

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL
DE BOGOTÁ D. C.
SALA CIVIL ESPECIALIZADA EN RESTITUCIÓN DE TIERRAS

MAGISTRADO PONENTE:
OSCAR HUMBERTO RAMÍREZ CARDONA

Bogotá D. C., cinco (5) de agosto de dos mil diecinueve (2019)

REFERENCIA: IMPUGNACIÓN TUTELA
DEMANDANTE: Gabriel Chaparro Herrera y otro.
DEMANDADO: Agencia Nacional de Tierras.
RADICACIÓN: 11001310300820190038201.

(Discutido y aprobado en Sala de la misma fecha)

Decide el Tribunal la impugnación que presentó Gabriel Chaparro Herrera en contra la sentencia de tutela que profirió el Juzgado 8° Civil del Circuito de Bogotá D.C. el 10 de julio de 2019.

ANTECEDENTES

1. COMPETENCIA

Corresponde a esta Sala el conocimiento de la acción de tutela de la referencia con fundamento en el art. 37 del D. 2591/1991 y el art. 1° del D. 1983/2017, en acatamiento a lo dispuesto en el Acuerdo n.° PSAA13-9866 del 13 de marzo de 2013, emitido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

2. PRESUPUESTOS FÁCTICOS

Los ciudadanos Gabriel Chaparro Herrera y Mauricio Iván González Chaparro interpusieron acción de tutela en contra de la Agencia Nacional de Tierras, por la presunta vulneración del derecho fundamental de petición, con fundamento en los hechos que a continuación se sintetizan:

2.1. El señor Gabriel Chaparro Herrera es adulto mayor con 77 años de edad, y el 12 de mayo de 2019 radicó ante la entidad accionada petición por medio del cual solicitó "hablar" con un asesor jurídico de la misma pues requiere que se le reconozca como parte dentro del trámite n.º 20197100302401, expediente n.º 201732007711200104E, que inició Aura Alicia Herrera Fuquen con el fin de obtener adjudicación del predio Las Peñas ubicado en la vereda La Vega del municipio de Cútiva – Boyacá.

2.2. El citado inmueble "pertenece" a tres familias descendientes de Pablo de Jesús Herrera Chaparro, entre las que se encuentran la Herrera Fuquen y la Chaparro Herrera. Y particularmente, Gabriel Chaparro Herrera junto con su sobrino Mauricio González además de ocupar el predio mediante "actos positivos de POSESIÓN", actualmente también se encuentran reclamando los derechos herenciales que frente al mismo le corresponden por el fallecimiento del señor Pablo de Jesús.

2.3. El predio Las Peñas no tiene folio de matrícula inmobiliaria ni escrituras, pero cuenta con información catastral con base en la cual han pagado impuestos. Lo anterior, en todo caso, ha facilitado que la familia Herrera Fuquen desde tiempo atrás en contra de las otras familias:

2.3.1. Haya intentado englobar el inmueble Las Peñas en un predio denominado Guatapé que cuenta con FM Inmobiliaria pero respecto al cual no han podido justificar propiedad y ni siquiera individualizarlo, circunstancia que implicó que el Juzgado 3º Civil del Circuito de Sogamoso no accedieran a las pretensiones de pertenencia que formularon.

2.3.2. Acudan ahora ante la Agencia Nacional de Tierras para lograr su adjudicación en el marco de un trámite cuyas actuaciones, por ejemplo, no le han notificado a Gabriel Chaparro o Mauricio González como, por ejemplo, la visita que se hizo al predio en noviembre de 2018.

2.4. A la fecha la entidad accionada no ha resuelto la petición que le elevaron a pesar que, incluso desde diciembre de 2018 se inscribieron como reclamantes del predio Las Peñas.

3. PRETENSIONES

Los accionantes solicitan la protección su derecho fundamental de petición y otros que pudieran resultar vulnerados y/o amenazados como la vida y/o la salud. Como medida de restablecimiento, pretenden que se ordene a la Agencia Nacional de Tierras que les otorgue "prelación" en la adjudicación del predio Las Peñas, que los vincule al trámite n.º 20197100302401, expediente n.º 201732007711200104E, y que practiquen visita a dicho predio con presencia de ellos.

4. RESPUESTAS DE LA AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS

4.1. La oficina jurídica de la entidad explica que los accionantes radicaron las peticiones n.º 20196200226172 y 20196200226622 de 12 de marzo y 20196200609562 de 14 de junio, ambas de 2019, las cuales debieron ser atendidas por la UGT Amazonía – Sede Bogotá por cuanto, por delegación de la dirección central, tiene competencia para adelantar los procesos agrarios de clarificación de la propiedad que tienen por objeto inmuebles ubicados, entre otros departamentos, en Boyacá.

4.2. Señala que las peticiones tenían por objeto que les otorgaran calidad de parte dentro del expediente n.º 201732007711200104E, y que la citada UGT afirma que dio respuesta mediante los oficios n.º 20197100507831 y 20197100507951 del 28 de junio de 2019. En ellas se informó a los peticionarios que:

4.2.1. El 23 de abril de 2019 se anexó al expediente n.º 201732007711200104E la documentación que remitieron con el fin de identificar "su interés en la causa."

4.2.2. El citado proceso agrario tiene por fin determinar la naturaleza jurídica del inmueble objeto del mismo y por ello la "UGT no es competente para pronunciarse frente al reconocimiento de derechos."

4.2.3. Aunque el D. 902/17 no permite la intervención directa de los solicitantes en los asuntos de clarificación de la propiedad, para garantizar el debido proceso administrativo fijaron el 4º de julio de 2019 a las 9:00 a.m., con el fin de practicarles entrevista semi-estructurada, día en que podrán aportar otras pruebas que pretendan hacer valer.

4.3. Por lo anterior, precisa que no ha adoptado ninguna decisión de fondo en el procedimiento agrario en cuestión que aún se encuentra en etapa previa, solicita declarar carencia actual de objeto por hecho superado.

5. LA SENTENCIA IMPUGNADA

5.1. La primera instancia negó el amparo constitucional al concluir que sería improcedente porque la parte accionante cuestiona decisiones administrativas que debe controvertir primero por la vía gubernativa y/o ante los jueces contenciosos administrativos. Adicionalmente, destacó que no se comprobó la necesidad de evitar un perjuicio irremediable.

6. LA IMPUGNACIÓN

6.1. Gabriel Chaparro Herrera no está de acuerdo con la sentencia de primera instancia porque si bien lo citaron a entrevista y le informaron que la documentación que aportó fue incorporada al expediente, su familiar Luis Ángel Herrera no ha sido citado.

6.2. Advierte que no se tuvieron en cuenta las querellas policivas por perturbación a la posesión que ha interpuesto en procura del predio Las Peñas y que dentro del proceso de adjudicación que adelanta la ANT sobre el inmueble se practicó en noviembre de 2018 una visita en la que vulneraron sus derechos.

6.3. Por tanto, solicita amparar su derecho al debido proceso, que se ordene a la Agencia Nacional de Tierras practicar una nueva visita antes de dictar "alguna RESOLUCIÓN de adjudicación", e incluso, que ampare "el derecho de posesión" que por ocupación ejerce sobre el inmueble Las Peñas.

CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde al Tribunal determinar si la Agencia Nacional de Tierras vulnera o amenaza el derecho fundamental de petición u otro de rango fundamental a los ciudadanos Gabriel Chaparro Herrera y Mauricio Iván González Chaparro como consecuencia de presuntamente no atender completamente

la solicitud que radicaron el 12 de marzo de 2019, o si por el contrario, es factible predicar la carencia actual de objeto por hecho superado, dado que la entidad accionada aduce que mediante oficios n.º 20197100507831 y 20197100507951 del 28 de junio de 2019 atendieron, entre otras, dicha petición.

2. EL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN

2.1. El artículo 23 de la Constitución Nacional establece como derecho fundamental de todos los ciudadanos, el poder presentar peticiones respetuosas en interés general o particular ante las autoridades con el fin de que sean absueltas de manera pronta y precisa.

2.2. Como se ha decantado por la jurisprudencia, el citado derecho tiene las siguientes características: **a)** Es un derecho fundamental determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa; **b)** su núcleo esencial está constituido por la respuesta pronta y oportuna de la cuestión; **c)** la respuesta debe ser de fondo, clara, precisa, congruente, efectiva y adecuada con lo solicitado, a más de puesta en conocimiento del peticionario sin que ello implique una aceptación de lo solicitado; **d)** procede frente a las autoridades públicas y, también frente a los particulares; **e)** la autoridad cuenta con 15 días para resolver de fondo, debiendo, de no ser posible dar respuesta en dicho término, explicar los motivos y señalar un nuevo término para contestar, atendiendo al grado de dificultad o a la complejidad de la petición, y **f)** la configuración del silencio administrativo no libera de la obligación de responder, como tampoco exonera la falta de competencia de la entidad¹.

3. CASO CONCRETO

3.1. Habida cuenta de los antecedentes, los fundamentos jurídicos expuestos, y los medios de prueba que obran en el plenario, el Tribunal concluye:

3.2. Consta en el expediente que el 12 de marzo de 2019 y no el 12 de mayo del mismo año como se anotó en el escrito de tutela, los ciudadanos Gabriel Chaparro Herrera y Mauricio Iván González Chaparro con el n.º

¹ CConst, T-250/02, J. Córdoba.

20196200226622 radicaron ante la Agencia Nacional de Tierras (ANT) una petición que tenía por objeto que los citaran a la entidad con el fin de aclarar asuntos relacionados con el proceso agrario n.º 201732007711200104E que, entienden, corresponde a un trámite de adjudicación del predio Las Peñas que habría iniciado la señora Aura Alicia Herrera Fuquen.

3.3. No se aportó copia de otras peticiones que hubiesen sido presentadas por los accionantes a la ANT, y en la que está adjunta al expediente (fl. 19, c.1), no se mencionan los asuntos cuyo pronunciamiento se pretende, los cuales, la Sala asume que corresponderían a cada uno de los hechos expuestos en la tutela. Tampoco formularon los agentes de la tutela alguna otra solicitud como, por ejemplo, requiriendo que los vinculen al citado trámite agrario, que los tengan en cuenta como sujetos de adjudicación, que se practique visita al predio objeto de dicho proceso, y/o que en el mismo se tengan en cuenta documentación como medio de prueba.

3.4. Sin embargo, la ANT, por una parte, reconoció que los accionantes presentaron tres (3) peticiones con los siguientes radicados: n.º 20196200226172 y 20196200226622 del 12 de marzo de 2019 y 20196200609562 del 14 de junio de 2019. De otra, delimitó la finalidad de las solicitudes explicando que, en definitiva, como también se expresa en el escrito de amparo, su pretensión es hacerse parte en el trámite agrario en cuestión.

3.5. Claro lo anterior, el Tribunal no encuentra razón para que la juez de primera instancia concentrara su análisis en la improcedencia de la tutela por estar dirigida contra actos administrativos de la ANT, pues desde ningún punto de vista cabe tener tal como objeto de la acción. Todo lo contrario, de lo que se trata, es de determinar la posible vulneración del derecho de petición por falta de respuestas, y la eventual afectación de alguna de las garantías del debido proceso administrativo teniendo en cuenta el interés que los tutelantes alegan tener frente al predio que es objeto del proceso agrario adelantado por la entidad accionada.

3.6. Así las cosas, la Sala aprecia que durante la acción de tutela la ANT afirma que atendió las peticiones en cuestión, con lo cual, se destaca que implícitamente reconoce que no lo hizo de manera oportuna, al menos con las dos primeras solicitudes, pues frente a la última, cabría precisar que si se

radicó ante la entidad accionada el 14 de junio de 2019, para la fecha en que se interpuso la tutela, esto es el 25 de junio de 2019, aún disponía de plazo para contestar.

3.7. Significa lo anterior que el amparo resulta improcedente en relación con la tercera petición. De hecho, el Tribunal evidencia que aquella aún no aparece formalmente respondida dado que los oficios n.º 20197100507831 y 20197100507951 del 28 de junio de 2019 que aportó la ANT para acreditar respuesta a todas las peticiones, en estricto sentido, en el ítem referencia, indican que atienden respectivamente las peticiones radicadas el 12 de marzo de 2019.

3.8. En todo caso, respecto de la tercera petición el impugnante no controvierte que la hubiese presentado en fecha diferente a la señalada, no aportó copia de la misma con el fin de evidenciar su contenido, como tampoco lo hizo la ANT, y, aunque pueda que con los mentados oficios la accionada tuviera la intención de atenderla, lo cierto es que una tutela frente a la misma deviene improcedente por lo ya explicado.

3.9. Ahora bien, no hay duda que la ausencia de respuesta oportuna a las solicitudes que respetuosamente elevan los ciudadanos constituye un hecho con la entidad suficiente para vulnerar el derecho fundamental de petición, y que ciertamente lo anterior se superó con las respuestas que expidió la ANT para atender las dos primeras peticiones, máxime si se tiene en cuenta que el señor Gabriel Humberto Chaparro en el escrito de impugnación reconoce que las recibió y está enterado de su contenido.

3.10. No obstante, puesto que la garantía del derecho de petición no se restringe a la emisión formal de respuestas, sino que comprende que éstas cumplan con los parámetros de claridad, concisión, congruencia, efectividad, adecuación, suficiencia y/o de fondo, corresponde a la Sala verificar a continuación si las que emitió la ANT se ajustan a tales parámetros constitucionales.

3.11. El radicado n.º 20196200226172 aparece atendido mediante oficio n.º 20197100507831 (fl. 27-28, c.1) en donde se comunica a los señores Chaparro y González que el proceso agrario n.º 201732007711200104E tienen un objeto específico: "clarificar la situación jurídica desde el punto de

TSDJB SCE Restitución de Tierras. Rad. 11001310300820190038201

vista de la propiedad." Adicionalmente, se les precisa que por lo anterior en dicho trámite no es procedente el reconocimiento de derechos, y que la documentación que hicieron llegar a la entidad fue incorporada con el fin de determinar "el interés en la causa." Esta respuesta:

a. No es ambigua y se muestra clara en el sentido de explicar a los peticionarios que el trámite en cuestión no es de adjudicación sino de clarificación de la propiedad.

b. Les aseguró que los medios de prueba que aportaron se tendrían en cuenta para efectos de verificar el interés que les asistía como posibles terceros intervinientes.

c. Se concluye razonablemente ajustada a los parámetros constitucionales que protegen el derecho de petición y evidencia respeto por garantías del debido proceso administrativo como enterarse del tipo de trámite que está adelantado y aportar medios de prueba.

3.12. El radicado n.º 20196200226622 del 12 de marzo de 2019 es el que aparece atendido mediante oficio n.º 20197100507951 del 28 de junio del mismo año (fl. 29) indicando a los peticionarios que el D. 902/17 "no contempla en su procedimiento la intervención directa del solicitante", citándolos a una entrevista el 4º de julio de 2019, día en que podían aportar documentación que estimaran pertinente. Esta respuesta:

a. Se muestra acorde o congruente y clara con lo que puntualmente requirieron los señores Chaparro y González mediante el citado radicado, pues solicitaron una cita o reunión, lo que se les resolvió de manera positiva mediante la programación de la entrevista.

b. Contesta más allá de lo pedido por aquél radicado pues advierte a los peticionarios que no podrían intervenir en el trámite teniendo en cuenta las reglas que para el procedimiento único agrario están previstas en el D. 902/17.

c. Puede que con la anterior manifestación la ANT tuviera la intención de atender la tercera petición; sin embargo, esta apreciación no supera el nivel de la suposición por cuanto, como ya se dijo, además que ninguna de las

partes aportara copia de la misma con el fin de evidenciar su contenido, saber este resulta irrelevante para el caso concreto ya que para el momento de interposición de la tutela no habían vencido los términos para contestarla.

d. En consecuencia, la manifestación se tendrá como una expresión voluntaria de la ANT dirigida a sentar una posición frente a la pretensión que los accionantes tienen de que los vinculen al trámite agrario, manifestación que:

d.1. Se muestra contradictoria con la respuesta que les dieron en el oficio analizado en subnumeral 3.11 anterior en donde se advirtió que con la documentación aportada se examinaría su interés en la causa y por tanto la posibilidad de ser considerados terceros intervinientes.

d.2. No ostenta claridad ni precisión normativa pues si bien el D. 902/17 previó un procedimiento administrativo único para todos los asuntos agrarios, entre ellos, el correspondiente a la clarificación de la propiedad, también dispuso que las personas que se crean con derechos en relación con los inmuebles que son objeto de tales actuaciones, puedan ejercer oposición a partir del momento de que se profiera el acto administrativo que admite iniciarlo y hasta que acaezca el cierre del procedimiento (art. 46 ejusdem), de manera que si les es dable intervenir.

e. La contradicción, la usencia de claridad y precisión advertida en la respuesta en comento, puede inducir a los peticionarios a que se confundan frente al derecho de oposición que pueden ejercer dentro del trámite de clarificación.

3.13. El Tribunal no desconoce que la ANT en respuesta a la tutela explica que el trámite administrativo de clarificación aún se encuentra en etapa previa y concretamente que "no ha adoptado una decisión administrativa respecto al predio denominado "Las Peñas", de manera que, en razón de dicha etapa es que puede entenderse que aún no es procedente reconocer formalmente intervenciones de terceros. Sin embargo, si lo anterior fuera el caso:

TSDJB SCE Restitución de Tierras. Rad. 11001310300820190038201

a. Es lo que mínimamente debió hacerse saber a los peticionarios precisando la etapa del trámite y concretamente explicando las razones por las cuales aún no es dable la intervención mediante oposición.

b. La ANT debe considerar que si la etapa previa en el marco del procedimiento único agrario se puede asociar a una etapa de indagación preliminar dirigida a determinar el mérito de iniciar o no formalmente el procedimiento, le cabe la responsabilidad de no desconocer que esta no deja de ser una actuación administrativa. Y aunque el D. 902/17 no reglamenta la citada etapa, prescribe que sus vacíos y deficiencias regulatorias se deben suplir con la L. 1437/11 o la L.1564/12 dependiendo si el asunto se encuentra en fase administrativa y/o judicial.

c. El art. 37 de la L. 1437/11 impone el deber de comunicar la existencia de actuaciones administrativas de contenido particular y concreto a las "terceras personas [que] puedan resultar directamente afectadas por la decisión"; mientras que el art. 38 ejusdem establece que los terceros pueden intervenir en actuaciones en las que:

"...sus derechos o su situación jurídica puedan resultar afectados con la actuación administrativa adelantada en interés particular, o cuando la decisión que sobre ella recaiga pueda ocasionarles perjuicios.

3. Cuando la actuación haya sido iniciada en interés general.

PARÁGRAFO. La petición deberá reunir los requisitos previstos en el artículo 16 y en ella se indicará cuál es el interés de participar en la actuación y se allegarán o solicitarán las pruebas que el interesado pretenda hacer valer. La autoridad que la tramita la resolverá de plano y contra esta decisión no procederá recurso alguno."

d. En consecuencia, la respuesta de la ANT en la materia no debe ser tan simple, sino que le exige, realizar la correspondiente integración normativa a que haya lugar con el fin de atender adecuadamente la solicitud de intervención que le fue planteada.

3.14. Por los anteriores motivos y no en los que se fundamentó la impugnación los cuales están relacionados o bien con reivindicar derechos de personas frente a las cuales se carece de legitimación para actuar en su defensa, o con que se ampare una "posesión" que por sí misma no es un derecho con rango fundamental, es que concluye la Sala que hay lugar a revocar la sentencia de primera instancia, que es procedente proteger el

derecho fundamental de petición, y ordenar que se emita una respuesta complementaria en donde la ANT corrija la información suministrada.

3.15. No se protegerá el debido proceso administrativo porque la ANT aún no ha negado formalmente la intervención de los accionantes, ni tampoco la ha obstaculizado, y porque aquellos requieren orientación para tales efectos en caso que la entidad lo encuentre procedente.

DECISIÓN

Por lo expuesto, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en Sala Civil de Decisión, Especializada en Restitución de Tierras, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR el fallo de tutela que el Juzgado 8° Civil del Circuito de esta ciudad profirió el diez de julio de 2019 en la acción constitucional de la referencia, y **CONCEDER** protección al derecho fundamental de petición invocado por los ciudadanos Gabriel Chaparro Herrera y Mauricio Iván González Chaparro.

SEGUNDO: ORDENAR a la **AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS** complementar la respuesta que mediante oficio n.º 20197100507951 del 28 de junio de 2019 entregó a los aquí amparados. En consecuencia, deberá corregir la contradicción, la ausencia de claridad y precisión de información que se advirtieron en ella según se expuso en subnumerales 3.12 y 3.13 de la presente sentencia. Por tanto, atendiendo lo expuesto en los citados subnumerales deberá informar adecuadamente a los peticionarios el estado en que se encuentra el procedimiento administrativo agrario n.º 201732007711200104E, la procedencia de intervención en etapa previa o preliminar, y en caso de que se inicie formalmente el trámite de clarificación de la propiedad, la posibilidad de ejercer oposición. Para lo anterior, se concede un término no superior a las **48 horas** contadas a partir de la notificación de la orden.

TERCERO: Comuníquese la presente decisión a los intervinientes por el medio más expedito, de conformidad con lo preceptuado en el art. 30 del D.

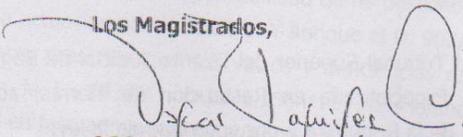
TSDJB SCE Restitución de Tierras. Rad. 11001310300820190038201

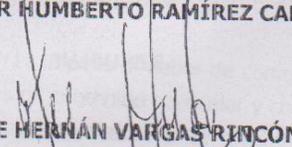
2591/1991. Por Secretaría de la Sala retórnese el expediente del proceso al juzgado accionado.

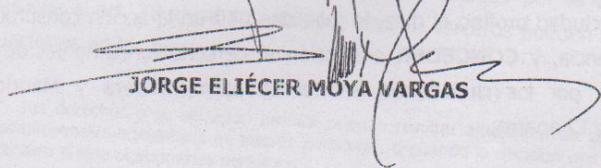
CUARTO: Remítase la actuación a la Corte Constitucional para una eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,


OSCAR HUMBERTO RAMÍREZ CARDONA


JORGE HERNÁN VARGAS RINCÓN


JORGE ELIÉCER MOYA VARGAS