

## Sentencia T-798/14

### DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION DE POBLACION DESPLAZADA-Alcance y contenido

El derecho de petición tiene el carácter de fundamental, en la medida en que es un vehículo para el ejercicio de otros derechos, algunos de esa misma naturaleza y otros sin esa connotación. De igual manera, ha resaltado la Corte que aquél resulta esencial y determinante como mecanismo de participación ciudadana, dentro de una democracia que se define a sí misma como participativa. La garantía de este derecho consiste en que la autoridad deberá necesariamente abordar la solicitud que ha recibido, pronunciarse de fondo sobre ella en un tiempo prudencial, y asegurarse de poner la respuesta en conocimiento del peticionario, de tal modo que este no tenga que esperar de manera indefinida, y pueda tener la certeza de que la respuesta que reciba resolverá de fondo sobre el tema planteado. Con ello queda a salvo, tanto la posibilidad de adelantar actuaciones posteriores a partir del sentido de la respuesta obtenida, si así lo estimare el peticionario, como la de controvertirla, mediante el uso de las acciones contencioso administrativas.

### DERECHO A LA RESTITUCION DE TIERRAS DESPOJADAS-Procedimiento contenido en la ley 1448/11

#### PROCESO DE RESTITUCION DE TIERRAS-Etapas administrativa y judicial

#### PROCESO DE RESTITUCION DE TIERRAS-Desarrollo en su fase administrativa

El proceso de restitución comprende dos etapas sucesivas, la primera, de carácter administrativo, se surte ante la UAE de Restitución de Tierras, esto es, la entidad frente a quien en este caso se solicita el amparo y, la segunda, judicial, que solo puede llevarse a efecto en cuanto la primera se cumpla de manera adecuada y en todas sus partes. El trámite diseñado por el legislador responde a una lógica adecuada, pues si bien es el juez quien debe reconocer el derecho y dictar las órdenes necesarias para su efectiva garantía, es importante que antes de llegar el caso a su conocimiento se haya depurado y validado información relevante para que Este pueda cumplir adecuadamente su misión, y la restitución pueda realizarse sin generar nuevas afectaciones a los derechos de los reclamantes y/u otras personas, y en razonables condiciones de seguridad. Estas consideraciones explican que para este caso resulte especialmente visible una circunstancia

que, en realidad, ocurre frente a cualquier otro trámite jurídico, administrativo, o de otro tipo: que aun cuando la necesidad que ha de ser satisfecha sea apremiante, al punto que idealmente los resultados esperados deberían producirse de manera inmediata o al menos en un tiempo notoriamente breve, ello no siempre resulta posible, pues su contrapartida podría ser la mayor frecuencia de errores y equivocaciones, la sobrevinencia de obstáculos no verificados y, en general, la baja efectividad de tales resultados. De otra parte, la misma extensión del fenómeno o problema que se busca superar es, sin duda, un factor a tener en cuenta, pues aunque todas las personas tienen el mismo derecho a que su expectativa sea satisfecha, la capacidad de las autoridades responsables constituye una limitante que no puede ser soslayada. Y aunque, ciertamente, lo ideal es que esa capacidad se determine por la magnitud de la necesidad que debe ser satisfecha, y no al contrario, es claro que ese ajuste perfecto no siempre resulta factible, razón por la cual, se repite, quien evalúe la efectividad de un determinado trámite, no puede desentenderse de estas circunstancias.

PROCESO DE RESTITUCION DE TIERRAS DESPOJADAS-Principios de progresividad, gradualidad y sostenibilidad

DERECHO A LA RESTITUCION DE TIERRAS DESPOJADAS, DIGNIDAD HUMANA Y MINIMO VITAL-Orden a la Unidad Administrativa de Restitución de Tierras, responda de fondo derecho de petición, informando las razones por las cuales no se ha procedido a la microfocalización del área donde se localiza su inmueble y fechas próximas de esta diligencia, para continuar con el proceso

Referencia: expediente T-4.413.835

Demandante: Luis Agustín Liberato Rivera

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de octubre de dos mil catorce (2014)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Gloria Stella Ortiz Delgado, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

En la revisión del fallo proferido, el 20 de marzo de 2014, por la Sala Civil - Familia del Tribunal Superior de Ibagué, que confirmó el dictado, el 29 de enero del mismo año, por el Juzgado 2º de Familia del Circuito de Ibagué, dentro de la acción de tutela promovida por Luis Agustín Liberato Rivera contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

Este expediente fue escogido para revisión por la Sala Séptima de Selección, mediante auto de 10 de julio de 2014, y repartido a la Sala Cuarta de Revisión.

## I. ANTECEDENTES

El señor Luis Agustín Liberato Rivera presentó, el 14 de enero de 2014, acción de tutela contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (en adelante UAE Restitución de Tierras), invocando la protección de su derecho fundamental de petición en conexidad con el que denominó “derecho a la restitución de predios en su condición de víctima del conflicto armado”, a partir de los hechos que, conforme a su narración, pueden ser resumidos como sigue:

1. Es propietario de la finca La Guayacana, ubicada en el municipio de Anzoátegui (departamento del Tolima), del cual fueron desplazados él y su familia. A partir de este hecho, desde el 20 de enero de 2012, presentó derecho de petición ante la entidad ahora accionada, solicitando la iniciación del trámite de restitución previsto en la Ley 1448 de 2011.

2. En relación con este mismo proceso, presentó un nuevo derecho de petición, el 28 de febrero de 2013, solicitando información sobre el trámite desarrollado y sus resultados. Señaló que esta segunda petición fue atendida dentro de la oportunidad legal (el 4 de marzo de 2013), pero en su opinión, “no fue respondida de manera clara ni razonable, acorde a lo petitionado”.

3. Agregó que en vista de lo anterior, el 25 de junio de 2013, presentó una nueva solicitud

con el mismo propósito, y que la respuesta de la UAE de Restitución de Tierras (15 de julio de 2013) fue así mismo semejante a la primera.

4. Informó que la finca cuya restitución pretende es el único bien de fortuna que poseía para ganar el sustento propio y el de su grupo familiar, y aun cuando la entidad accionada fue creada con el propósito de hacer posible la recuperación de los predios despojados por los actores del conflicto armado, no ha mostrado interés en su caso y, por el contrario, sigue siendo permisiva ante la actuación de los invasores responsables del despojo.

5. Debido a esta situación, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta y en estado de grave afectación a su mínimo vital, lo que implica la vulneración de sus derechos fundamentales de petición, de propiedad y a la vida digna y los mismos derechos en cabeza de los miembros de su familia.

6. Según se observa en la copia de las respuestas que el mismo actor adjunta al expediente, la UAE de Restitución de Tierras reconoció haber recibido esta solicitud, pero explicó que el proceso de restitución se cumple, según las pautas establecidas en los artículos 76 y siguientes de la Ley 1448 de 2011 y las normas del Decreto 4829 del mismo año, entre las cuales se encuentra su carácter gradual y progresivo, a propósito de la gran cantidad de predios respecto de los cuales es necesario adelantar este trámite y de las distintas situaciones existentes en el territorio nacional en materia de seguridad y condiciones para el retorno.

Por último, explicó que el caso del actor se encuentra en su fase más inicial, por cuanto en la zona donde se localiza el predio reclamado no se habían realizado las labores de microfocalización previstas en el Decreto 4829 de 2011, pese a lo cual procederían al acopio de la información necesaria y le informarían los desarrollos que el caso fuera teniendo en lo sucesivo.

## 1.2. Pretensiones

A partir de los hechos reseñados, el actor planteó las siguientes:

1. Que se tutelen los derechos fundamentales invocados.
2. Que se ordene a la accionada que a la brevedad posible responda sus derechos de

petición, en forma clara, precisa y razonable, señalando la fecha exacta en que se hará efectiva la restitución del predio despojado o, en su defecto, la correspondiente indemnización.

### 1.3. Pruebas que obran en el expediente

El actor allegó junto con la demanda de tutela, en 5 folios, copia simple de las dos solicitudes antes referidas y de sus respectivas respuestas (fs. 2 a 6, cuaderno de primera instancia).

### 1.4. Actuación procesal y respuesta de la entidad demandada

Por auto dictado el 16 de enero de 2014, el Juzgado 2º de Familia de Ibagué admitió a trámite esta acción de tutela y ordenó notificar a la entidad accionada.

Mediante escrito remitido el 22 de enero de 2014, la Directora Territorial Tolima de la UAE de Restitución de Tierras respondió a la acción de tutela incoada en su contra.

Frente a los hechos aducidos, reconoció que el actor ha presentado las solicitudes por él indicadas, al igual que los términos de las respuestas que esa entidad le ha dado a aquéllas. Así, mencionó haberle explicado las fases del proceso de restitución de inmuebles despojados, comenzado por el proceso de micro-focalización, con indicación del trámite administrativo que se cumple ante esa entidad, y del subsiguiente trámite judicial, e incluyó una ampliación de esas explicaciones en su respuesta. Aludió además al plazo de 10 años, que esa entidad tiene para cumplir a cabalidad su función, y resaltó que, contrario a lo sostenido por el actor, para la fecha (de su respuesta) ya se habían producido resultados positivos en los trámites de restitución, incluso en el departamento del Tolima, pero insistió en la gradualidad del proceso y en los criterios de priorización a los que aquél se encuentra sujeto.

