



**JUZGADO CUARTO CIVIL DEL CIRCUITO  
TUNJA DE ORALIDAD**  
**Carrera 11 Número 17-53. Cuarto Piso.- Telefax 7443954 Tunja (Boyacá)**

<p><b>REF:</b> ACCION DE TUTELA N°. 2017-0003-00 <b>DEMANDANTE:</b> JUSTO RAFAEL MONROY GALAN <b>DEMANDADO:</b> INCODER EN LIQUIDACION, AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS Y AGENCIA DE DESARROLLO RURAL. <b>ASUNTO:</b> SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA</p>
--

Tunja, veintiséis (26) de Enero de dos mil diecisiete (2017)

**1. PUNTO A TRATAR.**

Se decide la acción de tutela interpuesta por **JUSTO RAFAEL MONROY GALAN**, contra **INCODER EN LIQUIDACION Y AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS**, por la presunta vulneración de los derechos fundamentales de mínimo vital, vida digna, debido proceso, salud y petición.

**2.- ANTECEDENTES.**

Manifiesta el accionante que se encuentra casado con la señora ROSA ELENA GARZÓN DE MONROY, contando actualmente el accionante con 92 años de edad y padeciendo de artrosis de rodilla y cáncer de próstata avanzado.

Que el accionante por medio de escritura pública 270 del 16 de octubre de 2015, otorgada en la notaría única del circulo de Toca, transfirió a título de venta a favor del INCODER – hoy en liquidación-, LOTE DE TERRENO, antes EL PORVENIR, 221. 381325.00

Que el INCODER se obligó para con el accionante a pagar el valor estipulado, previa la presentación y tramite de la cuenta de cobro correspondiente acompañada de la primera copia de la escritura pública debidamente registrada y con el correspondiente certificado de tradición

Que igualmente el accionante mediante escritura pública 271 del 16 de octubre de 2015, otorgada en la notaría única del circulo de Toca, transfirió a título de venta a favor del INCODER, el derecho de dominio, posesión y propiedad que el accionante ostentaba sobre parte del predio denominado LOTE No.1 EL PORVENIR, ubicado en la vereda de Centro Abajo del Municipio de Toca, teniéndose por valor de dicha venta la suma de \$79.663.000.00.

Que el INCODER se obligó para con el accionante a pagar el valor estipulado, previa la presentación y tramite de la cuenta de cobro correspondiente acompañada de la primera copia de la escritura pública debidamente registrada y con el correspondiente certificado de tradición

Que registradas las ventas a nombre del INCODER, el accionante mediante oficio del 29 de abril de 2016, radicó ante el INCODER la documentación respectiva para que la entidad procediera al pago de las sumas acordadas conforme al contenido de las escrituras de venta.

Que pasado un tiempo prudencial el accionante por intermedio de sus hijas el 21 de junio de 2016 radico en las oficinas del INCODER de la ciudad de Bogotá,

oficio para para averiguar sobre el trámite que hasta ese momento se le había dado a la cuenta de cobro para el pago de la venta de los predios ya referidos, siendo informado por los funcionarios de dicha dependencia que la documentación recibida estaba completa y que agilizarían el pago respectivo.

Que la entidad accionada ha sido requerida en varias oportunidades de manera telefónica o mediante peticiones para el pago, manifestando que la entidad se encuentra en liquidación y que no tienen presupuesto.

Que el accionante presentó petición ante el INCODER, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el 20 de septiembre de 2016 solicitando el pago inmediato de los valores adeudados.

Que la asesora del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural dio respuesta a la petición el 22 de septiembre informando el traslado de la petición a las entidades INCODER y a la Agencia Nacional de Tierras sin que se haya resuelto de fondo la situación.

Que desde hace más de un año el Gobierno Nacional decreto la supresión y liquidación del INCODER y a la fecha no han podido hacer empalme o entrega de documentos a la entidad que lo reemplazo, causando una afectación a los derechos del accionante siendo igualmente una persona de la tercera edad.

### **3. PRETENSIONES.**

Fundado en lo anterior, y como consecuencia de la tutela de los derechos fundamentales, el accionante pretende que se ordene el pago inmediato de las obligaciones debidas por las entidades accionadas e igualmente obligar a dichas entidades a recibir de manera inmediata los predios transferidos mediante las escrituras No. 270 y 271 del 16 de octubre de 2015.

Ordenar a las entidades accionadas para que den respuesta de fondo a la petición elevada el 20 de septiembre de 2016.

