MEMORANDO

22 de Enero de 2021
Bogotá D.C., 2021-01-22 16:23

Al responder cite este Nro.
20211030006213

PARA: **BEATRIZ JOSEFINA NIÑO ENDARA**
Subdirectora de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica.

DE: **JOSÉ RAFAEL ORDOSGOITIA OJEDA**
Jefe Oficina Jurídica

ASUNTO: Concepto jurídico – Notificación a intervinientes e interesados de la Resolución final de los Procesos Administrativos Especiales Agrarios (Procedimiento Único).

Documento Firmado Digitalmente
El presente documento contiene una firma digital válida para todos sus efectos de conformidad con lo dispuesto en la ley 527 de 1999.

t8X7r-0m4Xn-elKa-OE2o-SIlw5

De manera atenta me permito dar respuesta a la solicitud de concepto jurídico allegado a esta oficina con radicado N° 20203200168313, a través del cual consulta sobre quienes pueden considerarse “intervinientes” o “interesados” en el proceso y a quienes no, con el fin de notificarles la Resolución Final de los procesos de extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, clarificación de la propiedad, y deslinde de tierras de la Nación, esto de acuerdo a lo establecido en los artículos 2.14.19.2.16 del Decreto Único 1071 de 2015, artículo 67 de la Ley 1437 de 2011 y artículo 70 del Decreto Ley 902 de 2017. La respuesta se presenta como concepto jurídico, de conformidad y con el alcance previsto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011.

I. ANTECEDENTES

Afirma la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica que durante el impulso y decisión de los procedimientos de clarificación, deslinde, recuperación de baldíos indebidamente ocupados y extinción del derecho de dominio, esa dependencia se encarga de realizar un análisis sobre cada expediente con el fin de determinar las herramientas, instrumentos y conductos que deben agotarse para cumplir con los deberes de publicidad, teniendo en cuenta para ello las particularidades de los distintos regímenes aplicables sobre la materia. Añade en este sentido, que durante dichos ejercicios han surgido algunos interrogantes relacionados con la identificación de quienes debe ser notificados de la existencia de las actuaciones administrativas y de las decisiones adoptadas en el marco de las mismas, por oposición de quienes requieren de una simple comunicación.

Explica que, tratándose de los expedientes correspondientes al rezago entregado por el extinto INCODER, el artículo 2.12.19.2.4 del Decreto 1071 de 2015 obliga a notificar de la resolución de inicio del respectivo procedimiento al Procurador Ambiental y Agrario y, en

Documento Firmado Digitalmente
El presente documento contiene una firma digital válida para todos sus efectos de conformidad con lo dispuesto en la ley 527 de 1999.

t8X7r-0m4Xn-elKa-OE2o-SIlw5

función de las particularidades de cada asunto, a ciertas y determinadas personas[1], que no necesariamente coinciden con quienes terminan siendo notificados de la resolución final o de cierre, pues respecto de esta el artículo 2.14.19.2.16 ibídem ordena que el trámite se adelante frente a todos los "intervinientes" en el procedimiento, expresión que, a juicio del área consultante, debe ser precisada, no solo con el fin de garantizar el ejercicio de defensa y contradicción de quienes verdaderamente se encuentran legitimados para controvertir la decisión de la administración, sino también para evitar la vinculación innecesaria de personas que carecen de interés para intervenir.

Remató afirmando que la misma proplemática se presenta tratándose de los procedimientos reglados por el Decreto-Ley 902 de 2017, solicitando en consecuencia:

> *"(…) emitir un CONCEPTO JURIDICO, en el que se indique cual es la connotación jurídica que supone el término "interviniente" a que se refiere el Decreto Único 1071 de 2015 e "interesados" al que hace alusión la Ley 1437 de 2012 y el Decreto Ley 902 de 2017, como quiera que de la revisión de algunos expedientes administrativos provenientes del rezago entregados por el extinto INCODER o algunos procesos tramitados bajo los parámetros establecidos en el Decreto Único, no siempre resulta claro a qué ciudadanos podría considerárseles como "intervinientes" o "interesados" en el proceso".*

II. ALCANCE DE LOS CONCEPTOS JURÍDICOS

Antes que todo, es pertinente aclarar que los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Agencia Nacional de Tierras son orientaciones de carácter general, que no comprenden la solución directa de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares. En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, ni tienen el carácter de fuente normativa o interpretativa, solo buscan facilitar la comprensión y aplicación de las normas jurídicas vigentes. A continuación, se aborda cada uno de los asuntos planteados en su solicitud:

III. ANÁLISIS JURÍDICO Y CONSIDERACIONES

La garantía constitucional al debido proceso en sus variables administrativa y judicial, implica que cualquier persona que participe en la estructuración de las relaciones jurídicas que sean objeto de debate en el marco de un procedimiento judicial o de una actuación administrativa, pueda vincularse a estos con el fin *"de ser oída, hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra*

[1] A los ocupantes del baldío y a quien se pretenda dueño en los procesos de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, al presunto propietario y a los titulares de derechos reales principales y accesorios en los procesos de clarificación; a los titulares de derechos reales principales, a los propietarios de los predios colindantes y a los ocupantes que aleguen.

Documento Firmado Digitalmente
El presente documento contiene una firma digital válida para todos sus efectos de conformidad con lo dispuesto en la ley 527 de 1999.

t8X7r-0m4Xn-elKa-OE2o-SIlw5

y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables"[2]. Este derecho fundamental de compleja configuración, representa un límite al ejercicio de los poderes públicos y se materializa a través del establecimiento de normas procedimantales en las que se define el objeto de las distintas actuaciones, sus etapas, los deberes de publicidad y notificación, las cargas en materia probatoria y la recurribilidad de las decisiones adoptadas, elementos o aspectos que cohabitan bajo una delicada interrelación mutua pues, por ejemplo, *"el principio de publicidad y la notificación de las actuaciones constituyen condición para el ejercicio del derecho de defensa, y la posibilidad de aportar y controvertir las pruebas, una herramienta indispensable para que las decisiones administrativas y judiciales se adopten sobre premisas fácticas plausibles"*[3].

Ahora bien, aunque las formulas utilizadas para el diseño de los procedimientos puedan resultar tan amplias y variadas como los asuntos mismos que pretendan ventilarse a través de ellos, lo cierto es que existen algunos estándares y contenidos rígidos, de invariable observancia, que deben ser atentidos en el ámbito de toda actuación judicial o administrativa, dentro de los que se encuentran los relacionados con la vinculación y notificación oficiosa de las partes y los terceros interesados, es decir, de aquellas personas que resulten o pudan resultar afectadas por las decisiones que deba adoptar la autoridad, sea porque participan en la relación jurídica que se debate o discute en la respectiva actuación o procedimiento, *"o porque encuentren vinculados a la situación jurídica de una de las partes o a la pretensión que se discute, al punto de que a la postre puedan resultar afectados por la decisión que se pronuncie"*[4]

En este sentido , es claro para esta Oficina que, en función de las específicas características de ciertos procedimientos, la ley o el reglamento pueda prever, *ex ante*, la identidad de quienes deben ser vinculados al ámbito de la respectiva actuación con el fin de hacer efectivas las garantías asociadas al debido proceso. Tal es el caso de los procedimientos administrativos especiales agrarios de recuperación de baldíos, clarificación, deslinde y extinción de dominio regidos por el Decreto 1071 de 2015, pues en ellos el artículo 2.12.19.2.4 de la norma íbidem prevé la obligación de la administración de vincular y notificar de la resolución de inicio al Procurador Ambiental y Agrario, a los ocupantes de los predios, a quienes se pretendan dueños, a los titulares de derechos reales principales y accesorios y a los propietarios de predios colindantes.

Este aspecto de la fórmula procedimental no debe apreciarse, sin embargo, como una regla rígida que restringe las posibilidades de participación de las personas con interés legítimo para intervenir, pues al final es la dinámica misma del procedimiento, impulsada por la riqueza y complejidad de lo fáctico, la que se encarga de revelar la legitimidad de quienes pueden terciar en el debate. De ahí que el artículo 2.14.19.2.16 del mismo Decreto Único 1071 de 2015 opte por una fórmula más amplia al momento de establecer el alcance del deber de notificación de las resoluciones que deciden de fondo los procedimientos administrativos especiales agrarios, precisando que dicha diligencia debe surtirse frente a quienes "intervinieron" en el respectivo procedimiento:

[2] Corte Constitucional. Sentencia C-025 de 2009.
[3] Corte Constitucional. Sentencia C-034 de 2014.
[4] Corte Constitucional. Sentencia SU 116 de 2018.

Documento Firmado Digitalmente
El presente documento contiene una firma digital válida para todos sus efectos de conformidad con lo dispuesto en la ley 527 de 1999.

t8X7r-0m4Xn-elKa-OE2o-SIlw5

> "Artículo 2.14.19.2.16. Notificación y recursos. Las resoluciones que deciden de fondo los procedimientos administrativos especiales agrarios de extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, clarificación de la propiedad, y deslinde de tierras de la Nación, serán notificadas a quienes intervinieron en el proceso y al Procurador Ambiental y Agrario en la forma prevista en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y contra las mismas solo procede el recurso de reposición ante el mismo funcionario que dictó la providencia en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En concordancia con lo anterior, el artículo 67 de la Ley 1437 de 2012 establece en cuanto a la notificación personal de los actos administrativos de carácter particular y concreto lo siguiente:

> **"**Artículo 67. Notificación personal. Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse.
>
> En la diligencia de notificación se entregará al interesado copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo, con anotación de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo".
>
> (…)

IV. CONCLUSIONES:

Las reglas especiales que acotan el deber de notificación de las resoluciones de inicio de los procedimientos administrativos especiales agrarios, no limitan la participación ulterior de quienes acrediten legitimidad para terciar en el debate procedimental. De esta forma, la administración debe vincular oficiosamente y notificar de las resoluciones de cierre a todo aquél cuyo interés aparezca debidamente probado en el marco del respectivo procedimiento.

Cordialmente,

José R. Ordosgoitia O.

JOSÉ RAFAEL ORDOSGOITIA OJEDA
Jefe Oficina Jurídica

Preparó: Karen Soto P.
Revisó: Gabriel Carvajal.

.