

Jaime Humberto Moreno Acero

Magistrado Ponente

ATP372-2020

Radicación n° 109425

Acta n.º 66

Bogotá, D.C., doce (12) de marzo de dos mil veinte (2020)

Asunto

Sería del caso pronunciarse de fondo sobre la impugnación presentada por la abogada de la oficina jurídica de la Agencia Nacional de Tierras, frente al fallo proferido el 22 de enero de 2020, por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, mediante el cual amparó el derecho fundamental a la propiedad colectiva solicitado por el Procurador 29 Judicial II Ambiental y Agrario, en favor de la comunidad indígena Inga, presuntamente vulnerado por la recurrente, trámite al cual fueron vinculados los Ministerios del Interior, Agricultura y Desarrollo Rural, Hacienda y Crédito Público, Superintendencia de Notariado y Registro, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Presidencia de la República y, el Departamento Administrativo de Planeación, de no ser porque, en primera instancia, se omitió integrar en debida forma el contradictorio, conforme pasa a explicarse.

Hechos y Fundamentos de la Acción

Los sucesos que motivaron la solicitud de amparo constitucional y las pretensiones del interesado, fueron reseñados por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, de la forma

como sigue:

En el escrito de la demanda, el procurador precisó que interpone la presente acción constitucional en razón a la solicitud que le realizó el pueblo indígena Inga, a través del alguacil mayor y coordinador territorial de la Asociación de Cabildos Indígenas Tandachiridu Inganokuna, para la protección de los derechos fundamentales con relación al procedimiento de ampliación de los resguardos Yurayaco y Las Brisas, en el Departamento del Caquetá.

En primer lugar, el delegado precisó aquellas vicisitudes que demuestran el estado de cosas inconstitucional en materia de comunidades indígenas, en segundo lugar realizó un relato del caso concreto en los siguientes términos: i) la comunidad indígena Inga de Las Brisas se encuentra ubicada en el municipio de San José de Fragua en el Departamento del Caquetá; ii) el Resguardo Inga de Las Brisas fue legalmente constituido a través de la Resolución número 00046 de 10 de diciembre de 1997 expedida por el extinto Instituto Colombiano del Territorio y de la Reforma Agraria- en adelante INCORA-; iii) mediante sentencia T-025 de 2004 la Corte Constitucional reconoció el nivel de vulnerabilidad de la comunidad, reiteración que realizó a través del Auto 266 de 2017; iv) el 18 de septiembre de 2017 el gobernador del resguardo solicitó a la directora de Asuntos Étnicos de la Agencia Nacional de Tierras la ampliación del resguardo; v) mediante acto administrativo la anterior entidad dio inicio al procedimiento de ampliación de conformidad con lo reglado en el Decreto 1071 de 2015.

Añadió que aunque ya se cumplieron las etapas descritas en el Decreto 1071 de 2015, a la fecha no se tiene conocimiento del estado del proceso administrativo.

Con fundamento en lo anterior, realizó dos tipos de pretensiones, las primeras que denominó «estructurales» encaminadas a que el estado de cosas inconstitucional respecto de los territorios indígenas sea superado y, las segundas «del caso en concreto» enfocadas

en que el juez de tutela ordene a la Agencia Nacional de Tierras culminar la actuación administrativa de ampliación del resguardo Las Brisas en favor del pueblo Inga.

Fallo Recurrido

La Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, en sentencia del 22 de enero de 2020, en primera medida indicó que, de acuerdo con los postulados de la Corte Constitucional, no puede en condición juez de tutela de primera instancia disponer órdenes en materia de política pública, tendientes a conjurar el estado de cosas inconstitucional invocado por el accionante.

En relación con el caso concreto y respecto de las pretensiones elevadas por el representante de la sociedad, amparó la garantía judicial de la propiedad colectiva del pueblo ancestral Inga, al paso que dispuso lo siguiente:

(...) Ordenar a la Agencia Nacional de Tierras que dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de este fallo culmine la actuación administrativa de ampliación del resguardo indígena Las Brisas, de conformidad con lo anotado en la parte motiva de esta decisión.

Lo precedente, tras considerar que en temas relacionados con titulación de tierras que involucren comunidades indígenas, se debe velar por el respeto al debido proceso, el que se materializa a través de los procedimientos diseñados por el legislador para la preservación de éstas y la diligencia dentro de un plazo razonable para su trámite, por parte de las autoridades encargadas de ello.

Señaló que, para el asunto en estudio, el trámite de ampliación se encuentra en etapa de actualización del informe socioeconómico previo a la expedición de la resolución respectiva, el que, de acuerdo con la norma que regula ese procedimiento Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015, debe rendirse 30 días después de realizada la visita a la comunidad, esto es, entre el 29 de octubre y el 2 de noviembre de 2018, luego se ha superado en 15 meses el

término allí dispuesto.

Indicó que si bien la accionada expuso ciertos factores que han influido en la demora del proceso, no son suficientes para exculparla, pues desde el mes de noviembre de 2018 no se tiene noticia de actuación alguna, máxime que los interesados cumplieron con la carga correspondiente, por lo que no se advirtió diligencia en el trámite.

Impugnación

Fue presentada por la abogada de la Oficina Jurídica de la Agencia Nacional de Tierras quien indicó primariamente que es la Subdirección de Asuntos Étnicos la encargada de realizar el trámite, entre otros, tendiente a la ampliación de titulación colectiva.

Agregó que la tardanza en la realización del estudio socioeconómico ha derivado de diversos factores atinentes a la capacidad técnica, presupuestal y operativa, además de los externos, como la ubicación geográfica o circunstancias de orden público y seguridad que impiden la accesibilidad para desarrollar las actividades de campo tendientes a verificar las condiciones del lugar en donde se encuentra ubicado el resguardo, motivos que impiden el cumplimiento del proceso en los términos destinados para ello.

Refirió que esa entidad, a la fecha, tiene 1243 solicitudes de comunidades indígenas, entre las que se encuentra la de ampliación del resguardo del pueblo ancestral Inga, pero de éstas, teniendo en cuenta la capacidad técnica y operativa de la entidad, se han priorizado 226 procedimientos y, para el plan de acción del año 2020, se encuentra dentro de esas la solicitud reclamada a través del presente mecanismo constitucional.

Advirtió que actualmente tiene 10.000 millones de pesos bloqueados, lo que los supeditó a reducir el número de postulaciones a resolver, porque dentro de los recursos de proyectos de inversión no se incluyen partidas presupuestales para el cumplimiento de órdenes judiciales, por lo que deben ser contenidos dentro de los priorizados.

Manifestó su inconformidad con el fallo de primera instancia, en cuanto se demuestra que se han gestionado las actividades tendientes a resolver la solicitud planteada por el libelista, por lo que no se evidencia trasgresión de garantías fundamentales; también adujo que el término dispuesto para el cumplimiento de la orden plasmada por el A-quo no se compadece con las tareas que aún faltan por desarrollarse, por lo que solicita se revoque el fallo y se disponga de un tiempo prudente para la culminación de las tareas pendientes.

Por su parte, la Asesora del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del término para impugnar la decisión, solicita se declare la nulidad de la actuación a partir del auto admisorio de la demanda, toda vez que no se dio cumplimiento al Decreto 2591 de 1991, pues dicho proveído no le fue notificado en debida forma, lo que impidió que esa cartera pudiera ejercer su derecho de defensa y contradicción.

Consideraciones

Conforme se anunció en precedencia, la Sala declarará la nulidad de lo actuado, porque, de acuerdo con la información contenida en el expediente, se torna imprescindible, en aras de materializar la garantía judicial de la doble instancia, la efectiva vinculación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pues, aun cuando la orden impuesta por el juez colegiado de primera instancia, no se encuentra direccionada contra dicha cartera, lo cierto es que, por ser la encargada de la ejecución del Presupuesto General de la Nación, dentro del cual se encuentra la partida correspondiente a la entidad accionada y es una de las causas invocadas por la Agencia Nacional de Tierras como impediente para dar cumplimiento a las diversas solicitudes de las comunidades indígenas, dentro de los plazos establecidos, específicamente la que dio lugar a la presente acción de amparo, es necesario permitirle el ejercicio de su derecho de contradicción, máxime que alegó que no fue enterada del diligenciamiento.

Con base en los artículos 16 del Decreto 2591 de 1991 y 5º del Decreto 306 de 1992,

emerge como requisito de procedimiento que, además de la iniciación, las decisiones adoptadas en el «(...) trámite de una acción de tutela se deberán notificar a las partes o a los intervinientes. Para este efecto, son partes la persona que ejerce la acción de tutela y el particular, la entidad o autoridad pública contra la cual se dirige la acción de tutela». De la misma manera, el juez «velará porque de acuerdo con las circunstancias, el medio y la oportunidad de la notificación aseguren la eficacia de la misma y la posibilidad de ejercer el derecho de defensa».

La necesidad de enterar a los demandados de la acción instaurada en su contra y a los terceros que puedan resultar perjudicados con el fallo, dimana del mandato legal y de la doctrina constitucional.

Esta última, por ejemplo, ha establecido, a través de pronunciamiento CC T -293-1994, que:

Una vez formulada la petición de tutela debe iniciarse el procedimiento correspondiente y el juez debe buscar –con miras a la garantía del debido proceso— que se notifique, acerca de la acción instaurada, a aquél contra quien ella se endereza. Así lo ha dispuesto el Decreto 2591 de 1991 en su artículo 16.

Y ha agregado que:

El objeto de tal notificación es el de asegurar la defensa de la autoridad o del particular contra quien actúa el peticionario y la protección procesal de los intereses de terceros que puedan verse afectados con la decisión.

En cuanto alude específicamente a la persona sindicada de violar o amenazar derechos fundamentales, debe tener la oportunidad de dar sus razones e inclusive de desvirtuar lo afirmado en su contra.

Reitera la Corte que, cuando se establezca sin lugar a dudas que la sentencia de tutela ha sido proferida por el juez sin hacer el menor esfuerzo por facilitar el acceso del demandado a la actuación procesal para los fines de su defensa, es decir, cuando el fallador ha preferido conformarse con conocer tan solo una de las versiones –la de la parte actora-, sin cuidarse de procurar el conocimiento de lo que tenga que decir aquel contra quien se actúa, hay una clara violación al debido proceso y la consecuencia de ella no puede ser otra que la nulidad de lo que, sobre la base de ese vicio, se ha adelantado procesalmente. (Énfasis fuera de texto).

De la misma manera el Código General del proceso en el apartado 133 numeral 8º dentro de las causales de nulidad del proceso establece «Cuando no se practica en legal forma la notificación del auto admisorio de la demanda a personas determinadas, o el emplazamiento de las demás personas aunque sean indeterminadas, que deban ser citadas como partes, o de aquéllas que deban suceder en el proceso a cualquiera de las partes, cuando la ley así lo ordena, o no se cita en debida forma al Ministerio Público o a cualquier otra persona o entidad que de acuerdo con la ley debió ser citado (...)

En síntesis, la falta de vinculación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en debida forma desde el inicio de este trámite constitucional, conduce a la declaratoria de nulidad de lo actuado por el juez de tutela de primer grado, a fin de que tramite y profiera la decisión que corresponda, con el adecuado respeto de las garantías superiores.

Lo anterior encuentra sustento en que a pesar de haberse dispuesto en el auto que avocó conocimiento, la notificación a los sujetos pasivos, entre ellos, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en la foliatura no aparece acreditado el cumplimiento de dicho mandato judicial en relación con la citada autoridad, pues solo existe un oficio¹ dirigido a tal entidad sin constancia de recibido o su equivalente, capaz de indicar lo contrario.

Cobra mayor relevancia lo dicho en precedencia, con el escrito presentado por el Ministerio

de Hacienda y Crédito Público, dentro del término para impugnar el fallo², en el que afirmó que no había sido enterado de este asunto, pues verificadas sus bases tecnológicas no se halló registro del correo electrónico de envío de la demanda de tutela, con lo cual justifica el no haber podido intervenir dentro del término establecido por la colegiatura de primera instancia.

Es por las apreciaciones realizadas con antelación que, el error en que incurrió la primera instancia, constituye causal de nulidad a partir del trámite de notificación del auto del 16 de diciembre de 2019 y por tal motivo, así se dispondrá, para que se rehaga con la oportuna notificación a todos los vinculados, especialmente, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin embargo, las pruebas recaudadas conservaran plena validez.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión de Tutelas N° 3 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia,

Resuelve

Primero: Declarar la nulidad de lo actuado por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá en este asunto, a partir del trámite de notificación del auto del 16 de diciembre de 2019, de acuerdo con las consideraciones precedentes, con excepción de las pruebas practicadas, las cuales conservan su entera validez.

Segundo: En consecuencia, vuelvan las diligencias al citado órgano judicial, para que provea lo necesario de acuerdo con lo reseñado en esta decisión.

Notifíquese y cúmplase,

Jaime Humberto Moreno Acero

Gerson Chaverra Castro

Eyder Patiño Cabrera

Nubia Yolanda Nova García

secretaria

1 Ver folio 30 del cuaderno del Tribunal

2 Ver folio 160 ibídem