



El campo  
es de todos

Minagricultura



Bogotá D.C., jueves, 2 de abril de 2020

**\*20201030324051\***

Al responder cite este Nro.  
20201030324051

Señor Juez

**SANTIAGO ANDRÉS SALAZAR HERNÁNDEZ**  
**JUZGADO TERCERO CIVIL DEL CIRCUITO DE SOGAMOSO**

Carrera 8 No. 5 – 41 Sede Chincá

[j03cctosogamosos@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:j03cctosogamosos@cendoj.ramajudicial.gov.co)

Sogamoso - Boyacá

Asunto	Respuesta al auto de Inicio de Incidente Sancionatorio
Radicado	2014-00192
Proceso	Proceso Declarativo de Pertenencia
Demandante	Gabriel Verdugo Pérez Y Otros
Demandado	Personas Indeterminadas
Radicado Orfeo	20201030236452 - 20201030260662

**OLGA LUCIA ROJAS VEGA**, mayor de edad, con domicilio en Bogotá, identificada con la cédula de ciudadanía No. 36.574.027, portadora de la Tarjeta Profesional No. 220.545 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, conforme al poder debidamente otorgado por la Dra. **YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ**, en su condición de Jefe de la Oficina Jurídica de la Agencia Nacional de Tierras, por medio del presente escrito me dirijo al Despacho con el fin de dar respuesta al inicio del trámite sancionatorio, efectuado mediante auto de fecha 4 de marzo de 2020, comunicado a esta Agencia el día 1° de abril de 2020, por medio del cual se resolvió, entre otros, lo siguiente:

*“PRIMERO: DAR APERTURA DE INCIDENTE de imposición de sanción correccional al Representante Legal o quien haga sus veces, de la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS Y/O UGT SUR AMAZONAS, por inobservancia injustificada a las órdenes impartidas por este Despacho, conforme lo expuesto en procedencia.*

*SEGUNDO: NOTIFIQUESE PERSONALMENTE de esta providencia, al Representante Legal o quien haga sus veces de la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS Y/O UGT SUR AMAZONAS, por el medio más expedito.*

*TERCERO: Para la notificación personal, comisionese con amplias facultades al señor JUEZ CIVIL DEL CIRCUITO (REPARTO) DE BOGOTÁ, de conformidad con el Art. 38 del C.G.P., ‘los jueces podrán comisionar a las autoridades judiciales de igual o inferior jerarquía’ (...), para la comisión se dará un término de tres (3) días. Líbrese el Despacho comisorio con los insertos del caso. Por secretaría ofíciase en tal sentido.*

Línea de Atención en Bogotá  
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras  
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia  
Sede Servicio al Ciudadano  
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH  
[www.agenciadetierras.gov.co](http://www.agenciadetierras.gov.co)

Agencia Nacional de Tierras  
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano  
Código Postal 111511



*CUARTO: CONCEDER EL TÉRMINO DE TRES (3) DÍAS, contados a partir de la notificación de este proveído al Representante Legal o quien haga sus veces, para que exponga las razones por las que no allegó al proceso la información requerida, y relacionada con nuestros oficios 0470 del 15 de mayo de 2017 (fl. 151), así como el 0866 del 06 de septiembre de 2019 (fl. 167) respectivamente, con los cuales se solicitó información de la naturaleza jurídica del bien inmueble objeto de pertenencia, sus descargas puede presentarlos directamente su apoderado, esto con el fin de garantizar su derecho a la defensa”*

En virtud de la orden anterior, previo a entrar al fondo del asunto, se considera pertinente realizar las siguientes precisiones frente la orden judicial:

El artículo 59 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, prevé que “...*el magistrado o juez **hará saber al infractor** que su conducta acarrea la correspondiente sanción y de inmediato oirá las explicaciones que éste quiera suministrar en su defensa...*”.

Al examinar el asunto bajo examen, resulta evidente que tal preceptiva no se cumplió a cabalidad, en la medida **que la representante legal de la Agencia Nacional de Tierras** no es la infractora de la orden presuntamente desacata debido a que no es la competente para darle cumplimiento a la misma.

En efecto, aunque el artículo 10 del Decreto 2363 de 2015, por el cual se creó la ANT, dispuso que frente la administración de la Agencia Nacional de Tierras, ésta estará a cargo de un Director, el cual tendrá la calidad de servidor público, de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República y quien será el representante legal de la entidad, **lo cierto es que el Director no es la persona responsable de dar cumplimiento a la orden en mención.**

Esto en atención a que el mismo Decreto en el artículo 11 señala que dentro de las funciones del Director General, entre otras, se encuentran: “(...) 3. *Impartir criterios y lineamientos a fin de adelantar el plan de atención a las comunidades étnicas. (...)5. Impartir criterios y lineamientos para la ejecución de los procesos de acceso a tierras y administración de los bienes fiscales patrimoniales de la Agencia y de las tierras baldías de la nación. (...)7. Ejercer la representación legal de la Agencia y designar apoderados que la representen en asuntos judiciales y extrajudiciales, para la defensa de sus intereses”.*

Así las cosas, teniendo en cuenta que el incidente sancionatorio debe efectuarse contra la **persona plenamente identificada como responsable del incumplimiento de la decisión judicial**, debe precisarse que en el presente caso es evidente que la Directora no es la llamada a acatar las órdenes proferidas en el caso de la referencia, pues **conforme lo establece el Decreto 2363 de 2015** el responsable del cumplimiento de la orden es la **Subdirección de Procesos Agrarios.**



En tal virtud, **se solicita al despacho judicial la desvinculación de la Directora, ya que si bien, es la representante de la Agencia Nacional de Tierras, lo cierto es, que según lo establecido en el Decreto 2363 de 2015, no es la responsable de adelantar las actuaciones necesarias a efectos de dar cumplimiento a las órdenes impartidas dentro del proceso de la referencia.**

Así las cosas, dentro de este tipo de actuaciones de carácter sancionatorio, es indispensable que el juez, en virtud de su facultad disciplinaria, pueda imponer la sanción por desacato, indague la presencia de elementos que van dirigidos a demostrar la **responsabilidad subjetiva de quien incurre en desacato**, por tanto, dentro del proceso debe estar probada, la negligencia de la persona (en este caso, del funcionario público que acorde a la órbita de sus funciones debe cumplir con la orden), que desconoció la decisión judicial, lo cual conlleva a que no pueda presumirse la responsabilidad por el sólo hecho del incumplimiento.

De acuerdo con ello, el juzgador tiene la obligación de determinar a partir de la verificación de la existencia de responsabilidad subjetiva del accionado, cuál debe ser la sanción adecuada – proporcionada y razonable – a los hechos.

De conformidad con las anteriores consideraciones, se tiene que, al ser el desacato un mecanismo de coerción que surge en virtud de las facultades disciplinarias de los jueces, a partir de las cuales pueden imponer sanciones consistentes en multas o arresto, éstas tienen que seguir los principios del derecho sancionador con respeto al debido proceso.

En este orden de ideas, siempre será necesario demostrar que el incumplimiento de la orden fue producto de la existencia de responsabilidad subjetiva por parte del responsable, es decir, debe haber negligencia o desidia comprobada de la persona para el incumplimiento de la orden judicial, quedando eliminada la presunción de la responsabilidad por el sólo hecho del incumplimiento.

Dentro de este contexto, resulta imperativo remitirse a aquellas consideraciones según las cuales, el juez a fin de hacer cumplir las órdenes puede utilizar medidas de carácter disciplinario, las cuales deben sujetarse a las normas constitucionales que buscan garantizar el Estado Social de Derecho y los intereses fundamentales que rigen el ordenamiento jurídico, siendo la culpabilidad uno de ellos según lo consagrado en el artículo 29 Superior.

Lo anterior significa, que en el sistema jurídico ha sido proscrita la responsabilidad objetiva a fin de imponer sanciones y, por lo tanto, la culpabilidad es:

*“Supuesto ineludible y necesario de la responsabilidad y de la imposición de la pena lo que significa que la actividad punitiva del estado tiene lugar tan sólo sobre la base de la responsabilidad subjetiva de aquellos sobre quienes recaiga”<sup>1</sup>, principio*

<sup>1</sup> C- 626 de 1996



constitucional que recoge el artículo 14 del C.D.U. al disponer que “en materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva y las faltas sólo son sancionables a título de dolo o culpa”. Así lo ha reconocido la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional al señalar que “el hecho de que el Código establezca que las faltas disciplinarias solo son sancionables a título de dolo o culpa, implica que solamente pueden ser sancionados disciplinariamente luego de que se haya desarrollado el correspondiente proceso – con las garantías propias del derecho disciplinario y, en general, del debido proceso -, y que dentro de éste se haya establecido la responsabilidad del disciplinado”<sup>2</sup>.

Si la razón de ser de la falta disciplinaria es la infracción de unos deberes, los cuales se observan desde la órbita funcional del servidor, para que se configure violación por su incumplimiento, el infractor sólo puede ser sancionado si ha procedido dolosa o culposamente, pues como ya se dijo, el principio de la culpabilidad tiene aplicación no sólo para las conductas de carácter delictivo, sino también en las demás expresiones del derecho sancionatorio, entre ellas, por ejemplo el derecho disciplinario de los servidores públicos, toda vez que “el derecho disciplinario es una modalidad de derecho sancionatorio, por lo cual los principios de derecho penal se aplican mutatis mutandi en este campo pues la particular consagración de garantías sustanciales y procesales a favor de la persona investigada se realiza en aras del respeto de los derechos fundamentales del individuo en comento, y para controlar la potestad sancionadora del Estado”<sup>3,4</sup>.

Así las cosas y en el entendido de que el juez en el incidente de desacato ejerce el poder disciplinario, la decisión de sanción o multa debe estar precedida de un análisis de culpabilidad de la autoridad competente para dar cumplimiento a la orden judicial y, en virtud de ello, renuente, y de las circunstancias que rodean la desobediencia, es decir, en el respectivo trámite se debe comprobar la responsabilidad de tipo subjetivo en sus diferentes grados y modalidades. Igualmente, el alto Tribunal ha indicado que, en orden a imponer una sanción por desacato, **necesariamente debe anteceder una correcta individualización del sujeto y de la obligación que debe cumplir.**

En consonancia con lo anterior, es preciso traer a colación la consideración del Honorable Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 5, Magistrado Ponente Dr. Oscar Alfonso Granados Naranjo, que en providencia de fecha 21 de julio de 2017, citando al Consejo de Estado y Corte Constitucional, consideró lo siguiente:

*“(…) Al respecto se advierte que, de conformidad con lo establecido por la Corte Constitucional<sup>11</sup> y por esta Colegiatura<sup>12</sup>, no resulta procedente la sanción por desacato cuando se ha cumplido la orden de tutela o cuando se vienen realizando actuaciones encaminadas a ello (...) (Negrilla propia)*

<sup>2</sup> C- 728 de 2000

<sup>3</sup> Cfr. Sentencias C-195 de 1993, C-280 de 1996, C-306 de 1996, C-310 de 1997, entre otras

<sup>4</sup> En consonancia con ello, se encuentra que el artículo 12 de la ley 599 de 2000 indica que la culpabilidad en materia penal debe entenderse que sólo se puede imponer penas por conductas realizadas con culpabilidad, lo cual trae como consecuencia que quede relegada toda forma de responsabilidad objetiva. Aunado a lo anterior, en el código penal en el artículo 23 define que una conducta es culposa cuando el resultado típico es producto de la infracción al deber objetivo de cuidado y el agente debió haberlo previsto por ser previsible, o habiéndolo previsto, confió en poder evitarlo.



## DEL FONDO DEL ASUNTO Y LAS ACTUACIONES EFECTUADAS POR LA ENTIDAD

Mediante providencia de 5 de mayo de 2017, el despacho judicial ordenó vincular a la Agencia Nacional de Tierras, para que, dentro de los 20 días, contados a partir de la notificación de dicha providencia, procediera a dar inicio al proceso de clarificación.

El despacho judicial mediante los oficios Nos. 0470 de 15 de mayo de 2017 y 0866 de 6 de septiembre de 2019, indicó que se requirió a la Agencia Nacional de Tierras con el fin de informar la naturaleza jurídica del bien objeto de pertenencia, denominado TERUEL, ubicado en la vereda SIRGUAZA del Municipio de MONGUA, distinguido con la ficha de matrícula inmobiliaria N° 095-0003545 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Sogamoso.

Al respecto, debe indicarse que esta Agencia cuenta con el sistema de correspondencia Orfeo, en el cual se registran todas y cada de una de las entradas y salidas de documentos, comunicaciones y demás requerimiento o solicitudes que se le hacen a la Agencia Nacional de Tierras.

Que al realizar la verificación del sistema anteriormente enunciado se encontró que se recibieron las solicitudes bajo radicados 20201030236452 de 13 de marzo de 2019 y 202010300260662 del 1° de abril de 2020, las cuales fueron asignadas a la Subdirección de Seguridad Jurídica de la Agencia Nacional de Tierras, dependencia que se encarga de establecer la naturaleza jurídica de los predios objeto de procesos de pertenencia.

Igualmente, dentro del sistema, se observó que se emitieron las siguientes comunicaciones, en respuesta a los requerimientos elevados por el despacho judicial, así:

❖ El oficio con radicado interno No. 20173201076971 de 28 de diciembre de 2017, emitido por la Subdirección de Procesos Agrarios de la Dirección de Gestión Jurídica de la ANT, por medio del cual se indicó que mediante auto No.1047 de 12 de diciembre de 2017, se había ordenado adelantar las diligencias previas tendientes a establecer la procedencia de las actuaciones administrativas contempladas en la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1071 de 2015.

❖ Oficio con radicado No. 20203200286661 de 2 abril de 2020, contentivo de la respuesta emitida por la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica, a través del cual se indicó que, en atención a la solicitud de procesos agrarios de clarificación de la propiedad relacionada, a través de la resolución No. 058 de 2018, proferida por la Dirección General de la Agencia Nacional de Tierras, se efectuó la respetiva delegación de los trámites relativos al proceso de clarificación de la zonas focalizadas y no focalizadas, las cuales comprenderían la Región Sur- Amazonía, a un funcionario de planta provisional, de cargo Asesor del despacho de la Dirección General, cuyas funciones fueron ejercidas hasta el pasado 31 de diciembre de 2019.



Posteriormente, dicha planta se dio por terminada y, en ese sentido, le correspondió a esa Subdirección asumir la competencia de los expedientes asignados desde el 1° de enero del año en curso. De tal modo, que la Subdirección de Procesos Agrarios procedió a efectuar la relación de los expedientes de procesos de clarificación de la propiedad.

❖ Ahora bien, en estos momentos, el proceso se encuentra en su etapa preliminar y se han adelantado las siguientes acciones:

1. La Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica de la ANT, emitió el auto No. 381 de 26 de mayo de 2017, mediante el cual se ordenó adelantar las diligencias previas tendientes a establecer la procedencia o no de iniciar el proceso agrario administrativo de clarificación de la propiedad contemplado en la Ley 160 de 1994.

2. El auto se comunicó previamente a su Juzgado, a la Procuraduría 2 Judicial Ambiental y Agraria, a la Corporación Autónoma Regional del departamento, a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Sogamoso, a la Unidad de Restitución de Tierras, al Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC, y a los interesados por intermedio de la Personería Municipal de Mongua, con el único fin, de recibir toda la información relevante sobre el predio de estudio, que pudiese ser útil para identificar la naturaleza jurídica del mismo.

3. Se solicitó a las distintas Notarías de Sogamoso el siguiente relacionado de Escrituras Públicas, dado que son indispensables para el estudio en los procesos de clarificación, a saber:

-Notaria Primera de Sogamoso copia de la Escritura Pública No. 1263 del 18 De noviembre de 2005 y la Escritura Pública No. 1012 del 25 de abril de 1997

- Notaria Segunda de Sogamoso a través del radicado No. 20173200241381 copia de la Escritura Pública No. 1294 del 24 de agosto de 1977 y la Escritura Pública No. 2171 del 05 de junio de 1973.

-Notaria Tercera de Sogamoso copia la Escritura Pública No. 808 del 20 de abril de 2006, la Escritura Pública No. 2320 del 02 de octubre de 2006 y la Escritura Pública No. 3486 del 27 de noviembre de 2007; siendo esta la única en remitir copia de la escritura pública previamente relacionada, por medio de radicado Orfeo N° 20176200951992.

Posterior a las actuaciones relacionadas, la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica, expidió el auto N° 047 de 12 de diciembre de 2017, por el cual se ordena dar apertura al expediente de la actuación administrativa, cuyo auto fue comunicado a su juzgado y a los interesados con el radicado de salida No. 20173201076971 de 28 de diciembre de 2017.

Acto seguido, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá a través del radicado ANT No. 20186200000612 de 2 de enero de 2018, informó que el predio objeto de estudio, se



encuentra dentro el complejo de páramos Tota-BijagualMamapacha delimitado por el entonces Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, además, indicó que el predio no se encuentra dentro de las Áreas Protegidas de orden regional.

El Dr. Javier Esteban Torres Medina, apoderado de las partes interesadas, allegó a esta entidad y para el estudio de clarificación las Escrituras Públicas Nos. 806 de 17 de septiembre de 1938 de la Notaria Segunda de Sogamoso, 490 de 22 de diciembre de 1969 de la Notaria de Soacha y 1421 del 4 de septiembre de 1976 de la Notaria de Soacha, títulos que registran en el Folio de Matricula Inmobiliaria de estudio 095-3545 en las tres primeras anotaciones del mismo.

Como se puede dar cuenta, Sr. Juez, **la Agencia Nacional de Tierras**, por intermedio de la competente para dar cumplimiento a la orden, a saber, la Subdirección de Procesos Agrarios ha realizado todas y cada una de las actuaciones que le han correspondido, tan es así, que en la actualidad se encuentra realizando el respectivo insumo de identificación predial, necesario e indispensable para el diligenciamiento del Documento Preliminar de Análisis Predial-DPAP- documento en el que se plasma de manera preliminar la situación física, jurídica, catastral con la cual se dará la ruta a seguir en el Proceso de Clarificación de la Propiedad lo que permitirá identificar y determinar la naturaleza física y jurídica del predio, lo anterior atendiendo las disposiciones legales del Decreto Ley 902 de 2017, además se compromete esta dependencia a acelerar los demás procesos administrativos descritos en el Decreto mencionado, con el fin de dar por concluido el proceso solicitado.

No obstante lo anterior, resulta pertinente recordar que el Gobierno Nacional mediante Decreto No. 457 de 2020, ordenó cuarentena de todas las personas habitantes de la República de Colombia entre el 25 de marzo hasta el 13 de abril de la presente anualidad a fin de evitar la propagación del COVID 19, por lo que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio en virtud del cual, entre otros, que los servidores públicos y contratistas de la Agencia Nacional de Tierras realizaran sus labores respectivas desde sus casas, haciendo uso de los medios electrónicos, por lo cual, hasta que dicha situación no sea superada, la ANT, no podrá realizará trabajo en terreno.

Así las cosas, esta Oficina considera que no ha existido negligencia por parte de los funcionarios de la Agencia Nacional de Tierras para atender sus requerimientos, sino que, por el contrario, se ha estado realizando y atendiendo sus solicitudes de conformidad con las competencias asignadas, por lo que se solicita se tengan en cuenta las circunstancias especiales del caso concreto, las actuaciones realizadas y la falta de negligencia en el actuar misional de la ANT.

## SOLICITUD

De conformidad con lo anterior, solicito a su Señoría se sirva a:

Línea de Atención en Bogotá  
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras  
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia  
Sede Servicio al Ciudadano  
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH  
[www.agenciadetierras.gov.co](http://www.agenciadetierras.gov.co)

Agencia Nacional de Tierras  
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano  
Código Postal 111511



1.- Ordenar con fundamento en lo contemplado en el Decreto 2363 de 2015, por falta de competencia para dar cumplimiento a la orden judicial la desvinculación de la Directora General de la Agencia Nacional de Tierras.

2.- Declarar que la ANT ha estado adelantando actuaciones administrativas positivas en cumplimiento a las órdenes judiciales y que las mismas se han suspendido con ocasión del estado de emergencia derivado de la pandemia sufrida a nivel mundial por causa del virus COVID 19, lo cual imposibilita seguir adelante con las actuaciones correspondientes.

3.- Declarar el archivo del trámite de incidental de la referencia en atención a que **la Agencia Nacional de Tierras**, por intermedio de la competente para dar cumplimiento a la orden, a saber, la Subdirección de Procesos Agrarios ha realizado todas y cada una de las actuaciones que le han correspondido para el cumplimiento de la orden judicial, tan es así, que en la actualidad se encuentra realizando la identificación predial, necesaria e indispensable para el diligenciamiento del Documento Preliminar de Análisis Predial-DPAP-documento en el que se plasma de manera preliminar la situación física, jurídica, catastral con la cual se dará la ruta a seguir en el Proceso de Clarificación de la Propiedad lo que permitirá identificar y determinar la naturaleza física y jurídica del predio, lo anterior atendiendo las disposiciones legales del Decreto Ley 902 de 2017, además se compromete esta dependencia a acelerar los demás procesos administrativos descritos en el Decreto mencionado, con el fin de dar por concluido el proceso solicitado.

**OLGA LUCIA ROJAS VEGA**

C.C. 36.574.027

T.P. No. 220.545 del C.S.J.

Proyectó: Olga Lucia Rojas Vega

Anexo: Copia de los radicados 20203200286661, 20203200321011.