



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

SALA TERCERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, tres (3) de marzo de dos mil dieciséis (2016)

Magistrado Ponente: Dr. MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

Expediente: No. 70-001-33-33-006-2016-00006-01
Actor: NICOLÁS ANTONIO BARRIOS VILLALOBO
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE
RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS
Acción: TUTELA
Tema: IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA POR
EXISTENCIA DE OTRO MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL

SENTENCIA No. 019

I. OBJETO A DECIDIR

Incumbe a la Sala, resolver la impugnación interpuesta por el señor NICOLÁS ANTONIO BARRIOS VILLALOBO, contra la sentencia del 28 de enero de 2016¹, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Sincelejo, que denegó por improcedente el amparo de tutela solicitado.

¹ Folios 64 – 71 C. Ppal. N° 1.

Expediente: No. 70-001-33-33-006-2016-00006-01
Actor: NICOLÁS ANTONIO BARRIOS VILLALOBO
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS
Acción: ACCIÓN DE TUTELA
Tema: IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA POR EXISTENCIA DE OTRO MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL

II. ACCIONANTE

La presente acción constitucional la instauró el señor NICOLÁS ANTONIO BARRIOS VILLALOBO, identificado con la cédula de ciudadanía No. 3.856.665 expedida en el Municipio de Chalán.

III. ACCIONADO

La acción está dirigida en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

IV. ANTECEDENTES

4.1. La demanda².

El señor NICOLÁS ANTONIO BARRIOS VILLALOBO, presentó acción de tutela en nombre propio, en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, por la presunta vulneración a sus derechos fundamentales.

4.2. Hechos.

El demandante, como sustento a sus pretensiones, exteriorizó los siguientes supuestos fácticos que se compendian, así:

El 24 de enero de 2012, presentó derecho de petición ante la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierra Regional Montería, pero por cuestión de jurisdicción, tal solicitud fue remitida a la Territorial Sucre.

En dicha solicitud, requería la restitución de la finca “Mata Chivo”, ubicada alrededor del barrio San Miguel en las laderas del Municipio de Colosó – Sucre, pues sostiene ser víctima del conflicto armado en Colombia.

² Folios 1 – 4 C. Ppal. N° 1.

Expediente: No. 70-001-33-33-006-2016-00006-01
Actor: NICOLÁS ANTONIO BARRIOS VILLALOBO
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS
Acción: ACCIÓN DE TUTELA
Tema: IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA POR EXISTENCIA DE OTRO MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL

Que en virtud de lo anterior, la entidad accionada expidió la Resolución No. 0959 del 4 de agosto de 2015, donde excluyó del estudio para el ingreso al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente –RTDAF la solicitud No. 21510011605121069 interpuesta por el actor. Contra la anterior resolución, presentó recurso de apelación contra esa decisión, el cual fue resuelto de manera negativa mediante la Resolución No. 0182426 de noviembre de 2015, que confirmó la exclusión de su solicitud de restitución.

Por último, manifestó que en las resoluciones expedidas por la demandada, existieron muchos errores, pues su cédula es de Colosó, no de Chalán.

4.3. Pretensiones³.

Con fundamento en los hechos que vienen de exponerse, el accionante solicita se tutelen los derechos constitucionales y fundamentales vulnerados, en consecuencia se ordene a la autoridad accionada que revoque la Resolución No. 0959 del 4 de agosto de 2015, e incluya su solicitud de restitución No. 21510011605121069 en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

4.4. Contestación⁴.

La parte accionada, Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, contestó la tutela en los siguientes términos.

Señaló que el procedimiento de Restitución de Tierras es un mecanismo especial creado por la Ley 1448 de 2011, que busca restablecer derechos sobre inmuebles abandonados o despojados; por lo cual se creó la UAEGRTD, entidad encargada de administrar el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. Para efectuar la inscripción de un determinado inmueble, debe agotarse dos etapas, una administrativa, que decide la inscripción o no de un predio en el RTDAF, y una judicial, adelantada ante los Jueces y Magistrados Especializados en Restitución de Tierras, quienes deciden si la persona es sujeto o no de restitución.

³ Fl. 3 C. Ppal. N° 1.

⁴ Folios 34 – 37 C. Ppal. N° 1.

Expediente: No. 70-001-33-33-006-2016-00006-01
Actor: NICOLÁS ANTONIO BARRIOS VILLALOBO
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS
Acción: ACCIÓN DE TUTELA
Tema: IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA POR EXISTENCIA DE OTRO MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL

La etapa administrativa, se encuentra regulada en el Decreto 1071 de 2015, mediante el cual se estableció el procedimiento especial de inscripción, que en su artículo 2.15.1.3.5 establece las causales de exclusión de estudio formal, de las cuales para la entidad accionada, la petición del señor NICOLÁS ANTONIO BARRIOS VILLALOBO, incurre en la causal del numeral 6, la cual reza “*cuando los hechos que ocasionaron la pérdida del derecho o vínculo con el predio no corresponden con el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011*”; por lo que, expidió la Resolución No. 0959 del 4 de agosto de 2015, a través de la cual se excluyó de inicio formal la solicitud No. 21510011605121069; decisión que fue confirmada mediante la Resolución No. 01824 del 26 de noviembre de 2015.

Precisó, que analizado el caso concreto, no se configura perjuicio irremediable que abra paso a la procedencia excepcional de la acción de tutela, pues la condición de víctima del señor NICOLÁS ANTONIO BARRIOS VILLALOBO fue reconocida por la entidad, además el accionante puede acudir ante la jurisdicción contenciosa, en busca de declarar la nulidad del acto administrativo de no inicio, proceso en el cual puede solicitar como medida previa, la suspensión provisional del acto administrativo.

Por último, hizo referencia a que el actor no expresó vulneración de un derecho fundamental específico, sin embargo, se infiere que se encuentra vulnerado su derecho al debido proceso, el cual, analizando las diligencias adelantadas por la UAEGRTD Sucre, se observa que el trámite de la solicitud de inclusión No. 21510011605121069 se realizó con cabal cumplimiento de las normas señaladas en la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 1071 de 2015. Por lo cual, no hay lugar al desconocimiento de derecho fundamental alguno, como lo alega el demandante.

V. FALLO IMPUGNADO ⁵

El Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Sincelejo, mediante sentencia del 28 de enero de 2016, resolvió negar por improcedente el amparo tutelar deprecado, esgrimiendo como tesis: i) la existencia de otras vías judiciales ordinarias para acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa, a través de los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho; y ii) la falta de acreditación de un perjuicio irremediable de alguno de sus derechos fundamentales, especialmente el derecho a la igualdad y al debido proceso, que haga procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio.

⁵ Folio 64 -65 Cdno. Ppal. No. 1

Expediente: No. 70-001-33-33-006-2016-00006-01
Actor: NICOLÁS ANTONIO BARRIOS VILLALOBO
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS
Acción: ACCIÓN DE TUTELA
Tema: IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA POR EXISTENCIA DE OTRO MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL

Precisó el *A-quo* que, por el hecho de que el accionante tenga 79 años, lo que lo hace sujeto de especial protección constitucional, no cambia la tesis de la improcedencia de la tutela, ya que, como se expresó anteriormente, no se evidencia que las decisiones de la entidad demandada estén causando o amenacen causar un perjuicio irremediable sobre algún derecho fundamental del demandante, ni en general sobre su estabilidad familiar, laboral, económica o social y por ello hagan ineficaz el mecanismo ordinario de defensa judicial.

VI. IMPUGNACIÓN

El 4 de febrero de 2016, el señor NICOLÁS ANTONIO BARRIOS VILLALOBO, impugnó el fallo de primera instancia, sin argumento alguno⁶.

VII. RECUENTO PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA

Por auto del 5 de febrero de 2016⁷, proferido por el juzgado de origen, se concedió la impugnación, por lo que fue asignado el conocimiento del mismo a este Tribunal, de conformidad con el reparto efectuado por la Oficina Judicial el 8 de febrero de 2016⁸, siendo finalmente recibido y admitido el 9 de febrero de la misma anualidad⁹.

VIII. PRUEBAS DEL EXPEDIENTE

El accionante, aportó como pruebas las siguientes:

1. Copia derecho de petición del 24 de enero de 2012, dirigido por el accionante a la Unidad de Restitución de Tierras Regional Montería (fls. 5-8).
2. Copia Oficio 370 dirigido por el Director General UAEGRTD a la Dra. Elina María Rivero López, remitiendo el derecho de petición impetrado por el actor, en razón a la competencia (fl. 9).
3. Copia Oficio 369, dirigido por el Director General UAEGRTD al señor NICOLÁS BARRIOS VILLALOBO, dando respuesta a su derecho de petición (fls. 10-13).

⁶ Folio 71 reverso Cdno. Ppal. No. 1.

⁷ Fl. 80 ib.

⁸ Fl. 1 C. De alzada.

⁹ Fl. 2 y 3 C. De alzada.

Expediente: No. 70-001-33-33-006-2016-00006-01
Actor: NICOLÁS ANTONIO BARRIOS VILLALOBO
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS
Acción: ACCIÓN DE TUTELA
Tema: IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA POR EXISTENCIA DE OTRO MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL

4. Copia cédula de ciudadanía del accionante (fl. 14).
5. Copia de la escritura pública No. 551 del 27 de junio de 1979 de la Notaria Segunda de Sincelejo (fl. 15-16)
6. Copia certificado de población indígena Cabildo Menor La Esmeralda (fl. 17).
7. Copia Resolución No. 0959 del 4 de agosto de 2015, *“Por la cual se excluyen de inicio formal de estudio unas solicitudes de Inscripción en Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente”* (fl.18-20).
8. Copia recurso de reposición interpuesto por el actor en contra la Resolución No. 0959 del 4 de agosto de 2015 (fls. 21-23).
9. Copia de la Resolución No. 01824 del 26 de noviembre de 2015, *“Por la cual se decide un recurso de reposición dentro del procedimiento administrativo de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente presentado contra Resolución que excluye de inicio formal de estudio una solicitud”* (fls. 24-27).

La parte accionada allegó los siguientes documentos:

1. Copia de la Resolución No. 01824 del 26 de noviembre de 2015, *“Por la cual se decide un recurso de reposición dentro del procedimiento administrativo de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente presentado contra Resolución que excluye de inicio formal de estudio una solicitud”* (fls. 41-44).
2. Copia del acta de notificación No. 2589 de 20 de agosto de 2015 (fl. 45)
3. Copia Resolución No. 0959 del 4 de agosto de 2015, *“Por la cual se excluyen de inicio formal de estudio unas solicitudes de Inscripción en Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente”* (fl.46-48).
4. Copia del acta de notificación 04388 del 15 de noviembre de 2015 (fl. 49).

Expediente: No. 70-001-33-33-006-2016-00006-01
Actor: NICOLÁS ANTONIO BARRIOS VILLALOBO
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS
Acción: ACCIÓN DE TUTELA
Tema: IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA POR EXISTENCIA DE OTRO MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL

5. Copia de declaración de los señores Nurys Marlen Paniza Barrios, Luis Antonio López Barrios y Marco Tulio Barrios Rodríguez, recibidas en la UAEGRTD Sucre ((fls. 50, 53 y 55).
6. Copia de contratos de compraventa de inmuebles celebrado entre Nicolás Antonio Barrios Villalobo y Nurys Paniza Barrios, los días 19 de enero de 2005 y 15 de enero de 2013(fl. 51 y 52).
7. Copia de contrato de compraventa celebrado entre Nicolás Antonio Barrios Villalobo y Nidia del Carmen Salgado Salcedo, el 15 de enero de 2000 (fl. 54).
8. Copia de contrato de compraventa sobre un lote con extensión superficiaria de 150 metros cuadrados enajenado al señor Leopoldo Lora Marmolejo, el 30 de marzo de 2011 (fl. 56).
9. Copia de contrato de compraventa sobre un lote con extensión superficiaria de 400 metros cuadrados enajenado al señor José María Pelufo, identificado con cédula de ciudadanía No. 92.600.735 de Colosó, el 4 de julio de 2000 (fl. 57 reverso).
10. Copia de contrato de compraventa de inmueble celebrado entre Nicolás Antonio Barrios Villalobo y Diana Carrascal Tovar, el 22 de abril de 1991 (fl. 58).

IX. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

9.1. La competencia

Este Tribunal es competente para conocer de la presente acción de tutela en segunda instancia, según lo establecido por artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991.

9.2. Problema jurídico.

Corresponde a la Sala determinar, si: *¿La acción de tutela resulta procedente, cuando se controvierte un acto administrativo, sin haber acudido a los medios ordinarios de defensa judicial y el perjuicio irremediable alegado no se encuentra acreditado por el demandante?*

Sólo en caso de que tal interrogante sea respondido de manera afirmativa, la Sala entrará a analizar si se conculcan derechos fundamentales, alegados por el demandante.

Expediente: No. 70-001-33-33-006-2016-00006-01
Actor: NICOLÁS ANTONIO BARRIOS VILLALOBO
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS
Acción: ACCIÓN DE TUTELA
Tema: IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA POR EXISTENCIA DE OTRO MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL

Con el propósito de arribar a la solución de lo planteado, la Sala abordará como hilo conductor las siguientes temáticas: i) Carácter subsidiario y excepcional del amparo constitucional; ii) Improcedencia de la tutela para atacar actos administrativos; iii) Debido proceso administrativo; iv) Caso concreto; y v) Conclusión.

9.3. Carácter subsidiario y excepcional del amparo constitucional.

El carácter subsidiario y excepcional de la acción (art. 86 de la C.P.), implica que ésta sólo puede ser ejercida frente a la violación de un derecho fundamental, cuando no se disponga de otro mecanismo de defensa judicial, o en el evento en que aun existiendo otro medio de protección ordinario sea necesario decretar el amparo en forma transitoria para evitar que se produzca un perjuicio irremediable, el cual debe estar debidamente acreditado en el proceso respectivo. En armonía con lo anterior, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 establece como causal de improcedencia del amparo la existencia de otros recursos judiciales, salvo que éste se utilice como mecanismo transitorio, o que el medio ordinario no sea eficaz para proteger derechos fundamentales¹⁰.

Así lo ha expresado la Corte Constitucional en diversas oportunidades, cuando invocando su carácter residual de la acción de tutela, ha señalado enfáticamente su improcedencia ante la existencia de otros recursos judiciales para la protección de los derechos fundamentales, que se alegan comprometidos. En tal sentido la Corte en la sentencia T-1089 de 2004, dijo: *“No es propio de la acción de tutela, el de ser un medio o procedimiento llamado a remplazar los procesos ordinarios o especiales, ni el de ordenamiento sustitutivo en cuanto a la fijación de los diversos ámbitos de competencia de los jueces, ni el de instancia adicional a las existentes, ya que el propósito específico de su consagración, expresamente definido en el artículo 86 de la Carta, no es otro que el de brindar a la persona protección efectiva, actual y supletoria en orden a la garantía de sus derechos constitucionales fundamentales.”*

¹⁰ En efecto, el inciso 3° del artículo 86 de la Constitución consagra: *“(…) Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”*. Por su parte, el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 contempla: *“(…) La acción de tutela no procederá: 1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante (…)”*.

¹⁰ Sentencias T-514 de 2003, T-435 de 2005 y T-368 de 2008.

Expediente: No. 70-001-33-33-006-2016-00006-01
Actor: NICOLÁS ANTONIO BARRIOS VILLALOBO
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS
Acción: ACCIÓN DE TUTELA
Tema: IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA POR EXISTENCIA DE OTRO MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL

Lo anterior por cuanto, la acción de tutela no se erige en instancia adicional de los procesos judiciales contemplados por el ordenamiento jurídico para la definición y resolución de los conflictos legales. En igual sentido, esta Corporación ha reiterado que en materia de amparo judicial de los derechos fundamentales, la acción de tutela es el último mecanismo judicial para su defensa, al que puede acudir el afectado por su violación o amenaza sólo después de ejercer infructuosamente todos los medios de defensa judicial ordinario, o ante la inexistencia de los mismos.

9.4. Improcedencia de la tutela para atacar actos administrativos.

Así mismo, la H. Corte Constitucional ha especificado que la acción de tutela resulta improcedente para controvertir actos administrativos, dado que el mecanismo judicial pertinente es la contenciosa administrativa, teniendo el interesado como mecanismo previo a la sentencia, la solicitud de suspensión del acto que se controvierte.

“Ahora bien, en el ámbito del derecho administrativo, se tiene que la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para proteger derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos¹⁰, ya que para controvertir la legalidad de ellos están previstas acciones pertinentes en la jurisdicción contenciosa administrativa¹¹, en las cuales se puede solicitar desde la demanda como medida cautelar la suspensión del acto. Solamente en los casos en que exista un perjuicio irremediable, la tutela resulta procedente y habilita al juez constitucional para suspender la aplicación del acto administrativo¹² u ordenar que el mismo no se ejecute, mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción contenciosa administrativa. En este sentido, esta Corporación ha sido constante en afirmar que, tratándose de la provisión de cargos públicos, el único perjuicio que habilita la procedencia transitoria de la acción de tutela es aquel que cumple las siguientes condiciones: “(i) se produce de manera cierta y evidente sobre un derecho fundamental; (ii) de ocurrir no existiría forma de reparar el daño producido; (iii) su ocurrencia es inminente; (iv) resulta urgente la medida de protección para que el sujeto supere la condición de amenaza en la que se encuentra; y, (v) la gravedad de los hechos, es de tal magnitud que hace evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales”¹³. De este modo, las consideraciones previstas arriban a concluir que en materia de acción de tutela contra actos administrativos, la regla general es la improcedencia, lo cual no obsta para que, en casos

¹¹ En sentencia T-629 de 2008, esta Corporación al referirse a la improcedencia general de la acción de tutela como mecanismo para impugnar o controvertir los actos administrativos, sostuvo que “[c]iertamente, el interés que tiene la Corte en preservar el carácter subsidiario y residual de la tutela radica fundamentalmente en el respeto o independencia que tienen las diferentes jurisdicciones y la competencia exclusiva que éstas mismas tienen para resolver los conflictos propios de sus materias, en un claro afán de evitar la paulatina desarticulación de su organismos y de asegurar el principio de seguridad jurídica”.

¹² Artículo 7° del Decreto 2591 de 1991.

¹³ Sentencia T-132 de 2006. Sobre los mismos requisitos se pueden consultar las sentencias T-629 de 2008 y T1266 de 2008.

Expediente: No. 70-001-33-33-006-2016-00006-01
Actor: NICOLÁS ANTONIO BARRIOS VILLALOBO
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS
Acción: ACCIÓN DE TUTELA
Tema: IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA POR EXISTENCIA DE OTRO MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL

excepcionales, cuando se demuestre la existencia de un perjuicio irremediable, el juez pueda conceder la protección en forma de suspensión de los efectos del acto administrativo, mientras la jurisdicción competente decide de manera definitiva sobre la legitimidad. (...)”¹⁴.

Conclúyase de lo anterior, que esta acción será procedente siempre que se esté frente a un perjuicio irremediable y que el mismo sea de tal magnitud que hace impostergable la protección del derecho conculcado o en peligro de ser desconocido.

Tal y como se ha indicado en el párrafo anterior, que el carácter subsidiario de este mecanismo de amparo, no indica que sea una herramienta accesoria, suplementaria o adicional a otra acción, como quiera que el espíritu que inspiró la implementación de la tutela en el ordenamiento jurídico colombiano se fundó en el hecho de no existir otra herramienta de defensa judicial para lograr la protección efectiva de los derechos amenazados o violados.

Así las cosas, la solicitud de amparo no sustituye los medios ordinarios de defensa ante los jueces o autoridades administrativas por lo que goza de un carácter subsidiario y residual.

Para la Sala, se debe partir de la idea que dado el carácter excepcional de la tutela, ésta no puede desplazar ni sustituir los mecanismos ordinarios establecidos en nuestro ordenamiento jurídico, no obstante corresponderá al Juez constitucional verificar, ante la existencia de un mecanismo ordinario de la defensa del derecho fundamental, si éste resulta idóneo y eficaz para la protección del mismo, en cuyo caso, por regla general, resultaría inadmisibles acudir a la acción de amparo constitucional. Es así como la sola existencia de otro mecanismo judicial no basta para tornar improcedente la acción de tutela, sino que deberá analizarse la idoneidad de la acción ordinaria para cesar la vulneración o amenaza del derecho fundamental.

Sobre la eficacia e idoneidad del medio de defensa judicial, la Corte Constitucional reiteró mediante Sentencia T-160 de 2010 con ponencia del Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA:

“Desde muy temprana jurisprudencia la Corte Constitucional ha intentado precisar cuáles (sic) son los requisitos que ha de reunir el otro medio de defensa judicial para que se le considere eficaz para

¹⁴ Corte Constitucional sentencia T-244 de abril 8 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Expediente: No. 70-001-33-33-006-2016-00006-01
Actor: NICOLÁS ANTONIO BARRIOS VILLALOBO
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS
Acción: ACCIÓN DE TUTELA
Tema: IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA POR EXISTENCIA DE OTRO MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL

la protección de los derechos fundamentales. Así, en la sentencia T-003 de 1992 sostuvo esta Corporación que el enunciado normativo del inciso tercero del artículo 86 constitucional debía interpretarse en el sentido que el otro medio de defensa judicial“(...) 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”. Por otra parte, en la sentencia T-006 de 1992, se aseveró que correspondía al juez de tutela indagar si la “acción legal alternativa, de existir, es capaz de garantizar la protección inmediata de los derechos vulnerados o amenazados”.

Bajo estos preceptos jurisprudenciales, la acción de defensa judicial ordinaria deberá ser evaluada de manera suficiente, considerando las circunstancias fácticas del caso y aquellas invocadas por el actor, para determinar si con ella se protege de manera oportuna y eficaz el derecho presuntamente vulnerado, esto es, se neutraliza el perjuicio que se cierne sobre el derecho fundamental.

Así pues, de los presupuestos planteados por la misma norma constitucional, ante la comprobación de ineficacia del mecanismo ordinario para dirimir el conflicto, queda por establecer el presupuesto del método transitorio que configura su naturaleza subsidiaria, frente a la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable, ya que existen circunstancias en que el Juez no necesita entrar a valorar la idoneidad de los mecanismos de defensa judicial existentes porque la acción de tutela se interpone como instrumento para evitar la ocurrencia de un posible perjuicio.

Según los lineamientos, jurisprudencialmente se ha señalado que dicho perjuicio, como una de las circunstancias en que es procedente acudir al amparo constitucional aun existiendo acciones ordinarias, se configura cuando el peligro que recae sobre un derecho fundamental es de tal magnitud que afecta de manera grave e inminente su subsistencia, por lo cual las medidas tendientes a su protección resultan impostergables; así, la Corte Constitucional ha establecido un mínimo de supuestos que deben presentarse para considerar que determinado evento reviste carácter de perjuicio irremediable¹⁵:

*“(i) **El perjuicio tiene que ser inminente**, es decir, que esté próximo a suceder, lo que significa que se requiere contar con los elementos fácticos suficientes que así lo demuestren, en razón a la causa u origen del daño, a fin de tener la certeza de su ocurrencia.*

¹⁵ Consultar, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-225 de 1993. M.P. VLADIMIRO NARANJO MESA

Expediente: No. 70-001-33-33-006-2016-00006-01
Actor: NICOLÁS ANTONIO BARRIOS VILLALOBO
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS
Acción: ACCIÓN DE TUTELA
Tema: IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA POR EXISTENCIA DE OTRO MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL

(ii) **El perjuicio debe ser grave**, es decir, representado en un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona, puede ser moral o material, y que sea susceptible de determinación jurídica.

(iii) **El perjuicio producido o próximo a suceder**, requiere la adopción de medidas urgentes que conlleven la superación del daño, lo que se traduce en una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio y que esa respuesta armonice con las particularidades de cada caso.

(iv) **La medida de protección debe ser impostergable**, o sea, que no pueda posponerse en el tiempo, ya que tiene que ser oportuna y eficaz, a fin de evitar la consumación del daño antijurídico irreparable.¹⁶ (Negrillas propias).

Como puede observarse, resulta necesario, para la valoración a que está obligado el fallador, que el carácter del perjuicio irremediable se encuentre alegado y probado siquiera de manera sumaria en el proceso, lo cual impone un mínimo despliegue probatorio por parte del accionante.

Frente a dicha posición, también manifestó la sentencia T-1048 de 2008, Magistrado Ponente Dr. MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO, lo siguiente:

“Con todo, en eventos determinados es posible que, pese a la existencia de otro mecanismo de defensa judicial, sea necesario conceder el amparo, debido a la presencia de un perjuicio que sólo podría ser remediado con la decisión del juez constitucional. La Corte ha establecido los requisitos para que proceda la tutela contra actos administrativos, así:

“(1) Que se produzca de manera cierta y evidente sobre un derecho fundamental; (2) que de ocurrir no exista forma de reparar el daño producido al mismo; (3) que su ocurrencia sea inminente; (4) que resulte urgente la medida de protección para que el sujeto supere la condición de amenaza en la que se encuentra; y, (5) 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 general, resulta contrario a la naturaleza de la acción de tutela, invocarla contra actos de la administración, por perjuicios derivados de la incuria propia de quien dejó vencer los términos judiciales o no ejerció las acciones ordinarias en tiempo, o las ejerció en indebida forma sin cumplimiento de los presupuestos legales. Tampoco puede el juez de tutela entrar a sustituir al juez Contencioso Administrativo, arrogándose la facultad de decidir sobre la legitimidad o ilegitimidad de un acto de la administración, ni cuando existe otro medio de defensa

¹⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- T-1003 de 2003. M.P. ÁLVARO TAFUR GALVIS

Expediente: No. 70-001-33-33-006-2016-00006-01
Actor: NICOLÁS ANTONIO BARRIOS VILLALOBO
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS
Acción: ACCIÓN DE TUTELA
Tema: IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA POR EXISTENCIA DE OTRO MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL

judicial y respecto de actos administrativos de carácter general, impersonal y abstracto.” (Negritas de la Sala).

Es claro pues, que la jurisprudencia constitucional ha sentado precedentes sobre el asunto materia de estudio y ha sido enfática en manifestar, que la acción de tutela solamente procede, cuando el afectado **no disponga de otro medio de defensa judicial**, dado el carácter subsidiario de la acción y que así mismo la tutela, no es el mecanismo idóneo para lograr la revocatoria de las Resoluciones No. 0959 del 4 de agosto y 01824 del 26 de noviembre de 2015, proferidas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, ya que la acción de amparo sólo será procedente, con carácter transitorio, en la medida en que se configuren las circunstancias que evidencien la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Si ello no se presenta, será aquella jurisdicción contenciosa la competente para resolver el conflicto planteado.

9.5. Debido proceso administrativo.

La Corte Constitucional, en sentencia T-722 de 2010, abordando el tema sobre el particular, señaló lo siguiente:

“El artículo 29 de la Constitución Política de Colombia dispone que el debido proceso debe aplicarse a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, constituyéndose en garantía en las actuaciones surtidas contra los particulares. En este sentido, se ha pronunciado la Corte Constitucional:

El debido proceso en los asuntos administrativos implica que el Estado se sujete a las reglas definidas en el ordenamiento jurídico, no solamente en las actuaciones que se adelanten contra los particulares para deducir responsabilidades de carácter disciplinario o aquellas relativas al control y vigilancia de su actividad, sino en los trámites que ellos inician para ejercer un derecho ante la administración o con el objeto de cumplir una obligación.

El artículo 29 de la Constitución señala que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, e incluye como elemento básico del mismo la observancia "de la plenitud de las formas propias de cada juicio", lo que en materia administrativa significa el pleno cumplimiento de lo prescrito en la ley y en las reglas especiales sobre el asunto en trámite.

En último término, de lo que se trata es de evitar que la suerte del particular quede en manos del ente administrativo. Por lo cual, todo acto arbitrario de éste, entendido por tal el que se aparta de las normas aplicables, para realizar su propia voluntad, implica violación del debido proceso.

Expediente: No. 70-001-33-33-006-2016-00006-01
Actor: NICOLÁS ANTONIO BARRIOS VILLALOBO
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS
Acción: ACCIÓN DE TUTELA
Tema: IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA POR EXISTENCIA DE OTRO MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL

Entendido el derecho al debido proceso administrativo como la garantía a todas las personas de acceder a un proceso justo y adecuado, de tal manera que la afectación o la privación de ciertos bienes jurídicos por parte del Estado, no pueda hacerse con detrimento de sus derechos fundamentales.

Así, ha indicado esta Corporación: si bien la preservación de los intereses de la administración y el cumplimiento de los fines propios de la actuación estatal son imperativo de todos los procedimientos que se surtan a este nivel, en cada caso concreto debe llevarse a cabo una ponderación que armonice estas prerrogativas con los derechos fundamentales de los asociados.

En consonancia con lo anterior, frente al asunto que nos ocupa, debe indicarse que en los trámites surtidos por las autoridades militares de reclutamiento, es imperativo la observancia del debido proceso, más aún cuando la decisión adoptada dentro de dicha actuación impone cargas a los asociados que pueden llegar a afectar su mínimo vital.”

Fíjese entonces que, efectivamente puede vulnerarse eventualmente el derecho al debido proceso cuando se menoscaba el principio de legalidad en una actuación administrativa; por lo que esto convertiría a la acción de tutela el mecanismo procedente en salvaguarda del derecho fundamental del debido proceso administrativo.

9.6. Caso concreto.

El señor NICOLÁS BARRIOS VILLALOBOS, pretende por vía de tutela, el amparo de sus derechos fundamentales, presuntamente amenazados por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, al excluir su solicitud No. 21510011605121069 del ingreso al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. Es de precisarse, que si bien el actor no delimitó específicamente en su escrito de tutela que derechos fundamentales, estima vulnerados, la Sala infiere que son a la igualdad y al debido proceso.

Entonces bien, se observa que la pretensión del actor está dirigida en que se revoque la Resolución No. 0959 del 4 de agosto de 2015, expedida por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, y en consecuencia, se incluya su solicitud en estudio al RTDAF, para que la restitución de la finca “Mata Chivo” ubicada en el municipio de Colosó, Sucre.

Frente a la procedencia de la acción de tutela, tal como se advirtió en la parte considerativa, no está diseñada como un mecanismo judicial alternativo o

Expediente: No. 70-001-33-33-006-2016-00006-01
Actor: NICOLÁS ANTONIO BARRIOS VILLALOBO
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS
Acción: ACCIÓN DE TUTELA
Tema: IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA POR EXISTENCIA DE OTRO MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL

complementario a los previstos por el legislador para la defensa de los derechos, por lo que debe entenderse que los diversos mecanismos judiciales de defensa previstos en la ley, han sido estatuidos como instrumentos de carácter preferente a los que se debe acudir en procura de la efectiva garantía de protección de los derechos. De ahí que se justifique el carácter subsidiario de la acción de tutela.

En ese orden, para controvertir actos administrativos, como lo es, la Resolución No. 0959 del 4 de agosto de 2015¹⁷, expedida por parte del Director General de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, “*Por la cual se excluyen de inicio formal de estudio unas solicitudes de Inscripción en Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente*”, el ordenamiento jurídico ha establecido mecanismos de defensa judicial ante la jurisdicción contenciosa administrativa, a los cuales se pueden acudir para censurar la legalidad de dichos actos.

En efecto, los artículos 137 y 138 del CPACA, consagran los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, respectivamente, para atacar los actos administrativos, siendo estas las herramientas judiciales idóneas y específicas con que cuenta el accionante para enervar los latentes efectos que generó la decisión que negó la solicitada inclusión en el RTDAF.

Ahora bien, debe precisarse que si bien el actor cuenta con 79 años de edad, lo que lo pone como sujeto de especial protección constitucional, ello por sí solo no torna ineficaces los medios judiciales ordinarios, toda vez que la Ley 1437 de 2011, consagra en el capítulo XI, la posibilidad de pedir medidas cautelares con la demanda, ello con el fin de proteger y garantizar, provisionalmente el objeto del proceso. Así las cosas, reitera la Sala, la improcedencia del mecanismo de amparo para cuestionar actos administrativos.

Colorario a lo anterior, para la Sala no se observa violación del derecho fundamental a la igualdad ni al debido proceso, por lo cual, como se dijo en líneas anteriores lo que debe determinarse es el estudio del elemento de la legalidad del acto administrativo, lo que no es propio de la órbita del juez constitucional, sino del juez contencioso administrativo, quien tiene esa competencia, pues a él le corresponde valorar si dicho acto es contrario a la ley; pero este, es un juicio de legalidad que escapa de la jurisdicción del juez de tutela.

¹⁷ Folios 18 – 20 C. Ppal N° 1.

Expediente: No. 70-001-33-33-006-2016-00006-01
Actor: NICOLÁS ANTONIO BARRIOS VILLALOBO
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS
Acción: ACCIÓN DE TUTELA
Tema: IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA POR EXISTENCIA DE OTRO MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL

Adicionalmente, de la fáctica descrita y analizada en párrafos preliminares, no se vislumbra la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable, dado que tampoco se allegó prueba alguna que llevará a considerar lo contrario, para que se haga viable la transitoriedad de la acción de tutela.

Colofón, se confirmará la providencia impugnada, en virtud de que no se arrimaron al expediente los elementos de convicción que conduzcan a la Sala a considerar que los medios de defensa legales, que son los propios y naturales para obtener la protección perseguida por el actor, no sean idóneos para tal fin. De igual manera, por no acreditarse el perjuicio irremediable.

X. CONCLUSIÓN

La respuesta al problema jurídico planteado es negativa, dada la improcedencia de la acción de tutela, puesto que el demandante cuenta con otros medios de defensa legales, los cuales puede emplear en sede jurisdiccional a fin de censurar la legalidad de las actuaciones administrativas que negaron su solicitud de inclusión en el RTDAF; aunado a ello, la única excepción para lograr sus pretensiones por conducto constitucional, es la configuración del perjuicio irremediable, lo cual no aparece demostrada en *sub lite*; luego entonces, no hay lugar al amparo deprecado, por lo que aparece para la Sala, confirmar el fallo impugnado.

XI. DECISIÓN

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Sucre, Sala Tercera de Decisión Oral, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Constitución y la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFÍRMESE el fallo proferido el 28 de enero de 2016, por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Sincelejo, según lo expuesto en la parte considerativa de este proveído.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE por cualquier medio efectivo a los interesados en los términos del art. 30 del Decreto 2591 de 1991, y al juzgado de primera instancia.

Expediente: No. 70-001-33-33-006-2016-00006-01
Actor: NICOLÁS ANTONIO BARRIOS VILLALOBO
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS
Acción: ACCIÓN DE TUTELA
Tema: IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA POR EXISTENCIA DE OTRO MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL

TERCERO: ENVÍESE el expediente al H. Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia.

El proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado por la Sala, en sesión ordinaria de la fecha, según consta en Acta No. 032.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

Magistrado

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

Magistrado

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

Magistrado