**DEBIDO PROCESO / PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD / VÍCTIMAS CONFLICTO ARMADO**

La acción de tutela es pues subsidiaria, no alternativa o supletoria de los recursos ordinarios, pues procede cuando la persona no cuenta con otros medios de defensa judicial, o cuando este sea ineficaz, o para evitar un perjuicio irremediable, como mecanismo transitorio mientras la justicia decide. No obstante, el carácter residual de este mecanismo de protección especial, de siempre ha reconocido la Corte Constitucional la situación de extrema vulnerabilidad y desprotección que afrontan las personas que han sido víctimas del conflicto armado, razón por la cual ha reconocido en ellas la condición de sujetos de especial protección y en virtud de ello ha considerado procedente la acción de tutela para amparar los derechos de éste golpeado sector de la población.

**DEBIDO PROCESO / REGISTRO DE TIERRAS DESPOJADAS / PROCEDIMIENTO**

La ley 1448 de 2011, por medio de la cual “se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, establece en su artículo 31 que “Las autoridades competentes deberán adoptar medidas de protección integral a las víctimas, testigos y a los funcionarios públicos que intervengan en los procedimientos administrativos y judiciales de reparación y en especial de restitución de tierras, a través de los cuales las víctimas reclaman sus derechos, cuando ello sea necesario según el nivel de riesgo evaluado para cada caso particular, y en la medida en que exista amenaza contra sus derechos fundamentales a la vida, la integridad física, la libertad y la seguridad personal…”

**DEBIDO PROCESO / REGISTRO DE TIERRAS DESPOJADAS / CARENCIA ACTUAL DE OBJETO**

No obstante…, se tiene que la entidad, al momento de impugnar la decisión, aportó las resoluciones RO 00243 y RO 00367 de 6 y 22 de marzo de 2024 respectivamente, en las que se microfocaliza el municipio de San José del Palmar… y se inicia el estudio formal de la solicitud de inscripción en el RTDAF del señor Albert Marín Sánchez. Así las cosas, habiendo ya iniciado formalmente el trámite pretendido por el accionante, es claro que le entidad se encuentra dentro los términos establecidos en el artículo 2.15.6.2.4 del Decreto 1071 de 2015, esto es, 60 días, prorrogables por 30 días más para decidir sobre la inscripción, por lo que considera la Sala que la afectación a las garantías fundamentales del tutelante se encuentran restablecidas y en tal virtud se declarará la carencia actual de objeto por hecho superado.

Providencia: Sentencia de 7 de mayo de 2024

Radicación Nro.: 66001310500120241004601

Accionante: Albert Marín Sánchez

Accionados: Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras – Dirección Territorial Valle del Cauca y la Procuraduría Regional del Valle

Proceso: Acción de Tutela

Juzgado de origen: Juzgado Primero Laboral del Circuito

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL**

**SALA DE DECISIÓN LABORAL**

Magistrado Ponente: **JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Pereira, siete de mayo de dos mil veinticuatro

Acta de Sala de Discusión No 051 de 7 de mayo de 2024

Procede la Sala Laboral del Tribunal Superior de Pereira a resolver la impugnación presentada por la **Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras** contra la sentencia proferida por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Pereira el día 19 de marzo de 2024, dentro de la **acción de tutela** que le promueve el señor **Albert Marín Sánchez**, donde funge también como accionada la **Procuraduría Regional del Valle.**

**ANTECEDENTES**

Cuenta el señor Albert Marín Sánchez que en la actualidad tiene 82 años; que se encuentra incluido en el Registro Único de Víctimas por el hecho victimizante de desplazamiento forzado ocurrido en San José del Palmar el 8 de septiembre de 2008; que el 7 de abril de 2014 elevó petición a la Unidad de Restitución de Tierras –UTR- con el fin de que le fueran protegidos y restituidos los derechos que tiene sobre el inmueble de su propiedad denominado *“Las Brisas*”, ubicado en la vereda San Juanito del municipio de San José del Palmar en el departamento del Chocó.

Informa que hasta la fecha no ha recibido notificación de la inclusión de su predio en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas –RUPTA–, a pesar de que ha trascurrido más del término previsto por la legislación, esto es 60 días, prorrogables por otros 30 días para que se defina la petición.

Refiere que el 7 de septiembre de 2015 solicitó a la misma entidad que le informara el estado del proceso, siéndole comunicado que no era posible el inicio del trámite de restitución por cuanto no se puede garantizar la seguridad en la zona y además porque no se contaba con macro ni con microfocalización, lo cual resulta necesario para iniciar la acción administrativa; que, frente a petición elevada en ese mismo sentido el 6 de abril de 2021, nuevamente la entidad accionada le informó que no se contaba con microfocalización para el municipio de San José del Palmar.

Señala que el día 27 de junio de 2023 se llevó a cabo en dicha localidad sesión ordinaria del Comité de Justicia Transicional con la presencia de varias autoridades civiles y militares en la cual se concluyó “*La Secretaría de Gobierno pregunta a cada miembro del Comité su apreciación de seguridad. A lo que todos coinciden con FAVORABLE y de esta manera queda favorable para el municipio de San José del Palmar*”.

Indica que el 19 de septiembre y 17 de noviembre de 2023 elevó peticiones con el fin de conocer el estado del proceso, la segunda con copia a la Procuraduría Regional del Valle, para solicitar el avance del trámite aportando para el efecto los documentos de la Policía Nacional y el acta del Comité de Justicia Transicional del municipio de San José del Palmar, en el que se expresa que existen condiciones de seguridad para que se haga retorno de la población víctima del conflicto. Frente a la última petición, la entidad emitió respuesta -incongruente respecto a lo pedido- el día 11 de diciembre de 2023.

Ante la falta de respuesta, pidió la intervención y vigilancia de la Procuraduría Regional del Valle, sin que a la fecha haya obtenido respuesta.

Considera que la omisión de la Unidad de Restitución de Tierras vulnera los derechos fundamentales de petición, vida digna, mínimo vital de los cuales es titular, así como el derecho a la restitución de tierras, por lo que solicita su protección por esta vía y como medida de restablecimiento pide que se ordene a la entidad accionada que realice las acciones tendientes a materializar de manera priorizada la restitución del predio que le fue despojado por el conflicto armado interno.

**TRÁMITE IMPARTIDO**

La tutela correspondió al Juzgado Primero Laboral del Circuito de Pereira que, por auto de fecha de 6 de marzo de 2023, admitió la acción y concedió a las entidades accionadas el término de dos (2) días para que ejercieran su legítimo derecho de defensa.

La Agencia Nacional de Tierras señaló que no era la entidad llamada a atender el requerimiento de la juez de la causa, toda vez que la solicitud elevada por el señor Albert Marín Sánchez se presentó ante la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – Territorial Valle del Cauca – Eje Cafetero.

También indicó, luego de hacer un recuento normativo relacionado con sus funciones y las de la entidad accionada, que en el presente asunto se configura la falta de legitimación material en la causa por pasiva.

La Procuraduría General de la Nación, a través de la Regional de Instrucción de Valle del Cauca intervino señalando que, según informe de la Procuraduría 32 Judicial para Asuntos de Tierras Manizales, el funcionario competente para atender el requerimiento del actor es la Procuraduría 2 Judicial II para la Restitución de Tierras de Pereira, dependencia a la que fue remitida la solicitud del señor Albert Marín Sánchez el día 8 de marzo de 2024 y que certificó que envió oficio dirigido al director territorial Valle del Cauca y Eje Cafetero de la Unidad de Restitución de Tierras con el fin que informe el “*estado actual del trámite de microfocalización de la zona donde se encuentra el predio objeto con ID número 140939; así mismo, se indique si se han desplegado actuaciones para efectos de la microfocalización de la zona o, en caso contrario, informar los motivos por los cuales no se han desplegado ninguna actuación*”.

La Unidad Administrativa de Restitución de Tierras a su turno señaló que la finalidad del procedimiento administrativo es verificar el cumplimiento de los requisitos 3, 74 y 75 de la Ley 1448 de 2011, con el fin de resolver si una solicitud cumple o no con los presupuestos de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF); que según lo establecido en el artículo 2.15.1.2.3 del Decreto 1071 de 2015, con el propósito de implementar el referido registro, atendiendo los principios de progresividad y gradualidad, se debe adelantar el proceso de macro y micro focalización, mediante el cual se definirán las áreas geográficas en las cuales se realizará el estudio de las solicitudes recibidas.

Indica que la microfocalización no solo tiene en cuenta, en el marco de la implementación gradual y progresiva del citado registro, criterios de seguridad, sino que se requiere que sea convocado el Comité Operativo Local de Restitución y Formalización de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (COLR) y contar con un concepto favorable de seguridad del Cl2RT, antes de definir el área geográfica que se pretende microfocalizar.

Refiere que para el Municipio de San José del Palmar, el 4 de diciembre de 2023, se adelantó el Comité Operativo Local de Restitución y Formalización de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, en el cual se obtuvo concepto favorable para microfocalizar un área geográfica determinada, por lo que, mediante Resolución RO 00243 del 6 de marzo de 2024, la Dirección Territorial Bogotá resolvió microfocalizar una zona geográfica del municipio de San José del Palmar, dentro de la cual se ubica el predio del accionante.

Señala que, en consideración con lo anterior, el término para la entidad realizar el análisis previo de la solicitud del tutelante, no se encuentra vencido, dado que comienza a correr una vez queda en firme la resolución de microfocalización.

Por otro lado, indica que las peticiones elevadas por el actor, de las que registra una el 7 de abril de 2014, han sido atendidas y resueltas, informándole que el predio objeto de registro no se encontraba microfocalizado, así como la imposibilidad de avanzar por falta de condiciones de seguridad, por lo que no se ha configurado la vulneración al derecho de petición que pregona el señor Marín Sánchez y, frente a la petición de inspección y vigilancia elevada ante la Procuraduría General de la Nación, afirma que no es la entidad competente para atenderla.

Es por todo lo expuesto que considera que la protección reclamada es improcedente ante la inexistencia de un hecho vulnerador.

Llegado el día del fallo, el juzgado de conocimiento amparó los derechos fundamentales de petición y al debido proceso del accionante al advertirlos afectados por la omisión de las entidades accionadas, dado que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, frente al trámite establecido por la Ley para el registro de predios en el RTDAF, no ha brindado al actor el sustento razonable de carácter jurídico y fáctico en torno a su situación concreta, como tampoco ha emitido la decisión de fondo correspondiente, a pesar de que ya cuenta con concepto favorable de seguridad del sector donde se encuentra ubicado el predio, trámite que debió ser priorizado en consideración a que el actor es una persona de la tercera edad, quien lleva esperando la finalización de proceso administrativo desde el año 2014.

Por otro lado, y frente a la Procuraduría Regional de Instrucción del Valle de Cauca, encontró la juez que no ha ofrecido una respuesta clara y de fondo en relación con la vigilancia iniciada al Director Territorial Valle y Eje Cafetero de la entidad accionada.

Consecuente con lo expuesto ordenó a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas *i)* dar respuesta a la falta de inscripción del predio del señor Marín Sánchez, indicando los motivos de carácter jurídico y fáctico, dado que ya cuenta con concepto favorable de seguridad proferido por el Comité Territorial de Justicia Transicional y *ii)* proferir dentro de un término de (60) días calendario, el acto administrativo resolviendo la solicitud de registro presentadas por el peticionario.

Frente a la Procuraduría Regional de Instrucción del Valle del Cauca la instó a dar respuesta en cuanto a la vigilancia iniciada al Director Territorial Valle y Eje Cafetero de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

Inconforme con la decisión, la Unidad accionada solicitó que se decrete la nulidad de lo actuado, dado que debió integrarse, al trámite adelantado en primera instancia, al Comandante del Departamento de Policía de Chocó y al Comandante de la Décima Brigada del mismo departamento, funcionarios responsables de garantizar la seguridad del municipio de San José del Palmar, Chocó, lo cual es necesario para adelantar las diligencias, en terreno, de comunicación en el predio y georreferenciación, las cuales son necesarias para decidir el trámite administrativo adelantado en virtud a la solicitud del demandante.

Refiere que lo anterior obedece a la situación cambiante del orden público del municipio de San José del Palmar generada por el combate que libra la Fuerza Pública contra la criminalidad arraigada en el sector, por lo que se requiere el permanente acompañamiento de las referidas autoridades, para garantizar la integralidad física, tanto de los ciudadanos reclamantes en restitución como de los funcionarios y colaboradores de la unidad que van a realizar las diligencias pertinentes.

Señala que la citada zona fue microfocalizada por la Dirección Territorial Bogotá de la Unidad mediante Resolución No RO00243 de 6 de marzo de 2024 y que más adelante, mediante acto administrativo RO 00367 de 22 de marzo de 2024, se dio inicio al estudio formal de la solicitud de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente realizadas por el señor Albert Marín Sánchez.

Por otro lado, señala que no se evidencia la vulneración pregonada por el tutelante, dada la necesidad de contar con el acompañamiento permanente de las instituciones que garanticen la seguridad para adelantar las actuaciones en terreno; que la demora en la microfocalizacion de la zona no puede ser atribuida a la Unidad, pues, como se pudo ilustrar, ello no depende de la Unidad sino de factores externos.

Indica que microfocalizada el área geográfica donde se encuentra ubicado el predio del actor, la Dirección Territorial Bogotá de la Unidad dio inicio a la etapa de análisis previo a la solicitud, con la finalidad de determinar la vocación de inicio o no del estudio formal de esta, encontrándose en la etapa de recaudo probatorio que se requiere para adelantar el trámite administrativo respectivo.

Insiste que el término de 60 días con el que cuenta y que fue previsto en el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, comenzó a contabilizarse a partir de la expedición de la Resolución No RO 00367 de 22 de marzo de 2024, por lo tanto, el vencimiento de este debe fijarse el 25 de junio de 2024, por lo que es claro que ninguna actuación suya puede ser considerada como generadora de la vulneración evidenciada por la *a quo.*

Más adelante reconoció que contó con el acompañamiento de las autoridades encargadas de brindar la seguridad necesaria para realizar las actividades de microfocalización del municipio de San José del Palmar –Choco-, lo que permitió proferir el citado acto administrativo; sin embargo, requiere que esta sea permanente para decidir de fondo el trámite administrativo.

Precisa que antes de decidir sobre la viabilidad de la inscripción del predio en el RTDAF requiere adelantar la diligencia de comunicación en el predio, acorde con lo señalado en el artículo 2.15.1.4.1 Decreto 1071 de 2015 y llevar a cabo la diligencia de georreferenciación, así como la práctica de pruebas en el área catastral para identificar plenamente sector objeto de restitución, actuaciones para las cuales requiere articular esfuerzos con la Fuerza Pública para evitar poner en riesgo la vida de las víctimas, los funcionarios y colaboradores de la Unidad.

Por último, solicita que de mantenerse la decisión se le conceda el término de seis (6) meses para avanzar en el expediente administrativo, con base en el cronograma dispuesto para culminar así la etapa administrativa con la correspondiente decisión de fondo que resuelva la solicitud de inscripción en el RTDAF, cronograma establecido de la siguiente manera:

**Fecha Actuación**

08 de abril de 2024 Toma de declaración brindada por el testigo relacionado en

la declaración del solicitante.

30 de abril de 2024 Oficios de sustanciación para remitir a entidades de carácter público y privado.

30 de junio de 2024 Visita del equipo social a San José del Palmar para la recolección de sociales.

20 de septiembre de 2024 Proyección del documento de análisis de contexto.

Ya en esta instancia, la Unidad Administrativa Especial informó a la Sala las actuaciones adelantadas para dar cumplimiento de la sentencia de tutela de la referencia cuenta que el 18 de abril de 2024 informó al señor Albert Marín Sánchez sobre las diligencias en terreno que deben realizarse en el municipio de San José del Palmar –Chocó-, para atender su reclamo.

**CONSIDERACIONES**

**PROBLEMAS JURÍDICOS**

***¿Debió vincularse al presente trámite a la Décima Quinta Brigada del Ejército Nacional del Chocó y al Comandante de la Policía Nacional de mismo departamento?***

***En caso negativo ¿Se encuentra la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas en términos para definir la solicitud de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente realizado por el actor?***

Para resolver los interrogantes planteados es necesario tener en cuenta las siguientes consideraciones.

**1.** **PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA.**

Según el inciso 3° del mismo canon, la acción de tutela *“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”.*

La acción de tutela es pues subsidiaria, no alternativa o supletoria de los recursos ordinarios, pues procede cuando la persona no cuenta con otros medios de defensa judicial, o cuando este sea ineficaz, o para evitar un perjuicio irremediable, como mecanismo transitorio mientras la justicia decide.

No obstante, el carácter residual de este mecanismo de protección especial, de siempre ha reconocido la Corte Constitucional la situación de extrema vulnerabilidad y desprotección que afrontan las personas que han sido víctimas del conflicto armado, razón por la cual ha reconocido en ellas la condición de sujetos de especial protección y en virtud de ello ha considerado procedente la acción de tutela para amparar los derechos de éste golpeado sector de la población.

Sentencia T-407-2017

**2. DEL PROCEDIMIENTO PARA EL REGISTRO DE TIERRAS DESPOJADAS Y ABANDONADAS FORZOSAMENTE – RTDAF.**

La ley 1448 de 2011, por medio de la cual “*se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*”, establece en su artículo 31 que “*Las autoridades competentes deberán adoptar medidas de protección integral a las víctimas, testigos y a los funcionarios públicos que intervengan en los procedimientos administrativos y judiciales de reparación y* ***en especial de restitución de tierras****, a través de los cuales las víctimas reclaman sus derechos, cuando ello sea necesario según el nivel de riesgo evaluado para cada caso particular, y en la medida en que exista amenaza contra sus derechos fundamentales a la vida, la integridad física, la libertad y la seguridad personal, atendiendo a la jurisprudencia y normatividad existente sobre la materia*”.

Es así como, en cumplimiento de dicha disposición se expidió el Decreto 1071 de 2015 que consagra, la Parte 15 Título 1 Capitulo 3 el trámite establecido por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente para tramitar la solicitud de restitución y el análisis previo de las reclamaciones.

Según el artículo 2.15.1.3.2 el análisis previo consiste en:

*“(...) establecer las condiciones de procedibilidad del registro, descartar de plano aquellos casos que no cumplen los requisitos legales para la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente y evitar que se incluyan predios o personas que no cumplen con los requisitos previstos en la Ley.*

*El análisis previo se realizará sobre los casos que, por solicitud de parte, o por remisión de otras autoridades, se radiquen en la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, o sobre aquellos casos que de oficio decida asumir.*

*En tal sentido, las diligencias que realice la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas en esta etapa previa estarán dirigidas a determinar:*

*1. El cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 75 y 81 de la Ley 1448 de 2011.*

*2.* ***Las condiciones para iniciar el estudio, de acuerdo con las definiciones sobre implementación gradual y progresiva del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.***

*3. Las características generales de los predios objeto de registro y la identificación de las personas que posiblemente hayan sido despojadas de éstos, o que los hayan abandonado, con su núcleo familiar al momento de los hechos de despojo o abandono, de manera que correspondan efectivamente a aquellos que deben ser inscritos en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.*

*4. Determinar la ruta jurídica, correspondiente al caso concreto, de acuerdo con la forma de victimización, a saber, despojo o abandono forzado del predio.*

*5. Las calidades personales de los reclamantes o interesados, que los haga sujetos de especial atención, de acuerdo con lo previsto en los artículos 13, 114, 115 y título VII de la Ley 1448 de 2011. La Unidad priorizará el trámite de aquellas solicitudes que correspondan a padres y madres cabezas de familia.*

Ahora bien, es necesario aclarar que para que se viabilice el estudio previo de la solicitud de registro en el RTDAF es necesario tener en cuenta la implementación gradual y progresiva prevista en el Capítulo 2 de la norma en cita, que señala:

***ARTÍCULO 2.15.1.2.1. Seguridad en el registro y restitución de tierras despojadas y abandonadas forzosamente.*** *Las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados serán implementadas en condiciones que permitan garantizar su seguridad.*

*(Decreto 4829 de 2011, art. 3)*

***ARTÍCULO 2.15.1.2.2. Articulación Institucional.*** *Con el fin de coordinar los esfuerzos interinstitucionales para el proceso de restitución de tierras se implementarán dos instancias de coordinación.*

*El Ministerio de Defensa Nacional implementará la primera de ellas que estará encargada de proveer insumos en materia de seguridad e identificación de riesgos para el proceso de restitución de tierras. En esta instancia participará la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.*

*El Gobierno Nacional regulará una segunda instancia de carácter operativo a nivel local con el fin de adelantar la micro focalización de que trata el artículo 2.15.1.2.3, del presente decreto, así como lograr la articulación en la planeación, ejecución y seguimiento al proceso gradual y progresivo de restitución y formalización de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, atendiendo los criterios de los que trata la Ley 1448 de 2011.*

*La información en materia de seguridad e identificación de riesgos, de responsabilidad de la instancia a cargo del Ministerio de Defensa Nacional, constituye un insumo para la definición de las macro zonas de las que trata el artículo 2.15.1.2.4. del presente decreto en el Consejo de Seguridad Nacional, así como para la instancia de carácter operativo implementada por el Gobierno Nacional.*

*(Decreto 4829 de 2011, art. 4)*

***ARTÍCULO 2.15.1.2.3. De la focalización para el Registro de Tierras despojadas y abandonadas forzosamente. Con el propósito de implementar el Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente atendiendo los principios de progresividad y gradualidad, se adelantará un proceso de macro y micro focalización, mediante el cual se definirán las áreas geográficas en las cuales se realizará el estudio de las solicitudes recibidas.***

***(Decreto 4829 de 2011, art. 5)***

***ARTÍCULO 2.15.1.2.4. Mecanismos para la definición de áreas. La macrofocalización para la implementación del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente será definida de manera conjunta por el Ministro de Defensa Nacional y el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o sus delegados. Con tal finalidad, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural contará con el acompañamiento del Director General de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas o el delegado de este último.***

***Para la toma de decisiones se tendrá en cuenta el concepto de seguridad suministrado por el Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras -Cl2RT-.***

***PARÁGRAFO. La microfocalización para definir las áreas geográficas (municipios, veredas, corregimientos, sectores o predios) donde se adelantará el procedimiento administrativo especial de inscripción de los predios en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente será asumida por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, para lo cual de manera previa convocará al Comité Operativo Local de Restitución y Formalización de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente COLR***

*(Decreto 440 de 2016, art. 1)*

***ARTÍCULO 2.15.1.2.5. Suspensión del análisis previo o del proceso de Registro.*** *([Derogado por el Artículo 6 del Decreto 440 de 2016](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=69053" \l "6)). El análisis previo, así como el estudio de un caso para su inclusión en el Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, podrá suspenderse mediante acto administrativo motivado, cuando existan razones objetivas o causa no imputable a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas o a las partes, que impidan su normal desarrollo.*

*De igual manera, cuando del análisis de las instancias de coordinación de las que trata el artículo 2.15.1.2.2, del presente decreto, se derive que no existen las condiciones para adelantar las diligencias o continuar con el proceso, la Unidad podrá suspender aquéllas o éste según el caso.*

*En el acto que suspenda el trámite de la actuación la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas deberá determinar el término de su duración, que en ningún caso podrá superar los treinta (30) días.*

*En el momento en que cesen las causas que dieron origen a la suspensión de la actuación administrativa, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas reanudará el análisis previo o el proceso de Registro.*

**3. CASO CONCRETO**

De acuerdo con los hechos de la acción, se tiene que el actor denuncia que desde el año 2014 ha solicitado de manera infructuosa a la Unidad Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonas Forzosamente –RTDAF-, respecto al predio denominado las “*Brisas”* ubicado en el municipio de San José del Palmar –Chocó-.

Sea lo primero advertir que no existe discusión frente a la doble calidad de sujeto de especial protección que ostenta el señor Albert Marín Sánchez, dado que nació el 22 de junio de 1941, es decir cuenta con 82 años de edad y se encuentra registrado en el Registro Único de Víctimas, calidades que acredita aportando la copia de la cédula de ciudadanía –*numeral 02 del cuaderno digital de primera instancia*- y con la manifestación expresa de la Unidad accionada en la que reconoce su inscripción en el RUV –*hoja 3 del numeral 10 del cuaderno digital de primera instancia*-.

Ahora bien, son dos los reclamos presentados, contra la sentencia de primera instancia, por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, uno tiene que ver con la nulidad que alega se estructuró al no integrarse a la litis a los Comandantes de la Décima Quinta Brigada del Ejército y de la Policía Nacional de Chocó, encargados de brindar la seguridad a los funcionarios de la entidad, a los colaboradores y al mismo accionante dentro del proceso administrativo que se adelanta en virtud a la petición del actor.

Al respecto, es preciso indicar que la Unidad accionada en ninguna etapa de la instancia anterior advirtió al juzgado la necesidad de vincular a los citados funcionarios y/o a las instituciones a su mando, como tampoco que fuera el accionar u omisión de estos lo que impedía iniciar el trámite reclamado por Marín Sánchez.

Pero además, no percibe la Sala que para tomar decisión de fondo en este asunto se requiera de la intervención de dichas instituciones, primero porque el artículo 2.15.1.1.2 del Decreto 1071 de 2015, en el aparte de Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, dentro de los principios rectores estableció la Colaboración Armónica que hace referencia al apoyo oportuno que recibirá la Unidad de las entidades y autoridades estatales a nivel nacional cuando así lo requiera, al paso que previó la articulación Institucional de la que hace parte el Ministerio de Defensa encargado de proveer insumos en materia de seguridad e identificación de riesgos para el proceso de restitución de tierras. -artículo 2.15.1.2.2.-.

Por otro lado, se tiene que en el numeral 7 del artículo 2.15.1.4.1. de la misma norma establece el “***Apoyo institucional para la ejecución de los actos administrativos****”*que consiste en que la *“Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas dispondrá del apoyo que requiera de las autoridades para la ejecución de sus actos administrativos en los términos del artículo 89 de la Ley 1437 de 2011.* ***Así mismo, solicitará las medidas que considere pertinentes para garantizar la seguridad e integridad física de los reclamantes y de los funcionarios. Es deber de los funcionarios y de los particulares brindar apoyo y colaboración a las gestiones y diligencias para la ejecución de las decisiones adoptadas por la Unidad quienes contarán con el acompañamiento de la fuerza pública en caso de ser necesario.*** *La renuencia por parte de los particulares conllevará a las sanciones previstas en el artículo 90 de la Ley 1437 de 2011”. -*Negrilla para resaltar-

Como puede verse la misma norma que regula el procedimiento pone en cabeza de las Fuerzas Militares y de Policía la obligación de brindar seguridad y apoyo a la entidad accionada, así como todos los intervinientes en el proceso, por lo que no advierte la Sala que se requiera de su intervención en este asunto fundamentada en la sola presunción de la accionada de que éstas no cumplirán con la carga que legalmente les fue impuesta, suposición que no tiene ningún fundamento fáctico, pues la misma Unidad informó en su recurso que “*(...) la Unidad no desconoce que las referidas autoridades brindaron el acompañamiento requerido para realizar las actividades de microfocalización del municipio* ***San José del Palmar, Chocó****, lo que permitió expedir la Resolución Número RO 00367 de 22 de marzo de 2024, por medio de la cual la Dirección Territorial Bogotá dio inicio al estudio formal de inscripción en el RTDAF*” -Negrilla texto original.

En lo que atañe a la manifestación de la impugnante de que las diligencias que previamente se requieren adelantar en el predio, no se han podido realizar dado que se requiere del acompañamiento de la Fuerza Pública, es una afirmación que no cuenta con soporte probatorio, pues como mínimo debió aportarse la comunicación de que las instituciones castrenses o de Policía se han negado a brindar el apoyo solicitado por la Unidad o que la zona no es segura para las actividades en “terreno”, lo cual resulta necesario, dado que hasta ahora se tiene noticia de la colaboración de las instituciones y las garantías en la zona, pues así quedó consignado en la Resolución No RO 00243 de 6 de marzo de 2024, por medio de la cual se microfocalizó el municipio de San José del Palmar y en la que se manifiesta expresamente “***Que en consecuencia, se estima que confluyen los criterios de seguridad, y condiciones para el retorno, enunciados en el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011,para adelantar las actuaciones de la etapa administrativa de los procesos de restitución de tierras, tendientes a decidir sobre las solicitudes de inscripción en el RTDAF ubicadas en el área geográfica objeto de la presente resolución, por tanto, se tomará en conjunto con las demás autoridades nacionales y regionales, las medidas que se estimen convenientes para el buen desarrollo de los procedimientos de restitución***” -Negrilla para resaltar-

Conforme lo expuesto, ninguna nulidad por falta de integración del contradictorio se decretará en esta Sede.

Frente al segundo motivo de inconformidad de la recurrente, se tiene que en torno a la solicitud de inclusión en el RTDAF que de manera reiterativa ha presentado el actor a la entidad accionada, así como las diversas peticiones que ha hecho solicitando información atinente a dicho trámite, habrá que decir que la misma entidad reconoce que tiene noticia de éstas desde 7 de abril de 2014 e, incluso, de otras más de fechas posteriores, a las que ha atendido indicando al accionante la imposibilidad de adelantar el trámite que corresponde debido a que el municipio de San José del Palmar no se encontraba microfocalizado, requisito necesario para dar paso al estudio de la petición -*hoja 20 y siguientes del numeral 02 del cuaderno digital de primera instancia*-.

Al respecto, debe tenerse presente que la Corte Constitucional en la sentencia t-679-2015, señaló claramente que la entidad debe:

“*responder la negativa y por tanto de continuidad de trámite, con razones objetivas y específicas al caso sobre por qué no se ha proseguido con esa etapa. No basta alegar la ausencia de focalización como causal de justificación.* ***Debe definir cuál de los criterios contenidos en los Decretos 4829 de 2011 y Decreto 599 de 2012 no se satisface, e informarle al ciudadano con datos reales, la razón particular y concreta de la suspensión****”.*

En el presente caso, en la última respuesta brindada al actor, la Unidad le indicó que el proceso de microfocalización está precedido por la realización de un Comité Operativo Local de Restitución y Formalización de Tierras Abandonadas Forzosamente – COLR y que aquél depende de factores ajenos a la entidad como lo son las condiciones de seguridad de la zona ypara el retorno y la densidad histórica del despojo, tal como lo establece el artículo 76, inciso 2o de la ley 1448 de 2011. También le manifestó la intención de adelantar, en el año 2023, las gestiones necesarias para llevar a cabo el proceso de microfocalización y dar un trámite célere a la petición el presente año.

No obstante, en dicha respuesta no se informó al actor la situación real y la condición particular del porqué el municipio de San José del Palmar no había sido mocrofocalizado y en ese sentido razón le asistió a la juez de la causa en advertir vulnerado el derecho de petición del actor.

Ahora, en torno a la afectación del debido proceso que observó la juez de la causa, considera la Sala que si bien es evidente la tardanza en la definición de la continuidad del trámite adelantado por el señor Martín Sánchez, pues desde el año 2014 ha solicitado la inclusión del predio “Las Brisas” en el RTDAF, lo cierto es que para que se ordene la microfocalización de una zona debe mediar la orden del Consejo Nacional de Seguridad, así como el estudio de la seguridad de la zona, actuaciones que no dependen de la Unidad accionada.

Al respecto, ha señalado la Corte Constitucional en la sentencia de la referencia que:

“… *es importante añadir que la Unidad de Tierras no cuenta con un término perentorio para microfocalizar los predios. Como se indicó, la microfocalización también depende de las estrategias que el gobierno haya implementado con el propósito de restituir todos los predios despojados, respetando el plazo otorgado por la Ley 1448 de 2011. Por eso, la reclamación de la víctima no necesariamente debe ser atendida inmediatamente, ya que llevar a cabo la microfocalización la zona implicada no puede hacerse a solicitud de parte, pues no sólo representa una garantía para la víctima individual, sino para la restitución en general. No obstante, al igual que se resaltó en acápites anteriores, la petición de la víctima* ***no puede quedar suspendida irrazonablemente en el tiempo pues esa microfocalización es, de alguna manera, condición indispensable para que la persona acuda ante los jueces a reclamar sus tierras*”. -Negrilla para resaltar-**

Es así entonces que la entidad, si bien, a casi diez años de haberse presentado la solicitud inicial, no encontró acreditadas la condiciones de seguridad para adelantar las gestiones necesarias en orden a microfocalizar el municipio de San José del Palmar, lo cierto es que, de acuerdo con el acta del Comité Territorial de Justicia Transicional de 27 de junio de esa anualidad –h*oja 8 del numeral 02 del cuaderno digital de primera instancia*- existe un indicio del mejoramiento de la situación de orden público en la zona para el año 2023, por lo que, una vez conoció esta información de manos del actor, debió analizar la procedencia de la microfocalización en el citado sector en orden a darle una respuesta clara y, como así no lo hizo, el amparo otorgado por la juez de primer grado al derecho fundamental debido proceso resulta acertado.

No obstante lo dicho, se tiene que la entidad, al momento de impugnar la decisión, aportó las resoluciones RO 00243 y RO 00367 de 6 y 22 de marzo de 2024 respectivamente, en las que se microfocaliza el municipio de San José del Palmar y se dictan otras disposiciones y se inicia el estudio formal de la solicitud de inscripción en el RTDAF del señor Albert Marín Sánchez.

Así las cosas, habiendo ya iniciado formalmente el trámite pretendido por el accionante, es claro que le entidad se encuentra dentro los términos establecidos en el artículo 2.15.6.2.4 del Decreto 1071 de 2015 esto es 60 días, prorrogables por 30 días más para decidir sobre la inscripción, por lo que considera la Sala que la afectación a las garantías fundamentales del tutelante se encuentran restablecidas y en tal virtud se declarará la carencia actual de objeto por hecho superado.

Consecuente con lo expuesto, las órdenes contenidas en los ordinales segundo y tercero de la sentencia revisada serán revocadas, toda vez que la entidad no solo ya brindó respuesta sobre estado actual de la solicitud y los motivos por los cuales no había sido atendida la petición, sino que ya inició el trámite tendiente a definir la misma, para lo cual cuenta con un término legal que pude ser prorrogado, mismo que considera la Sala suficiente para adelantar los trámites necesario y que también se acompasa con los criterios de priorización que deben considerarse teniendo en cuenta la edad de solicitante –82 años.

En virtud de lo anterior, la **Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira**, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: REVOCAR** los **ORDINALES SEGUNDO** y **TERCERO** de la sentencia proferida por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Pereira el día 19 de marzo de 2024.

**SEGUNDO: DECLARAR** la carencia actual de objeto por hecho superado.

**TERCERO: NOTIFICAR**a las partes por el medio más expedito.

**CUARTO: ENVIAR** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Notifíquese y Cúmplase.

Quienes Integran la Sala,

**JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Magistrado Ponente

**ANA LUCÍA CAICEDO CALDERÓN GERMÁN DARÍO GÓEZ VINASCO**

Magistrada Magistrado

Con salvamento de voto parcial