

INFORME SECRETARIAL: Bogotá D.C., siete (7) de mayo de dos mil veinticuatro (2024). Al Despacho de la señora Juez el expediente **2024-10088**, informando que, una vez superado el término de traslado la Fiscalía General de la Nación – Dirección Especializada de Justicia Transicional – Bucaramanga, dio respuesta al requerimiento, mientras que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, la Nación - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia Nacional de Tierras guardaron silencio y, a la fecha se encuentra para resolver la presente **ACCIÓN DE TUTELA**. Sírvase proveer.

FABIO EMEL LOZANO BLANCO

Secretario

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

JUZGADO TRECE LABORAL DEL CIRCUITO BOGOTÁ D.C.

Bogotá D.C., siete (7) de mayo de dos mil veinticuatro (2024).

I. ANTECEDENTES

El señor Víctor Julio Luna Ardila, quien actúa en causa propia interpuso acción de tutela en contra de Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, por la presunta vulneración de su derecho fundamental de petición.

Como sustento de lo pretendido, manifestó que en 1960 sus padres se posesionaron del predio bajo la matrícula 300-430806 y que han superado distintos problemas legales derivados temas de corrupción. Que en la década de los años 90 empezó trámites de pertenencia, pero debido a la violencia en el territorio se vio obligado a desplazarse, pues recibió constantes amenazas contra su integridad.

Añadió para el año 2001 solicitó adjudicación del predio y que hasta que se realizó el cambio de la entidad INCORA a INCODER en el 2004 fue que se firmaron los documentos del trámite de la adjudicación y se le reconoció la pertenencia de los terrenos.

Sin embargo, mencionó que en el año 2012 se presentó revocatoria directa de sus títulos, amparado en a adjudicación que hizo la Alcaldía de Rionegro, Santander, después de haber quedado legalizado el documento, aceptado por el INCODER y por la Oficina de Instrumentos Públicos. En razón a lo anterior, señaló que la abogada Edna Gómez solicitó revocatoria directa al INCODER y

se abrió proceso de restitución de tierras, que "le oficializaron".

Finalizó relatando que en promedio de dos meses después se acercó a que le quitaran la medida cautelar, que le dieron la resolución para cancelar dicha medida, la cual presentó en instrumentos públicos para su debido trámite. Que el 3 noviembre de 2023 solicitó a la ANT cancelación de la medida cautelar mediante radicado 202360007062482 y hasta la fecha no ha obtenido respuesta.

Atendiendo los argumentos ya expuestos, solicitó:

1. Se declare la vulneración del derecho fundamental de petición por parte de la Agencia Nacional de Tierras.
2. Se ordene a la Agencia Nacional de Tierras dar respuesta inmediata a la petición radicada el 11 de diciembre de 2023.

Como anexo de la solicitud de tutela, fue aportado:

1. Copia del documento de identificación *CÉDULA DE CIUDADANÍA* del accionante.
2. Copia del documento con *Referencia: Derecho de petición consagrado en el art 23 de la Constitución Nacional Asunto: Solicitud de información*, dirigido a la *AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS* y, suscrito por el accionante.
3. Copia de correo electrónico del 18/12/2023 de atencionalciudadano@ant.ov.co.
4. Copia del documento *ENTREGA DE DOCUMENTOS* con consecutivo OOAMBBA-201903820.
5. Copia del documento con *Referencia: COMUNICACIÓN DE RESOLUCIÓN EXPEDIENTE 1793* de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS.
6. Copia del documento *SUBPROCESO DE JUSTICIA Y PAZ – CERTIFICACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE FISCALÍA NACIONAL ESPECIALIZADA DE JUSTICIA TRANSICIONAL – BUCARAMANGA*.
7. Copia del documento del *INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA – REGIONAL SANTANDER No. 595681*, con fecha 2 de abril de 2003.

II. TRÁMITE Y CONTESTACIÓN

A través de la providencia emitida el 3 de mayo de 2024, se admitió la presente acción de tutela y se requirió a las entidades para que rindieran un informe detallado acerca de cada uno de los hechos y pretensiones relativos a tal

acción.

La **Fiscalía General de la Nación – Dirección Especializada de Justicia Transicional – Bucaramanga**, respondió informando que esta Fiscalía tuvo a cargo el caso bajo el número de carpeta 541289 en el que se reconoció como víctima al señor Víctor Julio Luna Ardila, accionante, y que actualmente se encuentran *“a la espera de nueva programación de audiencia, para continuar con la sustentación de la figura y proceder con el trámite contemplado en la ley.”*

En consecuencia, solicitó que se le desvincule del trámite de la acción constitucional, como quiera que no se evidencia acción u omisión que constate un actuar arbitrario por parte de esta jurisdicción, toda vez que las pretensiones la tutela están dirigidas a que la Agencia Nacional de Tierras retire las medidas cautelares sobre inmueble que menciona el accionante.

La **Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, la Nación - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia Nacional de Tierras**, pese a haberse notificado en debida forma y superado ampliamente el término de traslado, guardaron silencio.

III. PROBLEMA JURÍDICO

Con el fin de emitir la decisión relativa a la solicitud de tutela objeto de análisis, deberá darse respuesta al siguiente problema jurídico:

¿Vulneró la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas el derecho fundamental de petición, del que es titular el señor Víctor Julio Luna Ardila, al presuntamente no haber dado respuesta a la petición 202360007062482 presentada por este último, el 3 de noviembre de 2023?

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

De conformidad con el artículo 86 Superior, el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, el numeral 1° del artículo 1° del Decreto 1382 de 2000 y el artículo 1° del Decreto 333 de 2021, este Despacho es competente para conocer la presente acción constitucional.

2. Del derecho de petición.

Frente al Derecho Fundamental de Petición, cabe recordar que éste es de carácter constitucional con sustento en el artículo 23 de la Carta Política, en virtud del cual las personas tienen la facultad de elevar solicitudes respetuosas ante las autoridades y, además, a obtener pronta respuesta a ellas, por cuanto exige un pronunciamiento oportuno.

Dicho derecho, además fue regulado en la Ley 1755 de 2015, la que impone las reglas generales para presentar y contestar el derecho de petición,

estableciéndose en su primer artículo *"Sustitúyase el Título II, Derecho de Petición, Capítulo I, Derecho de Petición ante las autoridades-Reglas Generales, Capítulo II Derecho de petición ante autoridades-Reglas Especiales y Capítulo III Derecho de Petición ante organizaciones e instituciones privadas, artículos 13 a 33 de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011"*, refiriendo entonces el artículo 13 de la normativa sustituida que:

"Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos de este código, por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma respuesta".

En el mismo compendio normativo, se dispusieron los términos que se deben tener en cuenta para resolver los derechos de petición, de la siguiente manera:

"Art. 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.

2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí 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."

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-007 de 2017, memorada en el proveído T-044 de 2019, indicó que la respuesta al derecho de petición debe cumplir con las siguientes características para que se considere que se encuentra satisfecha el derecho fundamental bajo estudio:

"(i) Prontitud. Que se traduce en la obligación de la persona a quien se dirige la comunicación de darle contestación en el menor tiempo

posible, sin que exceda los términos fijados por la Ley 1755 de 2014. En aras de fortalecer esta garantía el Legislador previó que la ausencia de respuesta puede dar lugar a "falta para el servidor público y (...) a las sanciones correspondientes de acuerdo con el régimen disciplinario."

(ii) Resolver de fondo la solicitud. Ello implica que es necesario que sea clara, es decir, inteligible y de fácil comprensión ciudadana; precisa de modo que atienda lo solicitado y excluya información impertinente, para evitar respuestas evasivas o elusivas; congruente, o que se encuentre conforme a lo solicitado de modo que lo atienda en su totalidad; y consecuente con el trámite que la origina, cuando es el caso en que se enmarca en un proceso administrativo o una actuación en curso, caso en cual no puede concebirse como una petición aislada.

(iii) Notificación. No basta con la emisión de la respuesta, sino que la misma debe ser puesta en conocimiento del interesado y, ante el juez de tutela. Ello debe ser acreditado."

Sin embargo, es necesario resaltar que la jurisprudencia constitucional es consistente en sostener que el derecho de petición no supone que la Administración deba acceder a lo pedido, como se vio en la ya citada sentencia T-044 de 2019, en la que se estudió:

"Esta Corporación ha destacado además que la satisfacción del derecho de petición no depende, en ninguna circunstancia de la respuesta favorable a lo solicitado. De modo tal se considera que hay contestación, incluso si la respuesta es en sentido negativo y se explican los motivos que conducen a ello. Así las cosas, se ha distinguido y diferenciado el derecho de petición del "el derecho a lo pedido", que se emplea con el fin de destacar que "el ámbito de protección constitucional de la petición se circunscribe al derecho a la solicitud y a tener una contestación para la misma, y en ningún caso implica otorgar la materia de la solicitud como tal."

Aunado a las anteriores consideraciones, encuentra esta Juzgadora que el derecho de petición, como los demás derechos fundamentales, cuentan con unos componentes que constituyen su núcleo esencial y otros que son denominados elementos estructurales. Los primeros, son características ontológicas de las prerrogativas constitucionales, mientras que los segundos, se erigen como factores circundantes que permiten la garantía del derecho fundamental y que guardan cercanía con el núcleo esencial. De esta forma se expuso en sentencia C-007 de 2017:

"Este Tribunal ha precisado el entendimiento de los últimos tres requisitos en el sentido de establecer que los elementos estructurales se refieren a aquellos más cercanos a su núcleo esencial, es decir, los aspectos inherentes al ejercicio del derecho que consagren límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten dicho núcleo esencial, delimitado por la Constitución. Adicionalmente, ha definido el núcleo esencial como "como el mínimo de contenido que el legislador

debe respetar, es esa parte del derecho que lo identifica, que permite diferenciarlo de otros y que otorga un necesario grado de inmunidad respecto de la intervención de las autoridades. Y, en sentido negativo debe entenderse "el núcleo esencial de un derecho fundamental como aquel sin el cual un derecho deja de ser lo que es o lo convierte en otro derecho diferente o lo que caracteriza o tipifica al derecho fundamental y sin lo cual se le quita su esencia fundamental".

Entonces, abarcando propiamente el artículo 23 de la Constitución Política, la Corte Constitucional describió dichos aspectos en la sentencia T-058 de 2018, así:

"Siguiendo estas consideraciones, la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-951 de 2014, por medio de la cual se estudió el Proyecto de Ley Estatutaria "(p)or medio del cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", precisó que el núcleo esencial del derecho fundamental de petición comprende: i) la formulación de la petición; ii) la pronta resolución, iii) la respuesta de fondo y iv) la notificación al peticionario de la decisión. En concordancia, se ha precisado que sus elementos estructurales son: (i) el derecho de toda persona a presentar peticiones ante las autoridades por motivos de interés general o particular; (ii) la solicitud puede ser presentada de forma verbal o escrita; (iii) la petición debe ser formulada respetuosamente; (iv) la informalidad en la petición; (v) la prontitud en la resolución; y (vi) la competencia del Legislador para reglamentar su ejercicio ante organización privadas".

En este punto, valga hacer énfasis acerca de la preponderancia que detenta la prueba documental que acredita el efectivo enteramiento al peticionario de la respuesta generada por la entidad pública o el particular receptor de la petición, pues sin esta no es posible perfeccionar el núcleo esencial del derecho de petición, como lo ha manifestado la H. Corte Constitucional en sentencia T-149 de 2013:

"La constancia que logre obtener la entidad de la notificación de su respuesta al peticionario, constituye la prueba sobre la comunicación real y efectiva que exige la jurisprudencia para perfeccionar el núcleo esencial del derecho de petición, desde luego, siempre que la respuesta se ajuste a las exigencias que líneas atrás fueron desarrolladas.

A partir de esta reflexión, es claro que, si la entidad está obligada a tener una constancia de la comunicación con el peticionario para probar la notificación efectiva de su respuesta, con mayor razón el juez constitucional, para evaluar el respeto al núcleo esencial de tal garantía debe verificar la existencia de dicha constancia y examinar que de allí se derive el conocimiento real del administrado sobre la respuesta dada".

3. Del derecho de petición en el caso de las víctimas del conflicto armado.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, en el caso de las peticiones presentadas por las víctimas del conflicto armado de Colombia, la H. Corte Constitucional ha impuesto una carga adicional a las entidades para resolver sus solicitudes, ya que gozan de especial protección por parte del Estado.

En la sentencia T-025 de 2004, dicha Corporación señaló que, en las respuestas dadas a las peticiones presentadas por las víctimas de desplazamiento forzado, debe tenerse en cuenta que el Estado debe garantizar el restablecimiento de sus derechos, y por ello conviene observar una serie de condiciones especiales para resolver sus solicitudes ante cualquier entidad.

Ello, no solo en la medida que la Constitución Política otorgó protección constitucional al Derecho de Petición como un medio para garantizar la consecución de los fines esenciales del estado social de derecho, sino también porque de las peticiones presentadas por las víctimas de desplazamiento forzado su entrega oportuna y adecuada se debe propender por superar el estado de cosas inconstitucional en que se encuentran.

Tales posturas, han sido reseñadas en sentencia T-377 de 2017, la cual recopila lo dicho en, entre otras, sentencias T-839 de 2006, T-630 de 2009, T496 de 2007, T-745 de 2006 y Auto 099 de 2016 de la H. Corte Constitucional, respecto de la protección al derecho fundamental de petición en personas que han sido objeto del hecho victimizante de desplazamiento forzado.

Dentro de los requisitos que deben observarse, se enumeran los siguientes:

"(i) Contestar una solicitud de entrega de ayuda humanitaria con la simple indicación del trámite interno que debe adelantarse para conseguirla, no puede entenderse como una respuesta válida, que satisfaga el derecho fundamental de petición. Una contestación en esos términos constituye una violación del derecho a formular peticiones.

(ii) Frente a solicitudes de entrega de ayuda humanitaria, las autoridades deben responder indicando una fecha cierta en el que ésta será entregada en caso de que tengan derecho a ella. En todo caso, dicha fecha debe ser razonable y oportuna.

(iii) Las autoridades no pueden someter a la población desplazada a un "peregrinaje institucional" para acceder a sus derechos, por lo cual es necesario que reciban de ellas una atención definitiva y directa frente a su apremiante situación. Por lo tanto, es necesario evitar por parte de las autoridades respuestas evasivas o simplemente formales.

(iv) Para que las autoridades cumplan con su obligación de garantizar este derecho, es de "vital importancia" el adecuado manejo, registro y control de la información, con el fin de que las autoridades competentes tengan "pleno conocimiento de las solicitudes recibidas, su estado,

trámite y respuesta, así como de su comunicación efectiva al desplazado" (...)"

Bajo esos mismos criterios, la Corporación ha determinado que los anteriores requisitos van concatenados con la protección del derecho fundamental al debido proceso de una persona en víctima de desplazamiento forzado, en casos que la solicitud esté encaminada a la obtención de reconocimiento y entrega efectiva de los medios por los cuales se espera reestablecer sus derechos, como en el caso concreto, del otorgamiento de una indemnización por su situación particular como víctima de desplazamiento forzado.

Por ello, para prevenir vulnerar, adicional al derecho fundamental de petición, el debido proceso de una persona que eleva una solicitud ante una entidad estatal, como en el caso concreto la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, se debe tener en cuenta que se pone en riesgo o vulnera también el mínimo vital:

"(i) Cuando la entidad competente no reconoce, debiendo hacerlo, la ayuda humanitaria o la prórroga a la población desplazada que cumple con los requisitos para acceder a ella. Esta situación se presenta cuando, entre otras, las autoridades toman en cuenta requisitos, formalidad y apreciaciones que no corresponden con la situación en la que se encuentran quienes reclaman ayuda humanitaria, o cuando esas autoridades aducen formalidades o requisitos que no se encuentran en el ordenamiento jurídico.

4. Caso en concreto.

Descendiendo al caso en concreto, es posible evidenciar que los hechos que suscitaron el ejercicio de la acción de tutela, se encuentran relacionados con la petición 202360007062482 presentada el 3 de noviembre de 2023, en el que el accionante pretende que oficialicen el retiro de la medida cautelar.

En este punto es necesario mencionar que, pese a habersele notificado en debida forma a la accionada y, en consecuencia, requerirla a través de la providencia emitida el 5 de mayo de 2024, con el fin de que ejecutara la actividad a la que se refiere el artículo 19 del Decreto Ley 2591 de 1991, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, no presentó el informe al que se alude en tal norma.

Así pues, la situación descrita constituye el supuesto de hecho necesario para dar aplicación a los mandatos contenidos en el artículo 20 del Decreto Ley 2591 de 1991, en cuyo aparte pertinente de forma expresa se señala:

"PRESUNCION DE VERACIDAD. *Si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrara a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa".*

En este punto es pertinente mencionar que, si bien el accionante mencionó

que la petición se había elevado el día 3 de noviembre de 2023 ante la Agencia Nacional de Tierras por medio de la documental aportada se evidenció petición del 11 de diciembre de 2023 y constancia que parece ser de su radicación con fecha de envío del 15 de diciembre de 2023 al correo electrónico atencionalciudadano@ant.gov.co, en el cual se observó respuesta de dicha entidad del 18 de diciembre de 2023 indicando "su correo se radicó bajo el número 202362011970552 de fecha 18/12/2023..." , en razón a inconsistencias con la fecha de la radicación, la veracidad de la misma, aunado a la no respuesta de la Agencia Nacional de Tierras, este Despacho validó tal información en la página web oficial de la entidad en donde se constató número de radicado, fecha y que su estado actual es *En Trámite*.



Solicitud Web

No. Radicado:	202362011970552	Fecha Radicado:	2023-12-18 15:33:04.410
Remitente:	VICTOR JULIO LUNA ARDILA		
Asunto:	RETIRO MEDIDA CAUTELAR		
Dpto / Mpio:	MAGDALENA / PRADO_SEVILLA_ZONA BANANERA	E-mail:	VICTORLUNAARDILA@GMAIL.COM
Dirección:	VICTORLUNAARDILA@GMAIL.COM		
Tipo de Solicitud:	Peticion	Estado actual:	En Trámite
Dependencia Actual:	SUBDIRECCION DE ACCESO A TIERRAS POR DEMANDA Y DESCONGESTION		

Respuestas a la solicitud Web

No. Respuesta	Fecha Respuesta	Anexos
---------------	-----------------	--------

En tal sentido, al haberse demostrado que la solicitud se radicó el 18 de diciembre de 2023, y teniendo en cuenta que el término para resolverla se superó ampliamente, se ordenará a la Agencia Nacional de Tierras para que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia proceda a resolver la petición del 18 de diciembre de 2023 con radicado 202362011970552, sin que aquí se imponga algún sentido a la decisión, precisándose que la misma deberá ser notificada al peticionario dentro del mismo término.

Ello, entiendo en cuenta que la respuesta al derecho de petición no necesariamente debe ser positiva y accediendo a lo pretendido, sino que debe atender los puntos objeto de la petición y anunciar las razones por las cuales se accede o no a lo solicitado, como ha sido sostenido por la H. Corte Constitucional en, entre otras, sentencia T-044 de 2019 al considerar que:

"Esta Corporación ha destacado además que la satisfacción del derecho de petición no depende, en ninguna circunstancia de la respuesta favorable a lo solicitado. De modo tal se considera que hay contestación, incluso si la respuesta es en sentido negativo y se explican los motivos que conducen a ello. Así las cosas, se ha distinguido y diferenciado el derecho de petición del "el derecho a lo pedido", que se emplea con el fin de destacar que "el ámbito de protección constitucional de la petición se circunscribe al derecho a la solicitud y a tener una contestación para la misma, y en ningún caso implica otorgar la materia de la solicitud como tal."

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TRECE LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

- PRIMERO:** **AMPARAR** el derecho fundamental de petición invocado por el señor Víctor Julio Luna Ardila, quien actúa en causa propia, conforme lo antes expuesto.
- SEGUNDO:** **ORDENAR** a la Agencia Nacional de Tierras, para que a través de su director o de quien haga sus veces, dentro de **las 48 horas** siguientes a la notificación de esta providencia proceda a resolver la petición del 18 de diciembre de 2023 con radicado 202362011970552, sin que aquí se imponga algún sentido a la decisión, precisándose que la misma deberá ser notificada al peticionario dentro del mismo término.
- TERCERO:** **NOTIFICAR** la presente providencia a las partes a través de correo electrónico.
- CUARTO:** **ENVIAR** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, si en el término de ejecutoria esta decisión no es impugnada.

La Juez,

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

YUDY ALEXANDRA CHARRY SALAS

ALNR