

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE ARAUCA**  
**SALA ÚNICA DE DECISIÓN**



Magistrada Ponente:  
**LAURA JULIANA TAFURT RICO**

<b>PROCESO</b>	ACCIÓN DE TUTELA DE SEGUNDA INSTANCIA
<b>SENTENCIA</b>	GENERAL N° 069 – SEGUNDA INSTANCIA N° 055
<b>ACCIONANTE</b>	MARTHA VIVIANA CARVAJALINO VILLEGAS en su condición de PROCURADORA 31 JUDICIAL II AMBIENTAL Y AGRARIA DE ARAUCA y en nombre de la COMUNIDAD CAMPESINA DE LOS MANANTIALES – VEREDA SINAI
<b>ACCIONADOS</b>	AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS y MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL
<b>VINCULADOS</b>	INSPECCIÓN DE POLICÍA DE ARAUCA, GOBERNACIÓN DE ARAUCA, ALCALDÍA DE ARAUCA, PERSONERÍA MUNICIPAL DE ARAUCA, UNIDAD DE GESTIÓN TERRITORIAL DE VILLAVICENCIO (UGT) Y DEYCY ERENA LÓPEZ, LÍDER DE LA COMUNIDAD VEREDAL LOS MANANTIALES
<b>RADICADO</b>	81-001-31-03-001-2022-00060-01
<b>RADICADO INTERNO</b>	2022-00162
<b>TEMAS Y SUBTEMAS</b>	LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA - DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN.

Aprobado por Acta de Sala **No. 257**

Arauca, Arauca, veintinueve (29) de junio de dos mil veintidós (2022)

### **I. OBJETO DE LA DECISIÓN**

Procede la Sala a resolver la *impugnación* interpuesta por la accionante y la **AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS**, frente al fallo proferido el doce (12) de mayo de 2022 por el Juzgado Civil del Circuito de Arauca, que concedió el amparo únicamente del derecho fundamental de *petición*, dentro de la acción de tutela que instauró **MARTHA VIVIANA CARVAJALINO VILLEGAS**, en calidad de Procuradora 31 Judicial II Ambiental y Agraria de Arauca, y actuando en nombre de la comunidad campesina ocupante del predio Los Manantiales, ubicado en la vereda el Sinaí del municipio de Arauca, en contra de la **AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS** y el **MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**.

### **II. ANTECEDENTES**

#### **2.1. La tutela en lo relevante**

Refirió la accionante que intervino en el proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho del fundo denominado “Los Manantiales”, ubicado en la vereda El Sinaí del municipio de Arauca y de propiedad de José Ramón Parra Cabriles; que el 18 de noviembre de 2020 la Inspección de Policía de Arauca le informó que dicho predio se encuentra ocupado por 42 familias campesinas que ejercen actividades de explotación agropecuaria, quienes están requiriendo la intervención de las entidades competentes, para estudiar la viabilidad legal y administrativa de adquirir el terreno por donación o venta del Estado y evitar así el desalojo y la causación de perjuicios, pues son muchas las hectáreas de terreno que están siendo utilizadas para cultivos de pancoger.

Con el objetivo de lograr la oportuna intervención de la autoridad competente en el conflicto agrario, mediante oficio S-2021-003300 del 27 de enero de 2021 en su calidad de procuradora, solicitó a la Dirección de Acceso a Tierras de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), lo siguiente:

*“[...] Esta procuradora considera necesario que la presencia que la Agencia haga en el territorio permita además a las autoridades públicas locales conocer la oferta institucional y los mecanismos que permiten promover los propósitos constitucionales del acceso progresivo a la propiedad de la tierra, a los campesinos y a los propietarios y poseedores de la tierra entender las formas de activar las rutas administrativas y construir una relación directa y permanente de las comunidades campesinas, sujetos de especial protección constitucional con la máxima autoridad de las tierras de la nación.*

*Conforme lo expuesto ruego a usted disponer lo necesario para atender a la comunidad de la vereda El Sinaí, para el efecto este despacho suministra el correo de la señora Deycy López [deycylopez98@gmail.com](mailto:deycylopez98@gmail.com), quien ha solicitado a este despacho procurar lo necesario para que la administración escuche sus solicitudes y brinde el acompañamiento necesario”.*

Mediante oficio 20214100126291 del 16 de febrero de 2021 la ANT le informó que había solicitado a la Unidad de Gestión de Tierras (UGT) Villavicencio atender lo solicitado, por lo que por escrito S-2021-008686 del 9 de marzo de 2021, informó a la UGT el número celular de contacto de la señora Deycy López, líder de la comunidad campesina, y resaltó la importancia de que la ANT adelantara una jornada de trabajo con la comunidad campesina ocupante del predio Los Manantiales, con el fin de que se presente la oferta institucional y el apoyo y asesoría necesarios para promover los

mecanismos y programas de acceso a tierras como el subsidio integral y la línea especial de crédito.

Indicó que por oficio 20217800397411 de 23 de abril de 2021 la UGT Oriente le comunicó que en conversación con la señora Deycy López, se programó el 5 de mayo de 2021 para realizar una jornada de trabajo; no obstante, a través de oficio 20211001418761 del 26 de octubre de 2021 la ANT le informó que por causa de las movilizaciones sociales, el paro y las condiciones de seguridad no había podido adelantar la citada actividad.

El 13 de enero de 2022, la señora Deycy Erena López, a través de correo electrónico, pidió a la ANT adelantar la visita al predio Los Manantiales, del cual le remitió copia, razón por la cual por oficio S-2022-002493 del 14 de enero de 2022, se dirigió a la ANT para insistir en la solicitud de apoyo, acompañamiento y asesoría a la comunidad campesina de la vereda El Sinaí.

En audiencia pública celebrada el 21 de enero de 2021 se profirió decisión dentro del trámite policivo, que amparó los derechos reclamados por el querellante, pero “*supeditó*” el desalojo de los campesinos hasta tanto la Agencia Nacional de Tierras los reubique o realice “*procedimiento de compra*” del predio Los Manantiales, determinación contra la cual se concedió vía tutela el recurso de apelación formulado por el querellante, que fue resuelto por el Gobernador de Arauca mediante Resolución 218 de 27 de enero de 2022, en el sentido de modificar la de primera instancia, para establecer un plazo para la diligencia de desalojo, así:

*“[...] SEGUNDO: La diligencia de desalojo de los campesinos se llevará a cabo una vez venza el plazo de cuatro (4) meses contados a partir de la fecha de la presente decisión, plazo dentro del cual la Agencia Nacional de Tierras, reubicará o realizará el procedimiento “Oferta de Compra” del predio denominado Los Manantiales, comprendido dentro de los siguientes linderos generales: [...], o la reubicación de las 42 familias, por las razones expuestas en las consideraciones de esta decisión respecto de la confianza legítima”.*

A través de escrito S-2022-011895 del 10 de febrero de 2022 dio traslado a la ANT del fallo policivo y solicitó “*el acompañamiento a esta comunidad de la vereda el SINAÍ en el proceso de lanzamiento, brindándole apoyo y asesoría, promoviendo los*

*mecanismos y programas de acceso a tierras como el subsidio integral de acceso a tierras, la línea especial de crédito para acceso a tierras u otros medios propios de su gestión institucional”.*

Como quiera que la señora Deycy Erena López el 25 de febrero de 2021 le informó que el Banco Agrario le había explicado las pocas probabilidades de acceder a un crédito, mediante oficio S-2022-014014 del 17 de febrero de 2021 pidió al Banco Agrario de Colombia- BAC, como entidad operadora de la línea especial de crédito (LEC) con tasa subsidiada para la compra de tierras para uso agropecuario para los pequeños productores y mujer rural de bajos ingresos y otras líneas especiales de crédito para pequeños agricultores de Finagro, acompañamiento a la comunidad campesina ocupante del predio Los Manantiales; ante lo cual dicha entidad bancaria le indicó que se encontraba coordinando con la señora Deycy Erena López la asesoría y atención a la comunidad y recordó que para ser beneficiario de la LEC se debe acreditar la inclusión en el Registro de Sujetos de Ordenamiento Social de la Propiedad (RESO), administrado por la ANT, y ser identificado como “*Sujeto de acceso a tierra y formalización a título gratuito*” o “*Sujeto de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito*”.

El 1 de marzo de 2022 se llevó a cabo una mesa de trabajo con la UGT Nor-Oriente y la ANT, en donde expresó la urgencia de que se adelantaran las actividades misionales requeridas desde enero, en particular la necesidad de realizar las gestiones tendientes a inscribir en el RESO a la comunidad, dada la exigencia de este requisito para que la misma pueda acceder a la línea especial de crédito para compra de tierras y avanzar en la negociación voluntaria sobre el predio, además de ser el instrumento previsto para la ejecución de los programas de acceso a tierras.

El 23 de marzo de 2022 mediante oficio S-2022-028811, requirió a la ANT para que diera cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 15 del Decreto 902 de 2017, adoptando las medidas necesarias con el fin de que se adelante el diligenciamiento del Formularios de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento (FISO) y su posterior evaluación para ingresar a la comunidad objeto de esta solicitud en el Registro de Sujetos de Ordenamiento Social de la Propiedad (RESO).

El 30 de marzo y el 25 de abril la señora Deycy Erena López le manifestó su preocupación en tanto la ANT no había adelantado la jornada de trabajo acordada con la comunidad.

Por lo anterior, resaltó la accionante que **“se trata en el asunto de que la autoridad agraria adelante las actuaciones previstas por la ley de forma oportuna, para que los sujetos de especial protección constitucional a los que se refiere la solicitud de amparo, puedan hacer uso de los instrumentos agrarios dirigidas a proteger y promover la economía campesina”**<sup>1</sup>, que “no se trata de lograr por el medio judicial constitucional el reconocimiento de un derecho en relación con el predio que ocupan, sino la ejecución de una actuación misional que permita a la comunidad campesina acceder a la oferta institucional de acceso a tierras. Para tal atención desde enero de 2021 se solicitó a la ANT presentar a la comunidad la atención integral necesaria en el asunto, sin que a la fecha exista una respuesta efectiva o una actuación administrativa en curso”<sup>2</sup>.

Por lo anterior, pide el amparo de los derechos de *“petición, plazo razonable de la actuación administrativa agraria como componente especial del derecho al debido proceso, el carácter fundamental del derecho al acceso progresivo a la propiedad de la tierra, y la dignidad humana [...] de la comunidad campesina ocupante del predio **Los Manantiales** ubicado en la vereda Sinaí, Municipio de Arauca”* y, en consecuencia, se ordene a la **AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS** que dentro del *“improrrogable plazo de 15 días adelante el diligenciamiento de los formularios de inscripción de sujetos de ordenamiento-FISO y proceda a identificar a los sujetos de ordenamiento, a su valoración y a su inclusión en el Registro de Sujetos de Ordenamiento- RESO en caso de que proceda en los términos dispuesto por la ley”*, y que *“una vez incluidos en el RESO, para los sujetos que reúnan las condiciones, en ejercicio de su labor de coordinación del sistema nacional de reforma agraria en el subsistema de acceso a tierras, preste el acompañamiento necesario a la comunidad para que acceda a la oferta institucional del Estado”*<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Cuaderno del Juzgado. 11EscritoTutela. F. 13.

<sup>2</sup> Ibid. F. 16.

<sup>3</sup> Ibid. F. 21.

Aportó las siguientes pruebas: **(i)** Manual Finagro – Título Cuarto sobre Líneas Especiales de Crédito (LEC) con tasa subsidiada<sup>4</sup>; **(ii)** oficio 20214100126291 del 16 de febrero de 2021 por el cual la ANT le informó a la Procuradora que había solicitado a la UGT Villavicencio coordinar una jornada de trabajo con las personas que ocupan el predio Los Manantiales, para explicarles todos los mecanismos institucionales de acceso a tierras<sup>5</sup>; **(iii)** oficio 20217800397411 de 23 de abril de 2021 por el cual la UGT Oriente le comunicó a la Procuradora que en comunicación con la líder de la comunidad campesina Deycy López, se programó el 5 de mayo de 2021 para realizar una jornada de trabajo<sup>6</sup>; **(iv)** oficio 20211001418761 del 26 de octubre de 2021 de la ANT mediante el cual informó a la Procuradora que debido a las marchas, manifestaciones y movilizaciones sociales convocadas por el Comité del Paro, no fue posible realizar la jornada de socialización programada para el 5 de mayo de 2021 con la comunidad campesina de la vereda El Sinaí<sup>7</sup>; **(v)** correo electrónico de 13 de enero de 2022 dirigido por Deycy López a la Procuradora<sup>8</sup>; **(vi)** diligencia de audiencia pública de “toma de decisión” realizada el 21 de enero de 2021 dentro del proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho<sup>9</sup>; **(vii)** Resolución 218 de 27 de enero de 2022 mediante la cual el Gobernador de Arauca resolvió recurso de apelación dentro del proceso policivo<sup>10</sup>; **(viii)** oficio No. 103-2022 de 25 de febrero de 2022 suscrito por una profesional senior del Banco Agrario y dirigido a la Procuradora, mediante el cual le suministró información sobre la línea especial de crédito con tasa subsidiada para la compra de tierras por parte de la comunidad campesina de la vereda Los Manantiales<sup>11</sup>; **(ix)** oficios de 15 de marzo de 2022 dirigidos por la Gobernación de Arauca al enlace de ANT para que adelante las actuaciones necesarias para dar cumplimiento a la Resolución 218 de 27 de enero de 2022 dentro del proceso policivo<sup>12</sup>; **(x)** oficio S-2022-002493 de 14 de enero de 2022, mediante el cual la Procuradora solicitó a la UGT Nor-Oriente apoyo, acompañamiento y asesoría a la comunidad campesina de la vereda El Sinaí municipio de Arauca<sup>13</sup>; **(xi)** oficio S-2022-011894 de 10 de febrero de 2022 por el cual la Procuradora solicitó a la Alcaldía Municipal de Arauca que articule y coordine las medidas necesarias para dar

<sup>4</sup> Cuaderno del Juzgado. 05AnexoTutela1. F. 1 a 67.

<sup>5</sup> Cuaderno del Juzgado. 05AnexoTutela1. F. 73

<sup>6</sup> Cuaderno del Juzgado. 05AnexoTutela1. F. 74

<sup>7</sup> Cuaderno del Juzgado. 05AnexoTutela1. F. 71 y 72

<sup>8</sup> Cuaderno del Juzgado. 07AnexoTutela3. F. 2.

<sup>9</sup> Cuaderno del Juzgado. 07AnexoTutela3. F. 5 a 13.

<sup>10</sup> Cuaderno del Juzgado. 07AnexoTutela3. F. 19 a 26.

<sup>11</sup> Cuaderno del Juzgado. 05AnexoTutela1. F. 68 a 70

<sup>12</sup> Cuaderno del Juzgado. 05AnexoTutela1. F. 76 y 77

<sup>13</sup> Cuaderno del Juzgado. 09AnexoTutela5. F. 29 a 30.

cumplimiento a la Resolución 218 de 27 de enero de 2022<sup>14</sup>; **(xii)** oficio S-2022-011895 del 10 de febrero de 2022 por el cual la Procuradora dio traslado a la ANT del fallo policivo y solicitó “*el acompañamiento a esta comunidad de la vereda el SINAI en el proceso de lanzamiento, brindándole apoyo y asesoría, promoviendo los mecanismos y programas de acceso a tierras como el subsidio integral de acceso a tierras, la línea especial de crédito para acceso a tierras u otros medios propios de su gestión institucional*”<sup>15</sup>; **(xiii)** oficio S-2022-014016 de 17 de febrero de 2022 de la Procuradora y dirigido a la Personería de Arauca en procura de obtener acompañamiento para la comunidad del predio Los Manantiales - proceso policivo lanzamiento por ocupación de hecho<sup>16</sup>; **(xiv)** oficio S-2022-028811 de 23 de marzo de 2022, mediante el cual al Procuradora requirió a la ANT “*diligenciamiento FISO evaluación inscripción RESO comunidad campesina vereda SINAI municipio de Arauca*”<sup>17</sup>; **(xv)** documentos sobre censo de las familias asentadas en el predio Los Manantiales<sup>18</sup>; **(xvi)** documentos del proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho del predio Los Manantiales y adelantado por su propietario José Ramón Parra Cabriles<sup>19</sup>.

## 2.2. Sinopsis procesal

Presentada el 26 de abril de 2022 la acción constitucional, correspondió inicialmente al Juzgado Segundo Penal del Circuito de Arauca, cuya titular una vez manifestó su impedimento para conocerla por la causal 1 del artículo 56 de la Ley 906 de 2004, fue asignada por reparto al Juzgado Civil del Circuito de Arauca, autoridad judicial que mediante auto del 29 de abril de 2022<sup>20</sup> la admitió y dispuso vincular a la Inspección de Policía de Arauca, Gobernación de Arauca, Municipio de Arauca, Personería Municipal de Arauca, Unidad de Gestión Territorial de Villavicencio (UGT), Deycy Erena López, Líder de la Comunidad vereda Los Manantiales e intervinientes en el proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho adelantado por José Ramón Parra Cabriles.

---

<sup>14</sup> Cuaderno del Juzgado. 09AnexoTutela5. F. 31 a 32

<sup>15</sup> Cuaderno del Juzgado. 09AnexoTutela5. F. 33 a 34

<sup>16</sup> Cuaderno del Juzgado. 09AnexoTutela5. F. 39 a 41.

<sup>17</sup> Cuaderno del Juzgado. 09AnexoTutela5. F. 42 y 43.

<sup>18</sup> Cuaderno Del Juzgado. 06anexotutela2.

<sup>19</sup> Cuaderno del Juzgado. 08AnexoTutela.

<sup>20</sup> Cuaderno del Juzgado. 19AdmiteTutela.

Notificada la admisión, las entidades llamadas al proceso se pronunciaron en los siguientes términos:

### **2.2.1. Gobernación de Arauca<sup>21</sup>**

Informó que se atenia a lo que se probara y decidiera en el presente trámite constitucional.

### **2.2.2. Inspección de Policía de Arauca<sup>22</sup>**

Manifestó que ciertamente conoció del proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho formulado por el señor José Ramón Parra Cabriles, dentro del cual el 21 de enero de 2021 se profirió decisión; no obstante, en cumplimiento de un fallo de tutela que la invalidó por no concederse contra la misma recurso alguno, el 11 de enero de 2022 se emite nuevamente el fallo contra el cual se concedió el recurso de apelación, que fue desatado por el Gobernador de Arauca mediante Resolución 218 de 27 de enero de 2022; que el 3 de febrero de 2022 notificó a la Agencia Nacional de Tierras de las citadas decisiones, encontrándose a la espera de las directrices que disponga para su cumplimiento. Remitió copia digital del proceso policivo.

### **2.2.3. Deycy Erena López<sup>23</sup>**

Adujo que es la líder de la comunidad campesina que ocupa el predio Los Manantiales, ubicado en la vereda El Sinaí del municipio de Arauca, pidió que se acceda a las pretensiones de la tutela y, por tanto, se ordene al Gobierno que les brinde la oportunidad de adjudicación y/o compra de los terrenos que ocupan, así como garantías para seguir trabajando la tierra.

Explicó que son 42 familias, que superan las 200 personas, quienes se encuentran ocupando el fundo Los Manantiales de manera pacífica y con el objeto de cultivar la tierra para su sustento y comercialización, pues en la actualidad existen más 150 hectáreas produciendo un aproximado de 20 toneladas de plátano, y otro

---

<sup>21</sup> Cuaderno del Juzgado. 25RespuestaGobernacionArauca.

<sup>22</sup> Cuaderno del Juzgado. 26RespuestaInspeccion.

<sup>23</sup> Cuaderno de Juzgado. 27RespuestaLiderComunidad

tanto de maíz y cultivos frutales; que la Procuradora les ha informado que a través de las instituciones gubernamentales pueden obtener asesoría y acompañamiento para vincularse a programas de acceso a tierras con subsidio integral y a la línea especial de crédito, en atención a que son personas en condiciones de vulnerabilidad por ser en su mayoría víctimas de desplazamiento forzado, por lo que piden la activación de tales instrumentos para evitar ser desalojados, dado que su interés es seguir trabajando la tierra y ponerla a producir.

Refirió que los ocupantes del predio están en la disposición de llegar a un acuerdo conciliatorio con el propietario para celebrar por lo menos un contrato mientras se toman decisiones de fondo que no impliquen el desalojo. Que el propietario está en la disposición de enajenar el terreno, solo que no cuentan con los recursos para adquirirlo.

