garantizar el derecho de la población campesinade acceso progresivo a la tierra. Esto, por supuesto, sin que exista un

derecho en sí mismo “a la adjudicación de bienes baldíos”¹. Dicha estrategia está supeditada a que el Estado verifique “que tanto las tierras como los potenciales adjudicatarios cumplan los requisitos objetivos y subjetivos” previstos por la legislación para “garantizar que los bienes baldíos (...) cumplan la función social que les corresponde”

Por medio de las sentencias SU-235 y SU-426 de 2016, la Corte Constitucional unificó su jurisprudencia sobre el derecho de acceso progresivo a la tierra. En estas decisiones, la Corte fijó, entre otras, reglas relacionadas con la naturaleza jurídica de los baldíos y su finalidad constitucional, “en tanto medios para hacer efectivo el mandato constitucional de acceso progresivo a la propiedad rural”. Asimismo, se pronunció sobre la incidencia del “derecho al debido proceso administrativo” respecto de “los procedimientos agrarios, y en particular la regulación de adjudicación, apropiación y recuperación de baldíos”.

DERECHO DE PETICIÓN.

La ley 1437 de 2011, -modificada por la ley 1755 de 2015- por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición, establece en su artículo 13 que “Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma”. De igual manera, dicha normatividad desarrolla el derecho de petición en su artículo 14, señalando que como regla general toda petición debe resolverse en el término de 15 días hábiles, exceptuando las peticiones de documentos e información que deben resolverse en 10 días y las consultas, las cuales tienen prescrito un término de 30 días.

Es importante tener en cuenta que conforme lo señalado por el artículo 21 de la citada ley 1755 de 2015, el funcionario carente de competencia para resolver una solicitud debe remitir la petición al competente, tal y como lo señala el tenor literal del citado artículo: “Artículo 21. Funcionario sin competencia. Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remitido al peticionario o en caso de no

¹ Sentencia SU-235 de 2016.

existir funcionario competente así se lo comunicará. Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la Petición por la autoridad competente”.

Es así como la honorable corte constitucional en reiterada jurisprudencia ha considerado que el elemento esencial del mismo radica en la resolución pronta y oportuna por parte de la autoridad a quien se dirige la solicitud y en el derecho que le asiste al solicitante a obtener una respuesta de fondo, independientemente de que el sentido de la decisión sea positiva o negativa, luego que de nada serviría dirigirse a una autoridad en particular con la esperanza de una respuesta pronta y eficaz, si ésta no resuelve dentro de los términos legales, o, cuando a pesar de hacerlo el contenido de la respuesta es vago, impreciso o se reserva el sentido de la decisión.

Lo anterior implica, que para lograr que una respuesta sea oportuna en los términos previstos en las normas constitucionales y legales, esta tiene que comprender y resolver de fondo lo pedido y ser comunicada al peticionario, ya que de lo contrario se viola el derecho fundamental constitucional de petición.

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO

La Corte Constitucional ha puesto de presente que uno de los elementos constitutivos del debido proceso administrativo radica en que la actuación administrativa sea resuelta en un plazo razonable, atendiendo las normas procedimentales y sin dilaciones injustificadas, lo cual hace parte de las garantías mínimas que involucra dicho derecho: *“Existen unas garantías mínimas en virtud del derecho al debido proceso administrativo, dentro de las cuales encontramos las siguientes: (i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas,*

(iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.” (Sentencia T-017 de 2017).

A su vez, por medio de la sentencia SU213/21, el máximo órgano Constitucional, sobre los trámites administrativos indica: *“Complejidad del asunto. El juez constitucional tiene la obligación de valorar si está “ante procedimientos sencillos o ante procedimientos que implican factores que conllevan a cierta dificultad”.* Para ello, deberá verificar *“(i) qué se busca con el proceso, (ii) los hechos sobre los que versa, (iii) el material probatorio disponible en el expediente y (iv) demás averiguaciones necesarias para pronunciarse de fondo, lo cual implica términos denotificaciones y demás etapas procesales que demandan tiempo al proceso”.* Sobre el particular, la Corte IDH ha identificado, entre otros, los siguientes criterios: *“la complejidad de la prueba”, “la pluralidad de sujetos procesales o la cantidad de víctimas”, “las características de los recursos contenidos en la legislación interna”*], *“el contexto en que ocurrieron los hechos”, “las condiciones de un país”*^[173], *“el tiempo transcurrido desde la violación”, “los aspectos técnicos”*^[175] *y los asuntos médicos”*