A partir de lo anterior, señaló que no ha existido vulneración a los derechos fundamentales del actor, por parte de esa entidad, pues ésta ha atendido oportunamente sus solicitudes y peticiones, y las ha contestado de fondo, aun cuando el trámite no haya tenido la prontitud que el actor esperaba. Por las mismas razones, señaló no haber lesionado tampoco los demás derechos a los que aquél aludió en su demanda de tutela.

De otro lado, llamó la atención sobre la necesidad de respetar los procedimientos y trámites previstos en las normas, para el pleno ejercicio de los derechos de las personas, y, en particular, los turnos y criterios establecidos para el disfrute igualitario de aquéllos. Por último, citó jurisprudencia de este tribunal en torno al carácter subsidiario de la acción de tutela, que por lo mismo no puede ser usada para obviar los trámites y procedimientos establecidos en las normas.

## II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

### 2.1. Sentencia de primera instancia

Mediante fallo del 29 de enero de 2014, el Juzgado 2º de Familia de Ibagué, decidió negar las pretensiones de amparo del actor, al considerar que no ha existido la vulneración de los derechos fundamentales por él invocados.

Después de revisar los hechos de la demanda y la respuesta de la entidad accionada, el a quo sostuvo que, en efecto, aquélla ha atendido debidamente el derecho de petición del actor, pues sus respuestas han sido, además de oportunas, completas y de fondo respecto de lo consultado, en cuanto le ha explicado los pasos que deben cumplirse, en relación con el trámite requerido, y las razones por las cuales no resulta posible acceder a lo solicitado con mayor celeridad. En esta medida, y con apoyo en precedentes de esta Corporación, concluyó el despacho de primera instancia, que la UAE de Restitución de Tierras no ha vulnerado los derechos fundamentales reclamados por el demandante.

### 2.2. Impugnación

Al ser notificado de la anterior decisión, el 30 de enero de 2014, el actor manifestó su decisión de impugnarla. Al día siguiente, presentó un escrito en el que explica las razones de su inconformidad.

En primer término, señaló que durante el trámite judicial hasta ahora cumplido, no se ha integrado debidamente el contradictorio, pues mientras que él dirigió la demanda de tutela contra dos entidades, la UAE de Restitución de Tierras a nivel territorial y a nivel nacional, solo se produjo la respuesta de la primera de ellas. Por esta razón, consideró que el trámite de la primera instancia, debía ser anulado y repuesto.

De otra parte, aludió a la condición de víctima del conflicto armado, que tienen él y su familia, frente a la cual estimó desproporcionada la exigencia que surge de las explicaciones de la entidad demandada, en relación con los trámites y fases del proceso de restitución, puesto que el despojo sufrido es un perjuicio que no estaba obligado a soportar. En este sentido, señaló que el término de diez años, del que según adujo la accionada, dispone esa entidad para el completo cumplimiento de su misión, equivale a un acto de denegación de justicia, pues la restitución al cabo de varios años a partir del despojo no cumple su verdadero propósito. Finalizó diciendo que en tales condiciones, tanto la demandada como el a quo, han faltado al deber de especial protección de las víctimas de la violencia y el conflicto armado, que les compete por mandato de la Constitución.

#### 2.4. Sentencia de segunda instancia

Mediante fallo del 20 de marzo de 2014, la Sala Civil - Familia del Tribunal Superior de Ibagué, confirmó la sentencia de primera instancia, al compartir las razones por las cuales se consideró, que no hubo, en este caso, la violación de derechos fundamentales aducida por el actor.

Anotó que la UAE de Restitución de Tierras ha dado respuesta clara, oportuna y de fondo a las distintas solicitudes elevadas por el demandante, como también que resulta necesario que el trámite requerido se cumpla con el agotamiento de las distintas fases y actuaciones previstas en las normas aplicables.

Por último, frente a la causal de nulidad aducida por el actor, indicó que Esta no se configuró, por cuanto, en realidad, se trata de una sola y misma entidad, la cual estuvo adecuadamente representada en este proceso, a través de su Directora Territorial, quien actuó dentro del ámbito de sus competencias legales.

### III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

#### 1. Competencia

A través de esta Sala de Revisión, la Corte Constitucional es competente para revisar las sentencias proferidas dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, en concordancia con los

artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

## 2. Problema jurídico

El demandante en esta acción de tutela, Luis Agustín Liberato Rivera, presentó, desde enero de 2012, una solicitud ante la UAE de Restitución de Tierras, en la que pide iniciar el trámite de restitución de una finca de su propiedad, ubicada en el municipio de Anzoátegui (Tolima), de la que fue despojado por la violencia dentro del marco del conflicto armado, en fecha que no precisó. Al cabo de casi dos años, y después de presentar ante esa entidad dos derechos de petición, a los cuales ella dio respuesta escrita, el señor Liberato Rivera instauró acción de tutela contra el mismo organismo, al no haber concluido el referido trámite y estar insatisfecho con el contenido y características de las respuestas emitidas frente a sus derechos de petición.

Para resolver sobre lo planteado, esta Sala de Revisión hará, en primer lugar, una breve referencia a la consolidada jurisprudencia de la Corte, en materia del derecho fundamental de petición. Seguidamente, y dado que el problema que ha de resolverse excede de esa sola consideración, revisará el estatus constitucional del derecho a la restitución de las tierras despojadas, hoy en día regulado por la Ley 1448 de 2011, y se referirá a los factores de los que depende su efectividad. Sobre esas bases, analizará el caso concreto y adoptará la respectiva decisión.

## 3. El derecho de petición y los alcances de su núcleo esencial

Acerca del contenido de este derecho, desde sus inicios, la Corte Constitucional ha construido una voluminosa y consistente línea jurisprudencial. El desarrollo del derecho de petición se remonta, además, a muchos años antes de la creación de este tribunal, pues también hizo parte del Título III de la derogada Constitución de 1886, lo que dio sobrada ocasión para que las autoridades, los particulares y los jueces se familiarizaran suficientemente con él.

El derecho de petición tiene el carácter de fundamental, en la medida en que es un vehículo para el ejercicio de otros derechos, algunos de esa misma naturaleza y otros sin esa connotación. De igual manera, ha resaltado la Corte que aquél resulta esencial y determinante como mecanismo de participación ciudadana, dentro de una democracia que

se define a sí misma como participativa.

En síntesis, han entendido de manera unánime tanto la doctrina como nuestra jurisprudencia[1], que la esencia del derecho de petición consiste en la posibilidad de presentar peticiones respetuosas a las autoridades, lo que genera en estas la obligación de que aquéllas sean recibidas, seguida de la garantía de que tales peticiones serán objeto de pronta resolución. Frente a este aspecto, es claro que el solicitante no tiene, en modo alguno, derecho a esperar que la autoridad resuelva su pedido de manera favorable, concediendo lo que él busca, al punto de poder afirmar que se vulnera el derecho de petición si quien lo resuelve no accede, sin objeción, a la totalidad de lo pedido. La garantía de este derecho consiste en que la autoridad deberá necesariamente abordar la solicitud que ha recibido, pronunciarse de fondo sobre ella en un tiempo prudencial, y asegurarse de poner la respuesta en conocimiento del peticionario, de tal modo que este no tenga que esperar de manera indefinida, y pueda tener la certeza de que la respuesta que reciba resolverá de fondo sobre el tema planteado. Con ello queda a salvo, tanto la posibilidad de adelantar actuaciones posteriores a partir del sentido de la respuesta obtenida, si así lo estimare el peticionario, como la de controvertirla, mediante el uso de las acciones contencioso administrativas.

En relación con el contenido de la petición, la ley aplicable, que actualmente es el Código de Procedimiento Administrativo (Ley 1437 de 2011)[2], distingue con claridad varias formas de petición, entre ellas la presentada en interés general, la que se instaura en razón a un interés particular, el derecho de pedir informaciones (que incluye la posibilidad de consultar los documentos públicos y de obtener copia de ellos) y la formulación de consultas. Cada una de estas especies tiene, según su naturaleza, un distinto alcance y forma de protección.

Así las cosas, aun cuando no sea expresamente rotulada con este nombre, toda solicitud que una persona dirija a una autoridad con el fin de obtener un derecho o motivar la creación de algún otro efecto jurídico específico, implica ejercicio del derecho de petición, y como tal está sujeta a todas las garantías inherentes a ese derecho, que en párrafos precedentes fueron señaladas, lo mismo que a las limitaciones que conforme a la jurisprudencia le son propias.

#### 4. El derecho a la restitución de las tierras despojadas

Dado que el actor invoca como derecho fundamental presuntamente vulnerado, en su caso, el de la restitución del predio en su condición de víctima del conflicto armado interno, es necesario examinar en qué medida el referido derecho tiene ese carácter, y a partir de su actual regulación, establecer bajo qué circunstancias puede ser protegido por vía de tutela.