#### **2.2.4. Municipio de Arauca<sup>24</sup>**

Advirtió que dado el carácter subsidiario de la acción de tutela, esta no es el medio para reclamar el cumplimiento de la Resolución 218 de 27 de enero de 2022 proferida por el Gobernador de Arauca, dado que para ello está previsto el “*medio de control de Cumplimiento que permite exigir o demandar el cumplimiento de una ley o un acto administrativo por parte de la entidad o autoridad a la que le corresponda cumplir, esto de acuerdo a lo ceñido a la ley 393 de 1997*”; y que carece de legitimación en la causa por pasiva por no ser de su competencia lo pretendido por la accionante.

#### **2.2.5. Agencia Nacional de Tierras<sup>25</sup>**

Comenzó por recordar las funciones que le fueron asignadas por el Decreto 2363 de 2015; que, de conformidad con lo informado por la Unidad de Gestión Territorial Nororiental (UGT), si bien se había programado para los días 25 a 30 de abril de 2022 una jornada de socialización de programas, apoyo y asesoramiento para las 42 familias pertenecientes a la comunidad campesina ocupante del predio Los

---

<sup>24</sup> Cuaderno del Juzgado. 28RespuestaMunicipioArauca.

<sup>25</sup> Cuaderno del Juzgado. 29RespuestaAgenciaNacionalTierras.

Manantiales, debido a problemas de logística tuvo que ser reprogramada para los días 10 a 14 de mayo, lo cual fue informado el 4 de mayo de 2022 a la Procuradora.

Manifestó que la petición elevada por la Procuradora mediante oficio S-2022-028811 del 23 de marzo de 2022, sobre iniciar el procedimiento para incluir a la comunidad de los Manantiales en el Registro de Sujetos de Ordenamiento Social de la Propiedad (RESO), fue resuelta por la Subdirección de Sistemas de Información de Tierras a través del radicado 20222200396291 de 12 de abril de 2022<sup>26</sup>, notificado el 20 de abril de 2022, indicándole, entre otros, que la Comisión Nacional del Crédito Agrario mediante Resolución 5 de 2021 “*Por la cual se establece el Plan Anual de ICR y LEC para el año 2021 y otras disposiciones*” eliminó el requisito de inclusión al RESO como condicionante para el acceso a la Línea Especial de Crédito (LEC), y dispuso lo siguiente: “*...Podrán acceder a esta línea los pequeños productores y las personas naturales o jurídicas definidas en los artículos 4 y 5 del Decreto Ley 902 de 2017...*”, por lo que las personas que cumplan con los requisitos de las citadas disposiciones normativas, puedan acceder a la LEC aun cuando no se encuentren incluidos en el Registro de Sujetos de Ordenamiento RESO, ampliando de forma significativa el accionar para la destinación de los recursos del crédito; por lo tanto, en el presente caso no existe vulneración al derecho fundamental de petición, dado que la dependencia competente atendió el requerimiento dentro del término que legal.

Sobre la pretensión de que se ordene el desarrollo de una jornada de diligenciamiento de Formularios de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento (FISO) en un término de 15 días, estimó que contrariaba lo dispuesto en la Resolución 87126 de 2021 “*Por la cual se modifica el Reglamento Operativo para la incorporación de personal al Registro de Sujetos de Ordenamiento Social de la Propiedad (RESO)*”, expedida por la ANT y que contempla que las jornadas FISO se realizan únicamente bajo el procedimiento RESO por Planificación Dirigida, que “*se implementa de manera gradual y progresiva en los municipios o zonas de intervención, teniendo en cuenta la situación de seguridad del territorio, la cantidad de bienes identificados e incorporados en el Fondo de Tierras, los solicitantes inscritos en el RESO o que hayan diligenciado el FISO y estén en procesos de definir su inclusión en el Registro de Sujetos de Ordenamiento RESO*”.

---

<sup>26</sup> Cuaderno del Juzgado. 29RespuestaAgenciaNacionalTierras. F. 28 a 31.

Por consiguiente, una vez definidos los municipios o zonas de intervención, a través de la política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, las dependencias misionales de la ANT encargadas de su implementación realizarán una convocatoria de los solicitantes para el diligenciamiento del FISO, y para todos estos casos, el diligenciamiento del FISO se realizará bajo la etapa administrativa denominada Jornadas FISO – Jurídicas. Una vez esto, la Subdirección de Sistemas de Información de Tierras realizará la valoración, determinando si la solicitud cuenta con los requisitos necesarios para definir su inclusión en el RESO, con su correspondiente calificación; y que en todo caso toda esta información sería socializada en las jornadas de trabajo programadas con la comunidad campesina de los Manantiales.

### **2.2.6. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural<sup>27</sup>**

Alegó que carecía de legitimación en la causa por pasiva, porque revisado el sistema físico y electrónico del Ministerio, no existe evidencia que demuestre que la Procuradora 31 Judicial II Ambiental y Agraria haya requerido de esa entidad actuación administrativa alguna relacionada con los hechos que dieron origen a la presente acción de tutela.

### **2.2. La decisión recurrida<sup>28</sup>**

Mediante providencia del 12 de mayo de 2022, el Juzgado Civil del Circuito de Arauca, luego de retomar los antecedentes procesales y citar la jurisprudencia sobre el acceso progresivo a la tierra y población campesina y sobre los derechos fundamentales de petición y debido proceso administrativo, resolvió:

**PRIMERO: CONCEDER** el amparo al derecho fundamental de petición solicitado por la señora MARTHA VIVIANA CARVAJALINO VILLEGAS en calidad de PROCURADORA 31 JUDICIAL II AMBIENTAL Y AGRARIA, conforme a lo anotado en la parte considerativa.

**SEGUNDO: NEGAR POR IMPROCEDENTE** las pretensiones contenidas en el inciso 2 y 3 de conformidad con lo dispuesto en la parte considerativa del presente proveído.

**TERCERO: ORDENAR** a la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS – ANT para que en el término de 4 meses proceda a resolver de fondo sobre la COMPRA Y/O REUBICACIÓN a las familias, o realizando el procedimiento de oferta de compra del predio Los

<sup>27</sup> Cuaderno del Juzgado. 30RespuestaMinisterioAgricultura.

<sup>28</sup> Cuaderno del Juzgado. 34FalloTutela.

Manantiales, teniendo en cuenta las indicaciones contenidas en los numerales segundo y tercero de esta acción tutelar.

**CUARTO: ORDENAR** a la Inspección de Policía de Arauca, SUSPENDER por el término señalado en precedencia el desalojo hasta tanto la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS – ANT, proceda a resolver de fondo sobre la COMPRA Y/O REUBICACIÓN de las familias.

**QUINTO: ORDENAR** a la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS – ANT., para que en el término de 15 días, allegue informe respecto de las actuaciones que adelante. En igual sentido deberá responder a la PROCURADORA 31 JUDICIAL II AMBIENTAL Y AGRARIA.

**SEXTO: CONMINAR** a la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS – ANT para que conteste las peticiones que le sean allegadas en los términos que estipula la ley, teniendo en cuenta el debido proceso administrativo y el acceso a la administración de justicia (Subraya fuera de texto).

Para adoptar la anterior decisión estimó que si bien la ANT por 20226200272382 de 12 de abril de 2022, notificado el 20 abril, respondió la petición elevada el 23 de marzo de 2022 por la Procuradora, dicha respuesta fue meramente de trámite, pues no se pronunció de fondo y congruente respecto a la pretensión relacionada con adelantar el diligenciamiento del FISO y su posterior evaluación para ingresar a la comunidad objeto de esta solicitud en el RESO, “*máxime cuando se evidenció que indudablemente la respuesta a la petición no fue de fondo mediante acto administrativo definitorio o por lo menos concretar la situación frente al trámite, es decir, emitir una respuesta preparatoria*”.

Respecto a las pretensiones contenidas en el inciso 1 y 2 sobre el “*diligenciamiento de los formularios de inscripción de sujetos de ordenamiento-FISO y proceda a identificar a los sujetos de ordenamiento, a su valoración y a su inclusión en el Registro de Sujetos de Ordenamiento- RESO*” y “*se ordene a la ANT que dentro del improrrogable plazo de 15 días, adelante el diligenciamiento de los formularios de inscripción de sujetos de ordenamiento-FISO y proceda a identificar a los sujetos de ordenamiento, a su valoración y a su inclusión en el Registro de Sujetos de Ordenamiento- RESO en caso de proceda en los términos dispuesto por la ley*”, constató que dentro del curso de la acción tutelar la ANT remitió el 4 de mayo de esta anualidad correo electrónico a la accionante dando a conocer el cronograma de actividades a desarrollarse con la población que ocupa el predio “*Los Manantiales*”, por lo que consideró que la ANT se encontraba realizando las gestiones pertinentes conforme fue ordenado mediante en la Resolución No. 218 del 27 de enero de 2022 por el Gobernador de Arauca dentro del proceso policivo de lanzamiento por ocupación de

hecho, sin que fuera viable la intervención del juez constitucional, dado que se trata de una situación que debe ser coordinada entre los entes estatales dentro del cual el referido trámite se encuentra en curso.

## **2.4. La impugnación**

### **2.4.1. De la accionante<sup>29</sup>**

Inconforme con la decisión, la tutelante la *impugnó*, oportunidad en la cual aclaró que no interpuso la tutela para que se ordenara a la ANT que *“compre y/o reubique a las familias del predio los manantiales y suspenda los efectos del juicio de lanzamiento por ocupación de hecho hasta tanto la entidad haya dado cumplimiento a lo anterior”* como, al parecer, lo interpretó el juez de primera instancia, quien al conceder el amparo del derecho fundamental de petición, incluso, extendió sus efectos a cómo debería ser la respuesta.

Que formuló esta acción para que se protegieran los derechos de la comunidad campesina que está asentada en el fundo Los Manantiales y, por tanto, se ordene a la autoridad agraria que *“adelante las actuaciones previstas por la ley de forma oportuna, para que los sujetos de especial protección constitucional a los que se refiere la solicitud de amparo, puedan hacer uso de los instrumentos agrarios dirigidas a proteger y promover la economía campesina y realizar sus derechos”*, en otras palabras, que *“se ordene a la ANT que en el caso concreto adelante el procedimiento para identificar los sujetos beneficiario de la política agraria y ofertarles un ruta precisa para superar el conflicto agrario en el que está inmersa”*.

Agregó que *“no existe ninguna actuación administrativa en curso que permita a la comunidad ser identificada, valorada, y de reunirse los requisitos, inscrita en el RESO. Que tampoco hay ninguna actuación administrativa que precise la decisión de la entidad de ofertar de forma cierta alguno de los programas de acceso a tierras que prevé la ley, por lo que materialmente hay una negativa a atender de forma efectiva la situación de la comunidad”*.