CASO CONCRETO:

Pretende la demandante se le adjudique el predio “Media Luna” en el municipio de Carmen de Apicalá, a fin de garantizar el derecho a acceder a la propiedad y a proyectos productivos, teniendo en cuenta para el efecto, el lugar donde acaecieron los hechos que generaron su desplazamiento forzado y su condición de víctima.

Mediante el Decreto 2363 del 7 de diciembre de 2015, por medio del cual se creó la Agencia Nacional de Tierras, se dio como función específica a esta entidad, a través de la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas: *“Hacer seguimiento a los procesos de acceso a tierras, comprendiendo los de asignación del subsidio integral de reforma agraria, la adjudicación de bienes fiscales patrimoniales, adjudicación de baldíos a personas naturales conforme al régimen general previsto en la Ley 160 de 1994, y a los regímenes especiales de adjudicación que se establezcan en reservas especiales de baldíos, la suscripción de contratos de explotación y en general formas alternativas de dotación de tierras que se formulen como instrumentos acceso para sujetos de reforma agraria que se adelanten en zonas barrido predial focalizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.”*

Para la adjudicación mencionada, es necesaria la inscripción de los postulantes en el Registro de Sujetos de Ordenamiento –RESO–, trámite en el cual fue incluida la accionante mediante Resolución No. 4016 del 31 de julio de 2018, en la categoría de solicitante de ACCESO A TIERRAS A TÍTULO GRATUITO y se le asignó un

puntaje de mil ciento cincuenta puntos (1.150.00) (hecho 2.5 de la demanda), cabe anotar que, según la contestación de la ANT, dicho puntaje fue de 1.154,51 (archivo 016 pag.5)

Refiere la actora, que desde su inscripción en el RESO, no ha recibido llamado alguno para la formalización de la adquisición a título gratuito de la tierra, desentendiendo los términos previstos en el Decreto 902 del 2017, no obstante, también afirma que la Agencia le ha ofrecido predios en algunos municipios del sur del Tolima, oferta que ella no puede aceptar, como quiera que fue precisamente en dichas zonas de donde fue desplazada por la violencia.

Es por esto, que la señora MARIA RUHT PAEZ SERRANO, por intermedio de la presente acción y, amparándose en la mencionada resolución, solicita se le adjudique un bien, argumentando que desde la fecha de inscripción no ha habido ningún llamado para la formalización de la adquisición a título gratuito de la tierra a pesar que en las consideraciones del Decreto 902 del 2017 se estableció un término de 3 a 4 años para hacer efectiva la adjudicación.

Al respecto, el artículo 20 del Decreto Ley 902 de 2017, indica:

“La asignación de derechos sobre las tierras que conformen la subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral deberá respetar un estricto orden de priorización, de forma que las personas que presenten mayores condiciones de vulnerabilidad económica y social, y que por consiguiente hayan obtenido mayores puntajes en el RESO, recibirán tierra en primer lugar, y solo se podrá asignar derechos a personas de menores condiciones de vulnerabilidad y menores puntajes cuando en la respectiva zona seleccionada ya se haya atendido la demanda de los primeros.

En los casos en los que el RESO opere en zonas no focalizadas deberá atenderse la priorización y asignación de puntos establecida para el respectivo municipio, sin perjuicio que se pueda acceder a tierra en un municipio distinto al del domicilio del solicitante preferiblemente con semejanzas territoriales y culturales. En relación a pueblos y comunidades étnicas se atenderá a lo dispuesto para el módulo étnico del RESO”

Igualmente, el hecho de estar incluida en el RESO, no le otorga a la ciudadana el derecho de recibir per se, la adjudicación de un predio. En este sentido, el artículo 15 de la citada ley señala: *“La inscripción y puntuación asignada no constituyen situaciones jurídicas consolidadas, ni otorgan derechos o expectativas distintos*

del ingreso al RESO. La asignación de derechos de propiedad o uso solo se definirá culminado el Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley. La Agencia Nacional de Tierras establecerá mediante cronograma la entrada en funcionamiento del RESO según la planificación de las zonas focalizadas”.

En igual sentido, el art. 25 del mismo decreto establece que la Agencia Nacional de Tierras realizará las adjudicaciones de predios baldíos y fiscales patrimoniales a personas naturales en regímenes de UAF, utilizando las herramientas contenidas en el mismo decreto y conforme al Procedimiento Único de ese decreto ley, etapas que se encuentran definidas en la Resolución No. 20211000026976 de 3 de marzo de 2021, acto administrativo que determina el procedimiento para la asignación de derechos consagrado en el decreto ley 902 de 2017, dentro de los cuales se resaltan:

- La competencia se encuentra en la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas de la Agencia Nacional de Tierras.
- La asignación de predios se iniciará cuando existan predios disponibles.
- Una vez exista un listado de predios disponibles para asignación, la Subdirección de Información de Tierras remitirá a la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas el listado de las personas que se encuentran incluidas en el Registro de Sujetos de Ordenamiento RESO junto con el respectivo puntaje dentro del municipio o área de influencia de los respectivos predios a asignar.
- La Subdirección de Acceso a Tierras focalizadas debe expedir un acto administrativo que ordene la apertura del procedimiento de asignación de derechos para cada predio.
- La asignación de parcelas y de predios se realizará a través de acto administrativo y se sujetará a la calificación de los beneficiarios en el RESO, concediéndole al interesado el término de un mes para que acepte por escrito la adjudicación, so pena de ser tenida como desistida.

Por lo tanto, deberá la actora esperar el turno y la disponibilidad de tierras en la zona de su interés, para que le sea adjudicado un bien por su condición de víctima, atendiendo la prioridad en la asignación de derechos, prevista en el art. 20 de Decreto Ley 902 de 2017.

De esta manera, resulta claro que para la adjudicación de predios existen una serie de procedimientos bien definidos, siendo una de las etapas más importantes que

exista disponibilidad de predios, debiéndose además tener en cuenta el puntaje decada aspirante en el RESO y su condición de vulnerabilidad, lo que implica que los interesados, incluida la actora, se debe someter a un turno, todo lo cual le fue explicado por la Unidad en su oficio del 28 de diciembre de 2021 en respuesta a su solicitud con rad. 20216001503362(págs. 21 a 24 archivo 002)

Así las cosas, además de que no tenemos evidencia alguna de existencia de alguna petición de la actora que haya sido desatendida por las autoridades administrativas, tampoco encontramos violación alguna al debido proceso, pues no se advierte que el actuar de la ANT haya contravenido las reglas del procedimiento de adjudicación, siendo imposible que vía tutela, y sin verificación del cumplimiento de los requisitos legales la actora logre la adjudicación de un predio determinado, afectándose con ello el derecho que tienen los demás ciudadanos a participar en un proceso igualitario de adjudicación, razón más que suficientes para negar el amparo solicitado.

Respecto de la Agencia de Desarrollo Rural, tenemos que ni es esta la entidad legalmente competente para realizar la adjudicación pretendida por la actora, ni existe prueba alguna de que la ciudadana haya elevado algún tipo de solicitud ante ella, por lo que no se puede predicar vulneración o amenaza de derechos que le pueda ser atribuida.

DECISIÓN:

En mérito de lo expuesto, la Juez Quinto Laboral del Circuito de Ibagué, administrando justicia en nombre de la república y por autoridad constitucional.

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR el amparo de los derechos fundamentales invocados por la señora MARIA RUTH PAEZ SERRANO, de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa de este proveído.

SEGUNDO: NOTIFICAR a las partes por el medio más expedito del contenido de esta sentencia.

TERCERO: Si este fallo no fuere Impugnado, **REMÍTASE** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual Revisión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'L.F. Niño Díaz', written in a cursive style.

LUISA FERNANDA NIÑO DÍAZ

Juez