### **4. RESPUESTA DE LAS ACCIONADAS Y VINCULADAS.**

#### **4.1. AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS**

Manifiesta que se opone a las pretensiones del accionante, por considerar que la misma no ha vulnerado los derechos fundamentales de los cuales se invoca la protección constitucional, siendo la ADR la que por disposición del Decreto 2364 de 2015 está llamada a resolver el asunto, ya que es esta entidad la encargada dentro del sector agrario, entre otras, de efectuar la estructuración, cofinanciación, y ejecución de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural nacionales y de iniciativa territorial o asociativa.

Por lo anterior esa entidad solicita se le desvincule del presente trámite y en su lugar se vincule a la ADR, teniendo en cuenta que no existen actos que amenacen o vulneren los derechos fundamentales que alega el accionante.

#### **4.2. MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**

Manifiesta que dicho Ministerio no tiene competencia asignada en la Ley para adoptar decisiones referidas a las actuaciones que dieron origen a la solicitud de amparo y que de igual manera el accionante no formula pretensión alguna que implique la toma de decisiones por parte de esa entidad, considerando que debe ser desvinculado.

#### **4.3. AGENCIA DE DESARROLLO RURAL**

Manifiesta que el accionante radico petición la cual fue respondida mediante comunicación de fecha 24 de enero de 2017, a lo cual se le informo que el extinto INCODER, suscribió con el Banco Agrario el convenio interadministrativo N°578 del 7 de mayo de 2013 para la realización de los desembolsos y pagos por concepto de la compra y adquisición de predios, respecto de los cuales se declaró

la utilidad pública e interés social para las obras de infraestructura de ampliación de la Represa la Copa ubicada en el municipio de Toca.

Que en la misma comunicación se le informo al accionante que el convenio al cual se hace referencia no fue subrogado, cedido, ni transferido por el INCODER en liquidación a dicha agencia, razón por la cual no se transfirieron competencias presupuestales ni contractuales para atender solicitudes de pago por concepto de los predios adquiridos por INCODER.

Que se puede evidenciar que la ADR no es la entidad responsable de la presunta vulneración de los derechos fundamentales alegados por el accionante, teniendo en cuenta que la totalidad de las peticiones radicadas en dicha entidad les fueron dadas respuestas oportunas.

## 5. PRUEBAS RELEVANTES

- Copia de las escrituras públicas No. 270 y 271 del 16 de octubre de 2015
- Copia de las cuentas presentadas ante INCODER
- Copia del derecho de petición del 20 de septiembre de 2016
- Copia de las diferentes respuestas dadas al accionante

## 6. CONSIDERACIONES.

La acción de tutela está prevista como un mecanismo procesal específico y directo que tiene por objeto la protección concreta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, en una determinada situación jurídica, cuando estos sean violados o se presente amenaza de su violación, sin que se pueda plantear en esos estrados discusión jurídica sobre el derecho mismo.

Es un medio subsidiario y específico, porque se contrae a la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, de modo actual e inminente, y no a otros, y conduce, previa la solicitud, a la expedición de una declaración judicial que contenga una o varias órdenes de efectivo e inmediato cumplimiento.

### 6.1. COMPETENCIA

Se debe señalar que por el factor territorial, este despacho es competente, en primera instancia, para conocer de la presente acción de tutela toda vez que es, en este Distrito Judicial en donde presuntamente se está vulnerando los derechos fundamentales reclamados por el accionante.

### 6.2. EL PROBLEMA JURÍDICO.

En atención a lo expuesto, este despacho deberá establecer si en el caso en concreto ¿por parte del INCODER y de la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS se han vulnerado los derechos de mínimo vital, vida digna, debido proceso, salud petición que alega el accionante a través de su apoderado?

Frente al derecho de mínimo vital la Corte en sentencia T053/14, M.P. ALBERTO ROJAS manifestó que:

*“El mínimo vital es un derecho fundamental ligado estrechamente a la dignidad humana, el cual se concreta en la posibilidad de contar con una subsistencia digna”*

En cuanto a la vulneración al derecho al mínimo vital que reclama el accionante, a pesar que en la demanda se indica la carencia de recursos para atender sus necesidades pues derivaban su sustento de la explotación agropecuaria de los referidos predios, sin embargo no se aportó una prueba idónea que demuestre la vulneración a dicho derecho, por tanto, no hay lugar a amparar ese derecho.

Se tiene también que si bien se alegó la presunta vulneración de los derechos a vida digna, debido proceso, salud e igualdad, se tiene solamente copia de parte de la historia clínica del accionante que da cuenta que aquél padece de cáncer de próstata (Fol. 41 a 42 C.1), no se aportó prueba que permita demostrar algún

nexo de causalidad que la mora en el pago de los predios enajenados por el antes mencionado al INCODER, afecte la salud y vida digna. Se tiene también que frente a la igualdad se enunció que a otros propietarios se les habían cancelado sus predios (hecho 29 de la demanda), pero ello solo constituye una manifestación del actor que tampoco se soportó probatoriamente, circunstancia que en similar forma ocurre respecto al debido proceso, por lo cual este operador no puede decretar el amparo de dichas garantías dado que no existen elementos de juicio suficientes para pregonar su desconocimiento.

Frente a las pretensiones de pago de la totalidad de los lotes y pago de intereses de mora, hay que recordar al accionante que la tutela no es el mecanismo para solicitar el pago de sumas de dinero, puesto que la función principal de esta es que en ella se examine si las situaciones que se le ponen de presente al juez constitucional, es constitutiva de una vulneración de derechos fundamentales, por lo tanto el solicitar la cancelación de sumas de dinero por esta vía, no es un asunto que deba revisar el juez constitucional, más cuando en la acción de tutela no se acredita la vulneración al mínimo vital por este concepto.

Así lo ha manifestado la Corte en sentencia T304/09:

*“La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido enfática en sostener, que el pago de obligaciones originadas en relaciones contractuales escapa al ámbito propio de la acción de tutela, dada la naturaleza particular del amparo constitucional. Lo anterior excluye entonces un amparo constitucional masivo en estas materias, especialmente si no existe acreditación de la improcedencia del medio de defensa judicial alternativo o del perjuicio irremediable”.*

Respecto al derecho de petición la Corte Constitucional en sentencia T 149/14, M.P LUIS GUILLERMO GUERRERO ha manifestado que:

*“De acuerdo con el Artículo 86 de la Constitución Política, toda persona podrá acudir a la acción de tutela para reclamar la protección a sus derechos constitucionales fundamentales, y procederá contra toda acción u omisión de la autoridades públicas, o particulares según se trate, siempre que “el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”. En la misma línea, el Artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 confirma la naturaleza residual de la acción de tutela y sus condiciones de procedencia cuando existe un mecanismo ordinario de defensa, e indica que la eficacia de dichos recursos debe ser apreciada en concreto, “atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante”. Cuando se trata de proteger el derecho de petición, 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 a este derecho fundamental no dispone de ningún mecanismo ordinario de naturaleza judicial que le permita efectivizar el mismo. Por esta razón, quien encuentre que la debida resolución a su derecho de petición no fue producida o comunicada dentro de los términos que la ley señala, esto es, que se quebrantó su garantía fundamental, puede acudir directamente a la acción de amparo constitucional.*

Igualmente en la sentencia T-1160 de 2001 ha proporcionado criterios claros frente al alcance del derecho de petición, al respecto en este y en otros pronunciamientos ha dicho lo siguiente:

*“La respuesta debe cumplir con estos requisitos a). Oportunidad b). Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado y c). Ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición. Por tanto, la respuesta no puede constituir apenas una manifestación vacía de contenido, formal o ajena a lo planteado por el solicitante. Quien responde, ha de resolver sobre los puntos objeto de la petición, ya que así lo exige la Constitución. Debe la autoridad entrar a resolver de fondo, en la materia de la petición y decidir sobre ella, sin que eso signifique que haya de ser una resolución favorable a las pretensiones del peticionario. Mal puede la respuesta limitarse a informar al solicitante acerca de los trámites que se van a seguir o que se intentarán, ni simplemente circunscribirse a manifestar que se dará curso a la solicitud. “(…) las respuestas evasivas o las simplemente formales, aun producidas en tiempo, no satisfacen el derecho de petición, pues en realidad, mediante ellas, la administración elude el cumplimiento de su deber y desconoce el principio de eficacia que inspira la función administrativa, de conformidad con el artículo 209 de la Constitución.” En efecto, la*

respuesta aparente pero que en realidad no niega ni concede lo pedido, desorienta al peticionario y le impide una mínima certidumbre acerca de la conducta que debe observar frente a la administración y respecto de sus propias necesidades o inquietudes: no puede hacer efectiva su pretensión, pero tampoco tiene la seguridad de que ella sea fallida. Tal circunstancia hace inútil el derecho fundamental del que se trata y, por tanto, cuando ella se presenta, debe considerarse vulnerado el artículo 23 de la Carta Política". "En efecto, ha de hacerse siempre un juicio lógico comparativo entre lo pedido y lo resuelto, para establecer claramente si se trata o no de una verdadera contestación<sup>1</sup>, tal derecho no se satisface si no se toma 'una posición de fondo, clara y precisa por el competente' "<sup>2</sup>.

Dicho lo anterior y descendiendo al caso en concreto, se tiene que el señor JUSTO RAFAEL MONROY presentó petición el 20 de septiembre de 2016 dirigida al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a la Agencia de Desarrollo Rural y al INCODER, donde solicitaba que se realizara el pago total de los predios vendidos al INCODER y además se diera cumplimiento a lo pactado en las escrituras públicas No. 270 y 271 del 16 de octubre de 2015, donde el Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural dio respuesta a dicha petición el (folio 57) remitiéndola a las entidades encargadas para dar una contestación de fondo al asunto.

De igual forma la ADR dio respuesta inicial en comunicaciones adiadas el 28 de septiembre y 29 de noviembre de 2016 (Fol. 164-166 C.1), a la petición en fecha de 20 de septiembre de 2016,) donde le informo al accionante que se encontraban adelantando los procesos de recibo de información documental referentes al embalse de la Copa, a lo cual requirieron al INCODER con el fin de que priorizara la entrega de los documentos referentes a los lotes del accionante; se observa además que en la misma forma le envió una última comunicación el 24 de enero de 2017 en el cual se le indico que el INCODER había realizado un convenio con FIDUAGRARIA y que dicho convenio no había sido cedido ni subrogado por lo que la ADR no contaba con las facultadas para realizar los pagos por concepto de adquisición de dichos predios. Esto permite colegir que por parte de la ADR se presenta el fenómeno de hecho superado, pues con base en la tutela fue que el actor obtuvo una respuesta de fondo a su petición.

Teniendo en cuenta lo señalado anteriormente, se puede predicar que por parte del MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS y la AGENCIA DE DESARROLLO RURAL – ADR no hay una vulneración al derecho de petición del accionante.

Caso contrario ocurre respecto del INCODER EN LIQUIDACIÓN, ya que esta entidad no acreditó haber expedido y remitido alguna respuesta a la solicitud del actor, tampoco se pronunció sobre la demanda de tutela ni los requerimientos efectuados por este despacho, por lo que se hace necesario su amparo, con el fin que el accionante obtenga respuesta a dicha solicitud.

Por lo expuesto y motivado, el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Tunja, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley, actuando como Juez Constitucional de Tutela,

### RESUELVE:

**PRIMERO: TUTELAR** el derecho de petición de que es titular el señor JUSTO RAFAEL MONROY con C.C. 1'174.752 de Toca, y el cual fue vulnerado por el INCODER EN LIQUIDACION, según las razones expuestas en la parte motiva.

**SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior se **ORDENA** al INCODER EN LIQUIDACION para que a través de su Director y/o representante legal o quien haga sus veces, que si aún no lo hubiere hecho, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, proceda a adelantar el trámite con el fin de dar una respuesta de clara y de fondo a la solicitud efectuada por el señor JUSTO RAFAEL MONROY, la cual fue radicada ante dicha entidad el 20 de septiembre de 2016. En todo caso dicha respuesta de fondo deberá ser

<sup>1</sup> Sentencia T-418 de 1992

<sup>2</sup> ,Sentencia T-165 de 1997

emitida y comunicada al accionante antes mencionado en un plazo máximo de diez (10) días hábiles.

**TERCERO: NEGAR** las demás pretensiones de la demanda, de conformidad con lo analizado en precedencia.

**CUARTO: DECLARAR** que por parte de las siguientes entidades: MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS y la AGENCIA DE DESARROLLO RURAL – ADR, no hay una vulneración al derecho de petición y a las demás garantías que solicitó el accionante.

**QUINTO: NOTIFIQUESE** a las partes esta providencia por el medio más expedito. Oficiese.

**SEXTO:** Si este fallo no es impugnado, remítase oportunamente por secretaría el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión.

**CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**

**LUIS ERNESTO GUEVARA LÓPEZ**  
JUEZ  
Juez