---

<sup>29</sup> Cuaderno del Juzgado. 36ImpugnacioFalloTutelaProcuradora.

Citó apartes de las sentencias SU-426 de 2016 y SU-213 de 2021 sobre el acceso progresivo a la tierra y el territorio en favor de los campesinos, previo cumplimiento de los requisitos legales y el deber de las autoridades agrarias de no evadir su labor misional.

#### **2.4.2. De la Agencia Nacional de Tierras<sup>30</sup>**

Alegó que el *a quo* constitucional se extralimitó en sus funciones porque le ordena resolver de forma positiva un procedimiento administrativo que no se ha iniciado y la exhorta a presentar oferta de compra de un predio sin la verificación de las condiciones legales y a reubicar a los ocupantes irregulares, pese a que la Agencia no tiene esa facultad, máxime que tales actuaciones no fueron pretendidas en el escrito de tutela ni en el derecho de petición amparado.

Explicó que para iniciar un proceso de compra de predio privado se deben agotar previamente dos etapas, una primera etapa de verificación de requisitos subjetivos a través del diligenciamiento del FISO, que no otorga derechos reales, y, una segunda etapa de verificación de requisitos objetivos, en este caso, validar si el predio puede ser objeto de compra, para lo cual, debe cumplir con algunos requisitos especiales como estar dentro de la zona rural del municipio; no exceder la medida de la UAF para el municipio; no estar indebidamente ocupado como ocurre en este caso; el propietario debe estar de acuerdo con la venta; los posibles beneficiarios son quienes deben postular el bien inmueble, entre otros.

Para el caso, la comunidad campesina de Los Manantiales todavía no ha diligenciado el formulario FISO, lo cual pueden hacer directamente en los puntos de atención de la entidad, por lo que no es dable que por esa vía se ordene a la Agencia presentar oferta de compra del inmueble, cuando no se ha verificado el cumplimiento de los requisitos legales; que el diligenciamiento o realización de jornadas FISO para la inscripción colectiva de personas *“no está permitida en la normativa de la Agencia Nacional de Tierras, sino hasta que se realice una convocatoria pública en el respectivo municipio, conforme al orden de priorización de las zonas focalizadas y no focalizadas.*

---

<sup>30</sup> Cuaderno del Juzgado. 38ImpugnacionFalloTutelaAgenciaNacionalTierras.

*Sin embargo, las familias se pueden acercar a los distintos puntos de atención de esta Entidad para requerir orientación y diligenciar directamente el FISO”.*

Que de conformidad con el Decreto 2363 de 2015 la Agencia Nacional de Tierras no tiene la función de reubicar a las personas o familias que ocupan indebidamente el predio Los Manantiales, dado que ello corresponde a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a través del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y los recursos del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas, en los términos de la Ley 1448 de 2011 y el numeral 13, artículo 3 del Decreto 4802 de 2011.

Insistió que por oficio 20222200396291 de 12 de abril de 2022, notificado el 20 de abril, dio respuesta al requerimiento de la Procuradora sin que sea dable afirmar que se vulneró el derecho fundamental de petición, porque no se atendió favorablemente lo solicitado; que en todo caso, el 12 de mayo de 2022 se llevó a cabo una jornada de trabajo con la comunidad campesina y con la participación del Personero Municipal de Arauca y la UGT donde se explicó con claridad la oferta institucional de acceso a tierras, requisitos legales y proceso técnico-jurídico, el Registro de Sujetos de Ordenamiento Social (RESO) y diligenciamiento del formulario de inscripción FISO.

Por lo anterior, pidió revocar el fallo porque la Agencia atendió la petición y realizó la jornada de socialización, que fue concertada con la misma accionante y las 42 familias. Además, ante la imposibilidad de “reubicar” y comprar el predio, se realizó una reunión con la Gobernación para buscar alternativas para ayudar a la comunidad.

### **III. CONSIDERACIONES**

#### **3.1. Competencia**

Es competente este Tribunal para desatar la impugnación formulada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, reglamentario del artículo 86 de la Carta Política.

### **3.2. Problema jurídico**

Corresponde a esta Corporación determinar si es procedente ratificar la orden del *a quo* que amparó el *derecho fundamental de petición* invocado por la accionante, o si, por el contrario, se debe revocar el amparo deprecado.

### **3.3. Examen de procedibilidad de la acción de tutela**

#### **3.3.1. Legitimación por activa**

Según el artículo 86 de la Constitución Política, toda persona podrá presentar acción de tutela ante los jueces para la protección inmediata de sus derechos fundamentales.

De otra parte, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, regula la legitimación para el ejercicio de la acción constitucional de tutela, así: **(i)** a nombre propio; **(ii)** a través de representante legal; **(iii)** por medio de apoderado judicial; o **(iv)** mediante agente oficioso. El inciso final de esta norma, también establece que el Defensor del Pueblo y los personeros municipales pueden ejercerla directamente.

Cuando la acción de tutela es interpuesta por intermedio de agente oficioso, la jurisprudencia constitucional ha señalado los siguientes elementos normativos: **(i)** el agente oficioso debe manifestar que está actuando como tal; **(ii)** del escrito de tutela se debe poder inferir que el titular del derecho está imposibilitado para ejercer la acción de tutela, ya sea por circunstancia físicas o mentales; **(iii)** la informalidad de la agencia, pues esta no implica que deba existir una relación formal entre el agente y los agenciados; **(iv)** la ratificación de lo actuado dentro del proceso<sup>31</sup>.

Los dos primeros elementos, es decir la manifestación del agente y la imposibilidad del agenciado para actuar son constitutivos y necesarios para que opere esta figura. El tercer elemento es de carácter interpretativo y el cuarto que versa sobre la ratificación, refiere a cuando el agenciado ha realizado actos positivos e inequívocos, esta actitud permite sustituir al agente.

---

<sup>31</sup> Sentencias T-109 de 2011, T-531 de 2002, T-452 de 2001, T-342 de 1994, T-414 de 1999.

La Corte Constitucional respecto de la legitimación en la causa por activa en las acciones de tutela, ha expresado:

**“Esta Corporación ha señalado que no obstante la informalidad que se predica de la acción de tutela, la misma debe cumplir con unos requisitos mínimos de procedibilidad, dentro de ellos se encuentra el de legitimación por activa o titularidad para promoverla. En tal sentido, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que, como regla general, solamente el titular de un derecho fundamental se encuentra habilitado para solicitar el amparo constitucional del mismo, bien sea que lo haga en forma directa o por intermedio de su representante o apoderado. Según los enunciados del artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela puede ser promovida por cualquiera persona cuando sus derechos constitucionales fundamentales resulten vulnerados o amenazados, ya sea por sí misma o por medio de un tercero quien actúe en su nombre. En el mismo sentido, según las prescripciones del artículo 10 del decreto 2591 de 1991, la persona a quien se le vulneren o amenacen sus derechos fundamentales puede ejercer la acción de tutela por sí misma o por medio de representante. En esta disposición también se contempló la posibilidad de la agencia de derechos ajenos, de tal forma que, en aquellos eventos en que el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa, podrá un tercero presentar acción de tutela en su nombre. La primera consecuencia teórica que esa configuración arroja es que la legitimación en la causa por activa en los procesos de tutela se predica siempre de los titulares de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados. Sin embargo, tal como lo ha establecido la Corte en anteriores oportunidades, a partir de las normas de la Constitución y del decreto 2591 de 1991, el ordenamiento jurídico colombiano permite cuatro posibilidades para la promoción de la acción de tutela. **“La satisfacción de los presupuestos legales o de los elementos normativos de alguna de estas cuatro posibilidades, permiten la configuración de la legitimación en la causa, por activa, en los procesos de tutela. En ese orden de ideas, esas cuatro posibilidades son las siguientes: (i) el ejercicio directo de la acción de tutela. (ii) El ejercicio por medio de representantes legales (caso de los menores de edad, los incapaces absolutos, los interdictos y las personas jurídicas). (iii) El ejercicio por medio de apoderado judicial, caso en el cual el apoderado debe ostentar la condición de abogado titulado y al escrito de acción se debe anexar el poder especial para el caso, o en su defecto el poder general respectivo. Y (iv) la del ejercicio por medio de agente oficioso.”**<sup>32</sup> (Negrilla fuera de texto).**

También tiene decantado que la razón de ser de estas exigencias se basa en que:

*“Al interpretar los artículos 86 Superior y 10° del Decreto 2591 de 1991, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que, como regla general, solamente el titular de un derecho se encuentra habilitado para solicitar el amparo constitucional del mismo, bien sea que lo haga en forma directa o por intermedio de su representante o apoderado. Como excepción a esta regla general, el mismo artículo 10° del citado decreto permite que un agente oficioso solicite el amparo de los derechos fundamentales de un tercero, en el evento en que su titular no pueda promover su propia defensa. La existencia de este*

<sup>32</sup> Corte Constitucional, sentencia T-555 de 2006.

*requisito ha sido resaltada por esta Corporación, señalando que: “...La exigencia de la legitimidad activa en la acción de tutela, no corresponde a un simple capricho del legislador, sino que obedece al verdadero significado que la Constitución de 1991 le ha dado al reconocimiento de la dignidad humana, en el sentido de que, no obstante las buenas intenciones de terceros, quien decide si pone en marcha los mecanismos para la defensa de sus propios intereses, es sólo la persona capaz para hacerlo.”<sup>33</sup> (Subraya y negrilla fuera de texto original)*

En cuanto a la agencia oficiosa, ha determinado de qué manera se entiende acreditada la calidad de agente oficioso para que se dé la legitimación por activa, en los siguientes términos:

*“La figura de la agencia oficiosa, tiene sustento en artículo 86 Superior que consagra: “toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, (...) por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales”, el cual luego fue desarrollado en el Decreto 2591 de 1991, que reglamentó la acción de tutela, y en su artículo 10° indica que la “La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. (...) También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa”.*

*La validez de la agencia oficiosa se fundamenta en tres principios constitucionales: (i) el principio de la eficacia de los derechos fundamentales, que impone a la administración la ampliación de mecanismos institucionales, con el fin de realizar efectivamente este tipo de derechos; (ii) prevalencia del derecho sustancial sobre el formal; que impide, que por circunstancias meramente procedimentales, se vulnere los derechos fundamentales; y finalmente, y (iii) el principio de solidaridad, que obliga a la sociedad a velar por la protección y efectividad de los derechos ajenos, cuando ellos por sí mismos no pueden promover su defensa.”<sup>34</sup>*

En ese orden de ideas, no obstante la informalidad de la acción constitucional, resulta indispensable que el actor precise la calidad en la que actúa, más cuando lo hace para agenciar derechos ajenos; por lo que, para que opere la agencia oficiosa se hace necesario que se certifique el cumplimiento de todos los requisitos de dicha figura.

