



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR

Valledupar, cuatro (4) de marzo de dos mil veinte (2020)

REF.: Acción de Tutela –Impugnación Sentencia

Demandante: RICARDO EMIRO ALVARADO BOLAÑO

Demandada: Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras  
Despojada Dirección Territorial Cesar- Guajira

Radicación: 20-001-33-33-008-2019-00437-01

Magistrado Ponente: CARLOS ALFONSO GUECHÁ MEDINA

### I. ASUNTO

Resuelve la Sala la impugnación interpuesta por el accionante contra el fallo proferido el 27 de enero de 2020, por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Valledupar, por medio del cual se niega el amparo de los derechos solicitados.

### II. ANTECEDENTES

#### 2.1. HECHOS.

Los supuestos fácticos de la acción de tutela se pueden resumir de la siguiente manera:

El accionante manifiesta que mediante Resolución de fecha 3 de diciembre de 2014, la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras- Dirección Cesar-Guajira, ordenó la inscripción del predio Las Delicias en el Registro de tierras despojadas o abandonadas.

Sostiene que, le dio a conocer a la Dirección Territorial, la situación legal y registral del predio, haciendo claridad en las inconsistencias respecto al procedimiento de clarificación de la propiedad a cargo del antiguo (INCORA) hoy, Agencias de Tierras, así como previsibles e indiscutibles reatos penales en que han incursionado los solicitantes, es decir denuncia penal por el delito de Invasión de Tierras, a efectos de que se proceda de conformidad con los artículos 198 y 199 de la Ley 1448 de 2011.

Indica que el 17 de octubre de 2019 petitionó ante la accionada, la culminación pronta y sin dilaciones de la etapa administrativa, toda vez que, es la propia Unidad de Restitución de Tierras, la que mediante el oficio adiado 20 de junio de 2019, afirma haber realizado el reparto del equipo de profesionales, correspondiéndole la presentación judicial al abogado José Iván Riveira, quien radicaría la demanda de restitución en el transcurso del mes de junio de 2019. No obstante, a la fecha no se ha presentado dicha demanda ante los jueces civiles especializados en la materia, y tampoco se ha dado respuesta íntegra y de fondo a la petición.

Señala que el predio Las Delicias debe excluirse de modo definitivo del registro de tierras despojadas o abandonadas por vía de la violencia armada dentro del conflicto armado colombiano, toda vez que el bien inmueble goza de títulos de propiedad y antecedentes registrales, anteriores a la Ley 1448 de 2011, y esto,

contradice el principal argumento de la RUT respecto a la posibilidad de incluir a los señores Almenares como agrupación de solicitantes del predio.

Dice que sobre el predio Las Delicias se ejerció posesión antes del año 1976, en consecuencia con fundamento en dicha posesión, demandó por prescripción la adquisición de su ulterior propiedad, lo que presupone una actividad procesal, en las que participaron personas indeterminadas y el Procurador Agrario, sin que existiera tacha que conllevara a la anulación del proceso, contrario sensu fue fallado favorablemente a su dueño Darío Carrillo, siendo posteriormente enajenado hasta llegar al poder y/o propiedad del ahora accionante.

Aduce, que las anteriores razones, han sido explicadas insistentemente a la URT, empero sus actuaciones han ido en contravía de la ley, la justicia, la verdad y las garantías de no repetición, pues frente a estos hechos se le ha victimizado, teniendo que afrontar el asedio de la subversión desde fines de la década de los 80 y principio del 90, perdiendo en procesos ejecutivos y mediante remate uno de sus predios.

Refiere, que le preocupa que el predio continúe inscrito mientras los solicitantes protagonizan día a día actos contrarios a la Ley, al invadir el predio, sino que también generan zozobra y violencia, impidiendo su presencia e inclusive en los ciclos de vacunación del ganado que en cantidad aproximada de 100 reses mantiene en la finca.

Expone, que la Ley 1448 señala de manera diáfana que perderán los beneficios de esa ley quienes invaden, usan u ocupen el inmueble cuya solicitud de restitución formulen, pero esta prerrogativa no ha sido de relevancia para la Unidad.

## 2.2. PRETENSIONES.

Solicita que se tutelen sus derechos fundamentales de petición y al debido proceso en el núcleo esencial del respeto a las formas propias de cada juicio y un procedimiento sin dilaciones injustificadas, para que en el término de 48 horas se dé respuesta a la petición de 17 de octubre de 2019, en el sentido de archivar de modo definitivo el procedimiento administrativo que culminó con la inscripción del predio en el Registro de Tierras Despojadas o Abandonadas, y excluir al predio Las Delicias de dicha inscripción.

## III. PROVIDENCIA IMPUGNADA

El Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Valledupar, mediante fallo del 27 de enero de 2020, negó el amparo de los derechos fundamentales pretendidos por el accionante, bajo el argumento de que mediante oficio URT-DTCG-01691 con radicado de salida DTCG2-201902553 de 26 de octubre de 2019, la entidad demandada sí dio una respuesta de fondo a la petición presentada por el actor el 17 de octubre de 2019, surtiéndose en debida forma su notificación, tal como se evidencia en el certificado de devolución expedido por la empresa de correo 472 y la copia de la constancia de notificación por aviso publicado el 12 de diciembre de 2019.

## IV. IMPUGNACIÓN

El accionante impugnó el fallo de primera instancia, manifestando que si bien es cierto la UGRTD contestó la petición adiada 17 de octubre de 2019, no menos

cierto, es que dicha petición no agota el objeto de la tutela interpuesta, ya que la acción no solo se contrae a rogar respuesta al pedimento incoado, sino también a obtener justicia, respecto a la vulneración del debido proceso.

Lo anterior, por cuanto la entidad accionada no tuvo en cuenta que el predio objeto del disenso, fue adquirido con arreglo a las leyes vigentes para el tiempo de la adjudicación por prescripción adquisitiva, en tanto si en aquel tiempo no hubo oposición de las entidades encargadas de estos fines, es decir el INCORA y el Procurador Agrario, es precisamente porque el bien en comento podía adquirirse por prescripción, por lo que mal podría anularse de facto una sentencia mediante un acto administrativo de reciente data de la Unidad de Restitución.

## V. CONSIDERACIONES

Por disposición del artículo 86 de la Constitución Política, artículos 31 y 32 del Decreto 2591 de 1991, esta Corporación tiene competencia para conocer en segunda instancia de la impugnación interpuesta contra los fallos de tutela proferidos por los jueces administrativos de esta sección del País.

El artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, consagra en el inciso segundo: "El Juez que conozca de la impugnación, estudiará el contenido de la misma cotejándola con el acervo probatorio y con el fallo (...) si a su juicio el fallo carece de fundamento procederá a revocarlo de inmediato. Si se encuentra el fallo ajustado a derecho lo confirmará..."

La acción de tutela constituye un mecanismo constitucional de carácter residual y subsidiario creado por la Constitución Política de 1991, con el fin de obtener del juez constitucional la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos se encuentren amenazados o vulnerados por la acción u omisión de una autoridad pública, o de un particular investido de funciones públicas autorizado por la Constitución o la ley.

El problema jurídico a resolver en esta segunda instancia consiste en determinar si al señor RICARDO EMIRO ALVARADO BOLAÑO, le fueron vulnerados sus derechos fundamentales, por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, con la respuesta dada a la petición presentada por el actor el 17 de octubre de 2019, pues este afirma no haber sido resuelta de fondo y de manera congruente con lo solicitado.

El derecho fundamental de petición está previsto en el artículo 23 de la Constitución Política, el cual expresa: "*Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta solución*".

La Corte Constitucional en sentencia T-12 de 25 de mayo de 1992, Magistrado Ponente Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ, indicó sobre el derecho de petición: "*se trata de uno de los derechos fundamentales cuya efectividad resulta indispensable para el logro de los fines esenciales del Estado, particularmente el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y la participación de todos en las decisiones que los afectan, así como para asegurar que las autoridades cumplan las funciones para las cuales han sido instituidas (artículo 2 de la Constitución Política)*".

La Ley 1755 de 2015, regula el derecho fundamental de petición, y en su artículo 1° dispuso la sustitución del Título II, Derecho de Petición, Capítulo I, Derecho de Petición ante las autoridades-Reglas Generales, Capítulo II Derecho de petición ante autoridades-Reglas Especiales y Capítulo III Derecho de Petición ante organizaciones e instituciones privadas, artículos 13 a 33 de la parte primera de la Ley 1437 de 2011. No obstante, conservó el término de quince (15) días, a partir de la presentación de la solicitud, como plazo para resolverla o contestarla, el artículo 14 *ibidem* quedó de la siguiente manera: “*salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción (...)*”.

El derecho de petición comprende dos momentos: el primero de los cuales consiste en la posibilidad de dirigirse respetuosamente a las autoridades, en interés general o particular y, el segundo, que dentro de un término razonable se adopte una respuesta a esa solicitud.

Sin embargo, el sentido de la decisión dependerá de la circunstancia de cada caso y, esta medida podrá ser positiva o negativa. La obligación de la administración no es acceder a la petición, sino resolverla. No se entiende vulnerado el derecho de petición cuando la autoridad responde al administrado en forma negativa, dentro de los términos que la ley señala.

La Corte Constitucional se ha pronunciado en múltiples oportunidades sobre el sentido y el alcance del derecho fundamental de petición. En sentencia T-377 de 2000<sup>1</sup> se delinearón algunos supuestos fácticos mínimos de este derecho tal y como han sido precisados en la jurisprudencia de dicha Corporación:

*“c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. Ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.”*

Con base en lo anterior, se concluye que es un criterio reiterado por la jurisprudencia constitucional<sup>2</sup> que el incumplimiento de alguno de los requisitos mencionados conlleva a la vulneración del derecho de petición, pues impide al ciudadano obtener respuesta efectiva y de fondo al requerimiento que presentó ante la entidad, que en la mayoría de los casos busca hacer efectivo otro derecho ya sea de rango legal o constitucional

Solución del caso concreto.

En el *sub examine*, el accionante pidió la protección de los derechos fundamentales de petición y debido proceso, presuntamente vulnerados por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. En síntesis, la parte actora dijo que la autoridad demandada vulneró el derecho invocado porque no le respondió de fondo la petición presentada el 17 de octubre de 2019.

En primera instancia, el Juzgado Octavo Administrativo Oral de Valledupar, negó la acción de tutela interpuesta por el señor Ricardo Emiro Alvarado Bolaño,

<sup>1</sup> Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>2</sup> T-400 de 2008.

considerando que las pruebas aportadas al expediente demuestran que la entidad demandada sí dio respuesta de fondo a lo solicitado por el actor.

Lo anterior, por cuanto habiendo solicitado el actor *"dar paso a la etapa jurisdiccional ante los jueces de restitución de tierras respecto a la solicitudes con ID 121232 y 68448..."*, la entidad accionada mediante el oficio URT-DTCG-01691 con radicado de salida DTCG2-201902553 de 26 de octubre de 2019, le indicó que *"la Dirección Territorial presentará demanda ante los Jueces Especializados en la materia en el mes de noviembre del presente año, esto debido al caudal probatorio recolectado..."*, respondiendo de esta forma la solicitud, surtiendo en debida forma la correspondiente notificación.

La anterior decisión que fue impugnada por el accionante, quien alega que si bien es cierto que la entidad dio respuesta a la petición presentada el 17 de octubre de 2019, la presente acción de tutela no se dirige solo a ello, sino también a la protección del derecho al debido proceso, vulnerado por la entidad demandada, al no tener en cuenta que el predio objeto de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas o Abandonadas, fue adquirido por prescripción adquisitiva de conformidad con las leyes vigentes, sin que para esa época el Incora y el Procurador Agrario hubieran presentado oposición, por lo que ahora mal podría anularse de facto una sentencia, mediante un acto administrativo expedido por la URT.

Pues bien, se advierte que en el expediente se encuentra el escrito dirigido al Director Territorial Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas- Dirección Cesar- Guajira, en el que el señor Ricardo Emiro Alvarado Bolaño, pidió se diera paso a la instancia jurisdiccional ante los jueces de restitución de tierras, atendiendo a que han transcurrido cerca de 6 años desde la inscripción del bien inmueble Las Delicias en el Registro de Tierras Despojadas, lo que le ha generado perjuicios, por cuanto tal acto es permisivo para que los solicitantes incursionen ilegal y violentamente al predio (fls. 10-14).

Asimismo, se observa que la entidad demandada, en atención a la solicitud presentada por el actor expidió el oficio URT- DTCG -01691 de 29 de octubre de 2019, por medio del cual le informa lo siguiente:

*"En atención a lo solicitado y como es de conocimiento las solicitudes individualizadas con los IDS: 121232 y 68448, fueron inscritas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, por tal motivo la Dirección Territorial presentará demanda ante los Jueces Especializados en la materia en el mes de noviembre del presente año, esto debido al caudal probatorio recolectado".<sup>3</sup>*

La anterior respuesta fue debidamente puesta en conocimiento al interesado, pues en el escrito de impugnación se pronuncia al respecto.

De conformidad con las anteriores circunstancias, encuentra la Sala acorde a lo decidido por el *a quo* que, *en el presente caso no se avizora* amenaza o daño al derecho fundamental de petición invocado, pues contradictorio a lo afirmado por el accionante, aun en desarrollo de la primera instancia de este trámite constitucional la entidad demandada, demostró haber dado respuesta de fondo a la petición presentada por Ricardo Emiro Alvarado Bolaño.

<sup>3</sup> Ver folio 35 de expediente.

Al respecto, resulta preciso mencionar que la Corte Constitucional en varias oportunidades, ha hecho referencia acerca de los componentes conceptuales básicos del derecho de petición precisando, lo siguiente:

*“Abundante ha sido la jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación con la naturaleza, alcance e importancia de este derecho fundamental, cuyo núcleo esencial puede concretarse en dos aspectos: i) en una pronta respuesta por parte de la autoridad ante la cual ha sido elevada la solicitud y, ii) en una respuesta de fondo a la petición planteada, sin importar que la misma sea favorable o desfavorable a los intereses del peticionario.*

*Ha de entenderse, entonces, que existe vulneración del núcleo esencial de este derecho, cuando la entidad correspondiente no emite una respuesta en un lapso que, en los términos de la Constitución, se ajuste a la noción de “pronta resolución” o, cuando la supuesta respuesta se limita a evadir la petición planteada, al no dar una solución de fondo al asunto sometido a su consideración.”*

Al respecto, se debe precisar que una situación distinta es la que el accionante plantea en esta instancia, referente a que lo realmente pretendido consiste en que, se revoque el acto mediante el cual la URT ordenó la inscripción del bien inmueble Las Delicias en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, alegando una serie de circunstancias que según su decir, invalidan dicha decisión y vulneran sus derechos fundamentales.

Frente a lo anterior, no puede el Juez constitucional hacer un pronunciamiento de fondo, pues sería invadir las esferas de su competencia, teniendo en cuenta que el actor cuenta o contó con otros mecanismos administrativos y judiciales para cuestionar la decisión de la Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas de inscribir en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, el predio denominado “Las Delicias”, ubicado en el corregimiento de Caracolí, municipio de Valledupar, identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 190-25949, contenida en la Resolución No. 1488 de 14 de noviembre de 2014.

Al respecto, se recuerda que la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la Sentencia T-514 de 2003 estableció que en principio, la acción de tutela no constituye el medio adecuado para controvertir las actuaciones administrativas, puesto que para ello están previstas las acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Al respecto, concluyó lo siguiente:

*“En ese escenario, la acción de tutela cabría como mecanismo transitorio de protección de los derechos fundamentales cuando quiera que esperar a la respuesta de la jurisdicción contenciosa administrativa pudiese dar lugar a un perjuicio irremediable. Al respecto se establecido: “La Corte concluye (i) que por regla general, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, como quiera que existen otros mecanismos tanto administrativos como judiciales para su defensa; (ii) que procede la acción de tutela como mecanismo transitorio contra las actuaciones administrativas cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable; y (iii) que solamente en estos casos el juez de tutela podrá suspender la aplicación del acto administrativo (artículo 7 del Decreto 2591 de 1991) u ordenar que el*

*mismo no se aplique (artículo 8 del Decreto 2591 de 1991) mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.”*

*A su vez la Corte en sentencia T-161 de 2009, ha indicado que la procedencia del amparo está sujeta a que el actor acredite sumariamente las razones por las cuales el medio judicial ordinario es ineficaz para lograr la protección inmediata de los derechos fundamentales presuntamente afectados. En este sentido observa la Sala, que el demandante no señala por qué, en su momento, no acudió al mecanismo judicial ordinario ni por qué se hace imperativo desestimar la vía usual por la cual se ventila este tipo de controversias.*

*A lo cual la Corte Constitucional en muchas ocasiones ya ha sostenido que es cierto que el trámite de la acción de tutela es más rápido que el de otras acciones judiciales, pero si este fuera un criterio para la procedibilidad de la acción de tutela, todos los procesos terminarían tramitándose por esa vía, desconociendo su finalidad de mecanismo subsidiario y residual.* (Subrayas propias).

De conformidad con lo anterior, se advierte que la jurisdicción ordinaria tiene previsto como mecanismo de defensa el medio de control de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho que se encuentran consagrados en los artículos 137 y 138 de la Ley 1437 de 2011, lo que significa que la parte actora tenía a su disposición dichos medios de control contenciosos administrativos, de lo que no existe prueba dentro del expediente se hubieran utilizado, luego de haber agotado la vía administrativa interponiendo los recursos procedentes en contra de la resolución en la que se decidió inscribir la solicitud de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, presentada por el predio en mención.

Por lo tanto, en este caso en concreto ante la existencia de mecanismos más idóneos para que el actor pueda lograr el reconocimiento de los derechos que aduce fueron vulnerados con la expedición del acto administrativo proferido por la UAEGRT despojadas Territorial Cesar Guajira, surge con toda claridad la inviabilidad del amparo invocado, toda vez que el accionante no demostró que el medio de control administrativo no era eficaz para resolver la cuestión puesta en conocimiento en el presente trámite constitucional. Tampoco se advierte que los hechos que dieron origen a la queja generen en cabeza del señor Alvarado Bolaño un perjuicio con el carácter de irremediable, pues no lo demostró.

En este punto, es necesario resaltar que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dotó a todos los ciudadanos de una serie de herramientas tendientes a garantizar la tutela judicial efectiva, pues en su artículo 229 y siguientes, introdujo diversas medidas cautelares con la suficiente envergadura para precaver el efecto útil de la sentencia que ponga fin al litigio ordinario.

Se insiste entonces, que la acción de tutela es subsidiaria en razón a que su procedencia está sometida al agotamiento de los medios ordinarios y extraordinarios de defensa por el accionante o a la demostración de su inexistencia. En tal sentido, se reitera que la Corte Constitucional ha señalado que: *“Es, en efecto, un mecanismo judicial de origen constitucional de evidente carácter residual que está previsto para asegurar la tutela efectiva y sustancia de los derechos constitucionales fundamentales, pues solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial (...). Se establece así un*

sistema complementario de garantía de aquellos derechos constitucionales fundamentales (...)"<sup>4</sup>.

Igualmente, la Corte Constitucional ha sostenido que deben agotarse los recursos ordinarios de defensa, toda vez que la tutela no fue creada ni destinada a suplir los procedimientos ordinarios ni para enmendar los errores o descuidos de las partes en el proceso, así "(...) la Corte ha sostenido, de manera reiterada, que la acción de tutela es improcedente cuando con ella se pretenden sustituir mecanismos ordinarios de defensa que, por negligencia, descuido o incuria de quien solicita el amparo constitucional, no fueron utilizados a su debido tiempo"<sup>5</sup>.

Así las cosas, esta Sala observa que en el presente asunto constitucional el accionante pretermitió agotar los mecanismos ordinarios y expeditos que tenía para controvertir el acto administrativo emitido por la UAEGRT, por lo tanto, al incumplirse con uno de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela, como lo es el de la subsidiariedad, esta Sala confirmará el fallo estudiado.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Cesar administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia impugnada, esto es, la proferida el día 27 de enero de 2020, por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Valledupar, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, remítase el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión.

TERCERO: Cópiese, notifíquese a las partes o intervinientes por el medio más expedito y eficaz, personalmente, vía fax o por telegrama, y envíese copia de esta decisión al Juzgado de origen. Cúmplase.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha, según Acta No. 019.

  
DORIS PINZÓN AMADO  
Magistrada

  
CARLOS ALFONSO GUECHÁ MEDINA  
Magistrado

  
JOSÉ ANTONIO APONTE OLIVELLA  
Presidente

<sup>4</sup> Sentencia T-134 de 1994.

<sup>5</sup> Sentencia T-567 de 1998.