

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

JUZGADO NOVENO CIVIL DEL CIRCUITO

Bogotá D.C, Bogotá, D. C., septiembre primero (1) de dos mil veinte 2020)

Asunto: ACCIÓN DE TUTELA No. 110013103009202000182 00 LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO en nombre de los señores JOSÉ OMAR GUAYARA y LUNEY CASTILLO CEBALLOS contra EL MINISTERIO DE AGRICULTURA y LA AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS. Trámite al que fue vinculada la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA y LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS.

Se resuelve por parte de esta autoridad la acción de tutela del epígrafe.

A. La pretensión y los hechos.

1. La Defensoría del Pueblo en uso de sus facultades referidas en el artículo 46 del Decreto 2591 de 1991 solicitó la protección de los derechos fundamentales de los señores José Omar Guayara y Luney Castillo Ceballos a la no discriminación, igualdad, debido proceso, vivienda digna, propiedad privada y a los derechos a las víctimas del desplazamiento, para lo cual solicitó que:

"1. Ordenar al MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL y la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS la reubicación inmediata del señor JOSÉ OMAR GUAYARA y de quien fuera su compañera permanente, la señora LUNEY CASTILLO CEBALLOS en tierras productivas que sean de igual o mejor características de aquel predio que le fuera adjudicado por el entonces INCODER en donde goce de condiciones dignas para fines de vivienda, dando aplicación a lo dispuesto en el Decreto 1277 de 2013, en virtud del cual se dispuso la creación de un programa especial de dotación de tierras para reubicar a personas que hubieran sido autorizadas por el INCODER para establecerse en predios rurales vinculados a procesos de extinción del dominio que deban ser entregados a sus propietarios ante la improcedencia de dicha acción. Lo anterior, teniendo en cuenta que la reubicación en tierras productivas deberá realizarse atendiendo que la unión marital de hecho fue disuelta desde el año 2007.

Dicha reubicación supondrá la asignación, otorgamiento y/o adjudicación inmediata del bien inmueble en donde

podrán los actores desarrollar proyecto productivo alguno que procure su desarrollo y explotación económica para los fines de que trata la norma.

2. Ordenar al MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL y la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS, *la implementación y/o adopción de proyectos productivos asociados al predio donde será reubicado el núcleo familiar del señor JOSÉ OMAR GUAYARA y desde luego aquel de la señora LUNEY CASTILLO CEBALLOS.*

3. Exhortar al MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL y la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS *a definir políticas y criterios uniformes en la aplicación del régimen normativo aplicable en materia de acceso a la tierra y formalización, conforme a lo dispuesto en el artículo 81 del Decreto Ley 902 de 2017, garantizando así, la coherencia de las actuaciones administrativas, el respeto por los compromisos adquiridos y la garantía de la estabilidad y durabilidad de las situaciones que objetivamente permitan esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico”.*

Para soportar la anterior pretensión, indicó en síntesis que, los agenciados son víctimas de desplazamiento forzado entre los años 2001 a 2006, para el año 2004 firmaron con el INCODER la asignación de tenencia provisional de una parte del predio denominado “La Cebú”, localizado en el municipio de Pacho-Cundinamarca, dicho contrato fue pactado a 5 años, al término de los cuales la referida entidad tendría la posibilidad de asignarlo provisionalmente , siempre que se demostrara que sobre las referidas tierras se hubiese establecido una empresa agropecuaria competitiva y sostenible.

Pese a lo anterior, en el año 2005, la CAR realizó una visita técnica sobre los terrenos ocupados por los accionantes, concluyendo que el predio debía ser de uso exclusivo de áreas protectoras; así pues, ante la imposibilidad de asignar el inmueble, el INCODER mediante Oficio No. 20152180042 del 24 de septiembre de 2015, puso en consideración del señor Omar Guayara, los predios que se localizan en la vereda Córcega, jurisdicción del Municipio de Vergara - Cundinamarca-, con el fin de reubicarlo en uno de ellos. Es así como el 19 de octubre del mismo año el agenciado informó a la entidad de tierras el interés que le asistía sobre uno de los inmuebles para que voluntariamente fuera reubicado; pese a lo anterior mediante el Decreto 2363 de diciembre de 2015 se suprimió el INCODER y en su

lugar fue creada la Agencia Nacional de Tierras institución que no realizó la entrega del bien elegido.

Manifestó que, requirió a la Agencia Nacional de Tierras mediante oficio del 12 de diciembre de 2017, indicó que efectuaría la verificación de requisitos de acuerdo a lo establecido en el Acuerdo 349 de 2014; sin embargo, ello no ocurrió y solo hasta el 23 de abril de 2019 la **ANT** determinó que en virtud de la expedición del Decreto **Ley 902 de 2017** quedó derogada la anterior norma y en consecuencia no era posible realizar ninguna reubicación, por ende el accionante debía hacer parte de la convocatoria pública bajo criterios de priorización, para lo cual debía diligenciar el formato **fISO**.

B. Actuación surtida.

1. El Despacho admitió la acción constitucional por auto de fecha 25 de agosto de 2020, mediante el cual se ordenó el enteramiento de las entidades accionadas y vinculadas a fin de que hicieran uso de su derecho de defensa.

2. La UARIV, contestó que el señor José Omar Guayara efectivamente se encuentra inscrito en el Registro Único de Víctimas, por el hecho victimizante de desplazamiento forzado bajo el marco normativo 1290 de 2008. Similar condición tiene la señora Luney Castillo Ceballos quien por la misma causa se encuentra en el registro bajo el marco 387 de 1997.

3. La CAR Refirió que en su favor se encuentra el fenómeno de Falta de Legitimación en la Causa por pasiva, como quiera que no ha transgredido los derechos fundamentales de los accionantes.

4. El Ministerio de Agricultura, solicitó su desvinculación del presente trámite, debido a que no ha vulnerado garantía alguna a los señores José Omar y Luney; pese a ello, en atención al control administrativo que ejerce sobre la ANT, requerirá a dicha entidad a fin de que informe la gestión realizada en el caso de los accionantes y una vez emitida dará traslado de la misma.

5. La Agencia Nacional de Tierras, guardó silencio en el término otorgado para ejercer su defensa.

CONSIDERACIONES

1. De conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es el mecanismo de protección sometido a un trámite preferente y sumario, a través del cual la ciudadanía puede lograr la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando estos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de una autoridad pública o de los particulares en los casos específicos que señala la ley.

Frente al derecho fundamental al debido proceso, prerrogativa cuya protección se solicita a través de este mecanismo excepcional, es de recordar que el artículo 29 de la Constitución Política lo enmarca como un derecho de carácter fundamental cuya aplicación debe respetarse en cualquier tipo de actuación, independiente de que su carácter sea judicial o administrativa.

Al respecto, el artículo mencionado, indica:

"El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio."

3. Respecto de la procedencia de la acción de tutela de las víctimas del conflicto armado, el máximo tribunal constitucional refirió en la Sentencia T-421 de 2019 que:

"Dada la naturaleza de las entidades encargadas de otorgar y hacer seguimiento a los subsidios otorgados por el Estado a las víctimas del desplazamiento forzado, este Tribunal observa que existen mecanismos judiciales establecidos en la ley para cuestionar la legalidad de los actos administrativos que estas profieren, los cuales se pueden iniciar ante el juez contencioso administrativo.

Sin embargo, esta Corporación reiteradamente ha sostenido que la acción de tutela es el mecanismo idóneo y eficaz para la protección de los derechos fundamentales de la población víctima del conflicto armado, pues los medios ordinarios no responden a las necesidades derivadas de las

especiales circunstancias que afronta esta población, la cual, por lo general, se ve sometida al fenómeno del desarraigo y a las dificultades económicas derivadas del mismo^[26]. Además, en virtud de los principios de inmediatez, eficacia y prevalencia del derecho sustancial que caracterizan al amparo constitucional, no es posible exigir el agotamiento previo de los recursos ordinarios, ya que en tratándose de la población víctima prevalece la necesidad de asegurar la realización efectiva de los derechos materiales que se encuentran comprometidos^[27].

*Con fundamento en lo anterior, como reiteradamente lo ha señalado la Corte, **cuando se está ante la posible vulneración de los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado, el juez de tutela no podrá desestimar la procedencia del amparo por la existencia de otros mecanismos de defensa judicial**, cuando la pretensión que se invoca apunta precisamente a dar una solución a las circunstancias apremiantes que vive esta población". (Se destaca).*

En la misma providencia frente al Derecho a la reubicación de las personas desplazadas por la violencia como mecanismo para lograr la estabilización socioeconómica refirió que:

"El retorno o reubicación, establece la ley, debe hacerse de forma voluntaria y en condiciones de dignidad, seguridad y sostenibilidad. Esta última condición, en palabras de esta Corporación, "quiere decir que antes de que el antiguo o nuevo predio sea adjudicado, debe haber certeza de que una vez la víctima llegue al territorio, va a tener la posibilidad de obtener de él lo que necesita para vivir y que no estará en riesgo de tener que desplazarse nuevamente, ahora por motivos económicos"

Al respecto, la Ley 1447 de 2011, por medio de la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado contempló en su artículo 66 que:

Retornos y reubicaciones. Con el propósito de garantizar la atención integral a las personas víctimas de desplazamiento forzado que deciden voluntariamente retornar o reubicarse, bajo condiciones de seguridad favorables, estas procurarán permanecer en el sitio que hayan elegido para que el Estado garantice el goce efectivo de los derechos, a través del diseño de esquemas especiales de acompañamiento.

4. Para resolver, en atención a las anteriores enseñanzas jurisprudenciales y normativas, se tiene que en el presente asunto, los señores José Omar Guayara y Luney Castillo Ceballos, eran

beneficiarios del contrato de asignación o tenencia provisional de una fracción del terreno de menor extensión denominado el "**Cebú**", ubicado en la vereda la Hoya del Municipio de Pacho Cundinamarca, el cual no fue posible asignar por el INCODER de manera provisional en atención a la declaratoria por parte de la CAR como de uso exclusivo de área protectora.

La anterior circunstancia obligó a que el INCODER colocara en consideración del señor Omar Guayara otros predios ubicados en la vereda Córcega de la Jurisdicción de Vergara Cundinamarca, de los cuales éste mostró interés en uno de ellos y así se lo hizo saber el 19 de octubre de 2015 mediante el oficio con número de radicado 20151189409; sin embargo, para la fecha en que ello sucedió fue suprimido el INCODER para darle paso a la Agencia Nacional de Tierras -ANT-, motivo por el cual todo el proceso de reubicación se vio truncado hasta el punto que la nueva entidad le indicara a los agenciados que, en virtud de la Derogatoria del Acuerdo 349 de 2014 por el Decreto Ley 902 de 2017, no es posible acceder a la pretensión de reubicación como quiera que no existe presupuesto jurídico que así lo permita.

5. Habida cuenta de lo anterior, es preciso indicar que la presente acción constitucional tiene vocación de prosperidad, ello por cuanto es evidente la vulneración al debido proceso de los agenciados por parte de la ANT, en tanto so pretexto de la vigencia de una nueva disposición normativa se pretende socavar los derechos y garantías adquiridas por los accionantes en virtud de su condición de víctimas del conflicto armado.

Nótese que en comunicación No. 20174200081191 del 22 de marzo de 2017, la ANT, le indicó al accionante que "*...se iniciará el procedimiento de adjudicación conforme a lo previsto en la Ley 160 de 1994 y el acuerdo 349 de 2014...*", luego en el documento número 20181030142803 del 25 de septiembre de 2018, informó que "*El señor José Omar Guayara deberá cumplir con los requisitos de elegibilidad del Acuerdo 349 de 2014 para lo cual la subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión comenzará a hacer el estudio de los mismos*". Posteriormente en la respuesta de fecha 23 de abril de 2019 la enjuiciada manifestó que "*... se tiene que el Acuerdo 349 de 2014 fue*

derogado por el artículo 82 del Decreto Ley 902 de 2017; y su aplicación se realiza sobre casos contemplados en el régimen de transición del artículo 81 del mismo, es decir, sobre procedimientos y actuaciones administrativas iniciadas antes del 29 de mayo de 2017, que en el presente caso no se configura” y finalmente en la contestación al requerimiento realizado por la Defensoría del Pueblo referente al régimen aplicable a los agenciados, respondió que “...el régimen legal aplicable es el establecido en el Acuerdo 0349 de 2014. Aunado a esto, la Resolución 740 de 2014 en su artículo 87 establece el trámite de regulación para los predios del FNA ...¹”.

Ahora bien, no debe perderse de vista que el demandante solicitó ante el INCODER su reubicación en uno de los terrenos situados en la vereda Córcega, jurisdicción del Municipio de Vergara -Cundinamarca-, mediante escrito con radicado No. 20152180042 del 24 de septiembre de 2015, en tal sentido no es cierta la afirmación que hace la ANT en el sentido de que no se iniciara la actuación administrativa antes de la entrada en vigencia del Decreto Ley 902 de 2017.

En virtud de lo anterior, de conformidad con el inciso 2º del artículo 81 de la referida Ley, se tiene que “...para los Procedimientos Administrativos Especiales Agrarios en curso al tránsito de vigencia del presente decreto ley, la práctica de pruebas decretadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtirse las notificaciones”, así pues nótese que la solicitud elevada por los accionantes en reiteradas oportunidades, no ha sido solucionada de fondo por la enjuiciada, quien se ha excusado en no contar con presupuestos de tipo jurídico a fin de iniciar el proceso de reubicación, tema que puede ser superado si la ANT aplica la normatividad vigente para el tiempo en que los aquí agenciados elevaron su petición.

¹ Véase los documentos aportados como prueba por la Defensoría del Pueblo en el cuaderno digital que contiene la acción de tutela.

De esta forma, en el presente asunto se concederá la tutela para que, en el término de 1 mes siguiente a la notificación del presente asunto, la Agencia Nacional de Tierras, emita decisión respecto de las solicitudes de reubicación presentada por los agenciados desde el año 2015, para tal fin deberá tener en cuenta la Ultractividad de la Ley² e incumbirá aplicar el ámbito normativo vigente para la fecha en que se presentaron las solicitudes de reubicación.

Es importante referir, que para esta judicatura no es posible acceder a las pretensiones en la forma que fueron redactadas por la Defensoría del Pueblo, toda vez que no se cuentan con elementos de juicio suficientes para establecer si de manera directa corresponde la entrega del predio reclamado.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto el suscrito **JUEZ NOVENO CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: CONCEDER la presente acción, para lo cual se ordena Al Director (a) de la Agencia Nacional de Tierras, que en el término de un (1) mes contado a partir de la notificación que se haga del presente fallo, efectúe un estudio de las solicitudes de reubicación elevadas por los señores José Omar Guayara y Luney Castillo Ceballos; para tal fin deberá analizar el caso concreto en virtud a las normas vigentes para la fecha en que se realizaron las peticiones de reubicación ante el INCODER y en tal sentido emitir la decisión a que a derecho corresponda.

² consiste en la aplicación de una norma que ha sido expresa o tácitamente derogada, a situaciones de hecho que si bien tuvieron lugar durante su vigencia, en la actualidad se encuentran regidas por una nueva disposición jurídica; de forma que, si bien la nueva ley es de aplicación inmediata y, por tanto, debería regular las situaciones que se consoliden en su vigencia, resulta admisible el uso de la normatividad anterior con el objetivo de preservar los derechos adquiridos y las legítimas expectativas de quienes se ríjeron por la normativa derogada Sentencia T 564/2015

SEGUNDO: REMITIR el expediente a la H. Corte Constitucional, dentro de los términos señalados en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, en el evento en que no sea impugnado este fallo y una vez libradas las comunicaciones respectivas.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,

El Juez,



HERNÁN AUGUSTO BOLÍVAR SILVA

JR