En tal virtud, quien acuda ante la autoridad judicial para promover una acción de tutela, sin ser el titular de los derechos, deberá:

---

<sup>33</sup> Corte Constitucional, sentencia T-899 de 2001.

<sup>34</sup> Corte Constitucional, sentencia T-266 de 2014.

- (i) Manifiestar que actúa en calidad de agente oficioso; para lo cual tendrá que informarlo en el escrito de tutela, y, en caso de no hacerlo, el juez constitucional, mediante requerimiento, solicitará que aclare la condición en la que interviene.
- (ii) Expresar la circunstancia que impide o imposibilite al titular del derecho acudir, por sí mismo a promover la acción de tutela, o que, por lo menos, del escrito de la demanda se pueda inferir que el agenciado no está en condiciones físicas o mentales para promover su propia defensa.
- (iii) No es necesario que exista una relación formal entre el agente y los agenciados titulares de los derechos.
- (iv) Realizarse una ratificación oportuna, por parte del agenciado, de los hechos y de las pretensiones consignadas en el escrito de acción de tutela por el agente; de ser ello posible.

### **3.3.1.1. Capacidad de la Procuraduría General de la Nación para interponer acciones de amparo.**

En relación con las competencias constitucionales funcionales de la Procuraduría General de la Nación, que actúa a través de sus delegados y agentes, se tiene que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 277 de la Constitución Política, se le atribuye, entre otras, la competencia de *“intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales”*.

El artículo 38 del Decreto 262 de 2000 consagra expresamente la competencia de la Procuraduría para interponer acciones de tutela:

**ARTÍCULO 38. Funciones preventivas y de control de gestión.** *Los procuradores judiciales tienen las siguientes funciones preventivas y de control de gestión:*

*1. Interponer las acciones populares, de tutela, de cumplimiento, de nulidad de actos administrativos y nulidad absoluta de los contratos estatales, y las demás que resulten conducentes para asegurar la defensa del orden jurídico, en especial las garantías y los derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos o del ambiente o el patrimonio público.*

En ese sentido, la Corte Constitucional en sentencia SU-214 de 2016 manifestó lo siguiente:

*En Sentencia T-176 de 2011, la Corte interpretó el alcance de las referidas competencias constitucionales y legales de la Procuraduría General de la Nación, en los siguientes términos:*

*“La jurisprudencia ha considerado que se configura la legitimación en la causa, por activa, en los siguientes casos: (i) cuando la tutela es ejercida directamente y en su propio nombre por la persona afectada en sus derechos; (ii) cuando la acción es promovida por quien tiene la representación legal del titular de los derechos, tal como ocurre, por ejemplo, con quienes representan a los menores de edad, los incapaces absolutos, los interdictos y las personas jurídicas; (iii) también, cuando se actúa en calidad de apoderado judicial del afectado, “caso en el cual el apoderado debe ostentar la condición de abogado titulado y al escrito de acción se debe anexar el poder especial para el caso o en su defecto el poder general respectivo”; (iv) igualmente, en los casos en que la acción es instaurada como agente oficioso del afectado, debido a la imposibilidad de éste para llevar a cabo la defensa de sus derechos por su propia cuenta, como sucede, por ejemplo, con un enfermo grave, un indigente, o una persona con incapacidad física o mental. Finalmente, (v) **la acción de tutela puede ser instaurada a nombre del sujeto cuyos derechos han sido amenazados o violados**, por el Defensor del Pueblo, los personeros municipales y el **Procurador General de la Nación**, en el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales.” (Negritas fuera de texto).*

*En diversas oportunidades, la Corte ha reconocido que la Procuraduría General de la Nación cuenta con legitimación activa para interponer acciones de tutela en defensa de los derechos fundamentales, verbi gratia, de los niños, de personas jurídicas de derecho público, de los indígenas, así como de ciudadanos en el curso de un proceso de expropiación. Todos estos casos tienen un denominador común: se trata de personas que se encuentran en un estado de indefensión o de la protección del interés público.*

En ese sentido, ha reiterado la necesidad de la manifestación de estar agenciando derechos ajenos y la prueba de la imposibilidad del titular de defenderlos. En efecto, en sentencia T-789 de 2010 recordó:

*“Esta Sala estima pertinente precisar, que el agente oficioso o el Defensor del Pueblo y sus delegados sólo pueden actuar dentro de los precisos límites que la ley ha señalado a sus actuaciones; por lo tanto, **no pueden de ninguna manera arrogarse la atribución de interponer acciones de tutela a su arbitrio**, es decir, sin que esté justificado plenamente el supuesto fáctico que la norma exige para legitimar sus actuaciones cual es, **que el afectado en sus derechos fundamentales no pueda promover directamente su propia defensa, por hallarse en una situación de desamparo e indefensión o que solicite la intervención de dicho defensor”** (Negrilla fuera de texto).*

De conformidad con esas premisas, la facultad de la Procuraduría General de la Nación para interponer acciones de amparo en nombre de otros, deberá estar sujeta

a las normas procesales y directrices jurisprudenciales que regulan la tutela en materia de la agencia oficiosa y deberá acreditar los elementos de esta figura para que sea tenida como legitimada para actuar. De tal suerte que, si el delegado o agente del Ministerio Público actúa como agente oficioso deberá manifestar que promueve la tutela en tal condición y, de los hechos planteados en el libelo demandatorio o de las pruebas obrantes en el expediente deberá poder establecerse la imposibilidad del titular de los derechos para ejercer directamente la defensa de los mismos.

Descendiendo al caso en concreto, la solicitud de amparo fue presentada por **MARTHA VIVIANA CARVAJALINO VILLEGAS**, en calidad de Procuradora 31 Judicial II Ambiental y Agraria de Arauca, y actuando en nombre de la comunidad campesina ocupante del predio Los Manantiales ubicado en la vereda el Sinaí del Municipio de Arauca.

Auscultado el escrito inicial, así como los documentos obrantes en el expediente de tutela, es evidente para esta Sala que en el *sub lite* está dada la *legitimación en la causa* por activa de la accionante frente a sus ***derechos personales***, quien en su condición de persona natural comparece ante el juez de la república en los términos del canon 86 superior, y reclama la protección de las garantías que considera le están siendo vulnerados o amenazados.

Ahora, respecto a la interposición del amparo en favor de la comunidad campesina que se encuentra asentada en el fundo *Los Manantiales*, ubicado en la vereda El Sinaí del Municipio de Arauca, ha de decir esta Corporación que tal escenario resulta *improcedente*, por cuanto en esta acción no convergen los requisitos de la figura de la *agencia oficiosa*<sup>35</sup>, dado que la accionante no adujo las razones ni acreditó las circunstancias por las cuales los miembros de esa comunidad, o al menos su líder, se encuentran en imposibilidad de ejercer su propia defensa, ni ello se puede deducir del libelo demandatorio ni de los documentos allegados, y menos aún, se acreditó la existencia de mandatos legalmente deferidos por los habitantes del fundo a la aquí reclamante.

---

<sup>35</sup> No manifestó hacerlo en calidad de agente oficioso, ni expresó las circunstancias particulares que les impedían a estas personas acudir de manera directa ante el juez constitucional, como tampoco hay prueba que demuestre que estas personas se encuentran en estado de vulnerabilidad y/o que por su condición física o mental no les permite hacerlo por sí mismos, ni se aportó poder que lo faculte o el derecho de postulación requerido para adelantar causas ajenas.

Por el contrario, del acervo probatorio se advierte que se encuentran plenamente facultados para abogar por sus propios derechos e intereses, por cuanto se encuentra probado que quien afirma ser su líder, Deysy Erena López, ha actuado directamente ante las autoridades administrativas demandadas, a través de las solicitudes de realización de jornadas de trabajo de “*legalización y adjudicación del predio*” Los Manantiales<sup>36</sup>.

El anterior criterio ha sido también acogido por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, entre otras, en la acción de tutela con radicado 25000-23-37-000-2016-02061-01 de 23 de febrero de 2017.

Por ello, en consideración a que la Procuradora **CARVAJALINO VILLEGAS**, también acudió a este mecanismo a nombre propio, se seguirá adelante con el estudio de los demás requisitos de *procedibilidad* de la acción, en tal condición.

### **3.3.2. Legitimación por pasiva**

En cuanto a la *legitimación por pasiva* dentro del trámite de la acción constitucional de tutela, hace referencia a la capacidad que tiene el destinatario de la orden de amparo de ser demandado, como quiera que será quien responda por la presunta vulneración del derecho fundamental, una vez se acredite en el proceso<sup>37</sup>. Acorde a los artículos 86 de la Constitución y 1° del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede, en principio, contra cualquier autoridad pública.

En el presente asunto la acción de tutela se dirige contra la **AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS** y el **MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**, entidades que en los términos del artículo 1° del Decreto 2591 de 1991 pueden ser sujetos pasivos de esta acción constitucional, en su condición de «*Autoridad Pública*».

### **3.3.3. Trascendencia Iusfundamental**

---

<sup>36</sup> Cuaderno del Juzgado. 07AnexoTutela3.f. 3 y 4.

<sup>37</sup> Sentencias T-1015 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-373 de 2015 y T-098 de 2016 ambas con ponencia de la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, entre otras.

Tiene adoctrinado el máximo tribunal de justicia constitucional, que este requisito se supera cuando la parte accionante demuestra que en el caso objeto de estudio se involucra algún *debate jurídico* que gire en torno del contenido, alcance y goce de cualquier derecho fundamental; aspecto que se cumple en el asunto sometido a consideración, toda vez que la reclamante funda su amparo ante la omisión de la entidad accionada en emitir una respuesta al derecho de *petición* radicado ante la **AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS**. Asimismo, alega la presunta trasgresión de las garantías “*plazo razonable de la actuación administrativa agraria como componente especial del derecho al debido proceso, el carácter fundamental del derecho al acceso progresivo a la propiedad de la tierra, y la dignidad humana*”, lo que en principio admite su estudio de fondo.

### **3.3.4. El principio de inmediatez**

En cuanto a la *inmediatez*, la jurisprudencia constitucional ha adoctrinado que la acción de tutela debe interponerse en un término prudencial contado a partir de la acción u omisión que amenaza o genera una afectación a los derechos fundamentales. Para el presente evento, se queja la accionante, de la ausencia de respuesta de *fondo* a su petición, radicada el 23 de marzo de 2022, con lo que se colma el presente presupuesto.

### **3.3.5. Presupuesto de subsidiariedad**

Respecto al principio de *subsidiariedad* de la acción de tutela, esta ha sido instituida como un mecanismo ágil y expedito para que todas las personas reclamen ante los jueces de la república la protección de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten *vulnerados* o *amenazados* por la actuación u omisión de cualquier *autoridad* o de los particulares, en los casos previstos en la ley.

Sobre su naturaleza se tiene que, entre otros, ostenta carácter subsidiario, en cuanto no procede cuando el ordenamiento prevé otro medio eficaz e idóneo para la protección de los derechos presuntamente conculcados, salvo que se invoque el amparo constitucional para evitar la consumación de un perjuicio irremediable; residual, en la medida en que complementa aquellos medios previstos en el

ordenamiento que no son eficaces para la protección de los derechos fundamentales; informal, toda vez que se tramitan por esta vía las violaciones o amenazas de los derechos que por su evidencia no requieren la confrontación propia de un proceso ante la justicia ordinaria.

En este evento se cumple con el presupuesto de subsidiariedad, porque en el caso concreto del derecho de petición, la Corte Constitucional ha estimado que el ordenamiento jurídico colombiano no tiene previsto un medio de defensa judicial idóneo ni eficaz diferente de la acción de tutela, de modo que quien resulte afectado por la vulneración de este derecho fundamental no dispone de ningún mecanismo ordinario de naturaleza judicial que le permita efectivizar el mismo. Por esta razón, quien considere que la debida resolución a su derecho de petición no ocurrió, esto es, que se quebrantó su garantía fundamental, puede acudir directamente a la acción de amparo constitucional. (Sentencia CC T-077 de 2018).

### **3.4. Supuestos Jurídicos**

#### **3.4.1. Del derecho fundamental de petición**

El artículo 23 de la Constitución Política establece que toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución de la misma.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, tiene una doble dimensión, la posibilidad de acudir ante el destinatario y la de obtener una respuesta expedita y congruente sobre la cuestión planteada, por lo que la esencia de dicha prerrogativa comprende, entonces, una pronta resolución, una respuesta de fondo y, la notificación de la respuesta al interesado.

Lo anterior, conlleva a determinar que este es el mecanismo constitucional más idóneo para garantizar al ciudadano elevar peticiones ya sea verbalmente, por escrito o por cualquier medio existente. No obstante, la Corte hace hincapié en que una vez formulada una petición ante cualquier autoridad, esta última “*tiene la obligación de*

*recibir las, tramitarlas y responderlas de forma clara, oportuna, suficiente y congruente con lo pedido de acuerdo con los parámetros exigidos en la ley<sup>38</sup>.*

Al respecto, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia<sup>39</sup> también ha precisado:

*“(...) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, garantizando a su vez otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión; (ii) el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión; (iii) la petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado; (iv) la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible; (v) la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita”.*

Mediante la Ley Estatutaria 1755 del 30 de junio del 2015, se reguló el derecho fundamental de petición y, se sustituyó un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, pues con este se había desconocido la reserva de ley estatutaria para desarrollar un asunto restringido constitucionalmente en el artículo 152 Superior.

Concretamente, se estableció como regla general un plazo de 15 días para resolver la solicitud; un término distinto de 10 días para las peticiones de documentos e información y de 30 para las consultas a las autoridades en relación con las materias a su cargo, y precisó, además, que antes de que se cumpla el término dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el plazo en el cual se realizará la contestación.

### **3.5. Caso concreto**

Teniendo en cuenta lo expuesto en el escrito inicial y en la impugnación, la inconformidad de la promotora radica en que la Agencia Nacional de Tierras no ha cumplido su *labor misional*, porque no ha adelantado el *“procedimiento que permita a la comunidad ser identificada, valorada, y de reunirse los requisitos, inscrita en el*

---

<sup>38</sup> Sentencia T-206 de 2017

<sup>39</sup> CSJ STC de 19 de marzo. 2014, Rad. 00053- 01, reiterado en STC1336-2015 y en STC4035-2020, STC1914-2021.

*RESO. Que tampoco hay ninguna actuación administrativa que precise la decisión de la entidad de ofertar de forma cierta alguno de los programas de acceso a tierras que prevé la ley, por lo que materialmente hay una negativa a atender de forma efectiva la situación de la comunidad”, pese a las reiteradas peticiones que ha elevado en ese sentido, la última de ellas de 23 de marzo de 2022.*

El *a quo* constitucional concedió la protección del derecho fundamental de petición, porque consideró que la respuesta dada por la ANT mediante oficio de 12 de abril de 2022, no era de “fondo” y, por tanto, le ordenó que en el término de 4 meses procediera “a resolver de fondo sobre la compra y/o reubicación a las familias, o realizando el procedimiento de oferta de compra del predio Los Manantiales” y, a su vez, le ordenó a la Inspección de Policía de Arauca suspender por el término señalado la diligencia de desalojo hasta tanto la ANT resolviera lo relativo a la “compra y/o reubicación de las familias”.

Revisada la documental que obra en el plenario, se tiene que por oficio S-2022-028811 de 23 de marzo de 2022, la Procuradora solicitó a la ANT:

*En ejercicio de la función de intervención a cargo de este despacho en los asuntos agrarios del departamento de Arauca se ha solicitado a la ANT promover su gestión misional en relación con el caso de la comunidad de la vereda El Sinaí en el municipio de Arauca conforme la orden proferida dentro del juicio civil de policía.*

*Para tal efecto mediante oficio S- 2021-003300 del 27 de enero de 2021 se solicitó en particular asesorar a la comunidad respecto del SIT, la LEC para compra de tierras y otros mecanismos que consideraran pertinentes.*

*Lo solicitado fue reiterado a la UGT mediante oficios S-2021-0086868 y S-2022- 002493 y el día 1 de marzo fue expuesto en una mesa de trabajo adelantada con la líder de la UGT Nor-oriente.*

*Al respecto la UGT ha generado una programación para atender a la comunidad y ha fijado como fecha para desarrollar una mesa de trabajo en la ciudad de Arauca el próximo 29 de marzo de 2022. Con el objeto de que la actuación desplegada por la UGT pueda ser efectiva, y atendiendo a la solicitud elevada por la personería municipal de Arauca, **este despacho se dirige a usted para que se adopten las medidas necesarias para que se adelanten las gestiones tendientes al ingreso y calificación de la comunidad de la vereda el Sinaí en el registro de sujetos de ordenamiento RESO.***

Por radicado 20222200396291 de 12 de abril de 2022, notificado el 20 de abril de 2022, la ANT dio respuesta en los siguientes términos:

*Sobre el particular, respecto de la petición principal, le indicamos que para la implementación de la Línea Especial de Crédito, la Comisión de Crédito Agropecuario expidió la Resolución No. 4 de 2019 “Por la cual se establece una Línea Especial de Crédito para la Compra de Tierras para Uso Agropecuario y se dictan otras disposiciones”. Con el objeto de poner en funcionamiento esta normatividad, en el año 2019 la Agencia Nacional de Tierras suscribió un convenio interadministrativo con el Banco Agrario, disponiendo una interfaz dentro del Sistema Integrado de Tierras–SIT, para el acceso y consulta de las personas incluidas dentro del Registro de Sujetos de Ordenamiento–RESO. Con el avance de la oferta para la Línea Especial Crédito-LEC, y pese a las acciones de articulación emprendidas por otra parte la Agencia Nacional de Tierras, FINAGRO y el mismo Banco Agrario, se empezaron a identificar situaciones dentro de las cuales el requisito de inclusión reglamentado para el acceso al crédito, no resultaban viables ni favorables para los posibles beneficiarios, para lo cual, en aras de armonizar el contenido del artículo 11 del Decreto-Ley 902 de 2017 con lo dispuesto en el Punto No 1 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, la Oficina Jurídica de la entidad realizó el siguiente análisis:*

**“...son exclusivamente los aspirantes a recibir tierras del Fondo de Tierras para la Reforma Rural y del subsidio integral, los que deben seleccionarse a través del Registro de Sujetos de Ordenamiento - RESO. Los destinatarios del Crédito Especial de Tierras, por el contrario, pueden identificarse a través de los medios e instrumentos que disponga la CNCA en ejercicio de la atribución conferida por el artículo 35 del Decreto-Ley 902 de 2017, sin perjuicio de que las personas que resulten beneficiadas de la línea de financiación sean posteriormente ingresadas al RESO para efectos de control y seguimiento a estado de cumplimiento de la Reforma Rural Integral...”.**

*El anterior análisis también fue considerado por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, razón por la cual, mediante la Resolución 5 del año 2021 “Por la cual se establece el Plan Anual de ICR y LEC para el año 2021 y otras disposiciones” **se elimina el requisito de inclusión al Registro de Sujetos de Ordenamiento como condicionante para el acceso a la LEC**, y se dispone lo siguiente: “... Podrán acceder a esta línea los pequeños productores y las personas naturales o jurídicas definidas en los Artículos 4 y 5 del Decreto Ley 902 de 2017...”.*

*La modificación normativa referida, permite que las personas que cumplan con los requisitos artículos 4 y 5 del Decreto Ley 902 de 2017, puedan acceder a la LEC aun cuando no se encuentren incluidos en el Registro de Sujetos de Ordenamiento, ampliando de forma significativa el accionar para la destinación de los recursos del crédito. (...).*

Ahora bien, con la impugnación la ANT acreditó que el 10 de mayo de 2022 llevó a cabo una jornada de trabajo con 44 personas integrantes de la comunidad campesina ocupante de Los Manantiales, el Personero Municipal de Arauca, la Líder

de la UGT Nororiental y un representante de la ANT, en la que se socializaron los mecanismos de acceso a la tierra, así:

OBJETIVO	SOCIALIZACION A LA COMUNIDAD OCUPANTE DEL PREDIO "LOS MANANTIALES" DE LA OFERTA INSTITUCIONAL DE ACCESO A TIERRAS, REGISTRO DE SUJETOS DE ORDENAMIENTO Y FORMULARIO DE INSCRIPCIÓN DE SUJETOS DE ORDENAMIENTO DE LA AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS.	
PARTICIPANTES	NOMBRE	CARGO
	Alexander Rivera Andrade	Personero Municipal de Arauca.
	Marcia Karina Carrascal Haddad	Líder de la UGT Nororiental de la Agencia Nacional de Tierras.
	Olibardo Mesa Correa	Profesional de enlace de la la Agencia Nacional de Tierras para el Departamento de Arauca.
	Luis Manuel Quintero Diaz	Gestor T1-Grado 10 de la UGT Nororiental de la Agencia Nacional de Tierras.
44 personas	Personas integrantes de las 42 Familias ocupantes del predio "Los Manantiales" firmantes del listado de asistencia INTI-F-009 que hace parte integral de la presente Acta.	
<b>ORDEN DEL DÍA</b>		
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Presentación de los Participantes por parte de las Entidades Estatales.</li> <li>2. Presentación de los líderes de la comunidad del predio "Los Manantiales"</li> <li>3. Exposición del caso presente en el predio "los manantiales" por parte de la Comunidad.</li> <li>4. Intervención del Personero del Municipio de Arauca.</li> <li>5. Desarrollo de la socialización a la comunidad ocupante del predio "los manantiales" de la oferta institucional de acceso a tierras, registro de sujetos de ordenamiento y formulario de inscripción de sujetos de ordenamiento de la Agencia Nacional de Tierras.</li> <li>6. Conversatorio abierto para aclarar dudas o inquietudes mediante la realización de preguntas y respuestas de todos los intervinientes en la reunión.</li> <li>7. Cierre del evento.</li> </ol>		

Acta de la jornada de trabajo:

a. *Creación y misionalidad: la Agencia Nacional de Tierras (ANT) fue creada mediante el Decreto 2363 del 07 de diciembre 2015, para ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre ésta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y además, administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación.*

b. *Programas de Acceso a Tierras: se explica con claridad nuestros programas misionales: Titulación de predios baldíos a persona natural, Adjudicación de predios del Fondo Nacional Agrario y Asignación de Subsidio Integral de Tierras. Para cada programa se detallan entre otras: finalidad del programa, condiciones jurídicas, requisitos de acceso y proceso técnico-jurídico desarrollado internamente en la Agencia para la adjudicación o asignación de los mismos a los campesinos requirentes de los programas.*

c. *Registro de Sujetos de Ordenamiento – RESO: se explica lo relacionado con el RESO haciendo énfasis en que el artículo 11 del Decreto Ley 902 del 2017 creó el Registro de Sujetos de Ordenamiento – RESO, concibiéndolo como un instrumento de planeación y de ejecución gradual de la política pública, bajo el principio de reserva de lo posible, a fin de que el acceso y la formalización de tierras se delante de manera progresiva, por lo que el artículo 15 del mismo Decreto indicó que la inscripción en el RESO no constituye situaciones jurídicas consolidadas, ni otorga derechos o expectativas distintos del ingreso a este instrumento de planeación. Igualmente, se detallan el medio de acceso, el funcionamiento interno y los beneficios y efectos de estar registrado en él.*

d. *Inscripción para el Acceso a los servicios de Dotación de Tierras: se explica el contenido y los alcances de la Resolución No. 20211000087126 de 28 de junio de 2021 referida al reglamento operativo para la incorporación de personas al RESO. El RESO como procedimiento, tiene por objeto caracterizar, categorizar y clasificar a todas las personas que ejerzan o pretendan ejercer derechos sobre predios rurales; inicia con el diligenciamiento del formulario de inscripción de sujetos de ordenamiento-FISO y comprende las actividades de validación de información,*

resolución de glosas, valoración, devoluciones, expedición del acto administrativo con la decisión adoptada frente a la solicitud y su correspondiente notificación.

e. Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento -FISO: se explica al auditorio todo lo relacionado al FISO, especialmente: el fin que persigue su diligenciamiento, las formas y condiciones de su realización, los documentos que se aportan, los bloques de preguntas que se realizan como las de tipo personal, del núcleo familiar y las correspondientes al predio.

Posteriormente, se socializan las normas y directrices relacionadas a los intereses puntuales de los asistentes como son: realizar el FISO para acceder al Subsidio Integral de Tierras para adquirir el predio los Manantiales y/o la Reubicación de las 42 familias por parte de Agencia Nacional de Tierras.

En cuanto a la realización de una jornada de inscripción en el FISO para las 42 familias se les comunica que en la actualidad y de acuerdo a la Resolución N°20211000087126 del 2021-06-28 “por la cual se modifica el Reglamento Operativo para la incorporación de personas al registro de Sujetos de Ordenamiento Social de la Propiedad -RESO” la Agencia Nacional de Tierras en su articulado establece suspender el diligenciamiento de Formularios de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento -FISO- por demanda. Es decir, personas que aspiran a la asignación de un Subsidio Integral de Tierras, como lo son las 42 familias ocupantes del predio en mención.

En cuanto a la realización de convocatorias públicas abiertas para la asignación de subsidios integrales de Tierras para beneficiar a los campesinos sin tierra como es el caso de la comunidad del predio “Los manantiales” se explica que: Mediante Decreto 1330 de 2020 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentó el funcionamiento del Subsidio Integral de Acceso a Tierra – SIAT, previsto en el art. 29 del Decreto Ley 902 de 2017. Durante el tercer trimestre del año 2021, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural expidió la Resolución 239 del 20 de agosto de 2021 por la cual se adoptan lineamientos para el SIAT presentados por la UPRA para definir la focalización y operatividad del subsidio; así mismo, mediante Resolución 265 del 15 de septiembre de 2021, el MADR adoptó los valores comerciales de referencia de la tierra para la asignación de compra de tierras del Subsidio Integral de Acceso a Tierras.

En virtud de lo anterior, el día 22 de septiembre de 2021 se llevó a cabo reunión convocada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, a la cual asistió la UPRA y la ANT, en donde se presentó por parte de la UPRA la propuesta de municipios focalizados que será puesta a consideración del Comité previsto en la Resolución 130 de 2017 expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el cual debe ser citado por dicha Cartera Ministerial.

El 2 de noviembre de 2021 se llevó a cabo reunión del Comité Técnico de Focalización Territorial de Política Pública el cual está conformado por el Viceministro de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Director de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Productivo del Suelo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Directora Técnica de Ordenamiento de la Propiedad Rural y Mercado de Tierras de la UPRA y el Director de Gestión del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural de la Agencia Nacional de Tierras, en donde fueron focalizados 116 municipios sobre los cuales la ANT realizará la priorización para adelantar durante el año 2022 la primera convocatoria a conformar el registro de inmuebles rurales – RIR y adelantar la primera convocatoria para la asignación del subsidio SIAT durante la vigencia del 2022.

Se precisa que, dentro de los 116 municipios focalizados por el Comité Técnico de Focalización Territorial de Política Pública, no se incluyó ningún municipio del departamento de Arauca, razón por la cual no se adelantará en dicho departamento convocatoria para la asignación del SIAT durante la vigencia 2022.

[...]

*La Agencia Nacional de Tierras teniendo claro que no puede brindar apoyo directo a las 42 familias, buscará una reunión de sensibilización con la Gobernación del Departamento de Arauca con el fin de realizar una mesa de trabajo Interinstitucional para buscar una solución pacífica y conveniente a los intereses de las 42 familias de la comunidad campesina.*

Bajo ese panorama, considera la Sala que la ANT en el marco de sus competencias dio respuesta de fondo a la solicitud elevada por la Procuradora, en la cual le explicó las razones por las cuales no era procedente que ellos realizaran la inscripción colectiva y/o masiva en el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) de las familias campesinas ocupantes del predio Los Manantiales, dado que, primero, no es obligatorio para solicitar una Línea Especial de Crédito (LEC), y segundo, según la jornada de socialización, el fundo se encuentra en una zona que no ha sido focalizada para la implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, que permiten la valoración de las solicitudes de los sujetos previamente registrados en el RESO, con el fin de verificar el cumplimiento de la condiciones de elegibilidad establecidos en los artículos 4, 5 y 6 del Decreto 906 de 2017, para la adjudicación directa de tierras o acceder al Subsidio Integral de Acceso a Tierra; información completa que puso en conocimiento de la comunidad campesina a través de la mesa de trabajo que se realizó el 10 de mayo de 2022, con lo cual se cumplió uno de los objetivos pretendidos por la Procuradora relacionados con el adelantamiento de medidas institucionales para, de ser procedente, dar inicio al procedimiento de acceso y formalización de tierras.

Al efecto, el Decreto 902 de 29 de mayo de 2017 *“Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”*, ordenó a la ANT la puesta en marcha de la política pública de ordenamiento social de la propiedad a través de la implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, como instrumento de planificación, **mediante los cuales se organiza la atención por oferta en zonas focalizadas**, teniendo en cuenta la alta demanda de tierras y las capacidades institucionales, así como componente el barrido predial masivo y la ejecución del Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, para gestionar la solución de las situaciones irregulares frente al acceso, uso y tenencia de la tierra, sin que se *“menoscabe, disminuya o desconozca el derecho a la propiedad privada*

*debidamente registrada, legalmente adquirida y ejercida por la ley*”, y dirigidos esencialmente para el acceso de predios baldíos, bienes provenientes de extinción de dominio, bienes fiscales patrimoniales, bienes transferidos por entidades del Estado y tierras en zonas de reserva forestal.

En ese orden, el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) es un instrumento administrativo de planeación y ejecución gradual de la política pública de acceso y formalización de tierras que permite identificar a los beneficiarios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, su objeto es caracterizar, categorizar y clasificar a todas las personas que ejerzan o pretendan ejercer derechos sobre predios rurales bajo el modelo de oferta o demanda de la ANT, para lo cual se diseñó un Formulario Único de Sujetos de Ordenamiento Social de la Propiedad (FISO).

Fue así que en su artículo 15 dispuso que la ANT establecerá **mediante cronograma la entrada en funcionamiento del RESO según la planificación de las zonas focalizadas.**

En cuanto a las formas de acceso a tierra solo aplican para los beneficiarios que cumplan concurrentemente las condiciones de que tratan los artículo 4, 5 y 6 del Decreto, a saber:

1. Si es a título gratuito: No poseer un patrimonio neto que supere los doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de participar en el programa de acceso a tierras.

A título parcialmente gratuito: Poseer un patrimonio neto que supere los doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes y que no exceda de setecientos (700) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de participar en el programa de acceso a tierras .

A título oneroso: Poseer un patrimonio neto que supere los setecientos (700) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

2. No ser propietario de predios rurales y/o urbanos, excepto que se trate de predios destinados exclusivamente para vivienda rural o urbana, o que la propiedad que ostente no tenga condiciones físicas o jurídicas para la implementación de un proyecto productivo.

3. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras, salvo que se demuestre que las extensiones de tierra a las que accedió son inferiores a una UAF.

4. No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento o estar cumpliendo una pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme, sin perjuicio de los tratamientos penales diferenciados que extingan la acción penal o la ejecución de la pena.

5. No haber sido declarado como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza.

[...]

Parágrafo 1. Las personas que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto ley hayan sido declaradas o pudieren declararse como ocupantes indebidos o estén incursas en procedimientos de esta naturaleza, que ostenten las condiciones socioeconómicas y personales señaladas en el presente artículo serán incluidas en el RESO siempre que suscriban con la autoridad competente un acuerdo de regularización de la ocupación que prevea como mínimo la progresiva adecuación de las actividades de aprovechamiento del predio a las normas ambientales pertinentes y la obligación de restituirlo, cuando hubiere lugar a ello, una vez se haya efectuado la respectiva reubicación o reasentamiento. Lo anterior sin perjuicio de la zonificación ambiental y el cierre de la frontera agrícola.

Ahora, con el fin de poner en marcha la política pública de ordenamiento social de la propiedad, la ANT expidió el Reglamento Operativo para la incorporación de las personas al Registro de Sujetos de Ordenamiento Social de la Propiedad (RESO), cuya última modificación se hizo a través de la Resolución 20211000087126 de 28 de junio de 2021, en la cual se reguló la inclusión de sujetos al RESO bajo la modalidad de **“planificación dirigida”** y **“trámites misionales”**, es decir, en primer orden para los municipios focalizados donde se vaya a realizar o se esté realizando la implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad; precisando en sus artículos 3, 5 y 7 que para el caso de municipios no focalizado, el trabajo de inclusión en el RESO dependerá de la capacidad institucional; y que en todo caso la inclusión en el RESO a **“solicitud de parte”** operará únicamente bajo la modalidad **“planificación dirigida”**, que se trata de un procedimiento mediante el cual cada seis meses la Mesa de Ordenamiento Social de la Propiedad determina los municipios y zonas al interior de estos en los que se ejecutará la conformación del RESO, previa convocatoria de los solicitantes para el diligenciamiento del formulario FISO en las fechas establecidas por la Mesa, que se denominaran **“Jornadas FISO-Jurídicas”**.

Ante ese panorama, de los elementos de prueba que obran en el plenario la Sala pudo colegir que el predio cuya adjudicación pretende la comunidad campesina no es de aquellos que conforman el Fondo de Tierras para Reforma Rural Integral, dado que

es de naturaleza privada y sobre el cual, ante la querrela policiva presentada por su propietario, se verificó su ocupación indebida y, por tanto, se ordenó el desalojo de sus ocupantes en un plazo de 4 meses, término dentro del cual la ANT reubicará o realizará procedimiento de *“oferta y compra”* del predio, si a ello hubiere lugar.

En efecto, de conformidad con lo previsto en el capítulo VI de la Ley 160 de 1994, la Agencia Nacional de Tierras podrá adquirir mediante negociación directa o decretar la expropiación de predios y mejoras rurales de propiedad privada, con el objeto de dar cumplimiento a los fines de interés social y de utilidad pública definidos en esa Ley; no obstante, la adquisición del predio que haga la ANT debe obedecer al cumplimiento de unos planes y políticas previamente definidos y en las zonas establecidas por el Gobierno Nacional y no en cualquier parte de la geografía del país, de tal forma que no se compren predios ofrecidos de manera general por sus propietarios, sino en los sitios aprobados en su oportunidad (art. 2.14.6.2.1. Decreto 1071 de 2015), siempre que los inmuebles respectivos cumplan con las exigencias mínimas de aptitud que determine el Consejo Directivo de la ANT, y que los interesados acrediten la calidad de sujetos beneficiarios de reforma agraria, según lo previsto en los artículos 4, 5 y 6 del Decreto 902 de 2017, citados líneas atrás.

Así las cosas, es posible concluir que la entidad accionada adelantó las actuaciones correspondientes a efectos de resolver la solicitud presentada por la accionante, en las cuales se clarificaron las razones por las cuales no era viable una incorporación masiva de los ocupantes del predio Los Manantiales en el RESO, que fue lo pretendido por la peticionaria, con el fin de establecer la procedencia o no de adjudicación de dicho inmueble, mediante negociación directa de la ANT con su propietario.

Tal respuesta se ofrece constitucionalmente admisible, por cuanto es de fondo y congruente con lo solicitado, pues se recuerda que la jurisprudencia ha sido clara en señalar que: *“el derecho de petición no implica una prerrogativa en virtud de la cual, el agente que recibe la petición se vea obligado a definir favorablemente las pretensiones del solicitante, razón por la cual no se debe entender conculcado este*

derecho cuando la autoridad responde oportunamente al peticionario, aunque la respuesta sea negativa”<sup>40</sup>.

En este punto, si bien la promotora relaciona las sentencias SU 426 de 2016 y SU 213 de 2021 en las cuales la Corte Constitucional analizó casos relacionados con el acceso progresivo a la tierra por parte de campesinos en el marco de procedimientos administrativos agrarios especiales, los supuestos fácticos de estos casos versan sobre la titulación colectiva de tierras baldías, que no es el caso, donde lo pretendido es la adquisición directa de un terreno privado por parte la ANT, para lo cual se requiere el cumplimiento de unos requisitos legales, entre ellos, aptitud del terreno (priorización, destinación, etc.), diligenciamiento del formulario FISO por parte de cada uno de los ocupantes del fundo para su registro en el RESO y la verificación de los presupuestos para acceder a los subsidios y líneas de crédito especiales para tales efectos, sin que sea dable por esta vía ordenar a la ANT, como lo reclama la accionante, la incorporación colectiva en el RESO de la comunidad campesina, dado que como lo explicó en este trámite la accionada, no están dadas las condiciones para ello por la no focalización de la zona.

Ahora bien, en cuanto a la orden dada por el *a quo* constitucional relacionada con que la ANT debe resolver sobre “la compra y/o reubicación a las familias, realizando el procedimiento de compra del predio Los Manantiales” y a la Inspección de Policía de Arauca de “suspender” el desalojo hasta tanto se agote dicha actuación, advierte la Sala que ciertamente ello no fue solicitado por la accionante sumado a su falta de legitimación para tal fin conforme se constató, con lo cual el *a quo* no solo se extralimitó en su órbita de competencia sino que además desconoció el carácter residual y subsidiario de la acción de tutela, pues, según quedó visto, se hace ineludible constatar el cumplimiento de unas exigencias legales para que proceda esa adquisición. Aquí resulta oportuno resaltar que si bien los artículos 64<sup>41</sup> y 65<sup>42</sup> de la Constitución, así como el Decreto Ley 902 de 2017<sup>43</sup> reconocen al campesinado

---

<sup>40</sup> Corte Constitucional, sentencia T-146 de 2012.

<sup>41</sup> ARTICULO 64. **Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.**

<sup>42</sup> ARTICULO 65. *La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.*

<sup>43</sup> *Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras*

colombiano como un grupo de especial protección y por ende, como beneficiario de las distintas acciones de discriminación positiva encaminadas a garantizar el axioma de igualdad material al que tiene derecho ese sector de la población.

Y que esa obligación que le asiste al Estado de adelantar acciones positivas para promover la productividad, el desarrollo económico y el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, está expresada en las motivaciones del Decreto Ley 902 de 2017, que específicamente reza:

*“... los artículos 64 y 65 de la Constitución Política establecen la **obligación que le asiste al Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios**, en forma individual o asociativa, de priorizar e impulsar el desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también las obras de infraestructura física y adecuación de tierras **con el fin de promover la productividad, el desarrollo económico y social de las zonas rurales y mejorar los ingresos y calidad de vida de los campesinos y la población rural en general**”.* (Negrilla fuera de texto).

El campesinado colombiano como grupo de especial protección constitucional, puede exigir el cumplimiento de acciones positivas a través de la acción popular, que se ejercita, según el artículo 88 de la Carta, «*para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos o intereses colectivos o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible*» y está dirigida a la defensa de derechos o intereses **colectivos**<sup>44</sup>.

Bajo los anteriores presupuestos fácticos y legales, no avizora la Sala una vulneración o amenaza de los **derechos fundamentales individuales** de la accionante Martha Viviana Carvajalino Villegas, dado que la omisión en la que presuntamente incurrió la Agencia Nacional de Tierras no se configuró, pues, como se expuso precedentemente, no solo resolvió la petición que le fuera formulada por la tutelante, sino que además adelantó las medidas necesarias para poner en conocimiento de la comunidad campesina ocupante del inmueble Los Manantiales los instrumentos y el procedimiento para el acceso y formalización de tierras rurales.

---

<sup>44</sup> En sentencia C-215/99, la Corte Constitucional expuso que «... el ejercicio de las acciones populares **supone la protección de un derecho colectivo, es decir, de un interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos**, lo que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares. No obstante, suponen la posibilidad de que cualquier persona perteneciente a esa comunidad, pueda acudir ante el juez para defender a la colectividad afectada, con lo cual se obtiene de manera simultánea, la protección de su propio interés».

Por todo lo anterior, se revocará parcialmente la sentencia impugnada para, en su lugar, declarar improcedente el amparo constitucional deprecado.

#### IV. DECISIÓN

Por lo expuesto, la **Sala Única del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Arauca**, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE:

**PRIMERO: REVOCAR los numerales PRIMERO, TERCERO, CUARTO, QUINTO y SEXTO** de la parte resolutive de la sentencia proferida el doce (12) de mayo de 2022, por el Juzgado Civil del Circuito de Arauca para, en su lugar, **DECLARAR IMPROCEDENTE** la acción de tutela de la referencia por la razones expuestas en precedencia.

**SEGUNDO:** Por secretaría **NOTIFÍQUESE** esta decisión a las partes, **COMUNÍQUESE** al juzgado de conocimiento de la manera más expedita y **REMÍTASE** el expediente en formato PDF a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

#### NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE



**LAURA JULIANA TAFURT RICO**  
Magistrada Ponente



**MATILDE LEMOS SANMARTÍN**  
Magistrada



**ELVA NELLY CAMACHO RAMÍREZ**  
Magistrada