Para esto, debe partirse de considerar que el derecho a la restitución de las tierras despojadas se ha entendido como un elemento integrante del derecho a la reparación, el que junto con la verdad y la justicia, componen la trilogía de derechos mínimos que la Constitución y la ley garantizan a las víctimas de los hechos punibles, relación que, tiempo después, fue además, expresamente reconocida, por el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011, también denominada Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras[3].

La recién referida Ley de Víctimas es producto de un amplio esfuerzo legislativo de profundización y sistematización normativa sobre los derechos de las víctimas del conflicto armado, desde la perspectiva de la justicia transicional[4], derechos que antes de la expedición de esa norma habían sido deducidos y desarrollados principalmente, aunque no de manera exclusiva, por la jurisprudencia de este tribunal. Este estatuto tiene un carácter temporal y especial, pues se previó para ser aplicado durante un tiempo determinado[5] y solo a los hechos, personas y situaciones delimitados por sus artículos 1º a 3º, con la expectativa de lograr, de manera progresiva, durante el tiempo de su vigencia, un mejoramiento apreciable y sustancial frente a los problemas que afectan a las víctimas del conflicto armado, así como respecto de la efectividad de sus derechos.

Dentro de los temas desarrollados por esta ley, es protagónico el de la restitución de las tierras despojadas durante o con ocasión del conflicto armado, que fue ampliamente regulado en el Capítulo III (artículos 72 a 122) del Título IV sobre Reparación de las Víctimas, a través de un proceso que comprende dos fases consecutivas, la primera, administrativa y, la segunda, judicial. Esas son, entonces, las reglas aplicables al trámite iniciado por el demandante en esta tutela.

De otro lado, desde antes de expedirse esta novedosa regulación, esta Corte había reconocido el carácter de fundamental que tiene el derecho a la restitución de las tierras despojadas[6]. En ese primer momento, este Tribunal sostuvo, además, que si bien las normas entonces vigentes preveían algunos mecanismos para la recuperación de las tierras despojadas, Estos no eran lo suficientemente eficientes o idóneos, para que tal derecho pudiera ser efectivamente reivindicado, razón por la cual, la tutela era claramente procedente con ese propósito[7]. Con todo, una vez expedida la Ley de Víctimas, tal conclusión ha sido parcialmente revaluada, al considerar que el comprensivo procedimiento desarrollado por esta ley, podría constituir un adecuado medio de defensa judicial, cuando se pretende hacer efectivo el derecho fundamental a la restitución de las tierras despojadas[8].

En efecto, en desarrollo del principio de subsidiariedad que caracteriza la acción de tutela, no puede desconocerse la necesidad de observar y dar aplicación a las reglas previstas en las normas vigentes, en este caso en la Ley de Víctimas y sus decretos reglamentarios, siempre que no hayan sido suspendidas o declaradas contrarias a la Constitución. Sin embargo, no menos relevantes son las razones de especialidad normativa, por cuanto, como se explicó, existe actualmente un completo e importante desarrollo legislativo específicamente diseñado para ofrecer soluciones al problema del despojo de tierras como consecuencia del conflicto armado, cuya particular configuración, según se observa, tiene en cuenta las necesidades de los reclamantes, pero también las capacidades de los actores oficiales y los otros factores y circunstancias de los que depende el éxito y efectividad de este trascendental empeño del Estado y la sociedad colombiana.

Por lo anterior, resalta la Sala, frente a las solicitudes de restitución de tierras, debe, en principio, preferirse la aplicación de esta normatividad especial.

Con todo, si bien se ha considerado que el trámite previsto en la Ley de Víctimas sería, para el caso, un medio de defensa judicial adecuado e idóneo para hacer efectivo este derecho, esta regla puede admitir excepciones frente a situaciones específicas, en las que aquél se revela insuficiente. Uno de esos escenarios puede ser, los casos en que la aplicación de esa normatividad genere o permita bloqueos en el trámite de restitución, que el solicitante no tenga la posibilidad de superar mediante un mecanismo efectivo de impulso procesal.

En este sentido, es necesario recordar que ese trámite comprende dos etapas sucesivas, razón por la cual, no es posible acceder a la segunda, la de carácter judicial, si no se agota previamente la primera, la de naturaleza administrativa. Así, dado que es en sede judicial donde finalmente podrá protegerse el derecho de las víctimas, adoptando decisiones vinculantes sobre la restitución de las tierras reclamadas, si existe alguna circunstancia que indebidamente obstaculice, impida o retarde el acceso a esa instancia, es posible que los trámites previstos en la referida Ley de Víctimas hayan de ser considerados insuficientes, a los efectos de decidir sobre la procedencia de la acción de tutela.

#### 5. Desarrollo del proceso de restitución en su fase administrativa

Como antes se indicó, el proceso de restitución comprende dos etapas sucesivas, la primera, de carácter administrativo, se surte ante la UAE de Restitución de Tierras, esto es, la entidad frente a quien en este caso se solicita el amparo y, la segunda, judicial, que solo puede llevarse a efecto en cuanto la primera se cumpla de manera adecuada y en todas sus partes. El trámite diseñado por el legislador responde a una lógica adecuada, pues si bien es el juez quien debe reconocer el derecho y dictar las órdenes necesarias para su efectiva garantía, es importante que antes de llegar el caso a su conocimiento se haya depurado y validado información relevante para que Este pueda cumplir adecuadamente su misión, y la restitución pueda realizarse sin generar nuevas afectaciones a los derechos de los reclamantes y/u otras personas, y en razonables condiciones de seguridad.

Estas consideraciones explican que para este caso resulte especialmente visible una circunstancia que, en realidad, ocurre frente a cualquier otro trámite jurídico, administrativo, o de otro tipo: que aun cuando la necesidad que ha de ser satisfecha sea apremiante, al punto que idealmente los resultados esperados deberían producirse de manera inmediata o al menos en un tiempo notoriamente breve, ello no siempre resulta posible, pues su contrapartida podría ser la mayor frecuencia de errores y equivocaciones, la sobrevivencia de obstáculos no verificados y, en general, la baja efectividad de tales resultados. De otra parte, la misma extensión del fenómeno o problema que se busca superar es, sin duda, un factor a tener en cuenta, pues aunque todas las personas tienen el mismo derecho a que su expectativa sea satisfecha, la capacidad de las autoridades responsables constituye una limitante que no puede ser soslayada. Y aunque, ciertamente, lo ideal es que esa capacidad se determine por la magnitud de la necesidad que debe ser

satisfecha, y no al contrario, es claro que ese ajuste perfecto no siempre resulta factible, razón por la cual, se repite, quien evalúe la efectividad de un determinado trámite, no puede desentenderse de estas circunstancias.

Estas reflexiones, a su turno, explican que el legislador haya reconocido como principios orientadores de las instituciones desarrolladas por esta ley los de progresividad (art. 17), gradualidad (art. 18) y sostenibilidad (art. 19), según el entendimiento y las definiciones que allí mismo se incorporan, principios que luego aparecen reiterados en las normas que desarrollan de manera específica el tema de la restitución (arts. 73 y 76 ibídem). De otra parte, la mención del principio de progresividad dentro del marco de esta ley fue declarada exequible por este tribunal, siempre que se aplique únicamente a los derechos de contenido prestacional desarrollados por esta ley[9]. Todas esas son circunstancias que deben ser tenidas en cuenta al momento de evaluar la idoneidad de las instituciones sobre restitución contenidas en la Ley de Víctima, frente al principio de subsidiariedad aplicable al trámite de las acciones de tutela.

El principal objetivo de la fase administrativa en el proceso de restitución es la inclusión del predio en el Registro de Tierras presuntamente Despojadas y Abandonadas Forzosamente, previsto en el artículo 76 de la Ley de Víctimas, paso que según la misma norma lo precisa, deviene en requisito de procedibilidad para iniciar la acción judicial, cuyo trámite constituye la segunda fase de ese proceso, regla que también este tribunal encontró conforme a la Constitución[10].

El mismo artículo prevé, entonces, que el referido registro se implementará de manera gradual y progresiva, según los criterios señalados en su inciso 2º, entre ellos la llamada densidad histórica del despojo y las condiciones de seguridad para el retorno, circunstancias que fueron citadas por la entidad accionada, tanto en sus respuestas al actor, como dentro del trámite de la tutela, como explicación para la falta de avance de lo pedido. Estos elementos fueron luego desarrollados por varios decretos reglamentarios, entre ellos, el 4829 de 2011 y el 599 de 2012, los cuales se refirieron a dos tareas sucesivas, que se denominaron como macro y micro-focalización, posiblemente las primeras de las distintas acciones conducentes al levantamiento de ese registro, mediante las cuales se priorizarán las áreas geográficas y se definirá el orden cronológico en el que se realizará el estudio de las solicitudes recibidas, dependiendo de su ubicación.

La primera de estas tareas, es decir la macro-focalización, consiste, como su nombre lo indica, en un proceso de carácter amplio y global por el cual, a partir de información provista por el Ministerio de Defensa, el Consejo de Seguridad Nacional escogerá algunas áreas relativamente extensas del territorio, en las cuales las condiciones de seguridad y orden público y el nivel de riesgos existentes, hagan aconsejable la realización de acciones de restitución de tierras.

Mientras tanto, el proceso de micro-focalización, consiste en un estudio mucho más detallado, en el que se definirán áreas específicas, al nivel de municipios, e incluso de veredas y/o corregimientos, en los que por sus condiciones, resulte viable iniciar las acciones de registro, que más adelante conducirán a los procesos judiciales de restitución de tierras y retorno de las personas y familias que habían sido desplazadas. Es este proceso el que, según lo informado en este caso por la UAE de Restitución de Tierras, no se ha adelantado aún en el área en que se localiza la finca cuya recuperación pretende el actor, lo que, a su turno, ha impedido la inscripción de este predio y de su propietario en el Registro de Tierras presuntamente Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

Ahora bien, del análisis de las mismas normas reglamentarias antes citadas, observa la Sala que en caso de que conforme a los indicados criterios, la UAE de Restitución de Tierras y demás entidades competentes retarden, o al menos temporalmente decidan no adelantar, los procesos de macro y micro-focalización en una determinada porción del territorio, ello puede implicar la parálisis de las solicitudes de restitución relacionadas con los predios ubicados dentro de esa zona, los cuales no podrán ser incluidos en el ya referido Registro y, por lo mismo, tampoco podrán iniciarse las acciones judiciales que componen la ya comentada segunda fase del proceso. De otra parte, se anota además que si bien tales decisiones pueden ser claramente justificadas, con apoyo en los criterios previstos en la Ley 1448 y sus decretos reglamentarios, la persona cuya solicitud se ve aplazada, incluso de manera indefinida, como resultado de esas decisiones, carece de recursos u oportunidades procesales para controvertirlas o para generar un impulso procesal que conduzca a su reactivación, lo que, sin duda, lesionaría el derecho fundamental a la restitución, como componente del derecho a la reparación, que el Estado debe garantizar a las víctimas del conflicto armado.

Estos criterios serán tenidos en cuenta en el punto subsiguiente, al analizar la posible

vulneración de los derechos fundamentales del actor, como resultado de la acción desplegada por la UAE de Restitución de Tierras frente a su solicitud.

## 6. Caso concreto

Como quedó dicho, el actor, quien fue desplazado de una finca de su propiedad en el municipio de Anzoátegui (Tolima) en fecha no especificada, presentó, desde enero de 2012, solicitud ante la UAE de Restitución de Tierras para que, de conformidad con lo previsto en la Ley 1448 de 2011, se adelantara el proceso de recuperación de ese predio, que, según informó, es la única posible fuente de sustento para él y su familia. Dado que, como resultado de otros derechos de petición presentados ante esa misma entidad durante el año 2013, se le informó del escaso avance de esa actuación, al no haberse adelantado en la zona las tareas de micro-focalización contempladas en el Decreto 4829 de 2011, el actor interpuso, en enero de 2014, acción de tutela contra la entidad responsable de tales trámites, refiriendo como derechos fundamentales vulnerados, los de petición, vida digna, mínimo vital y restitución de las tierras despojadas, este último, en razón a su también invocada calidad de víctima del conflicto armado.

Analizando en primer término la posible vulneración del derecho de petición a la luz de su núcleo esencial, según lo explicado en el punto 3 anterior, encuentra la Sala que este derecho no ha sido lesionado por la UAE de Restitución de Tierras, pues si bien el actor no ha logrado a partir de sus solicitudes la respuesta favorable a la que aspira, sí obtuvo contestación completa y oportuna a sus escritos radicados en febrero y junio de 2013, en las que, dejando de momento al margen la justificación de tales respuestas negativas, se le explicó, con claridad y extensión suficientes, las razones del poco avance de su solicitud, y el estado específico en que aquella se encontraba (para esas fechas). A partir de lo anterior, reafirma la Sala, no se observa lesión de ninguna clase al derecho de petición.

Sin embargo, no ocurre lo mismo en lo atinente al invocado derecho a la restitución de las tierras despojadas, pues, de conformidad con lo explicado en el punto anterior, y más allá de la posible justificación de tal situación, que la Sala no descarta, pero tampoco está en condiciones de evaluar, el hecho de no haberse micro-focalizado el área de su reclamación, y la consiguiente parálisis indefinida de su solicitud, lesionan su derecho a la restitución y con él, el derecho a recibir reparación efectiva frente a las consecuencias de los hechos

victimizantes.

En efecto, habiendo establecido en los puntos anteriores que este derecho tiene el estatus de fundamental, y que pese a la existencia de una vía específicamente designada para el logro de su protección efectiva, frente a las circunstancias del caso concreto, aquélla resulta insuficiente, encuentra la Sala que la situación a la que actualmente se halla sometido el señor Liberato Rivera ciertamente implica la conculcación de su derecho fundamental a la reparación, pues, de acuerdo con el contenido de las respuestas de la entidad accionada, bien podrían pasar incluso algunos años más, antes de que su solicitud de restitución sea objeto, siquiera, del primer paso dentro del proceso efectivamente conducente a la restitución de su tierra, que es así mismo su medio de subsistencia.

En todo caso, esta observación no invalida las que páginas atrás se hicieron en torno a las razones que explican las distintas y sucesivas fases que, conforme a lo establecido en las normas pertinentes, comprende el trámite de restitución, ni la necesidad de que todas ellas sean efectivamente agotadas, las que, por el contrario, se reafirman íntegramente. Pese a ello, destaca la Sala, no resulta aceptable que tal proceso se vea total e indefinidamente detenido, sin posibilidad de impulso por parte del interesado, como en este caso ha ocurrido, pues aun cuando ello corresponda a una actuación legítima prevista en las normas vigentes, este hecho deja en suspenso, y por lo mismo hace nugatorio, sin opción de defensa, el derecho fundamental cuya protección se solicita en este caso.

En razón a lo explicado en relación con el hecho de ser la tierra cuya restitución se pretende el principal o único medio de subsistencia de la familia del actor, la Sala estima acreditada también la vulneración de sus derechos a la dignidad humana y al mínimo vital, pues mientras esta realidad se mantenga inalterada, continuará prolongándose la apremiante situación de restricción y penuria económica que desde la época de su despojo han padecido el actor y su familia.

Por consiguiente, esta Sala concederá el amparo solicitado, y en desarrollo de ello ordenará a la entidad accionada que dentro del término razonable de treinta (30) días contados a partir de la notificación de esta providencia, sustente y explique al actor las razones para no haber procedido a la micro-focalización de las áreas donde se localiza la finca cuya restitución se pretende, e informe la fecha aproximada en que dicha actuación podría

realizarse, conforme a los planes y estrategias que al respecto haya establecido la entidad accionada, fecha que no podrá coincidir con la del término de vigencia de la Ley 1448 de 2011.

#### IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

#### RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia dictada en segunda instancia el 20 de marzo de 2014 por la Sala de Decisión Civil - Familia del Tribunal Superior de Ibagué, que denegó el amparo pedido por el señor Luis Agustín Liberato Rivera contra la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras. En su lugar CONCEDER la acción de tutela solicitada.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras, que dentro del término de treinta (30) días contados a partir de la fecha de notificación de esta sentencia, responda de fondo a las solicitudes elevadas por el actor, informándole las razones por las cuales el área donde se localiza su inmueble no ha sido objeto de las tareas de micro-focalización, e indicando la fecha aproximada en la que se cumplirán tales diligencias, la cual no podrá extenderse por todo el término de vigencia de la Ley 1448 de 2011.

TERCERO.- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cópiese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

ANDRÉS MUTIS VANEGAS

Secretario General (e)

[1] En lo atinente a la jurisprudencia constitucional, ver entre muchísimas otras, las sentencias T-377 de 2000 (M. P. Alejandro Martínez Caballero), T-1160A de 2001 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-690 de 2007 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla), T-515 de 2012 (M. P. María Victoria Calle Correa) y T-794 de 2013 (M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

[2] Aun cuando sus artículos 13 a 33 fueron declarados inexecutable mediante sentencia C-818 de 2011 por no haber sido expedidos mediante una ley estatutaria, tales normas se encuentran actualmente vigentes en razón a que los efectos de esta sentencia fueron diferidos hasta el 31 de diciembre de 2014.

[3] En lo sucesivo esta sentencia se referirá indistintamente a ella como la Ley de Víctimas o la Ley 1448.

[4] Cfr. particularmente sus artículos 8º y 9º.

[5] Diez años comprendidos entre el 10 de junio de 2011 e igual fecha del año 2021.

[6] Este reconocimiento es especialmente explícito en la sentencia T-821 de 2007 (M. P. Catalina Botero Marino), y es luego reiterado en decisiones posteriores, entre ellas las sentencias T-159 de 2011 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto) y T-415 de 2013 (M. P. Mauricio González Cuervo).

[7] Cfr. a manera de ejemplo las ya referidas sentencias T-821 de 2007 y T-159 de 2011.

[8] Ver en este sentido las sentencias T-699A de 2011 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto) y T-415 de 2013 (M. P. Mauricio González Cuervo).

[9] Sentencia C-438 de 2013 (M. P. Alberto Rojas Ríos).

[10] Sentencia C-715 de 2012 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva).