



715 117 124
C-1

Cartagena de Indias D. T. y C., veinte (20) de noviembre de dos mil diecinueve (2019).

I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES.

Medio de control	Impugnación de Tutela
Radicado	13001-33-33-005-2019-00203-01
Demandante	Hercila María Martínez de Palacio
Demandado	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas
Magistrado Ponente	Edgar Alexi Vásquez Contreras

II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala a decidir la impugnación presentada por la parte accionante contra la sentencia proferida el 07 de octubre de 2019, mediante la cual el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena declaró la carencia actual de objeto por hecho superado.

III.- ANTECEDENTES

3.1. Demanda (fl. 2).

a). Pretensiones:

La señora Hercilia María Martínez de Palacio, mediante apoderado judicial, presentó acción de tutela contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – UAEGRTD, con el fin de que le sean amparados sus derechos fundamentales a la vivienda y vida digna; y, en consecuencia, se ordene a la accionada que continúe con el trámite de restitución de tierras solicitado por la accionante, teniendo en cuenta su edad y su calidad de desplazada.

b). Hechos (fl. 1-6)

La accionante afirmó, en resumen que, desde el 9 de septiembre de 2014 ha solicitado información de forma personal y vía telefónica, respecto de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones No. 001332 del 1 de octubre de 1971, No. 016475 del 1 de octubre de 1969 y No. 000125 del 1 de febrero de 1998 pertenecientes a las tierras identificadas como la Palmera y el Alba.



Mediante Resolución RR00016 de 17 de enero de 2018, la accionada resolvió inscribir en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente a la señora Hercila María Martínez Palacio en calidad de poseedora del predio denominado la Lucha - denominado por la víctima la Palmera y el Alba-, con matrícula inmobiliaria número 015-66962.

La accionante se notificó del anterior acto administrativo el 3 de febrero del 2018, renunció a los términos de su ejecutoria, y autorizó a la UAEGRTD a continuar con el proceso, solicitando la indemnización para las víctimas, sin que hasta la fecha haya obtenido respuesta.

El 26 de marzo del año 2019 el señor Mario Eduardo Rojas Vásquez solicitó a la accionante, vía correo electrónico, información acerca de la conformación de su grupo familiar al momento en que fueron desplazados por la violencia y en la actualidad. El 15 de abril de 2019 la señora Hercilia dio respuesta al anterior requerimiento anexando la información solicitada.

El 21 de agosto de 2019 la accionante radicó ante la Unidad de Restitución de Tierras petición orientada a obtener información y a que se dé continuidad a su trámite administrativo, sin que se le haya dado respuesta.

3.2 Informe de la entidad accionada (fls. 69-74).

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas UAEGRTD, rindió informe dentro del trámite de la referencia, en el cual manifestó que a través de la Resolución RR00016 del 17 de enero del año de 2018 *"por medio de la cual se inscribe una solicitud en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente"*, a favor de la accionante, siendo notificado del citado acto administrativo el día 13 de febrero del mismo año. Así mismo, el señor Mario Eduardo Rojas Vásquez, profesional en el Área Social, solicitó la información del núcleo familiar de la solicitante, con el objetivo de actualizar tales datos para la presentación de la demanda a su favor ante un Juez de Restitución de Tierras.

No son ciertas las afirmaciones de la parte accionante, por cuanto las veces que la abogada Mayra Fontalvo, apoderada de la solicitante, ha requerido información sobre el estado del proceso a través de sus canales de atención, la han atendido de forma diligente.

Frente a la petición elevada por la accionante el 21 de agosto de 2019, esta entidad dio respuesta clara, oportuna y de fondo el día 12 de septiembre del mismo año, la cual fue enviada desde la oficina de la UAEGRTDAF, sede



Caucasia, a la dirección aportada por la señora Hercilia Martínez de Palacio, a través de correo certificado, y recibida el 20 de septiembre del año curso.

En lo que respeta al trámite de la restitución de tierras, cabe resaltar que existe un plan de trabajo diseñado para presentar en la brevedad posible un cúmulo de solicitudes inscritas ante los Jueces de Restitución de Tierras. Además, sobre el folio de matrícula inmobiliaria del predio debe existir anotación de inscripción en el registro de Tierras despojadas, por lo que la entidad procedió a realizar tal solicitud el pasado 9 de septiembre de 2019 ante la oficina de Registro de Instrumentos Públicos, y se encuentra a la espera de respuesta.

Finalmente, solicita desestimar las pretensiones de la acción de tutela, por cuanto la entidad siempre ha actuado en procura de salvaguardar los derechos fundamentales de las víctimas de abandono o despojo del país con ocasión del conflicto armado interno, y no ha vulnerado sus derechos fundamentales.

IV.- FALLO IMPUGNADO (fls. 90-98).

Mediante sentencia del 7 de octubre de 2019 el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena declaró la carencia actual de objeto por hecho superado, al considerar que la solicitud elevada por la accionante el 21 de agosto de 2019 fue resuelta de fondo mediante oficio No. URT-OACC2-20190034 del 12 de septiembre de 2019, notificado a su apoderada, según consta en la certificación expedida por la empresa de envíos que reposa en el expediente.

Frente a la continuación del trámite de restitución de tierras, el A - quo sostuvo que se rige por lo establecido en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, y consta de dos etapas fundamentales, una primera etapa (administrativa), la cual comienza con la solicitud de restitución de un predio y concluye con el acto administrativo que incluye o no en el registro de Tierras de Despojadas Forzosamente (SRTDAF), requisito que es previo e indispensable para desplegar la segunda etapa (judicial), la cual inicia con la presentación de la demanda de restitución ante un Juez especializado en Tierras y/o Tribunal Especializado en Tierras, dependiendo del caso, quien una vez evaluadas las pruebas determinará la restitución material del inmueble y los demás derechos.

En el caso puntual de la accionante se encuentra probado que ha concluido satisfactoriamente la primera etapa del proceso, con la inclusión de su predio en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, y que además la URT ha estado desde el mes de marzo de la presente anualidad, recopilando información para la presentación de la respectiva demanda, la cual ya cuenta con abogado asignado para su presentación la cual se realizará en atención a los tiempos y trámites pendientes de la entidad.



No debe perderse de vista que el procedimiento de restitución de tierras está gobernado bajo los principios: preferente, independencia, progresividad, estabilización, seguridad jurídica, prevención, participación y prevalencia constitucional contenidos en la ley 1448 de 2011.

La UAEGRTD debe acompañar sus actuaciones bajo criterios de priorización y gradualidad, y por ello si la accionante ha manifestado ser una mujer de 80 años, tal situación no es suficiente para que el Juez Constitucional desborde sus capacidades e interfieran en el proceso de priorización que la entidad internamente está obligada a realizar, teniendo en cuenta el volumen de solicitudes.

V.- IMPUGNACIÓN (FL. 108-112)

Inconforme con la decisión anterior, la parte accionante impugnó la sentencia de primera instancia, alegando que lo resuelto por la quo es incongruente, si se tienen en cuenta los hechos y antecedentes que motivaron la presente acción, además de negarse a cumplir el mandato legal de garantizar al agraviado el pleno goce de su derecho, como lo establece la ley, y estar fundada en consideraciones inexactas cuando no totalmente erróneas.

Si bien es cierto que la respuesta del 12 de septiembre dada por la UAEGRTD es de fondo, también lo es que ha transcurrido cierto tiempo entre la solicitud y la fecha actual, y dicha inactividad no debe interpretarse en contra del peticionario, sino en contra de la administración que se ha negado a actuar.

La falta de continuidad del trámite de restitución de tierras ocasiona un perjuicio irremediable a la accionante quien cuenta con 80 años y a la fecha no ha obtenido respuesta sobre el particular, contrario a lo que ha sucedido con otras solicitudes en igual sentido, las cuales han sido tramitadas y resueltas sin dilación alguna. En la práctica se observa que respecto de algunas personas existe un deliberado propósito de desatención, y respecto de otras las autoridades se muestran en extremo diligentes y complacientes.

Se encuentra probado que la accionante presentó la solicitud de restitución de tierras y cumplió con las exigencias impuestas por la ley en forma satisfactoria, muy a pesar de lo cual UAEGRTD no ha resuelto de forma favorable lo solicitado, y por último, la actitud omisiva de la administración persiste, siendo irregular y arbitraria.

VI.- CONTROL DE LEGALIDAD

La presente acción de tutela no adolece de vicios o nulidades procesales que afecten el correcto trámite de la misma.



VII.- CONSIDERACIONES

7.1 COMPETENCIA

El Tribunal Administrativo de Bolívar, según lo establecido por el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991, es competente para conocer en segunda instancia la impugnación de la sentencia de tutela de la referencia.

7.2 PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Sala establecer si la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas -UAEGRTD- ha vulnerado los derechos fundamentales a vivienda, vida digna, y debido proceso de la señora Hercilia Martínez de Palacio al no haber concluido el procedimiento administrativo iniciado en procura de lograr la titulación a su favor del predio denominado La Lucha, identificado con matrícula inmobiliaria número 015-66962.

Por otra parte, debe determinar esta Corporación si se le ha vulnerado el derecho fundamental de petición a la accionante al no dar respuesta a la petición elevada ante la UAGRTD el el 21 de agosto de 2019.

7.3 TESIS DE LA SALA

La Sala sostendrá como tesis que no existe vulneración al derecho fundamental de petición de la accionante, toda vez que, la Unidad de Restitución de Tierras dio respuesta de fondo a la solicitud elevada por la demandante, mediante oficio No. URT-OACC2-20190034 del 12 de septiembre de 2019 en el que informó que, una vez registradas su solicitud, la misma ya cuenta con la proyección de la demanda para ser presentada ante los Jueces Civiles del Circuito Especializado en Restitución de Tierras del Municipio de Montería, siendo debidamente notificada a la apoderada judicial de la accionante.

A su vez, frente a la pretensión de la demandante, consistente en que se ordene a la UAEGRTD que continúe el trámite de su solicitud de restitución de tierras, esta Sala considera que deber ser negada igualmente, toda vez que el hecho de que no se haya agotado la totalidad del procedimiento estipulado por la Ley para el trámite de la restitución de tierras no obedece a un actuar caprichoso y arbitrario de la accionada, sino al cumplimiento de las etapas previstas por el legislador para el reconocimiento de la mencionada medida de reparación.

7.4 MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL



7.4.1. Procedencia de la acción de tutela

De acuerdo al artículo 5º del Decreto 2591 de 1991 "Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política " la acción de tutela procede en los siguientes casos:

"(...) La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III de este Decreto. La procedencia de la tutela en ningún caso está sujeta a que la acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito (...)"

Respecto de la procedencia de la acción de tutela por la presunta vulneración del derecho fundamental de petición, la Corte Constitucional, en sentencia T-149 de 2013, señaló lo siguiente:

"De acuerdo con el Artículo 86 de la Constitución Política, toda persona podrá acudir a la acción de tutela para reclamar la protección a sus derechos constitucionales fundamentales, y procederá contra toda acción u omisión de la autoridades públicas, o particulares según se trate, siempre que "el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable". En la misma línea, el Artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 confirma la naturaleza residual de la acción de tutela y sus condiciones de procedencia cuando existe un mecanismo ordinario de defensa, e indica que la eficacia de dichos recursos debe ser apreciada en concreto, "atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante". Cuando se trata de proteger el derecho de petición, el ordenamiento jurídico colombiano no tiene previsto un medio de defensa judicial idóneo ni eficaz diferente de la acción de tutela, de modo que quien resulte afectado por la vulneración a este derecho fundamental no dispone de ningún mecanismo ordinario de naturaleza judicial que le permita efectivizar el mismo. Por esta razón, quien encuentre que la debida resolución a su derecho de petición no fue producida o comunicada dentro de los términos que la ley señala, esto es, que se quebrantó su garantía fundamental, puede acudir directamente a la acción de amparo constitucional."

7.4.2. Derecho de petición.

El artículo 23 de la Constitución Política de 1991 consagró el derecho que tiene toda persona a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades públicas, sea por razones de interés general o de interés particular; estableciendo además, que dichos escritos deberán gozar de una respuesta oportuna, así:

ARTICULO 23. *Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.*

La Ley 1755 de 30 de junio de 2015 reguló el derecho fundamental de petición y





sustituyó un capítulo del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo:

"Artículo 13. Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.

Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.

El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor cuando se trate de menores en relación a las entidades dedicadas a su protección o formación.

Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

- 1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.**
- 2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.**

Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto."

Artículo 21. Funcionario sin competencia. Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remitido al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará. Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la Petición por la autoridad competente.

De acuerdo con el artículo 14 transcrito los términos previstos en esta ley se aplican a las distintas modalidades de peticiones, salvo norma legal especial; y



es claro que la actuación administrativa relacionada con solicitudes de restitución de tierras despojadas, está regulada de modo especial por la Ley 1448/11, que no tiene términos estrictos y somete las solicitudes a criterios de priorización, atendiendo el volumen y complejidad de las mismas.

La abundante y reiterativa jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha señalado que el núcleo esencial del derecho de petición reside en la posibilidad de obtener en forma pronta y oportuna una respuesta de fondo, clara, precisa y congruente frente a lo solicitado que, además, tendrá que ser puesta en conocimiento del peticionario.

En este sentido se resalta lo expuesto por la Corte Constitucional en sentencia T-215 de 2011, sobre los elementos que comprende el derecho de petición:

"El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, garantizando a su vez otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión; (ii) el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión; (iii) la petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado; (iv) la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible (v) la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita; (vi) este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, y en algunos casos a los particulares (vii) el silencio administrativo negativo, entendido como un mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición pues su objeto es distinto. Por el contrario, el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición; (viii) el derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa; (ix) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder; y (x) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado."

Con base en los criterios expuestos previamente, la sala decidirá la acción de tutela en estudio.

7.4.3 Presupuestos de efectividad del derecho fundamental de petición

La Sentencia T-149/13 de la Corte Constitucional estableció que el derecho de petición solo se satisface cuando la persona que elevó la solicitud conoce la respuesta del mismo, es decir, que la entidad debe notificar la respuesta al interesado.

En este sentido lo enunció:



“... el derecho de petición, se concreta en dos momentos sucesivos, ambos subordinados a la actividad administrativa del servidor que conozca de aquél. En primer lugar, se encuentra la recepción y trámite de la petición, que supone el contacto del ciudadano con la entidad que, en principio, examinará su solicitud y seguidamente, el momento de la respuesta, cuyo significado supera la simple adopción de una decisión para llevarla a conocimiento directo e informado del solicitante. De este segundo momento, emerge para la administración un mandato explícito de notificación, que implica el agotamiento de los medios disponibles para informar al particular de su respuesta y lograr constancia de ello”.

Precisó la Corte Constitucional en esta misma jurisprudencia que el carácter de la notificación debe ser efectiva, es decir, real y verdadera, pues, debe cumplir con el propósito de que la respuesta de la entidad sea conocida por el solicitante, así:

“... Esta característica, implica además de lo anterior el hecho que el ente ante el cual se dirige el derecho de petición está en la obligación de velar porque la forma en la que se surta aquella sea cierta y seria de tal forma que se logre siempre una constancia de ello.

La constancia que logre obtener la entidad de la notificación de su respuesta al peticionario, constituye la prueba sobre la comunicación real y efectiva que exige la jurisprudencia para perfeccionar el núcleo esencial del derecho de petición, desde luego, siempre que la respuesta se ajuste a las exigencias que líneas atrás fueron desarrolladas”.

7.4.4 La restitución de tierras como elemento esencial de la reparación de las víctimas del conflicto armado en Colombia

La Constitución Política de 1991 establece una serie de valores y principios que ofrecen garantía contra violaciones a los derechos humanos y afectaciones graves al derecho internacional humanitario. En este marco, del cual hacen parte los tratados internacionales que integran el bloque de constitucionalidad, se consagran a favor de las víctimas del conflicto armado los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a las garantías de no repetición, con el fin de restablecer su situación al estado anterior de la afectación y permitirles retornar a una vida en condiciones de dignidad.

Frente al trato que debe otorgar el Estado a las víctimas del conflicto armado interno, la Corte Constitucional¹ ha señalado que:

“La Sala Plena de la Corte ha presentado las reglas jurisprudenciales sobre protección a las víctimas del conflicto armado en Colombia, identificando los

¹ Sentencia T-008/19. Referencia: Expediente T-6.862.795. Acción de tutela instaurada por Orlando Cuesta Gómez, José María Cuello Torres, Manuel del Cristo Oviedo Sequeda, Ivonne Jhojana Orozco Cabrera y Fidel Antonio Mielles Gámez contra el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. Magistrada Ponente: CRISTINA PARDO SCHLESINGER Bogotá D.C., veintiuno (21) de enero de dos mil diecinueve (2019).



márgenes que enmarcan el deber que tiene el Estado de procurar la efectividad de los derechos de verdad, justicia y reparación de las personas afectadas con los actos violentos.

7.3. Teniendo en cuenta los parámetros constitucionales, es claro que dentro de la órbita del derecho a la reparación, la restitución de tierras es una piedra angular sobre la cual se asegura la protección de muchas de las garantías básicas para personas que fueron despojadas de sus tierras o que tuvieron que salir de ellas por causa de la violencia. Se debe garantizar, en la mayor medida posible, que las personas que han sido víctimas de tales actos, puedan retornar a sus tierras en unas condiciones similares a las que tenían antes de la ocurrencia de los delitos. Por esta razón, la jurisprudencia constitucional ha calificado el derecho a la restitución como "componente esencial del derecho a la reparación"; un 'derecho fundamental' de aplicación inmediata. Desde el año 2012, al analizar la Ley 1448 de 2011, expresamente la Corte dijo al respecto lo siguiente:

"En relación con el marco jurídico nacional, la restitución se ha reconocido igualmente como el componente preferente y principal del derecho fundamental a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado. Por tanto, el derecho a la restitución como componente esencial del derecho a la reparación y su conexión con los restantes derechos de las víctimas a la justicia, a la verdad y a las garantías de no repetición (arts. 2, 29, 93, 229, 250 numeral 6 y 7) son derechos fundamentales y por tanto de aplicación inmediata. De esta forma, tanto la Constitución Política como la jurisprudencia de la Corte Constitucional son consonantes en cuanto a que es deber del Estado proteger los derechos de las víctimas de abandono, despojo o usurpación de bienes a la restitución".

7.4. La jurisprudencia constitucional desde el año 2004, con ocasión de la decisión estructural sobre los derechos de las personas en situación de desplazamiento, ha sido enfática en sostener que las víctimas del conflicto armado interno tienen "todos los derechos que la Constitución y las leyes le reconocen por esa condición para asegurar que se haga justicia, se revele la verdad de los hechos y obtenga de los autores del delito una reparación". En este sentido, el examen de la Corte en materia de protección a las víctimas del conflicto armado en Colombia, ha permitido desplegar una interpretación en favor del ser humano (pro homine) en acciones de tutela donde se ha negado u obstruido el acceso de estas personas a sus derechos constitucionales. Así, los reclamantes de tierras perdidas durante el conflicto armado, de acuerdo con la jurisprudencia, son sujetos de especial protección".

Cabe destacar que, los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición son derechos fundamentales de aplicación inmediata para personas que han sufrido los daños de la violencia generada por el conflicto armado. Tanto la Constitución Política, como el marco internacional de protección a los derechos humanos y la jurisprudencia constitucional han reconocido el deber que tiene el Estado de brindar mecanismos para restablecer los derechos en condiciones de dignidad. Concretamente, el derecho a la restitución de tierras es una piedra angular del derecho a la reparación que tiene toda víctima.





7.4.5 Procedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado

El artículo 86 superior, instituye en su inciso tercero que la acción de tutela es un mecanismo constitucional subsidiario, lo cual indica que la misma solo procede cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

La Corte ha resaltado que la acción de tutela es de carácter residual, de manera que no puede desplazar ni sustituir los mecanismos ordinarios establecidos en el ordenamiento jurídico. Con todo, aún ante la existencia de otros medios de defensa, se ha admitido excepcionalmente la procedibilidad del mecanismo de protección constitucional cuando:

(i) Los medios ordinarios no son suficientemente idóneos y eficaces para proteger los derechos presuntamente conculcados.

(ii) De no concederse la tutela como mecanismo transitorio de protección, se produciría un perjuicio irremediable a los derechos fundamentales.

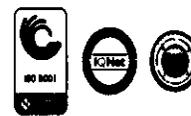
(iii) El accionante es un sujeto de especial protección constitucional, caso en el cual se realizará un análisis menos riguroso de los requisitos para la procedencia de la acción de tutela.

En el caso específico de las víctimas de desplazamiento forzado como sujetos de especial protección, el máximo ente de lo constitucional ha señalado la excepcional procedencia de la acción de tutela en los siguientes términos:

"Tratándose puntualmente de las personas víctimas del conflicto armado interno, verbigracia la población desplazada, la jurisprudencia constitucional ha llegado a la conclusión de que, atendiendo al particular estado de indefensión en que se encuentran y a la especial protección constitucional que merecen, el mecanismo judicial idóneo para invocar la salvaguarda efectiva de sus derechos fundamentales es la acción de tutela. Lo anterior, sustentado también en las siguientes razones:

"(i) Aunque existen otros medios de defensa judicial ante la jurisdicción ordinaria que garantizan la protección de los derechos de este grupo de personas, éstos no son idóneos ni eficaces debido a la situación de gravedad extrema y urgencia en la que se encuentran.

(ii) No es viable exigir el previo agotamiento de los recursos ordinarios como requisito de procedibilidad de la acción, pues, debido a la necesidad de





un amparo inmediato, no es posible imponer cargas adicionales a la población desplazada.

(iii) Por ser sujetos de especial protección, dada su condición particular de desamparo, vulnerabilidad e indefensión (Sentencia T-192 de 2010)."

De forma análoga en la sentencia T-028 de 2018, se indicó que "en consideración a la vulnerabilidad de la población desplazada, la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo para garantizar el goce efectivo de sus derechos fundamentales. Lo anterior, dado que: '(i) los otros medios de defensa judicial, carecen de la entidad suficiente para dar una respuesta completa, integral y oportuna respecto de las víctimas del desplazamiento forzado; y (ii) debido a su condición de sujetos de especial protección, resultaría desproporcionado imponerles la carga de agotar los recursos ordinarios para garantizar la procedencia del medio de defensa constitucional, no sólo por la urgencia con que se requiere la protección sino por la complejidad técnico jurídica que implica el acceso a la justicia contencioso administrativa'."

Así pues, a pesar de la existencia de mecanismos ordinarios que permitan controvertir los actos que vulneran los derechos de sujetos en situación de desplazamiento, se ha reconocido que estos pueden acudir directamente a la justicia constitucional para reclamar la protección correspondiente, toda vez que la acción de tutela constituye el medio de defensa judicial idóneo y eficaz al "permit[ir] dar una respuesta pronta y material a las situaciones en que puede encontrarse esta población"

6. En ese orden de ideas, si bien la Corte ha sostenido que en principio la acción de tutela no constituye un mecanismo facultativo o alternativo al cual acudir cuando se han dejado de utilizar los mecanismos judiciales de defensa ordinarios[lo cierto es que cuando el estudio constitucional compromete los derechos de la población desplazada, se flexibiliza considerablemente el estándar de subsidiariedad, de manera que es posible afirmar que el recurso de amparo es el medio de defensa judicial idóneo y eficaz para garantizar el goce efectivo de sus derechos fundamentales; dado que (i) los otros medios de defensa carecen de la entidad suficiente para dar una respuesta completa, integral y oportuna; y (ii) atendiendo su condición de sujeto de especial protección constitucional, resultaría desproporcionado imponerles la carga de agotar los recursos ordinarios²".

VIII. PRUEBAS RELEVANTES PARA DECIDIR

Al proceso se alegraron las siguientes pruebas:

-Copia de la solicitud del 21 de agosto de 2019, mediante la cual la apoderada de la señora Hercilia Martínez de Palacio reclama a la UAEGRTD que continúe con el trámite de restitución de tierras. (F.7-8)

² Sentencia T-129/19. Referencia expediente T-7.078.909 Acción de tutela instaurada por Fidel Antonio Castañeda contra la Alcaldía de Mesetas -Meta-, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de San Martín de los Llanos -Meta- y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. Magistrado Sustanciador: JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS Bogotá D.C., veintidós (22) de marzo dos mil diecinueve (2019).





-Copia del acta de notificación mediante la cual la UAEGRTD puso en conocimiento de la accionante la Resolución No. RR00016 del 17 de enero de 2018, por medio de la cual se inscribió una solicitud en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (fl. 9).

-Copia de la Resolución No. RR00016 del 17 de enero de 2018, por medio de la cual se inscribió una solicitud en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. (fl. 10-41).

- Copia del oficio No. URT-OACC2-20190034 del 12 de septiembre de 2019, por medio de la cual la UAEGRTD da respuesta a la petición radicada por la apoderada judicial de la señora Hercilia Martínez de Palacio, bajo el radicado DSC1-201912617 del 21 de agosto de 2019 (fl. 75-77).

IX. CASO CONCRETO

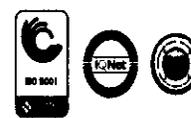
La señora Hercilia María Martínez de Palacio, mediante apoderada judicial, presentó acción de tutela en contra de la UAEGRTD, con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales a la vivienda y vida digna y, en consecuencia, se ordene a la accionada a que continúe con el trámite de la restitución de tierras.

Advierte la Sala que, pese a que la demandante no alega la vulneración al derecho de petición, en los hechos de la demanda manifiesta que presentó una solicitud el 21 de agosto de 2019, y a la fecha no ha obtenido respuesta alguna, razón por la cual la Sala abordará el estudio sobre este aspecto.

Se encuentra probado que la señora Martínez de Palacio solicitó a la accionada impartir trámite a su solicitud de restitución de tierras tal y como consta a folio 7 y 8 del expediente.

Este Tribunal estima que no existe vulneración al derecho fundamental de petición de la accionante, toda vez que, la Unidad de Restitución de Tierras dio respuesta de fondo a la solicitud elevada por la demandante, mediante oficio No. URT-OACC2-20190034 del 12 de septiembre de 2019 en el que informó que, una vez registradas su solicitud, la misma ya cuenta con la proyección de la demanda para ser presentada ante los Jueces Civiles del Circuito Especializado en Restitución de Tierras del Municipio de Montería.

La anterior decisión fue comunicada a la Dra. Mayra Fontalvo Crespo en calidad de apoderada de la señora Hercilia Martínez de Palacio mediante correo certificado tal y como consta en la certificación expedida por Servicios Postales Nacionales S.A. visible a folio 80 del expediente.





Por lo anterior, la Sala encuentra que la demandada dio respuesta a la solicitud formulada por la accionante, emitiendo pronunciamiento que le fue notificado el 20 de septiembre de 2019 mediante correo certificado, lo que impone concluir que no hay vulneración del derecho de petición por parte de la accionada.

Ahora bien, frente a la pretensión de la demandante, consistente en que se ordene a la UAEGRTD que continúe el trámite de su solicitud de restitución de tierras, esta Sala considera que deber ser negada igualmente, toda vez que el hecho de que no se haya agotado la totalidad del procedimiento estipulado por la Ley para el trámite de la restitución de tierras no obedece a un actuar caprichoso y arbitrario de la accionada, sino al cumplimiento de las etapas previstas por el legislador para el reconocimiento de la mencionada medida de reparación.

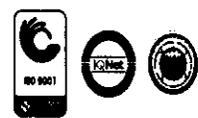
En efecto, la Ley 1448 de 2011 estableció el trámite que debe seguirse cuando se trate de la restitución de tierras, dentro del cual se destacan dos etapas, una administrativa a cargo de la Unidad de Restitución de Tierras, y otra judicial a cargo de los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras de cada circuito y distrito judicial.

La primera etapa recae en la Unidad de Restitución de Tierras y está consagrada como un requisito de procedibilidad de la acción judicial, orientada a "*(i) identificar física y jurídicamente los predios, (ii) determinar el contexto de los hechos victimizantes, (iii) individualizar a las víctimas y sus núcleos familiares, (iv) establecer la relación jurídica de la víctima con la tierra y los hechos que dieron origen al despojo o abandono forzado. Esta etapa termina con la decisión de incluir o no a los solicitantes y a los predios objeto del trámite en el Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente*³".

En esta fase, los propietarios, poseedores, ocupantes de predios, o los explotadores de predios baldíos deberán presentar una solicitud ante la Unidad de Restitución de Tierras con el fin de inscribir los predios objeto de la solicitud en el registro. Posteriormente, la Unidad referida informará del trámite de inscripción a quien o a quienes figuren oficialmente como propietarios, poseedores u ocupantes del predio que se quiere registrar, con la finalidad de permitirle acreditar su relación jurídica con éste, y que esta se configuró como resultado de su buena fe exenta de culpa.

Una vez agotada la etapa anterior, la Ley 1448 de 2011 dispone que la UAEGRTD podrá solicitar al Juez o Magistrado la titulación y entrega del respectivo predio

³ Sentencia T-008/19. Referencia: Expediente T-6.862.795. Acción de tutela instaurada por Orlando Cuesta Gómez, José María Cuello Torres, Manuel del Cristo Oviedo Sequeda, Ivonne Jhojana Orozco Cabrera y Fidel Antonio Mielles Gámez contra el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. Magistrada Ponente: CRISTINA PARDO SCHLESINGER Bogotá D.C., veintiuno (21) de enero de dos mil diecinueve (2019).





incluido en el registro de tierras despojadas a favor del titular de la acción y representarlo en el proceso.

Al tenor del artículo 82 ibídem, una vez cumplido el requisito de la inscripción de la solicitud en el Registro de Tierras Despojadas y/o abandonadas Forzosamente, la víctima directamente podrá acudir al Juez o Magistrado, en procura del reconocimiento de la titulación y la entrega del predio.

Descendiendo al caso en estudio, la UAEGRTD ya inscribió la solicitud de restitución de tierras presentada por la accionante en el RTDAF, tal y como consta en la Resolución No. RR00016 del 17 de enero de 2018 visible a folio 10 al 41 del expediente, y comunicó tal decisión a la Registradora de Instrumentos Públicos del Circuito de Cauca para que inscribiera la medida de protección jurídica del bien inmueble con folio de matrícula inmobiliaria No. 015-66962 de conformidad a lo establecido en la Ley 1448 de 2011, por lo que se encuentra debidamente agostada la primera etapa del proceso.

Alega la accionante que la Unidad de Restitución de Tierras no ha impartido trámite alguno con el fin de agotar la fase restante, no obstante la Sala advierte que de la respuesta emitida por la accionada se evidencia que la presunta demora no obedece a un actuar negligente de la administración, sino corresponde a los trámites necesarios que debe realizar la URT para dar cumplimiento a su obligación legal.

De hecho, este Tribunal advierte que la Ley 1448 de 2011 faculta a la víctima para que en forma directa inicie la segunda etapa del proceso de restitución de tierras, por lo cual puede acudir sin intermediario al Juez o Magistrado competente, a efectos de lograr la declaratoria judicial de titulación y la entrega del respectivo predio.

Conviene señalar igualmente, que como todas las medidas de reparación establecidas en la Ley 1448 de 2011, la restitución de tierra está sometida a los principios de progresividad y gradualidad, además de atender los distintos criterios de priorización consignados en la mencionada norma, por lo que si bien la accionante ha manifestado ser una mujer de 80 años, tal situación no es suficiente para ocasionar la intervención del Juez Constitucional.

Por último, en la impugnación la parte accionante sostuvo que la decisión de primera instancia no guardaba relación con los hechos y antecedentes que motivaban la presente acción de tutela, puesto que del análisis de la decisión del a quo, la Sala advierte que la decisión abordó de forma íntegra y adecuada los hechos y problemas jurídicos expuestos en el escrito de tutela, a tal punto, que el juez de primera instancia reconoció la necesidad de estudiar la presunta vulneración del derecho de petición de la accionante, aun cuando no había sido alegada.



Adicionalmente, la apoderada judicial de la accionante sostuvo que se le ha dado un trato completamente diferente y discriminatorio en comparación al trámite que se le ha impartido a las solicitudes elevadas en el mismo sentido por otras víctimas, frente a lo cual este Tribunal no encuentra prueba alguna.

En virtud de lo anterior esta Sala confirmará la providencia apelada.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

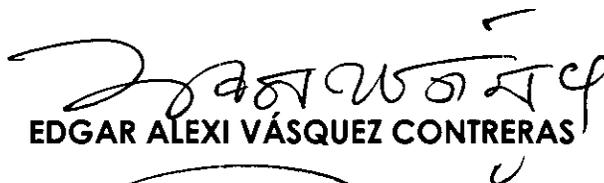
FALLA

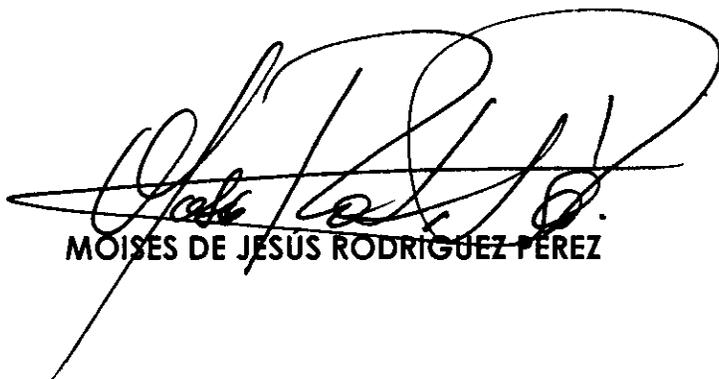
PRIMERO: Confirmar la sentencia apelada.

TERCERO: ENVIAR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,


EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS


MOISES DE JESÚS RODRÍGUEZ PÉREZ


CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE