



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN CUARTA
SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., ocho (8) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

Magistrada Ponente: Dra. GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ
Acción: Incidente de Desacato de Tutela
Radicación: 25000-23-15-000-2009-01215-01
Incidentante: OTONIEL MENZA PEÑA
Incidentado: SUBDIRECTORA DE ACCESO A TIERRAS
FOCALIZADAS DE LA AGENCIA NACIONAL DE
TIERRAS

AUTO

1. El 31 de agosto de 2009 esta Corporación profirió sentencia de primera instancia en la acción de tutela identificada con el radicado de la referencia, concediendo el amparo constitucional solicitado por los señores Germán Piedrahíta, Fabio Enrique Pietro, María del Carmen Andrade, Jesús Candela, Orlando Grajales, Amador Luna, Luz Miryam Rodríguez, Olivero Muñoz, Ana Locero López y **Otoniel Menza Peña**, disponiendo para su protección:

“TERCERO: Tutélese los derechos fundamentales. En consecuencia, se ordena al Director del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER- y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo, tomen las medidas necesarias para adecuar a las necesidades de los tutelantes el terreno objeto de controversia a fin de que puedan hacer realidad su autosostenibilidad económica y social; o proceder en el término de 60 días a la reubicación en un terreno que cumpla las condiciones adecuadas de habitabilidad y aprovechamiento de tierras de los señores (as) GERMÁN PIEDRAHITA, FABIO ENRIQUE PRIETO, MARÍA DEL CARMEN ANDRADE, JESÚS CANDELA, ORLANDO GRAJALES, AMADOR LUNA, LUZ MYRIAM RODRÍGUEZ, OLIVERIO MUÑOZ, ANA LUCERO LÓPEZ y OTONIEL MESA P., identificados (as) con las cédulas de ciudadanía Nos. 8.305.142, 3.170.302, 26.592.848, 80.265.757, 12.208.132, 20.926.956, 317.048, 20.887.178, 12.233.068 y 18.467.089 y sus familias”.

Fallo de primera instancia que fue confirmado por la Sección Segunda – Subsección “B” del Consejo de Estado en sentencia del 19 de noviembre de 2009.

2. En auto del 28 de junio de 2018 la Sección Cuarta - Subsección “A” de esta Corporación resolvió no declarar en desacato a los funcionarios contra los cuales se dio apertura a incidente de desacato. En sustento de esta decisión, la Sala advirtió que al incidentante se le había reconocido subsidio SIRA mediante

Resolución No. 586 del 28 de abril de 2017 y que la materialización de éste implicaba llevar a cabo un proceso reglado que iniciaba con la postulación *“por parte del beneficiario”* del predio en el que se quisiera aplicar el subsidio; que la materialización del subsidio era un proceso que tenía como elemento esencial *“el principio de voluntariedad relacionado a que el beneficiario escoja el predio en el que quiere desarrollar su proyecto agropecuario”*; que, una vez efectuada la postulación, a la Agencia Nacional de Tierras le competía iniciar de manera celeré y expedita los estudios de viabilidad respectivos y el análisis del predio; y que en el caso concreto, no había lugar a declarar en desacato a los incidentados porque la parte incidentada demostró el adelantamiento de acciones tendientes al cumplimiento del fallo y que el trámite para la fecha estaba *“supeditado a acciones que debe ejecutar el actor – incidentante, pues conforme al principio de voluntariedad debe realizar la búsqueda y presentación del predio que cumpla con sus expectativas y con las exigencias establecidas en la normatividad”* (Copia digital de la providencia que se incorpora al expediente digital del incidente de desacato en el documento No. 19).

3. En memorial allegado el 6 de febrero de 2023 los señores Otoniel Menza Peña y Denis Lozano Minda promovieron incidente de desacato, relatando las actuaciones surtidas en el trámite judicial e indicando que a través de Resolución No. 586 del 28 de abril de 2017 la Agencia Nacional de Tierras les adjudicó un nuevo subsidio integral de reforma agraria, pero que se les impuso la obligación de conseguir el predio en el que se invertiría el subsidio *“sin que los varios predios que hemos propuesto, en los cuales invertimos plata y tiempo para conseguir los documentos que exigen, según ellos cumplan los requisitos exigidos en las resoluciones que nos han concedido el SIRA y, con los que han cumplido los requisitos, cuando lo aceptan, ha pasado más de un año en estudio y el vendedor ya ha transferido el dominio”*; que en ninguna parte de la resolución se establece que esa sea su obligación y que no cuentan con tiempo ni conocimientos técnicos para verificar los requisitos que debe cumplir el predio a comprar con el subsidio. Cuestionan que han pasado 6 años sin que se dé cumplimiento a dicho acto administrativo y 11 años sin que se acate lo dispuesto en el fallo de tutela, por lo que solicitan que se ordene el cumplimiento de la orden impartida (Doc. 2).

4. En providencia del 10 de febrero de 2023 el Despacho ordenó requerir a la Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural, al Director de la Agencia Nacional de Tierras – ANT y al Director de la Agencia de Desarrollo Rural – ADR para que se pronunciaran sobre el cumplimiento de la orden de tutela, en particular sobre (i) la

situación del incidentante Otoniel Meza Peña y (ii) el funcionario sobre el cual recae la obligación de cumplir el fallo, concediéndoles para el efecto el término de 5 días hábiles siguientes a la notificación del fallo (Doc. 3).

Providencia notificada el 15 de febrero de 2023 a los correos electrónicos notificacionesjudiciales@adr.gov.co, juridica.ant@ant.gov.co, notificacionesjudiciales@minagricultura.gov.co y otonielmenzapena@gmail.com (Doc. 4).

5. El 23 de febrero de 2023 el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Sostenible explica que, a través de sus entidades adscritas y vinculadas, el ente ministerial ejecuta la política relacionada con el desarrollo rural, agropecuario, pesquero y forestal, siendo la Agencia Nacional de Tierras una entidad adscrita que asumió la función estatal relacionada con el ordenamiento social de la propiedad rural; que el Ministerio tiene control administrativo o de tutela sobre la Agencia Nacional de Tierras pero que éste se ejerce sin perjuicio de las potestades de decisión que tiene esa entidad y, además, no comprende la aprobación de actos específicos expedidos por la entidad adscrita. Explica que en ejercicio de ese control de tutela requirió informe a la Agencia Nacional de Tierras y detalla la información que le fue suministrada, a partir de lo cual sostiene que no puede predicarse un desacato a la orden de tutela ni renuencia para cumplir (Docs. 5-6).

6. En escrito recibido el 23 de febrero de 2023 abogada de la Agencia Nacional de Tierras indica que la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas es la dependencia encargada de atender los hechos expuestos en el incidente y que actualmente esta Subdirección la asume la doctora María Mónica Mejía Zuluaga, destacando que con fundamento en informe suministrado por esa dependencia se atendía el requerimiento formulado por esta Corporación.

Señala que a través de Resolución No. 586 de 2017 se dio cumplimiento a la sentencia de tutela y que para poder materializar el subsidio adjudicado se debía efectuar la postulación de bien inmueble rural con el fin de surtir el procedimiento previsto; que el incidentante ha realizado tres (3) postulaciones, así: (i) la primera postulación la hizo en junio de 2017 y desistió de ella en octubre de ese mismo año, cuando ya se habían empezado los estudios para la viabilidad de adquisición del predio y que se explicó que se desistía por falta de acuerdo entre las partes en relación con el área y valor económico del predio; (ii) la segunda postulación la hizo

el 3 de junio de 2018 y desistió en septiembre de 2019, cuando también se habían adelantando estudios técnicos, jurídicos y ambientales; y (iii) la tercera tuvo lugar en septiembre de 2019 y desistió el 2 de noviembre de 2020, cuando ya se habían empezado los estudios de viabilización y visita técnica en el predio, destacando en relación con este último que se surtieron gestiones y comunicaciones con el incidentante por un asunto relativo al ítem de concepto de uso del suelo y condiciones ambientales por reporte de amenaza por remoción en masa, pero que finalmente el incidentante desistió.

Refiere que el 18 de mayo de 2022 el incidentante formuló petición para obtener autorización para viabilidad de compra de un predio y que ésta se le contestó indicándole que podía disponerse la venta de ese bien; el 28 de junio de 2022 se le informó que como responsable de iniciar las actividades administrativas para materializar el subsidio, debía postular voluntariamente un predio rural que pudiera pagarse con el subsidio y que cumpliera condiciones técnicas, jurídicas y ambientales, y que allí mismo se indicó frente a un predio en específico que estaban pendiente de envío unos documentos, sin que a la fecha estos documentos se hubieren allegado.

Indica que el beneficiario ha contado con asesoramiento para la materialización del subsidio y que en relación con el planteamiento para que incremente este valor, el presupuesto que actualmente tiene la entidad para actualización de subsidios es insuficiente para cubrir la necesidad de indexación del total de subsidios adjudicados en vigencias 2013 a 2020, por lo que se estableció un proceso de priorización de las vigencias 2013, 2014 y 2015 a nivel nacional porque éstos han tenido mayor pérdida de poder adquisitivo y que se selecciona, además, a familias que han postulado un mayor número de predios sin lograr materializar o que estén en proceso activo.

Describe que entre 2017 y 2023 al incidentante se le han remitido trece oficios y que como varias personas han indicado a la entidad su voluntad de vender, se le suministraría al incidentante la información del contacto de estos propietarios, destacando que no hay acción atribuible a la entidad que genere la afectación de los derechos del actor (Docs. 9-10).

7. El 24 de febrero de 2023 el Jefe de la Oficina Jurídica de la Agencia de Desarrollo Rural expone que en el presente caso es claro que el cumplimiento de la orden de tutela se estaba adelantando por la Agencia Nacional de Tierras en el marco del

Subsidio Integral de Tierras – SIRA y, por tanto, la responsabilidad de cumplir recae únicamente en esa entidad, invocando que la entidad que representa carece de legitimación en la causa por pasiva en el presente caso (Docs. 14-15).

Efectuado el anterior recuento procesal, lo primero que advierte el Despacho es que en el curso del trámite incidental se ha precisado que la asignación del subsidio efectuado al incidentante en Resolución No. 586 de 2017 es una acción tendiente al cumplimiento de la orden de tutela impartida y se ha resaltado que la materialización de este subsidio implica un proceso reglado que inicia con la postulación de un predio por parte del interesado, posterior a lo cual corresponde a la Agencia Nacional de Tierras continuar con el proceso correspondiente; inclusive, en decisión judicial proferida el 28 de junio de 2018 se cerró trámite incidental promovido por el señor Otoniel Menza bajo el argumento que el procedimiento para ese momento estaba supeditado a que realizara la búsqueda y presentación del predio respectivo.

El Despacho observa que el Subsidio Integral de Reforma Agraria, reconocido al incidentante en Resolución No. 586 del 28 de abril de 2017, está reglamentado en el Acuerdo No. 05 de 2016; norma en la que, entre otras, se fundamentó la Agencia Nacional de Tierras para disponer el reconocimiento mencionado. En dicho Acuerdo se prevé que la postulación del predio es una de las etapas para la adjudicación y materialización del subsidio (artículo 19) y, además, contempla que la ANT expediría el Manual para la Adjudicación y materialización SIRA *“el cual regulará la operación del programa”* (artículo 7°). En efecto, consultado el *“Instructivo para la adjudicación y materialización del subsidio integral de reforma agraria – SIRA y para la materialización del subsidio integral directo de reforma agraria – SIDRA, para la adquisición del predio”*, se advierte que está contemplado que *“La postulación del predio es una responsabilidad del adjudicatario quién por principio de voluntariedad, debe realizar la búsqueda y presentación del predio que cumpla con sus expectativas y, con las exigencias establecidas en la normatividad vigente que se contempla en el presente instructivo”*

En ese orden de ideas, no es de recibo que en este nuevo trámite incidental se pretenda por la parte incidentante controvertir el procedimiento establecido para la materialización del subsidio, cuándo es un punto claro de la discusión que le corresponde asumir la actividad de identificar y postular el predio de su interés, que cumpla las condiciones previstas en la normativa para que se pueda aplicar el subsidio que le fue reconocido. De manera que no es este escenario el idóneo ni el

adecuado para controvertir la regulación normativa del subsidio que se le reconoció a su favor.

De otro lado, se advierte que el señor Otoniel Menza afirma en el escrito de incidente que ha postulado varios predios y que no se ha podido la materialización del subsidio, a pesar de la inversión de dinero y tiempo, porque según la Agencia Nacional de Tierras los predios no cumplen los requisitos o porque dicha entidad no es celerante en el trámite y el propietario de los predios ha dispuesto de ellos, no obstante, se verifica que no aportó ninguna prueba al proceso que sustentara sus afirmaciones. Por ello, previo a resolver de fondo en el presente asunto, se ordenará requerir a la parte incidentante para que, en el término de cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, aporte pruebas que den cuenta de las postulaciones de predios que hubiere efectuado con posterioridad al 2 de noviembre de 2020, fecha en la que la Agencia Nacional de Tierras informa que tuvo lugar el último desistimiento presentado.

En el mismo sentido, se aprecia que la Agencia Nacional de Tierras refirió que el actor ha presentado tres postulaciones, que en cada uno de esos trámites se adelantaron actuaciones administrativas para verificar la viabilidad de los predios, que finalmente el incidentante presentó desistimiento en los tres casos, que ha remitido al incidentante trece comunicaciones entre 2017 y 2023 para brindarle información sobre su situación o los pasos a seguir, que le ha precisado que el trámite está a la espera de una nueva postulación y que le suministraría información sobre propietarios de algunos predios que han manifestado su interés de venderlos, sin embargo, tampoco aportó ninguna prueba que diera cuenta de estas actuaciones, advirtiéndose que el documento No. 12 del expediente corresponde a memorando remitido por la Subdirectora de Acceso a Tierras Focalizadas a la Jefe de la Oficina Jurídica de la ANT en el que informa las gestiones adelantadas e invoca anexar 19 soportes sobre postulaciones, desistimientos y estudios – visitas prediales, pero éstos no se allegaron como soportes al trámite incidental.

Con fundamento en lo anterior, se ordenará requerir a la funcionaria que se determinó como responsable de cumplir la orden de tutela, Subdirectora de Acceso a Tierras Focalizadas de la ANT para que, en el término de cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, aporte (i) los soportes probatorios que evidencien las postulaciones del señor Otoniel Menza después de proferida la Resolución No. 586 del 28 de abril de 2017, mediante la cual se le adjudicó al señor Otoniel Menza Peña y a la señora Denis Lozano Minda el Subsidio Integral de

Reforma Agraria – SIRA; (ii) las actuaciones administrativas que evidencien las gestiones adelantadas para la atención de estas postulaciones, (iii) los desistimientos presentados por el incidentante y (iv) las comunicaciones que se han enviado a éste, con las respectivas constancias de remisión. En particular, demuestre la comunicación al incidentante de la información de los propietarios que están interesados en vender sus predios, según se adujo en el informe rendido en este trámite.

En consecuencia, se

RESUELVE

PRIMERO: REQUIÉRASE al señor Otoniel Menza Peña para que, en el término de cinco (5) días siguientes a la notificación de esta providencia aporte pruebas que den cuenta de las postulaciones de predios que hubiere efectuado con posterioridad al 2 de noviembre de 2020, fecha en la que la Agencia Nacional de Tierras informa que tuvo lugar el último desistimiento presentado.

SEGUNDO: REQUIÉRASE a la Subdirectora de Acceso a Tierras Focalizadas de la ANT - Dra. María Mónica Mejía Zuluaga para que, en el término de cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, aporte (i) los soportes probatorios que evidencien las postulaciones del señor Otoniel Menza después de proferida la Resolución No. 586 del 28 de abril de 2017, (ii) las actuaciones administrativas que den cuenta de las gestiones adelantadas para la atención de estas postulaciones, (iii) los desistimientos presentados por el incidentante y (iv) las comunicaciones que se han enviado a éste, con las respectivas constancias de remisión. En particular, la comunicación al incidentante de la información de los propietarios que están interesados en vender sus predios.

TERCERO: Cumplido lo anterior, ingrese el expediente al Despacho para proveer.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Electrónicamente
GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ
Magistrada

NOTA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Magistrada Ponente, integrante de la Sección Cuarta – Subsección “A” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA.