



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

SALA SEGUNDA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, veintiséis (26) de marzo de dos mil quince (2015)

MAGISTRADO PONENTE: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

RADICACION: 70-001-23-33-000-2015-00065-00
ACCIONANTE: CARLOS ENRIQUE SILVA BORJA Y OTROS
ACCIONADO: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS TERRITORIAL SUCRE “UAEGRTD”– INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL “INCODER”
NATURALEZA: ACCIÓN DE TUTELA

Procede la Sala, a dictar sentencia de primera instancia, dentro de la acción de tutela instaurada por **CARLOS ENRIQUE SILVA BORJA y OTROS**, contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS TERRITORIAL SUCRE “UAEGRTD”– INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL “INCODER”**.

1. ANTECEDENTES:

1.1- Pretensiones¹:

CARLOS ENRIQUE SILVA BORJA, RUGERO RAFAEL GARCÍA ACOSTA, CARMEN ALICIA SALGADO PATERNINA, TULIO SEGUNDO PÉREZ MARTÍNEZ, LACIDES ALCIBIADES CONTRERAS PÉREZ, JUAN FRANCISCO RODRIGUEZ NAVAS, JOSEFINA MARÍA PINEDA DE RODRÍGUEZ, CARLOS EDUARDO AGUAS VELILLA, ONEIDA ESTHER MARTÍNEZ DE HERNÁNDEZ y EDUARDO ANTONIO PATERNINA CONTRERAS, en nombre propio, presentaron acción de tutela contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE**

¹ Folio 15 – 16, del expediente.

GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS TERRITORIAL SUCRE “UAEGRTD”– INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL “INCODER”, a fin de que se conceda el amparo de tutela y se declare la protección de los derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia, igualdad, derecho a la vivienda, a la protección y restitución de tierras de población en situación de desplazamiento forzado en conexidad con la dignidad humana.

Como consecuencia de ello, piden *“se ordene a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras-Territorial Sucre, suspender todo acto administrativo en favor de las personas que se encuentran ocupando los predios en mención e iniciar la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, de los predios la Bañadera y Portugal del Departamento de Sucre, a las personas que se encuentran en la presente solicitud.”*

Además que se ordene al *“Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) – Territorial Sucre, detener las actuaciones adjudicación o cualquier trámite administrativo que se encuentre en desarrollo en los predio la Bañadera y Portugal del Departamento de Sucre.”*

1.2.- Hechos²:

Manifestó la parte actora, que a partir del año 1998, en el Corregimiento Cambimba, perteneciente al Municipio de Morroa –Departamento de Sucre, se dio inicio a la presencia de grupos al Margen de la Ley, pertenecientes al ELN y a las FARC, reclutándose jóvenes para el ingreso a las filas de tales organizaciones, presentándose en dicha época, sendos episodios de violencia.

Adujo, que en el año 2002, se decretaron las zonas de rehabilitación y consolidación (ZCR) por el Gobierno Nacional, al amparo de la conmoción interior, produciéndose varios enfrentamientos entre la fuerza pública y los grupos al margen de la Ley, suscitándose desplazamientos masivos, como consecuencia de amenazas y asesinatos selectivos en la zona.

² Folio 1 – 15, del expediente.

En el año de 1995, el extinto Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (INCORA), emite resoluciones de adjudicación de la siguiente forma:

Resolución N° 1282 de 7 de noviembre de 1995	A favor de CARLOS EDUARDO AGUAS VELILLA
Resolución N° 1114 de 1 de octubre de 1995	A favor de CARLOS ENRIQUE SILVA BORJA
Resolución N° 1276 de 11 de noviembre de 1995	A favor de OVEIDA ESTHER MARTÍNEZ HERNÁNDEZ y SEGUNDO JOSÉ HERNAÉNDEZ VERGARA
Resolución N° 1277 de 7 de noviembre de 1995	A favor de RUGERO RAFAEL GARCÍA ACOSTA y MARÍA NATIVIDAD RAMOS ESTRADA
Resolución N° 1283 de 7 de noviembre de 1995	A favor de CARMEN ALICIA SALGADO PATERNINA y CARLOS ELOY NARVÁEZ ALANDETE
Resolución N° 1281 de 7 de noviembre de 1995	A favor de TULIO SEGUNDO PÉREZ MARTÍNEZ y ANA MANUELA VITAL CUELLO
Resolución N° 0212 de 19 de noviembre de 1993	A favor de LACIDES ALCIBIADES CONTRERAS PÉREZ y JUADALINA ROSA ROMERO PÉREZ
Resolución N° 5523 de 5 de diciembre de 1990	A favor de JUAN FRANCISCO RODRÍGUEZ NAVAS y JOSEFINA MARÍA PINEDA

Señaló, que en el año 1997, se inician incursiones de grupos paramilitares, que entran a disputar el territorio, presentándose a su vez asesinatos selectivos, de aquellos que denunciaban fraudes electorales, pues, una de las estrategias de los grupos armados al margen de la Ley, fue el favorecimiento a políticos para la búsqueda de apoyos en la zona.

Se sostuvo, que el para el año 2008, por intermedio de comisionistas, el señor Alberto Chadid Mercado, Daniel Daza y Julio Núñez, los señores Carlos Eduardo Aguas Velilla, Carlos Enrique Silva Borja, Oveida Esther Martínez de Hernández, Segundo José Hernández Vergara, Rugero Rafael García Acosta, María Natividad Ramos de Estrada, Carmen Alicia Salgado Paternina, Carlos Eloy Narváez Alandete, Tulio Segundo Pérez Martínez y Ana Manuela Vital Cuello, vendieron sus parcelas al señor JOSÉ MIGUEL BANDA OROZCO, por un valor de veinte millones de pesos cada una, a excepción de la del señor Carlos Enrique Silva, quien la vendió en la suma de diecisiete millones de pesos.

El día 7 de octubre de 1997, el señor JUAN FRANCISCO RODRÍGUEZ NAVAS, realizó un acto de compraventa del predio denominado Portugal, al señor JORGE NICOLÁS AYUS ARRIETA, por la suma de \$5.500.000.00, que fueron cancelados. Se señala, que con la firma de la promesa se dieron \$500.000.00 y el 31 de diciembre de 1997, se dio el saldo restante.

Posteriormente, en el año 2011, el Comité Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia del Departamento de Sucre, da curso a una medida de protección colectiva en la zona, declarándose el fenómeno de desplazamiento forzado, cobijándose con tal determinación a los municipios de Colosó, Ovejas, Toluviejo, Palmitos, Chalán, Morroa y la correspondiente subregión de los Montes de María.

En el año 2012, las personas que presentan la acción, solicitan la inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente de los predios individualizados, así:

Predio la Bañadera:

Solicitante	Identificación	Predio	Resolución
Carlos Eduardo Aguas Velilla	92.552.028	Parcela N° 2 La Esperanza	RSU 00103 del 1-10-2012
Carlos Enrique Silva Borja	3.913.542	Parcela N° 3 El Deseo	RSU 0010 del 1-10-2012
Oveida Esther Martínez de Hernández	23.174.536	Parcela N° 4	RSU 0011 DEL 1-10-2012
Rugero Rafael García Acosta	7.585.463	Parcela N° 5 El Martirio	RSU 0009 del 1-10-2012
Carmen Alicia Salgado Paternina	42.200.011	Parcela N° 6 El Consuelo	RSU 0012 DEL 1-10-2012
Tulio Segundo Pérez Martínez	8.826.197	Parcela N° 7 Santa Ana	RSU 0014 del 1-10-2012
Lacides Alcibiades Contreras Pérez	950.008	Parcela N° 10	RSU 0030 del 2-10-2012
Eduardo Antonio Paternina Contreras	913.114	Parcela N° 11	RSU 0029 del 2-10-2012

Predio La Vela:

Solicitante	Identificación	Predio	Resolución
Juan Francisco Rodríguez Navas y Josefa María Pineda de Rodríguez	9.305.752 42.201.537	Parcela N° 11	RSU 0054 del 19-12-2012

En lo que concierne al predio denominado LA VELA, a través de Resolución N° 054 de 2012, se da curso al establecimiento de tiempo de influencia armada, para efectos de la Ley 1448 de 2011, para el periodo comprendido entre el año 1992-2008; sin embargo, a través de Resolución N° 054 de 19 de diciembre de 2012, la UAEGRT, niega la solicitud de inclusión del Registro de Tierras Despojadas y

Abandonadas Forzosamente, conforme la causal 6 de exclusión, dispuesta en el Art 12 del Decreto 4829 de 2011.

De igual forma, en lo que toca al predio BAÑADERA, se prevé que mediante Resoluciones 00103, 0013, 0010, 0011, 0009, 0012, 0014 de 1 de octubre; 0029 y 0030 del 2 de octubre de 2012, se da curso al establecimiento de tiempo de influencia armada para efectos de la Ley 1448 de 2011, para el periodo comprendido entre el año 1991-2005, no obstante la UAEGRT, procede a negar la solicitud de inclusión del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, conforme la causal 6 de exclusión, dispuesta en el Art. 12 del Decreto 4829 de 2011.

El 10 de julio de 2014, es presentada ante la Dirección Jurídica de Restitución de Tierras, de la UAEGRT, un escrito de reconsideración, al cual se le dio un trámite de derecho de petición, en el que se plantearon los motivos por los cuales, no había mérito suficiente, para negar las solicitudes de inclusiones en el Registro de Tierras Despojadas, elevadas por los actores en su momento.

El 21 de mayo de 2014, la Dirección Territorial Sucre de la UAEGRT, niega la petición, con fines de reconsideración, bajo los mismos considerandos de las resoluciones administrativas, objeto de inconformidad.

A su vez, la Subdirección General de la UAEGRT, se pronuncia acerca de la solicitud de reconsideración, por la negativa de inscripción tantas veces aludida, remitiéndose copia de la Circular proferida por la Dirección Jurídica Nacional de la entidad pública referida –Circular N° DJR-003 de 2014, en la que se considera de fondo, porque no es procedente realizar una revisión de los casos.

Se finaliza el marco fáctico de la acción, en el hecho de que el INCODER, para el mes de diciembre de 2014, estuvo adelantando trámites de adjudicación, a las personas ubicadas en las parcelas del sector afectado por la violencia, que para este caso, se ciñen a los Municipios de Morroa y Los Palmitos, en el Departamento de Sucre.

Como sustento de la acción, se recurre a la discusión de fondo, sobre la negativa de la solicitud de inclusión, al no elaborarse una valoración debida, de la

determinación que legitima el procedimiento de adquisición de los predios objeto de reclamo, de allí que se recurre al ejercicio del presente medio de protección constitucional.

1.3.- Actuación procesal.

La acción fue admitida el 18 de marzo de 2015³. En la misma providencia, se ordenó requerir a la parte accionada, para que se pronunciara sobre las razones de hecho y de derecho en que se fundamentó la acción, con la prevención legal, de que dicho informe se presumía rendido bajo la gravedad del juramento y que la omisión injustificada de lo que se le solicitó, daría lugar a que se tuvieran por ciertos los hechos, conforme lo establece el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991.

Así mismo, se dispuso la vinculación de terceros interesados con las resueltas de esta actuación, brindándose la oportunidad para que se pronunciara sobre el contenido de este medio de protección constitucional.

1.4.- Contestación.

-. INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL “INCODER”.⁴

El ente en mención, solicita no se tutelen los derechos fundamentales endilgados y su desvinculación del trámite de la acción constitucional, soportando su defensa, en la existencia una falta de legitimación en la causa por pasiva, a más del carácter subsidiaria de la acción de tutela, para efectos de la problemática jurídica a proveer.

-. UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS “UAEGRT”.⁵

Señala, la ausencia del presupuesto de inmediatez, de la solicitud de amparo, al haber transcurrido un tiempo sumamente amplio, desde el acaecimiento de los hechos sustento de la acción –año 2012-, hasta la presentación del medio de control concreto de constitucionalidad.

³ Folio 70-71 del expediente.

⁴ Folio 92-99 del expediente.

⁵ Folio 102-105 del expediente.

Igualmente, la parte accionada recurre al criterio subsidiario de la acción de tutela, para controvertir decisiones administrativas y el interés último de la pretensión constitucional, que es la reviviscencia de términos y actuaciones judiciales fenecidas.

Conforme a lo discurrido, solicita se declare la improcedencia de la solicitud de amparo.

2. CONSIDERACIONES:

2.1. Competencia:

El Tribunal, es competente para conocer en **Primera Instancia** de la presente la acción, conforme lo establecido en el artículo 37 del decreto ley 2591 de 1991.

2.2. Problema jurídico.

Teniendo en cuenta los supuestos manifestados por la parte actora, para esta Sala, el problema jurídico se centra en determinar: ¿Es procedente la acción de tutela, para controvertir las decisiones administrativas proferidas por la parte accionada, en atención de sendas solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas, relacionadas con los predios LA VELA y BAÑADERA?

2.3.- Análisis de la Sala

La tutela, es un mecanismo concebido por la Constitución de 1991, para la protección inmediata de los derechos fundamentales de toda persona, cuando estos resulten amenazados o vulnerados, por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de un particular, con las características previstas, en el inciso final del artículo 86 de la Carta Política⁶.

⁶ “Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”

Para la procedencia de la acción, es necesario, que el afectado, no disponga de otro medio de defensa, para hacer valer sus derechos, salvo que la ejerza como mecanismo transitorio, para evitar un perjuicio irremediable, siendo en todo caso, claro está, la existencia de una acción u omisión de la autoridad pública, la que pueda configurar la violación del derecho fundamental, cuyo amparo se pretende.

Entrando en materia, con la problemática jurídica advertida, lo primero que debe determinarse es si se cumple con el precepto de inmediatez en el trámite de esta acción constitucional, para ello, se tiene que tal institución jurídica es entendida *“como un requisito de procedibilidad de la tutela el cual condiciona la presentación del amparo a un tiempo razonable desde la ocurrencia de la supuesta vulneración de los derechos fundamentales. Si bien es cierto ésta se puede incoar en cualquier momento, no lo es menos que debe haber una actuación eficaz por parte del demandante.”*⁷

Presupuesto que la jurisprudencia constitucional ha desarrollado en el siguiente sentido:

“De esta forma, con el fin de determinar la razonabilidad del lapso entre el momento en que se vulneran los derechos fundamentales y la interposición de la tutela, la Corte Constitucional ha establecido tres factores a considerar: (i) si existe un motivo válido para la inactividad de los accionantes; (ii) si la inactividad injustificada vulnera el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión y (iii) si existe un nexo causal entre el ejercicio tardío de la acción y la vulneración de los derechos fundamentales del interesado.

Igualmente ha sostenido, que en los únicos dos casos en que no es exigible de manera estricta el principio de inmediatez en la interposición de la tutela, es (i) cuando se demuestre que la vulneración es permanente en el tiempo y que, pese a que el hecho que la originó por primera vez es muy antiguo respecto de la presentación de la tutela, la situación es continua y actual. Y (ii) cuando la especial situación de aquella persona a quien se le han vulnerado sus derechos fundamentales, hace desproporcionado el hecho de adjudicarle la carga de acudir a un juez; por ejemplo, el estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros.

Por ello, la Corte Constitucional ha señalado que, según las circunstancias de cada caso, le corresponde al juez de tutela evaluar la razonabilidad del tiempo que ha transcurrido entre la situación de la cual

⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda-Subsección B. Sentencia del 15 de mayo de 2013. Expediente con radicación 2012-001710-01 (AC). C.P Dra. Bertha Lucia Ramírez de Páez.

se afirma produce la afectación de los derechos y la presentación de la acción, a fin de determinar si encuentra satisfecho el requisito de la inmediatez.

En esa medida, con la exigencia de cumplimiento del requisito que se analiza, “... se pretende evitar que este mecanismo de defensa judicial se emplee como herramienta que premia la desidia, negligencia o indiferencia de los actores, o se convierta en un factor de inseguridad jurídica...”.

Por último, la jurisprudencia constitucional ha advertido que para la procedencia de la acción de tutela en relación con el requisito de inmediatez, entre otros elementos, el juez constitucional debe evaluar “... si existe un motivo válido para la inactividad de los accionantes...[, es decir, si es predicable la existencia de una justa causa por la cual no ejercitó la acción de manera oportuna”....

Así, para declarar la improcedencia de la acción de tutela por el incumplimiento del requisito de inmediatez, no es suficiente comprobar que ha transcurrido un periodo considerable desde la ocurrencia de los hechos que motivaron su presentación, sino que, además, es importante valorar si la demora en el ejercicio de la acción tuvo su origen en una justa causa que explique la inactividad del accionante de tal manera que, de existir, el amparo constitucional es procedente.”⁸

Concluyéndose en últimas, que es el juez constitucional, quien a través de un estudio elaborado y justificado del caso, determina si se ha dado cumplimiento al instituto en estudio.

En este sentido, para las resueltas del **caso puesto en consideración**, se encuentra, que si bien, las decisiones que niegan la solicitud de inclusión de tierras despojadas, datan del año 2012⁹, también lo es, que a través de decisión administrativa de 21 de mayo de 2014¹⁰, se da respuesta a una propuesta de reconsideración de las determinaciones objeto de reclamo, la cual suscita un nuevo escenario jurídico fáctico, que vale la pena destacar, denotándose, que la presentación de la acción, es razonable atendiendo la complejidad de la controversia abordada, máxime cuando es probable un juicio de indefensión, predicable de las personas que conforman la legitimación por activa de la acción.

Una vez aclarado lo concerniente al requisito de inmediatez, lo **segundo** es abordar, lo referente al criterio subsidiario de la acción, donde tal eventualidad es

⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-584 de 2011. M.P DR. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁹ Ver folios 117-985 del expediente, es especial, los actos administrativos relacionados a folios 197-201/204-205; 329-332; 396-400/404-406; 487-491/501-505; 572-576/584-586; 672-676/680-682; 759-763/767-768; 840-843/853-854; 974-976.

¹⁰ Ver hecho 13 del escrito de tutela.

asumida, desde la valoración jurisprudencial, erigida sobre la procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos, manifestándose, que tal proceder está supeditado a la acreditación de un “perjuicio irremediable” o cuando se logre evidenciar la “ineficacia de los media ordinarios de defensa”. Al respecto, la Corte Constitucional, haciendo un ejercicio interpretativo sobre tal planteamiento, ilustró:

“El artículo 86 de la Carta Política dispone que la acción de tutela es un mecanismo preferente, subsidiario, y sumario para la protección de los derechos fundamentales de las personas. En otras palabras, si el ordenamiento jurídico dispone otro mecanismo de protección para los derechos e intereses en juego, la tutela es en principio improcedente, puesto que el conflicto de intereses debe ser resuelto por el juez natural.

Sin embargo, la aplicación de dicha regla depende de la eficacia e idoneidad del mecanismo alternativo del ordenamiento jurídico, pues éste “(...) tiene que ser suficiente para que a través de él se restablezca el derecho fundamental violado o se proteja de su amenaza, es decir, tiene que existir una relación directa entre el medio de defensa judicial y la efectividad del derecho. Dicho de otra manera, el medio debe ser idóneo para lograr el cometido concreto, cierto, real, a que aspira la Constitución cuando consagra ese derecho”. Así las cosas, cuando se determina que el otro medio de defensa judicial no es idóneo, no es eficaz o se pretenda evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, la tutela se convertiría en el medio procedente para proteger los derechos fundamentales que se encuentren en riesgo, de manera definitiva o transitoria, según las características del caso.

Dicha regla general se aplica cuando se interponga la acción de tutela contra actos administrativos. En principio, el juez natural para dilucidar los conflictos que se presenten con éstos es la Jurisdicción Contenciosa Administrativa a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho como medio de control de los actos de la administración, según lo dispone actualmente el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

No obstante, la jurisprudencia ha establecido que la tutela contra actos administrativos procede sólo de manera transitoria cuando se pretende evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable o quede demostrado que los medios judiciales ordinarios no son idóneos ni eficaces, y exista una presunta vulneración de derechos fundamentales, que haga impostergable el amparo. Al respecto, se ha considerado que “(...) en los eventos en que se evidencie que (i) la actuación administrativa ha desconocido los derechos fundamentales, en especial los postulados que integran el derecho al debido proceso; y (ii) los mecanismos judiciales ordinarios, llamados a corregir tales yerros, no resultan idóneos en el caso concreto o se está ante la estructuración de la inminencia de un perjuicio irremediable; la acción de tutela (sería) procedente como mecanismo transitorio.”

En ese sentido, se “(...) ha estimado que deben concurrir unas especiales condiciones que harían procedente el amparo transitorio, como son (i) que se produzca de manera cierta y evidente una amenaza sobre un derecho fundamental; (ii) que de ocurrir no exista forma de reparar el daño producido al mismo; (iii) que su ocurrencia sea inminente; (iv) que resulte urgente la medida de protección para que el sujeto supere la condición de amenaza en la que se encuentra; y, (v) que la gravedad de los hechos, sea de tal magnitud que haga evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales.”

En conclusión, por regla general la acción de tutela es improcedente cuando el ordenamiento jurídico dispone que hay otro medio judicial para la defensa de los intereses en conflicto, puesto que en principio el juez natural es la persona indicada para proteger los derechos en juego. En el caso de conflictos presentados a partir de un acto administrativo, el juez natural y preferente es la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Sin embargo, cuando se verifique que hay derechos fundamentales en juego, y se esté ante la ocurrencia de un perjuicio irremediable o queda demostrado que el mecanismo ordinario es ineficaz o inapropiado para la protección de los derechos constitucionales, la tutela se vuelve procedente para conceder un amparo transitorio o definitivo respectivamente que se convierte en impostergable.”¹¹

De esta forma, se tiene que la procedibilidad de la acción, en tratándose de actos administrativos, amerita la materialización de un perjuicio irremediable, que solo podrá ser alegado, cuando la virtualidad del sistema jurídico, no brinde los medios de defensa necesarios, para amparar cada uno de los derechos fundamentales, que se dicen son vulnerados, ya que de existir estos, no sería dable asumir, que aquel logre concretarse, debido a los presupuesto que conforman su naturaleza¹². Ahora bien, se debe destacar, que en los últimos pronunciamientos del Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo al respecto, hace especial énfasis, en la valoración de la acción de tutela contra actos administrativos, de cara a la vigencia de la Ley 1437 de 2011, donde se pregona como eje central de la estructura y desarrollo de la jurisdicción contenciosa administrativa, el precepto de **“tutela judicial efectiva”**, evidenciándose un giro interpretativo en la problemática

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia T-816 de 2012. M. P. Dr. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

¹² Sobre el perjuicio irremediable ver Corte Constitucional, Sentencia T-1316 de 2001. M.P. Dr. Rodrigo Uprimny Yepes, donde se señaló: *En primer lugar, el perjuicio debe ser inminente o próximo a suceder. Este exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño. En segundo lugar, el perjuicio ha de ser grave, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de determinación jurídica. En tercer lugar, deben requerirse medidas urgentes para superar el daño, entendidas éstas desde una doble perspectiva: como una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y como respuesta que armonice con las particularidades del caso. Por último, las medidas de protección deben ser impostergables, esto es, que respondan a criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable”*.

advertida, pues, con esta última apreciación, se entiende agotada la existencia o no de mecanismos ordinarios de defensa, efectivos para garantizar la protección de los derechos fundamentales, sin que sea necesario recurrir a la solicitud de amparo, como acontece en esta ocasión.

Para ello, el Consejo de Estado ha indicado, que con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se instituyeron una serie de mecanismos e instrumentos ágiles y novedosos, que permiten dar cabida a la tutela judicial efectiva, haciendo referencia a los medios de control judicial (Arts. 135 y ss del CPACA), así como a los institutos jurídicos procesales, conocidos como **medidas cautelares** (Arts. 231¹³ y ss del CPACA), inclusive, en la redacción normativa, se hace alusión a ciertas medidas de urgencia, que son adecuadas, en aquellos eventos en los que se categoriza la imposibilidad del agotamiento de trámites previsto por ley¹⁴, clarificándose aún más, la idoneidad de los medios de control en la jurisdicción contenciosa administrativa, como cauces propicios para ejercer pretensiones, que busquen la garantía y protección de derechos fundamentales.

Al respecto el Consejo de Estado¹⁵, ha sostenido:

*“Atendiendo el mandato legal antes citado, se tiene que la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contempló medios de control, cuya filosofía se orientó a garantizar a la sociedad un verdadero acceso a la administración de justicia, y sobre todo, incorporó instrumentos ágiles y novedosos, tendientes a garantizar la **tutela judicial efectiva** de los derechos.*

A ellas se refiere la ley en mención, en el título V DEMANDA Y PROCESO CONTENCIOSO ADMINSTRATIVO – CAPÍTULO XI – “Medidas cautelares” (...)

Se destaca especialmente el requisito 4, literal a), del art. 231, que introdujo el concepto de “perjuicio irremediable”, también contemplado para la acción de tutela como mecanismo transitorio. Tratándose de las medidas cautelares en los procesos contencioso administrativos se debe poner de relieve que el legislador dotó a la justicia administrativa

¹³ Es de anotar que la norma en cita, previo como requisito para decretar la medida cautelar, el acaecimiento de un perjuicio irremediable, circunstancia que enfatiza el planteamiento aquí esbozado. Ver numeral 4, literal a de la norma referenciada.

¹⁴ Art. 244 del CPACA.

¹⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 5 de marzo de 2014. Expediente núm. 2013-06871-01. M.P Dr. Alfonso Vargas Rincón.

de mecanismos de protección convencionales, mejor adecuados para garantizar los derechos de todo orden.

Desde este punto de vista, la decisión de la Procuraduría General de la Nación, por medio de la cual impuso la sanción disciplinaria al actor, no solo es susceptible de control a través del proceso de nulidad en los términos del numeral 1º del inciso cuarto del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, o de nulidad y restablecimiento del derecho según las reglas del artículo 138 ibídem, e igualmente puede impetrar la medida cautelar, si llegara a cumplir con los presupuestos de ley.

En estos términos, se concluye que: i) lo que ahora se discute a través de la acción de tutela se podrá discutir promoviendo el proceso de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho, teniendo en cuenta que: ii) que la suspensión provisional del nuevo código tiene la misma prontitud y eficacia protectora que la acción de tutela, por varias razones: a) porque se decide al iniciar el proceso, b) procede para evitar un “perjuicio irremediable”; y iii) porque la contradicción que se exige para suspender el acto administrativo ya no tiene el rigor y la exigencia del pasado: que sea ostensible; de hecho se puede hacer un estudio complejo para concluirlo.”(Negrillas del texto)

Por consiguiente, se concluye, que en regla general, la acción de tutela se torna improcedente, cuando su objeto es atacar la legalidad de actos administrativos, lo cual es propio de la jurisdicción contenciosa administrativa, como juez natural, ya sea a través del medio de control de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho; ya que una valoración disímil, colisionaría con la principalística de residualidad y subsidiaridad, que soporta la naturaleza de la solicitud de amparo¹⁶.

Aterrizando **caso concreto** y para efectos de su puesta en consideración, es menester precisar, que el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, es un instrumento *sine qua non*, del procedimiento de restitución de tierras (Art. 72 y ss de la Ley 1448 de 2011), caracterizándose este último, por ser una actuación procesal bifronte, por los escenarios administrativos y judiciales que involucra.

Sobre el procedimiento establecido en asuntos de restitución de tierras el Alto Tribunal Constitucional¹⁷, ha señalado:

“Pues bien, frente a la problemática que envuelve el conflicto armado, el Estado colombiano ha realizado esfuerzos importantes para

¹⁶ Ver Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 10 de julio de 2014. Expediente con radicación 2014-00651-01(AC). C.P Dra. María Elizabeth García González.

¹⁷ Sentencia T-415 de 2013. M. P. Dr. Mauricio González Cuervo.

contrarrestar los fenómenos que se derivan del mismo, como lo son el despojo, el abandono y la acumulación forzada de tierras por parte de ciertos actores, entre muchos otros. Muestra de ello, es la creación de la Ley 1448 de 2011, “Ley de víctimas y Restitución de tierras”, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

Esta ley se inserta en el marco de la justicia transicional y establece un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, destinadas a reducir las injusticias y la desigualdad social que padecen las víctimas del conflicto armado interno, con el objeto de posibilitar el goce efectivo de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales.

Por la importancia que reviste el objeto de esta ley, se dispuso que la aplicación de sus normas debe hacerse a la luz de los principios de rango constitucional y legal, que se identifican con la situación especial de las víctimas, entre estos se encuentran: dignidad, buena fe, igualdad, garantía del debido proceso, justicia transicional, coherencia externa e interna, enfoque diferencial, participación conjunta, respeto mutuo, progresividad, gradualidad, sostenibilidad, verdad, justicia, reparación integral, publicidad, entre otros.

Respecto a los destinatarios de esta ley, el artículo 3° establece quienes ostentan la calidad de víctimas, en los siguientes términos: “Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1o de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. (...)”.

Por ello, la Ley 1448 de 2011, “Ley de víctimas y Restitución de tierras”, ha implementado mecanismos de defensa especializados en resolver el fenómeno del despojo de tierras, con el fin de restaurar el daño causado a las víctimas a través de la restitución de sus derechos sobre los inmuebles despojados.

Así, este marco normativo confiere a los despojados acciones que tienen por finalidad, garantizar la restitución jurídica y material “de las tierras”, exceptuando los casos donde no sea posible la restitución, en los cuales, se determinara y reconocerá la compensación correspondiente. Así, el artículo 72 de la ley bajo estudio, señala que los despojados cuentan con las siguientes acciones de reparación: “la restitución jurídica y material del inmueble despojado. En subsidio, procederá, en su orden, la restitución por equivalente o el reconocimiento de una compensación.”

(...)

En ese orden, se diseñó un procedimiento mixto para la restitución de tierras, que se compone de una etapa administrativa (inscripción en el registro de tierras despojadas) y de un recurso judicial (acción de restitución). En forma concreta, al igual que lo expuso el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en la contestación de esta acción de tutela, el procedimiento se puede resumir así:

- 1. Realizar la solicitud de inscripción del predio despojado o abandonado en el registro de tierras ante la Unidad Administrativa Especial de Restitución de tierras.*
- 2. En 60 días (prorrogables por 30 días más) la Unidad de Restitución decidirá sobre la inclusión o no del predio en el registro.*
- 3. Una vez incluido e inscrito el predio en el Registro, la Unidad (o la víctima a través de un abogado) presenta solicitud de restitución ante el Juez Civil del Circuito, especializado en restitución de tierras, del lugar donde esté ubicado el bien.*
- 4. EL juez (civil del circuito) admitirá la solicitud, y si se reúnen los requisitos se adelantará el proceso judicial. Si no hay personas que se opongan a la reclamación del juez dictará sentencia.*
- 5. Si se presentan, dentro del proceso, personas que se oponen a la solicitud de restitución, éstos tendrán la oportunidad de presentar pruebas. En este caso el Juez no decidirá sino que tramitará el proceso y lo remitirá al Magistrado del Tribunal Superior de Distrito Judicial, Sala Civil, especializado en restitución de tierras para que éste dicte la sentencia.*
- 6. El Juez o el Tribunal, según corresponda, dictará sentencia judicial dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la presentación de la solicitud.*
- 7. Cuando el fallo sea definitivo, dentro de los tres (3) días siguientes se hará la entrega material del predio a la persona restituida.*
- 8. Si hay terceros en el predio, el Juez o Magistrado realizará la diligencia de desalojo en un término de cinco (5) días.*
- 9. Si la sentencia dictada por el Juez de Circuito no es favorable al demandante despojado se consultará ante el Tribunal Superior de Distrito Judicial Sala Civil.*
- 10. La sentencia podrá ser objeto del recurso de revisión ante la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia.*

Es importante resaltar, que en virtud del artículo 91 de esta ley, la sentencia del proceso de restitución se pronunciará de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda y decretará las compensaciones a que hubiera lugar, a favor de los opositores que probaron buena fe exenta de culpa dentro del proceso. Lo que en otras palabras significa que, la sentencia constituye título de propiedad suficiente.”

El anterior extracto jurisprudencial, permite entrever la complejidad del procedimiento de restitución de tierras, donde es claro, que para dar paso a la discusión judicial de la titularidad de un bien, con pretensión de adjudicación, es indispensable, se dé curso, en sentido positivo, a la fase administrativa, desarrollada en el procedimiento de registro e inclusión de solicitudes en bienes

abandonados o despojados, observándose que las decisiones adoptadas, se traducen en actos administrativos susceptibles de control ante la jurisdicción contenciosa administrativa, de allí que antes de acudir al presente medio de control constitucional, se debieron agotar los medios ordinarios de defensa, frente a tales actos administrativos –exceptuándose tal requisito, cuando se está en presencia de un perjuicio irremediable, claro está, acreditándose, la falta de idoneidad de aquellos, para la procedencia eventual de la solicitud de amparo-.

Es más, en la providencia judicial citada en el acápite precedente, la Corte Constitucional, esboza el carácter subsidiario de la acción de tutela, en estos asuntos, donde destaca, que el solo procedimiento de restitución de tierras, se traduce en un mecanismo judicial idóneo, para atender pretensiones de corte fundamental, como los aquí desarrolladas. En dicha oportunidad se dijo:

“Ahora bien, los accionantes pretenden a través de la acción de tutela: “la protección y restablecimiento de[sus] derechos y el libre goce, disfrute y usufructo de [sus] predios (...)”. Asimismo, que “se ordene a las entidades correspondientes se sirvan adoptar los correctivos precisos, eficaces y efectivos, de manera coordinada entre las entidades aquí accionadas con el fin de garantizar de manera integral una especial protección a [su] familia con el fin de impedir nuevamente el desplazamiento forzado”.

Al respecto, la Ley 1448 de 2011, que fue diseñada especialmente para atender las problemáticas de la población víctima del conflicto armado interno, establece en forma concreta, los procedimientos y las autoridades competentes, para satisfacer las pretensiones que plantean los peticionarios a través de esta acción constitucional.

Primero, el artículo 69 de la mencionada ley dispone que las víctimas tendrán derecho a obtener las medidas de reparación que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Lo que se traduce en otras palabras que, dicho contenido normativo busca garantizar el restablecimiento de los derechos invocados por los accionantes, como lo es, el derecho a la restitución de la tierra.

De igual manera ocurre con la segunda pretensión, relacionada con la solicitud de impedir nuevos despojos, puesto que este marco normativo, además de estar regido por la garantía de no repetición, incluye en el artículo 101, la protección a la restitución, que prohíbe la transferencia del derecho a la restitución por acto entre vivos, durante los siguientes dos años contados a partir de la entrega del predio, salvo que se trate de un acto entre el despojado y el Estado. Esta medida blindo el proceso de restitución de tierras de las posibles defraudaciones y engaños, que puedan cometer actores que sean extraños al proceso,

en contra de las víctimas beneficiadas con las restitución de sus predios.

Asimismo, teniendo en cuenta que: (i) los mismos accionantes reconocieron que el predio objeto de esta acción constitucional “La Luna”, es un baldío que “adquirieron” mediante contrato privado celebrado en el año 1994 con la señora Eloisa Trejos; (ii) que el mismo predio fue adjudicado en el año 2002 por el Incora (ahora Incoder) a unos particulares siguiendo los requerimientos normativos para titular un predio baldío; y (iii) que el Incoder sostiene, sin que exista prueba en contrario, que el predio “Los Chiriguales” era un predio baldío que fue adjudicado a unos terceros; la Sala considera que la acción de restitución es un medio idóneo para dirimir el conflicto que exponen los accionantes, bajo el entendido que esta acción procede en el caso de despojo de bienes baldíos. Evento en el cual, se procede con la adjudicación del derecho de propiedad del baldío a favor de la persona que venía ejerciendo su explotación económica si durante el despojo o abandono se cumplieron las condiciones para la adjudicación.

Unido a lo anterior, observa la Sala que sobre el predio objeto de esta acción de tutela, se han celebrado algunos negocios jurídicos y expedido ciertos actos administrativos, que pueden ser controvertidos en el marco del proceso de restitución de tierras, en el evento que los accionantes demuestren la propiedad, posesión u ocupación, y el posterior despojo del bien inmueble. Para este fin, la “Ley de víctimas y de Restitución de tierras” asignó al juez o Magistrado especializado la facultad de decretar la nulidad de los actos que hayan legalizado una situación jurídica contraria a los derechos de la víctimas. La misma norma dispone que la nulidad de dichos actos produzca el decaimiento de todos los actos administrativos posteriores y la nulidad de todos los actos y negocios jurídicos privados que recaigan sobre la totalidad del bien o sobre parte del mismo. Por lo tanto, se colige que le corresponde a los accionantes acudir a dicho proceso especial de restitución, con las pruebas pertinentes, para conseguir la titularidad del predio y en consecuencia dejar sin efectos, todos los actos que se hayan surtido con desconocimiento de sus derechos.

En virtud de lo anterior y luego del repaso por los elementos esenciales del proceso de restitución de tierras contemplado en la Ley 1448 de 2011, la Sala concluye que existe un recurso judicial, diferente a la acción de tutela, para dar trámite a las pretensiones expuestas por los accionantes. Por lo tanto, resulta razonable y necesario que en los casos de despojo de tierras o abandono forzado, la víctima de este acto ilícito, acuda de inmediato a las instituciones facultadas por la ley, para que sean ellas, a través de las acciones correspondientes, las que realicen las actuaciones encaminadas a lograr la restauración de los derechos vulnerados, mediante la restitución del predio que ha sido despojado, o la compensación que estime el Juez o Magistrado correspondiente.

De esta forma, una vez probada la existencia de otro mecanismo judicial de defensa que, de acuerdo con su objeto y estructura, permite satisfacer las pretensiones elevadas por los accionantes; la Sala estima que el proceso de restitución es un mecanismo idóneo para la

protección de los derechos invocados por las víctimas del despojo, si se tiene en cuenta, primero, que los términos establecidos para dar trámite al procedimiento de restitución son relativamente cortos de cara a la complejidad de las circunstancias que deben ser evaluadas por la Unidad de Restitución de Tierras, en la etapa administrativa, y por las autoridades judiciales, en la etapa del proceso judicial. Cabe recordar que la problemática del despojo involucra la participación no solo de la víctima que busca la restitución, sino también de terceros de buena fe, que han celebrado negocios jurídicos sobre los predios a restituir, y además, del Estado que, en algunos casos pudo haber intervenido en la titulación de predios baldíos.”

Por consiguiente, como las partes accionantes, pretenden en últimas, dejar sin efectos las resoluciones administrativas¹⁸, que negaron su solicitud de inclusión de tierras despojadas, en ciertas parcelas de los predios denominados LA VELA y BAÑADERA¹⁹, a más de la decisión administrativa de 21 de mayo de 2014, que resuelve de manera negativa la solicitud de reconsideración sobre tal decisión, para esta Sala es claro, que para el momento en que se presentó la solicitud de amparo, la parte actora, contaba con otro medio de defensa judicial, distintos a la acción de tutela, que le permitían cuestionar, la legitimidad de los actos administrativos, objeto de controversia.

En efecto, bajo el entendido de que se está en presencia de actos administrativos en firme, el accionante estaba habilitado para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para ejercer sus pretensiones, sin dejar de lado los medios propios de defensa dispuestos por la Ley 1448 de 2011, referentes al procedimiento de restitución de tierras.

Así las cosas, en la medida que la tutela, no está llamada a proceder cuando existen otros mecanismos eficaces de defensa judicial y considerando, que en el presente caso, la parte actora contaba con medios idóneos para la atención de su reclamación, máxime cuando no se denota la ocurrencia de un perjuicio irremediable, la protección solicitada resulta **improcedente** y así se dispondrá.

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Sucre, administrando Justicia, en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

¹⁸ Supra, nota 9.

¹⁹ Dicho sea de paso, el inconformismo de la parte actora se limita a parámetros de fondo de la decisión adoptada, sin elucubrarse una controversia entono al procedimiento administrativo desplegado.

FALLA:

PRIMERO: NEGAR por **IMPROCEDENTE** la acción de tutela presentada por **CARLOS ENRIQUE SILVA BORJA, RUGERO RAFAEL GARCÍA ACOSTA, CARMEN ALICIA SALGADO PATERNINA, TULIO SEGUNDO PÉREZ MARTÍNEZ, LACIDES ALCIBIADES CONTRERAS PÉREZ, JUAN FRANCISCO RODRIGUEZ NAVAS, JOSEFINA MARÍA PINEDA DE RODRÍGUEZ, CARLOS EDUARDO AGUAS VELILLA, ONEIDA ESTHER MARTÍNEZ DE HERNÁNDEZ Y EDUARDO ANTONIO PATERNINA CONTRERAS**, contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS TERRITORIAL SUCRE “UAEGRTD”– INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL “INCODER”**, conforme lo expuesto en la parte considerativa de este proveído.

SEGUNDO: Notifíquese a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: Si no fuere impugnada esta decisión, se remitirá la actuación, a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de la fecha, según Acta No. 0038/2015

Los Magistrados,

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

**LUÍS CARLOS ALZATE RÍOS
PÉREZ**

MOISÉS RODRÍGUEZ