

Radicado: 73001-33-33-005-2021-00014-00
Clase de Proceso: Acción de Tutela
Accionantes: Alejandra María Calle Paba en calidad de representante legal de Cofrades S.A.S.
Demandado: Unidad de Restitución de Tierras del Tolima



Rama Judicial
República de Colombia

JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, cuatro (04) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Radicado: 73001-33-33-005-2021-00014-00
Clase de Proceso: Acción de Tutela
Accionantes: Alejandra María Calle Paba en calidad de representante legal de Cofrades S.A.S.
Demandado: Unidad de Restitución de Tierras del Tolima

Sentencia

Al no observarse causal de nulidad que invalide lo actuado e impida pronunciamiento de fondo sobre el particular, procede el Despacho¹ a proferir el fallo que en derecho corresponda dentro de la presente acción de tutela instaurada por la Alejandra María Calle Paba en calidad de representante legal de Cofrades S.A.S contra la Unidad de Restitución de Tierras del Tolima.

I. Antecedentes.

La apoderada judicial Alejandra María Calle Pava en calidad de representante legal de Cofrades S.A.S., solicita se acceda a las siguientes:

Pretensiones:

Amparar el derecho fundamental de defensa en conexidad con el debido proceso y, en consecuencia, se ordene a la Unidad de Restitución de Tierras del Tolima copia del expediente del proceso administrativo y del acto administrativo Resolución Nro. RI 02904 del 22 de octubre de 2019 y que en caso de reservar la identidad de las víctimas proceda a tachar los datos de identificación contenidos en el expediente y el acto administrativo.

Como fundamento fáctico de sus pretensiones, el accionante narró los siguientes,

Hechos:

1. Que mediante proceso administrativo en Unidad de Restitución de Tierras de Ibagué - Tolima, ingresó a través de la Resolución Nro. RI02904 del 22 de octubre de 2019 al registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, dos predios ubicados en el municipio de Mariquita - Tolima, e identificados con los números de matrícula inmobiliaria Nro. 362-10178 y 362-34481, los cuales actualmente pertenecen a un lote de gran extensión propiedad de la sociedad Cofrades S.A.S.
2. Que la Unidad de Restitución de Tierras de Ibagué - Tolima negó a la accionante la solicitud de copias de la resolución Nro. RI02904 del 22 de octubre de 2019 y copia completa del expediente del proceso administrativo, aduciendo, según el accionante *“Que la información personal de las víctimas*

¹ Atendiendo las pautas establecidas desde el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud del “Estado de Emergencia económico, social y ecológico” decretado en el territorio nacional, y con fundamento en los estragos de la pavorosa plaga clasificada como SARS-CoV-2 por las autoridades sanitarias mundiales de la OMS, causante de lo que se conoce como la enfermedad del Covid-19 o popularmente “coronavirus”; y desde el Acuerdo PCSJA20-11526 del 22 de marzo de 2020, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública, la presente providencia fue aprobada a través de correo electrónico y se notifica a las partes por el mismo medio.

que reposa en el sistema de registro de unidad de restitución de tierras, esta sujeta a reserva legal y constitucional, por el principio de confidencialidad consagrado en la ley 1448 de 2011 y de la ley 1712 de 2014, así como en las sentencias T-511 de 2010 y T-705 de 2007, debido a que se considera que el acceso público de dicha información, puede poner en Mayor situación de vulnerabilidad a las víctimas del conflicto y la población desplazada; además de la disposición de orden constitucional que propone en brindarles en toda situación un trato digno que impida vulneración de derecho a la intimidad. Así mismo bajo los mismos fundamentos jurídicos señala que toda información que se requiera por parte del tercero interviniente este sujeto a reserva legal. Para finalmente limitar el acceso a la información del tercero interviniente o en este caso opositor en el proceso de restitución, a la etapa judicial.”

II. Trámite Procesal:

La acción de tutela fue presentada el día 27 de enero de 2021², por lo que, efectuándose el reparto de rigor correspondió a esta instancia conocer de la presente acción constitucional, la cual fue recibida de la oficina Judicial – reparto el mismo día³.

Mediante auto del 27 de enero de 2021⁴, se admitió la presente acción de tutela contra la Unidad de Restitución de Tierras del Tolima se requirió a la entidad accionada para que allegara informes donde consten los antecedentes de los hechos puestos en conocimiento en la presente acción de tutela⁵.

En consecuencia y de conformidad con la constancia secretarial vista a folios 140 del expediente, se advierte que, dentro del término de traslado concedido, la entidad accionada allego contestación⁶.

Contestación Unidad de Restitución de Tierras del Tolima.

Solicita se declare la improcedencia de la acción de tutela presentada, al considerar que no existe vulneración y/o afectación alguna de los derechos fundamentales alegados por el accionante, más aún cuando no existe el principio de inmediatez para la procedencia de la acción de tutela.

Señala que tal y como lo manifestó la parte accionante se adelanto proceso administrativo de inscripción sobre los predios mencionados el cual se encuentra a la fecha con decisión administrativa debidamente ejecutoriada de conformidad con lo dispuesto en la Resolución Nro. RI02904 del 22 de octubre de 2019, que decidió el recurso de reposición que fue instaurado contra el acto administrativo Resolución Nro. RI01268 del 31 de agosto de 2017, etapa en la que aduce la demandada no procede la notificación a terceros intervinientes, teniendo en cuenta que contra el acto de inscripción sólo procede el recurso de reposición presentado por los solicitantes, por lo que advierte que los terceros intervinientes sólo conocerán el sentido de la decisión en la fase administrativa del proceso de restitución de tierras etapa en la que se podrán pronunciar, razón por la cual aduce que la confidencialidad y reserva que le asiste al proceso no puede ser levantada con ocasión a la ley.

² Fls. 4.

³ Fl. 27 a 28.

⁴ Fl. 17 a 18.

⁵ Fls. 29 a 34.

⁶ Fls. 34 a 139.

1ª Instancia - Acción de Tutela
Radicado: 73001-33-33-005-2021-00014-00
Accionantes: Alejandra María Calle Paba en calidad de representante legal de Cofrades S.A.S
Demandado: Unidad de Restitución de Tierras del Tolima

Debido a lo anterior y en atención a dar una información veraz al accionante, ante su intención de hacerse parte en el proceso administrativo, señala la entidad demandada que en el derecho de petición se le informó que, de conformidad con los artículos 86 y 87 de la Ley 1448 de 2011 y en cuanto al inicio del procedimiento de la solicitud y el traslado que se surte respecto a los titulares inscritos en el certificado de tradición y libertad del bien inmueble, como a las personas indeterminadas, deberá, en el momento de admitirse el respectivo proceso por el juez competente, acudir ante la Defensoría del Pueblo o ante su abogado designado para hacerse parte en el proceso y así garantizar formalmente su derecho de defensa y contradicción. Como quiera que, es esa la etapa procesal idónea para dirimir las controversias que se susciten entre los reclamantes y los presuntos propietarios de los predios pretendidos en la restitución.

Advierte que de conformidad con el artículo 88 de la Ley 1448 de 2011, la etapa judicial para las oposiciones deberá hacerse ante el Juez Especializado de Restitución de Tierras dentro de los 15 días siguientes a la solicitud y éstas pueden ser efectuadas por particulares o por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas momento en el cual podrán aportar pruebas en calidad de despojado del respectivo predio y de aquellas que pretenda hacer valer, de la buena fe exenta de culpa, del justo título del derecho, de la tacha de la calidad despojado de la persona o grupo en cuyo favor se presentó la solicitud de restitución.

Así las cosas manifiesta que la Unidad no ha vulnerado derecho fundamental alguno al accionante pues el trámite administrativo que se surtió se adelantó de forma debida, sin exponer la integridad de las víctimas, testigos y funcionarios públicos logrando concluir la etapa administrativa del proceso de restitución ceñida a la ley como requisito de procedibilidad para ejercer la acción ante la jurisdicción civil especializada en restitución de tierras.

En consecuencia, aduce que la acción en cita se radicó, ante la Jurisdicción Civil Especializada en Restitución de Tierras de Ibagué, el día 12 de noviembre de 2020 a la espera de la admisión de la demanda, por lo anterior y teniendo en cuenta que el proceso ya se encuentra en etapa subsiguiente y la Unidad le indicó a la peticionaria que toda información pretendida por un tercero intervinientes estará sujeta a la reserva legal y constitucional que en este momento es competencia de la jurisdicción civil especializada, se reservó el derecho de suministrar la información solicitada, pues reitera, en esa etapa (actuación administrativa) la información no es de público conocimiento.

Además señala que en la etapa de actuación administrativa es que el solicitante (víctima) agota el requisito de procedibilidad que ordena el ordenamiento jurídico, para acudir a la etapa subsiguiente que es la jurisdiccional a través de la acción de restitución de tierras ante la jurisdicción especializada, quienes de conformidad con el artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, serán los encargados de pronunciarse de manera definitiva sobre el título de propiedad, posesión y/o tenencia de los predios objeto de controversia.

Finalmente señala que de las diligencias se advierte que el derecho de petición fue interpuesto por la parte acción ante el 26 de febrero de 2020 y la respuesta emitida por la dirección territorial Tolima de la Unidad de Restitución de tierras, es del 12 de marzo de 2020 contenida en el oficio número DTT12-202001594 y notificado el 13 de marzo de 2020 según la guía de correo certificado que se adjunta, argumento adicional con el que solicita la declaración de improcedencia del acción de tutela de la referencia como quiera que no fueron soportadas dentro de la solicitud las excepciones señaladas por la ley frente a este requisito.

III. Pruebas:

- a. Oficio de respuesta de la Unidad de Restitución de Tierras Nro. DTT12-202001594 del 12 de marzo de 2020, al derecho de petición elevado por la apoderada judicial de Cofrades S.A.S., Dra. Paula Fernanda Vilora Aya elevado el día 26 de febrero de 2020 a través del cual se negó las copias del expediente contentivo de la actuación surtida y que finalizó con la Resolución Nro. RI02904 del 22 de octubre de 2019, por estar ejecutoriada y contener información protegida por el principio de confidencialidad, reserva legal y constitucional e instándolo para que acuda a la etapa procesal siguiente la cual se surtirá ante la Jurisdicción Especializada de Restitución de Tierras (fls. 16 a 17).
- a. Certificado de Tradición de Matricula Inmobiliaria Nro. 362-34481 expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Honda, del predio rural Los Manantiales con extensión de 160 HAS 3.798 M2 cuyos linderos y demás especificaciones obran en Escritura 1753, 10/11/2012, Notaria Única de Mariquita (fls. 17 a 20).
- b. Certificado de Tradición de Matricula Inmobiliaria Nro. 362-10178 expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Honda, de los predios rurales “La Florida y Los Bernal” un lote de terreno con una extensión de 17 hts, linderos en la escritura 1034 del 26 de diciembre de 1969 (fls 20 a 25).
- c. Resolución Nro. RI02904 del 22 de octubre de 2019 “por la cual se decide un recurso de reposición” de la resolución Nro. RI 01268 del 31 de agosto de 2017 “por la cual se decide no inscribir varias solicitudes en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente” (fls. 70 a 140).
- d. Certificado de entrega y Guía Postal de la empresa 472 Nro. RA 53288981CO del 13 de marzo de 2020 (fl. 139).

IV. Consideraciones.

La Competencia.

En atención a lo dispuesto por el artículo 86 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 15 a 33 y 37 del Decreto 2591 de 1991, y el artículo 1º. del Decreto 1983 de 2017 -numeral 2-, es competente este Juzgado para conocer de la presente acción de tutela.

Problema jurídico.

El problema jurídico a resolver consiste en determinar ¿si la entidad accionada, vulneró el derecho fundamental de petición en conexidad con el debido proceso y la defensa de la señora Alejandra María Calle Paba en calidad de representante legal de la Sociedad Cofrades S.A.S., al no expedirle las copias solicitadas del expediente administrativo y la Resolución Nro. 2904 del 22 de octubre de 2019, por ser materia de reserva legal y constitucional? Para el efecto, primero se deberá analizar si en el caso concreto la solicitud de amparo cumplió con los requisitos generales de la tutela, particularmente, los de inmediatez y subsidiariedad. Solo en el evento de superar tales requisitos, el Despacho descenderá al análisis de fondo que corresponde.

Marco normativo y jurisprudencial de la acción de tutela.

El artículo 86 de la Constitución Política establece que quien se sienta amenazado o vulnerado por algún acto u omisión de la autoridad pública, aún de los particulares, en los casos expresamente previstos en la Constitución o la Ley, pueden invocar y hacer efectivos sus derechos a través de las acciones y recursos establecidos por el

ordenamiento jurídico, incluyendo la acción de tutela, en aquellos casos en que no se cuente con ningún otro mecanismo de defensa judicial, o cuando existiendo éste, se interponga como transitorio para evitar un perjuicio irremediable, dándole de ésta manera la condición de procedimiento preferente y sumario.

Es menester anotar, que la acción de tutela ha sido concebida únicamente para dar solución eficiente a situaciones de hecho creadas por actos u omisiones que implican la trasgresión o la amenaza de un derecho fundamental, respecto de las cuales el sistema jurídico no tiene previsto otro mecanismo susceptible de ser invocado ante los jueces, a objeto de lograr la protección del derecho, es decir, tiene cabida dentro del ordenamiento constitucional para dar respuesta eficiente y oportuna a circunstancias, en que por carencia de previsiones normativas específicas, el afectado queda sujeto de no ser por la tutela, a una clara indefensión frente a los actos y omisiones de quien lesiona un derecho fundamental, de ahí que la acción no es procedente cuando exista un medio judicial apto para la defensa del derecho transgredido o amenazado.

Procedimiento para la Restitución de Tierras en el marco de la Ley 1448 de 2011 (Sentencia T-119 de 2019⁷).

En voces de la Honorable Corte Constitucional que es un hecho irrefutable que durante más de cinco décadas, Colombia ha padecido un conflicto armado interno que ha producido un masivo y sistemático despojo de tierras, desplazamiento forzado de personas e intensificación de la concentración de la propiedad de la tierra, los cuales se pretenden poner fin, luego de la firma del *"Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera"*.

Con la ley en cita se incluyó dentro de las medidas de reparación, la restitución de tierras que pretende hacer justicia a las víctimas revirtiendo los efectos del despojo, privando a los victimarios de las tierras ilegalmente apropiadas con ocasión del conflicto, o las que fueron adquiridas aprovechando las condiciones de extrema vulnerabilidad de las víctimas. También busca el restablecimiento del proyecto de vida de las víctimas y promover retornos en condiciones de sostenibilidad, seguridad y dignidad, lo que se traduce no solo en la restitución y formalización de los predios, sino en la dignificación de las víctimas a través de la materialización y goce efectivo de sus derechos. Siendo la función del juez de restitución de tierras, el de ocuparse no únicamente de asuntos de tierras - oportunidad para corregir los problemas de la estructura agraria y de ordenamiento territorial en el país -, sino, dentro de una visión de interdependencia e integralidad de los derechos de las víctimas, el de contribuir a la paz y a la equidad social y propiciar la democratización del acceso a la tierra, en atención a la orden constitucional de 1991.

En efecto, para hacer viable la intención del legislador, se instituyó la acción de restitución como una acción atípica, concentrada en un proceso mixto, el cual consta de dos etapas, una de carácter administrativo y la otra, de naturaleza judicial.

Como se explicó la Corte en dicha sentencia, el proceso consta de dos etapas. La primera de las etapas se encuentra a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, a quien se le asignó la competencia para constituir y administrar el *"Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente"*, y en consecuencia, para determinar el predio objeto del despojo o abandono forzado, la persona y el núcleo familiar del despojado o de quien abandonó el predio, su relación jurídica con el mismo, así como el período durante

⁷ Corte Constitucional, Magistrado Sustanciador: ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO, sentencia del 18 de marzo de 2019, Demandantes: Enedis Isabel Fonseca Pérez y otros, Demandado: Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Santa Marta, expediente T-6.658.240, Ref: T-119-19.

el cual tuvo la influencia armada. Este primer trámite puede iniciar de oficio o por solicitud de la parte interesada y concluye con la decisión de inclusión o no del predio en el registro, **previa comunicación al propietario, poseedor u ocupante que se encuentre en el predio objeto de registro, a fin de que pueda aportar las pruebas documentales que acrediten la propiedad, posesión u ocupación de dicho predio de buena fe, conforme a la ley.**

Una vez inscrito el predio en el registro, el despojado queda habilitado para presentar directamente la demanda escrita u oral ante el Juez o Magistrado, por sí mismo o a través de apoderado, dando inicio al trámite judicial para la formalización de la restitución – titulación y entrega del respectivo predio.

De acuerdo con el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, se identifican dos tipos de personas como titulares del derecho a la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente: (i) las propietarias o poseedoras de predios y (ii) las explotadoras de baldíos que pretendan adquirir la propiedad por adjudicación, en ambos casos, que hayan sido despojadas de las tierras u obligadas a abandonarlas como consecuencia de los hechos que configuren las violaciones definidas en el artículo 3º de la ley, entre el 1 de enero de 1991 y el término de vigencia de ésta.

Entonces, en esta segunda etapa, el Juez Civil del Circuito, especializado en restitución de tierras, con la admisión de la solicitud que reúna las exigencias del artículo 84 ibídem, dispone entre otras órdenes: *i)* la notificación del inicio del proceso al representante legal del municipio a donde esté ubicado el predio, y al Ministerio Público, *ii)* el traslado de la solicitud a las personas indeterminadas que consideren que deben comparecer al proceso para hacer valer sus derechos legítimos y a quienes se consideren afectados por el proceso de restitución, el cual se entenderá surtido con la publicación de la admisión de la solicitud, en un diario de amplia circulación nacional, con inclusión de la identificación del predio y los nombres e identificación de la persona quien abandonó el predio cuya restitución se solicita, y *iii)* el traslado a personas determinadas, esto es, a quienes figuren como titulares inscritos de derechos en el certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria donde esté comprendido el predio sobre el cual se solicite la restitución y a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, cuando la solicitud no haya sido tramitada con su intervención.

Así mismo, la ley establece un término **para recibir las oposiciones a la solicitud de restitución, que se deberán presentar bajo la gravedad del juramento ante el juez dentro de los quince (15) días siguientes a la solicitud, contados a partir de la notificación de la admisión de la solicitud, según sentencia de constitucionalidad C-438 de 2013.** Igualmente, el juez de conocimiento tiene la facultad de practicar las pruebas que considere necesarias, para lo cual cuenta con treinta (30) días; para finalmente, con base en las pruebas recaudadas, proferir el fallo definitivo sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda y decretar las compensaciones a que hubiera lugar, a favor de los opositores que probaron buena fe exenta de culpa dentro del proceso.

En cuanto a la competencia para conocer de las demandas de restitución de tierras, el artículo 79 de la mencionada ley, previó que los Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras, conocerán y decidirán en única instancia los procesos de restitución de tierras y los procesos de formalización de títulos de despojados y de quienes abandonaron en forma forzosa sus predios, en aquellos casos en que no se reconozcan opositores dentro del proceso; en caso contrario, de existir oposición, serán decididos por los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial Sala Civil, especializados en restitución de tierras. Para este

efecto, los Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras, tramitarán el proceso hasta antes del fallo y lo remitirán para lo de su competencia al Tribunal Superior de Distrito Judicial.

Y por último, conforme al artículo 74 ibídem, los procesos de restitución de tierras se tramitan en una única instancia, y en caso de que el Juez Civil del Circuito especializado en restitución de tierras no decrete la restitución a favor del despojado, la sentencia será objeto de consulta ante el Tribunal Superior de Distrito Judicial Sala Civil, en defensa del ordenamiento jurídico y la defensa de los derechos y garantías de los despojados.

De la Inmediatez como requisito de procedencia en la acción de tutela.

La inmediatez no es un término de caducidad que limite el ejercicio de la acción de la tutela. Es más bien un requisito que busca que la acción se presente en un término razonable, esto es, desde el mismo momento en que se tiene conocimiento de la violación o amenaza de los derechos fundamentales. Justamente, porque la acción de tutela es un medio excepcional para la protección pronta y eficaz de tales derechos, es que se requiere que la acción se presente en un tiempo razonable, prudencial.

En relación con la inmediatez, la Corte Constitucional ha señalado en diversas oportunidades que debe existir un término razonable entre la ocurrencia de la vulneración o puesta en riesgo de los derechos fundamentales del interesado y la presentación de la demanda⁸, en la medida en que la naturaleza misma de este medio de defensa judicial no solo tiene que ver con la urgencia en la protección de las garantías constitucionales de una persona, sino también con el respeto a la seguridad jurídica y a los derechos de los terceros que pudieran resultar afectados.

Además, como lo señaló la misma Corporación⁹, el requisito de la inmediatez protege los derechos de terceros «*que pueden ser vulnerados por una tutela ejercida en un plazo irrazonable*»¹⁰; da vigencia al principio de seguridad jurídica, al impedir que el amparo se convierta en un factor que atente contra ella¹¹; y previene el abuso del derecho, al «*evitar el uso de este mecanismo constitucional como herramienta supletiva de la propia negligencia en la agencia de los derechos*»¹².

Requisito de Subsidiariedad frente al tratamiento de la información con reserva legal y constitucional.

La tutela procede cuando el interesado no dispone de otro medio de defensa salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar la configuración de un perjuicio irremediable. En todo caso, la otra vía de protección debe ser idónea y eficaz para satisfacer el derecho fundamental vulnerado o amenazado, pues, de lo

⁸ Corte Constitucional. Sentencia T- 123 de 2007. M.P. ÁLVARO TAFUR GALVIS.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-217 de 2013. M.P. ALEXEI JULIO ESTRADA.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencias T-016 de 2006, T-158 de 2006, T-654 de 2006, T-890 de 2006, T-905 de 2006, T-1084 de 2006, T-1009 de 2006, T-792 de 2007, T-594 de 2008, entre otras.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencias T-526 de 2005, T-016 de 2006, T-158 de 2006, T-692 de 2006, T-890 de 2006, T-905 de 2006, T-1009 de 2006, T-1084 de 2006, T-825 de 2007, T-299 de 2009, T-691 de 2009 y T-883 de 2009, entre otras.

¹² Corte Constitucional. Sentencia T-594 de 2008. En el mismo sentido sentencias T-526 de 2005, T-016 de 2006, T-692 de 2006, T-1009 de 2006, T-299 de 2009, T-691 de 2009, T-883 de 2009, entre otras.

1ª Instancia - Acción de Tutela
Radicado: 73001-33-33-005-2021-00014-00
Accionantes: Alejandra María Calle Paba en calidad de representante legal de Cofrades S.A.S
Demandado: Unidad de Restitución de Tierras del Tolima

contrario, el juez de tutela deberá examinar si existe perjuicio irremediable y, de concurrir, concederá el amparo impetrado.

La subsidiariedad consiste en impedir que la acción de tutela, que tiene un campo restrictivo de aplicación, se convierta en un mecanismo principal de protección de los derechos fundamentales, pues eso sería tanto como desconocer que la Constitución y la ley determinan una serie de mecanismos judiciales igualmente eficaces e idóneos para garantizar el ejercicio pleno de los derechos.

No en vano los artículos 86¹³ de la Constitución Política y el 6, numeral 1, del Decreto 2591 de 1991¹⁴ prevén como causal de improcedencia de la acción de tutela la existencia de otros medios de defensa para la protección de los derechos invocados. De manera que el amparo sólo puede utilizarse cuando se han agotado los mecanismos ordinarios de protección que el ordenamiento jurídico ha dispuesto para la protección idónea y eficaz de los derechos fundamentales. En ese sentido, el Consejo de Estado en sentencia de 6 de noviembre de 2020, la Corte Constitucional manifestó¹⁵:

La acción de tutela ha sido concebida únicamente para dar solución eficiente a situaciones de hecho creadas por actos u omisiones que implican la transgresión o amenaza de un derecho fundamental, respecto de las cuales el sistema jurídico no tiene previsto otro mecanismo susceptible de ser invocado ante los jueces a objeto de lograr la protección del derecho. La tutela no puede converger con vías judiciales diversas por cuanto no es un mecanismo que sea factible de elegir según la discrecionalidad del interesado, para esquivar el que de modo específico ha regulado la ley; no se da la concurrencia entre éste y la acción de tutela porque siempre prevalece – con la excepción dicha – la acción ordinaria. La acción de tutela no es, por tanto, un medio alternativo, ni menos adicional o complementario para alcanzar el fin propuesto. Tampoco puede afirmarse que sea el último recurso al alcance del actor, ya que su naturaleza, según la Constitución, es la de único medio de protección, precisamente incorporado a la Carta con el fin de llenar los vacíos que pudiera ofrecer el sistema jurídico para otorgar a las personas una plena protección de sus derechos esenciales.

Frente al requisito de subsidiariedad frente al tratamiento de la información con reserva legal y constitucional, cuando la entidad publica niega el acceso a la misma, el Honorable Consejo de Estado, señalo en reciente jurisprudencia que “(...) que el demandante podía ejercer el recurso de insistencia, para que el tribunal administrativo del lugar en que se encuentren los documentos determinara si era procedente o no la entrega de estos. (...) por lo que, en cuanto a la entrega de los documentos solicitados por el señor Rojas Peralta, la acción de tutela es improcedente, porque existe otro medio para la defensa de su derecho fundamental de petición, esto es, el recurso de insistencia contra la denegación de acceso a los documentos que aquel requiere.”¹⁶

¹³ «Artículo 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

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

¹⁴ «Artículo 6. Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no procederá:

1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, 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 (...)

¹⁵ Sentencia C-543 de 1992. M.P. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera - Subsección “A”, Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN, sentencia del 6 de noviembre de 2020, Radicado: 25000-23-15-000-2020-02691-01(AC), Actor: Luis Enrique Rojas Peralta, Demandado: Nación - Fiscalía General de la Nación.

El derecho de acceso a documentos públicos como manifestación del derecho de petición y del derecho a la información.

De conformidad con el artículo 23 de la Constitución Política, el derecho de petición se traduce en la facultad que tienen los ciudadanos de presentar solicitudes respetuosas a las autoridades y a obtener de ellas una pronta respuesta. Cabe resaltar que la autoridad requerida, en la contestación no está obligada a acceder a las pretensiones del peticionario, por lo que en el evento en que se deniegue la solicitud, le corresponde, únicamente, dar a conocer las razones técnicas y jurídicas que fundamentan aquella postura negativa¹⁷. Así, este derecho que se concreta en la formulación de una petición, se hace efectivo a través de la respuesta otorgada por la autoridad requerida, cuya materialización resulta independiente del carácter favorable o desfavorable de la misma.

En tal sentido, para garantizar el respeto del núcleo esencial del derecho de petición, la contestación debe: i) versar sobre lo preguntado, sin evasivas y precisando lo que el peticionario desea saber; ii) ser clara a fin de que el solicitante entienda el porqué de los argumentos de la autoridad aun cuando no los comparta; iii) mantener coherencia con lo solicitado; iv) ser proferida dentro de la oportunidad fijada por la ley para ello; y, finalmente v) notificarse de manera eficaz para su debida materialización.

Adicionalmente y al tenor de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el derecho a la información comporta la prerrogativa de solicitar a las entidades estatales información no sujeta a reserva legal o constitucional, de manera "(...) completa, consistente, coherente, verificable, comparable, contextualizada, diáfana y siempre oportuna (...)"¹⁸.

Por ello, en el evento en que se cuestione el carácter reservado o confidencial del documento cuyo acceso solicita el administrado, la Ley 57 de 1985 y el artículo 26 de la Ley Estatutaria No. 1755 de 2015, contemplan el recurso de insistencia, como un procedimiento sumario, para hacer efectivo aquel derecho.

Así, mediante un proceso judicial de única instancia, el Tribunal Administrativo del lugar donde se encuentra la documentación negada, resuelve, dentro del término de diez (10) días, si fue acertada o no la respuesta negativa de la entidad requerida, o lo que es lo mismo, se pronuncia sobre la validez de la restricción de los derechos fundamentales a la información y al acceso a los documentos públicos.

Nótese que en los casos en los que la Administración o los particulares no respondan la petición, no resulta aplicable el recurso de insistencia sino la acción de tutela, bajo el entendido de que la procedencia del primero requiere una respuesta expresa mediante la cual se niegue el suministro de la información.

V. Caso concreto.

De acuerdo a las premisas fácticas y jurídicas establecidas en los acápites anteriores, corresponderá al Despacho, proceder a abordar el estudio de los requisitos de procedencia de la acción constitucional de la referencia, para que una vez

¹⁷ En la sentencia T- 400 de 2008 la Corte Constitucional precisó que "[l]a respuesta de la Administración debe resolver el asunto, no admitiéndose en consecuencia respuestas evasivas, o la simple afirmación de que el asunto se encuentra en revisión o en trámite".

¹⁸ Corte Constitucional, Magistrado Ponente: JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUBS, sentencia del 21 de junio de 2011, Radicado: T-487 de 2011, Expediente T-2.919.170.

1ª Instancia - Acción de Tutela
Radicado: 73001-33-33-005-2021-00014-00
Accionantes: Alejandra María Calle Paba en calidad de representante legal de Cofrades S.A.S
Demandado: Unidad de Restitución de Tierras del Tolima

satisfechos los mismos, se proceda a determinar si a partir de los hechos que se ponen en conocimiento, existe prueba suficiente que acredite la afectación o la amenaza de los derechos fundamentales que la Representante Legal de la Sociedad Cofrades S.A.S., estima vulnerados como quiera que la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras Despojadas UAEGRTD, negó la expedición de copias del expediente administrativo y del acto administrativo que concluyó la actuación administrativa con la Resolución Nro. RI 02904 del 22 de octubre de 2021, al considerar que no se encuentra en las excepciones para acceder a la información que ostenta reserva legal y que no es de público conocimiento.

Como primera medida, evidencia el Despacho que el enfoque de vulneración dado por la accionante, a la negación de la solicitud de expedición de copias elevada ante la Unidad de Restitución de Tierras, fue el debido proceso y a la defensa, no obstante, es criterio del Órgano de Cierre Contencioso que dicha negación deba ser atendida bajo la óptica del Derecho fundamental de Petición en conexidad con el debido proceso, entre otros, por lo que este Despacho procederá a dar aplicación a dicho criterio.

Acreditado se encuentra dentro del proceso que la Sociedad Cofrades S.A.S. mediante oficio radicado Nro. DTTI2-202000518 del 16 de febrero de 2020, elevó solicitud *"en la condición de tercero interesado de la sociedad y como propietario de los bienes inmuebles con matrícula inmobiliaria Nro. 362-10178 y 362-34481, me permito solicitar mediante la presente copia de la resoluciones Nro. RI 01665 del 23 de diciembre de 2016 y la Resolución ro.º RI 02904 del 22 de octubre de 2019, si ante la cual se decidió que los predios fueran inscritos en el registro de tierras despojadas. Igualmente, solicito copia íntegra del expediente administrativo que conllevó a la expedición de las resoluciones anteriores señaladas. Es de resaltar que los predios están vinculados a los siguientes expedientes ID200827-200828."*

Solicitud que conforme al oficio Nro. **DTT12-202001594 del 12 de marzo de 2020** obrante a folios 16 y 17 del expediente, la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras Despojadas UAEGRTD, fue negada de conformidad con la Ley 1448 de 2011 y 1712 de 2014 pues, pese a que fue verificado que la solicitante actuaba en calidad de apoderada judicial de un tercero interviniente en el proceso que se adelantaba ante dicha entidad, la información requerida era objeto de reserva legal y constitucional, en virtud del principio de confidencialidad, como quiera que los mismos contenían información personal de las víctimas del conflicto armado, que podrían llegar a hacerlos más vulnerables.

Frente al requisito de la inmediatez, como se ha indicado, por su naturaleza, la acción de tutela debe ser presentada en un término razonable desde la ocurrencia del presunto hecho vulnerador, que puede consistir en la acción u omisión de una autoridad pública, como ocurre en el presente asunto.

En el caso examinado, advierte el Despacho que no se cumple con el requisito de la inmediatez, dado que el mencionado derecho de petición de conformidad con la guía postal obrante a folio 139 del expediente fue notificado el día 13 de marzo de 2020, mientras que la demanda de tutela se presentó el 27 de enero de 2021 de la presente anualidad, esto es, más de 10 meses y 14 días después de su conocimiento, lo que denota que se ejerció extemporáneamente. Además, no se observa que la tardanza en presentar la solicitud de amparo hubiera tenido origen en razones jurídicamente válidas que justifiquen la inactividad de la accionante, más aún cuando las actuaciones surtidas fueron dadas por profesionales en derecho.

Si bien la Corte Constitucional ha considerado que la acción de tutela es excepcionalmente procedente, pese a su ejercicio inoportuno de la misma, lo cierto

1ª Instancia - Acción de Tutela
Radicado: 73001-33-33-005-2021-00014-00
Accionantes: Alejandra María Calle Paba en calidad de
representante legal de Cofrades S.A.S
Demandado: Unidad de Restitución de Tierras del Tolima

es que, para la fecha en que instauró la demanda de tutela de la referencia, el proceso se encontraba de conformidad con lo manifestado por la entidad accionada, ejecutoriado y en la etapa judicial del proceso de restitución de tierras – *ya indicado en el acápite normativo-*, escenario procesal que de conformidad con los artículos 88 y 95 de la Ley 1448 de 2011 y lo indicado por la Corte Constitucional en la **Sentencia T-119-2019**, le garantiza a las partes el derecho de oposición a la solicitud de restitución.

Puesto que, el artículo 88 de la Ley 1448 de 2011 señala que en la etapa judicial las oposiciones se deberán presentar ante el juez especializado de restitución de tierras dentro de los quince (15) días siguientes a la solicitud, y que estas pueden ser efectuadas por particulares o por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, cuando la solicitud no haya sido tramitada con su intervención, o no haya actuado como solicitante, acompañándose al escrito de oposición los documentos que se quieran hacer valer como prueba de la calidad de despojado del respectivo predio, de la buena fe exenta de culpa, del justo título del derecho y las demás pruebas que pretenda hacer valer el opositor en el proceso, referentes al valor del derecho, o la tacha de la calidad de despojado de la persona o grupo en cuyo favor se presentó la solicitud de restitución o formalización.

Situación que debió evidenciar el actor, pues si bien señala desconocer lo decidido de fondo en la etapa administrativa, contaba desde el 13 de marzo de 2020, fecha en la que se le notificó el oficio de respuesta al derecho de petición e incluso a la fecha cuenta, con el conocimiento de estar facultado para actuar ante la jurisdicción especializada de restitución de tierras, pues pese a que el proceso administrativo estaba ejecutoriado, no lo estaba así el proceso judicial que de conformidad con lo informado por la entidad demandada, fue radicado tan solo hasta el 12 de noviembre de 2020.

En conclusión, la acción de tutela interpuesta respecto de la presunta vulneración a los derechos al debido proceso y defensa, no cumple con el requisito general de procedibilidad de la inmediatez, razón por la cual se impone declararla improcedente.

Ahora bien, en cuanto a la petición de amparo, relacionada con el acceso al expediente administrativo y a la Resolución Nro. RI02904 del 22 de octubre de 2019 que fue denegada por la entidad demandada, con fundamento en que están sujetas a reserva legal y constitucional, el Despacho advierte que el actor cuenta con otro medio de defensa.

En efecto, en materia de información sometida a reserva legal, el artículo 26 de la Ley 1437 de 2011, dispone:

“Insistencia del solicitante en caso de reserva. Si la persona interesada insistiere en su petición de información o de documentos ante la autoridad que invoca la reserva, corresponderá al Tribunal Administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos, si se trata de autoridades nacionales, departamentales o del Distrito Capital de Bogotá, o al juez administrativo si se trata de autoridades distritales y municipales decidir en única instancia si se niega o se acepta, total o parcialmente la petición formulada.

Para ello, el funcionario respectivo enviará la documentación correspondiente al tribunal o al juez administrativo, el cual decidirá dentro de los diez (10) días siguientes. Este término se interrumpirá en los siguientes casos:

1ª Instancia - Acción de Tutela
Radicado: 73001-33-33-005-2021-00014-00
Accionantes: Alejandra María Calle Paba en calidad de representante legal de Cofrades S.A.S
Demandado: Unidad de Restitución de Tierras del Tolima

1. Cuando el tribunal o el juez administrativo solicite copia o fotocopia de los documentos sobre cuya divulgación deba decidir, o cualquier otra información que requieran, y hasta la fecha en la cual las reciba oficialmente.
2. Cuando la autoridad solicite, a la sección del Consejo de Estado que el reglamento disponga, asumir conocimiento del asunto en atención a su importancia jurídica o con el objeto de unificar criterios sobre el tema. Si al cabo de cinco (5) días la sección guarda silencio, o decide no avocar conocimiento, la actuación continuará ante el respectivo tribunal o juzgado administrativo.

Parágrafo. El recurso de insistencia deberá interponerse por escrito y sustentado en la diligencia de notificación, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella."

Así las cosas, si la persona interesada persiste en la entrega de documentos reservados, puede interponer el recurso de insistencia ante el Tribunal Administrativo con Jurisdicción en el lugar en el que se encuentren los documentos.

De lo anterior, se infiere que, frente a los casos donde le es negado al petente la información requerida bajo el argumento de la reserva legal y constitucional, lo procedente era entablar el recurso de insistencia contemplado en el artículo 26 de la Ley 1437 de 2011 y no la acción de tutela, pues, tal y como lo advierte el Honorable Consejo de Estado en sentencia de fecha 6 de noviembre de 2020, se trata de un medio eficaz para la protección del derecho en cuanto debe resolverse en 10 días.

En dicha oportunidad el órgano de cierre contencioso, señaló¹⁹:

*"Conviene decir, además, que el recurso de insistencia es un trámite ágil, en cuanto debe resolverse en 10 días, lo que, a su vez, permite concluir que **se trata de un medio eficaz para la protección del derecho de acceso a la información y, por ende, no es necesaria la intervención del juez de tutela.***

Lo anterior quiere decir que el demandante podía ejercer el recurso de insistencia, para que el tribunal administrativo del lugar en que se encuentren los documentos determinara si era procedente o no la entrega de estos.

El actor no puede valerse de este medio excepcional para reemplazar los mecanismos establecidos en la ley para la defensa de los derechos. La tutela, se insiste, no procede cuando el interesado cuenta con otros mecanismos que el ordenamiento jurídico ha previsto para proteger eficazmente sus derechos.

*Por lo anterior, la Sala concluye que, en cuanto a la entrega de los documentos solicitados por el señor Rojas Peralta, **la acción de tutela es improcedente, porque existe otro medio para la defensa de su derecho fundamental de petición, esto es, el recurso de insistencia contra la denegación de acceso a los documentos que aquel requiere.***

En ese orden de ideas y teniendo en cuenta que dentro del proceso no se acreditó el agotamiento de dicho mecanismo ordinario, pese a que han pasado más de 10 meses, procederá el Despacho a negar por improcedente la presenta acción de tutela.

Así las cosas, en el presente caso, como se vio, la solicitud de amparo no superó el examen de los requisitos generales de procedibilidad, especialmente los de inmediatez y subsidiariedad, razón por la cual se hace improcedente, de conformidad con la norma y la jurisprudencia, efectuar un análisis de fondo respecto

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera - Subsección A, Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN, sentencia del 6 de noviembre de 2020, Radicado: 25000-23-15-000-2020-02691-01(AC), Actor: Luis Enrique Rojas Peralta, Demandado: Nación - Fiscalía General de la Nación.

1ª Instancia - Acción de Tutela
Radicado: 73001-33-33-005-2021-00014-00
Accionantes: Alejandra María Calle Pava en calidad de
representante legal de Cofrades S.A.S
Demandado: Unidad de Restitución de Tierras del Tolima

de los derechos fundamentales invocado como vulnerados, tal como lo propuso el actor.

Finalmente, y si en gracia de discusión se tomara en cuenta el argumento expuesto por la sociedad demandada frente al desconocimiento del proceso, aun cuando no es propio del debatirse en esta instancia, sería improcedente, pues cuenta hace más de 10 meses, con otros mecanismos judiciales además de los ya citados, para la defensa oportuna de sus derechos.

Así las cosas, por lo anterior, el Despacho procederá a negar por improcedente la acción de tutela instaurada.

VI. Decisión

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley

Resuelve:

PRIMERO: NEGAR POR IMPROCEDENTE la acción de tutela instaurada por la señora Alejandra María Calle Pava en calidad de representante legal de Cofrades S.A.S contra la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras Despojadas UAEGRTD, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFICAR a las partes el contenido de esta decisión, por el medio más expedito.

TERCERO: Conforme con lo previsto en el artículo 30 del Decreto- Ley 2591 de 1991 y de no ser impugnada dentro de los tres (3) días siguientes, remítase la actuación ante la Corte Constitucional, para su eventual revisión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE²⁰
EL JUEZ,

José David Murillo Garcés

²⁰ **NOTA ACLARATORIA:** La providencia se tramitó y suscribió por los canales electrónicos oficiales del Juzgado Quinto Administrativo Oral del circuito de Ibagué y de la misma manera fue firmada.