El siguiente es el documento presentado por el Magistrado Ponente que sirvió de base para proferir la providencia dentro del presente proceso. El contenido total y fiel de la decisión debe ser verificado en la respectiva Secretaría.

**TEMAS: DEBIDO PROCESO / TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO / NO INCLUSIÓN EN EL REGISTRO DE TIERRAS DESPOJADAS Y ABANDONADAS FORZOSAMENTE / CARÁCTER RESIDUAL DE LA ACCIÓN CONSTITUCIONAL.**

… la acción de tutela es un instrumento procesal de trámite preferente y sumario, establecido por el artículo 86 de la Carta Política de 1991, con el objeto de que las personas, por sí mismas o a través de apoderado o agente oficioso, puedan reclamar ante los jueces la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados de violación por la acción u omisión de cualquiera autoridad pública, o de los particulares, en los casos previstos por el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991. (…)

Es obligación del juez que estudia la procedencia de la acción de tutela, tener en cuenta que es un mecanismo sumario y preferente creado para la protección de los derechos fundamentales, que se caracteriza por tener un carácter residual o supletorio, obedeciendo a la necesidad de preservar las competencias atribuidas por el legislador a las diferentes autoridades judiciales a partir de los procedimientos ordinarios o especiales, en los que también se protegen derechos de naturaleza constitucional. Por lo anterior, el recurso de amparo no puede convertirse en un mecanismo alternativo, sustitutivo, paralelo o complementario de los diversos procedimientos judiciales, salvo que dichas vías sean ineficaces, inexistentes o se configure un perjuicio irremediable. (…)

… el amparo solicitado resulta improcedente, pues como reiteradamente lo ha sostenido la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, en principio las controversias en torno de la legalidad de las decisiones de la administración, deben discutirse ante la jurisdicción correspondiente, sin que sea viable pretender sustituirlos por este mecanismo extraordinario habida cuenta de su carácter subsidiario…

**TRIBUNAL SUPERIOR DE PEREIRA**

Sala Civil Familia Unitaria

Magistrado Ponente:

**EDDER JIMMY SÁNCHEZ CALAMBÁS**

Pereira, doce (12) de febrero de dos mil diecinueve (2019)

Acta Nº 048 de 12-02-2019

Expediente: 66170-31-03-001-**2018-00183-01**

**I. ASUNTO**

Decide la Sala la impugnación formulada por la señora GLORIA INÉS ORTIZ GARCÍA, contra la sentencia proferida el 22 de noviembre de 2018, mediante la cual el Juzgado Civil del Circuito de Dosquebradas, resolvió la acción de tutela que formuló contra la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS –UAEGRTD-.

**II. ANTECEDENTES**

1. La accionante, promovió el amparo constitucional por considerar que la entidad accionada vulnera sus derechos al debido proceso, igualdad y demás derechos como víctima del conflicto armado.

2. Señaló como sustento de su reclamo, en síntesis, lo siguiente:

2.1. Tal como lo manifestó ante la Unidad de Restitución de Tierras, se vio obligada a desplazarse de la vereda Pekín del municipio de Samaná, predio denominado La Torre (Indostán y Los Espejos).

2.2. Durante los años 2002 al 2006, tuvo varios agregados en la finca, ya que por su condición de mujer y debido a que era concejal de su municipio, debía dividir sus actividades entre estar en el predio y cumplir sus funciones como edil.

2.3. En el año 2007 ya había sido declarada objetivo militar, situación que generó su desplazamiento y ante el temor de que los grupos armados al margen de la ley se posesionaran de la finca, o fuera desmantelada, realizó un contrato de comodato con su primo, pero jamás percibió ingresos por concepto de arrendamiento o de la administración de la misma, durante alrededor de 10 años. Tenía 70 cabezas de ganado, las cuales se vio obligada a vender cuando empezaron las amenazas.

2.4. Durante el transcurso de esos años y a raíz del desplazamiento del cual fue víctima, dejó de percibir por concepto de ingresos con el negocio del ganado alrededor de $17.000.000 anuales y del caucho $5.000.000, valores para el año 2007.

2.5. A partir del 2007 que dejó el comodatario perdió todo vínculo con el predio, lo único que tenía era el dominio, porque los demás atributos como el uso, goce y disfrute jamás existieron.

2.6. Pese a que toda esta situación fue expuesta en el recurso de reposición interpuesto ante la Unidad de Restitución de Tierras, mediante la resolución RV 01534 del 13 de agosto de 2018, confirmaron la resolución RV 01870 y decidieron no iniciar el estudio formal de su caso.

3. Pide, conforme a lo relatado, se ordene a la entidad accionada dejar sin efecto las resoluciones RV 01870 del 28 de noviembre de 2017 y RV 01534 del 13 de agosto de 2018; e, iniciar el estudio formal de su caso, incluyéndola en el REGISTRO ÚNICO DE TIERRAS DESPOJADAS Y ABANDONADAS POR LA VIOLENCIA, con el fin de tener acceso a la reparación integral.

4. Correspondió el conocimiento del amparo constitucional al Juzgado Civil del Circuito de Dosquebradas, quien le impartió el trámite legal, vinculando a la Dirección General, la Dirección de Reparación, la Dirección de Gestión Social y Humanitaria, la Dirección Técnica de Registro y Gestión de la Información y la Secretaría General de la “UARIV” (fl. 48 cd. Ppal.). Posteriormente vinculó a la DIRECCIÓN TERRITORIAL VALLE DEL CAUCA – EJE CAFETERO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS –UAEGRTD- (fl. 63 id.).

4.1. El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la UARIV, informó que, respecto a la solicitud de inscripción en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, esa unidad no tiene dentro de sus competencias dicha materia, siendo un trámite exclusivo de la Unidad de Restitución de Tierras y prueba de ello es el acto administrativo proferido por esa entidad y aportado al expediente. Pide despachar desfavorablemente o negar las peticiones incoadas, pues ha realizado, dentro del marco de su competencia, todas las gestiones necesarias para cumplir los mandatos legales y constitucionales, evitando que se vulneren o pongan en riesgo los derechos fundamentales de la accionante. (fls. 54-56 id.).

4.2. La Directora Territorial Valle del Cauca – Eje Cafetero de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS –UAEGRTD-, hizo un recuento de la actuación administrativa adelantada por esa entidad en el caso de la accionante y un análisis sobre la resolución RV 01870 del 28 de noviembre de 2017. Pidió tener en cuenta que el principio de la subsidiariedad de la acción de tutela se está quebrantando por parte de la accionante, pues prefirió este mecanismo constitucional antes de acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa para demandar en control de nulidad y restablecimiento del derecho el acto administrativo antes referido. Actualmente la señora Ortiz se encuentra en posesión de los predios “Indostán” y “Los Espejos”, los explota económicamente y nadie le disputa o discute su propiedad, por lo tanto, el inicio y desarrollo de la acción contenciosa, independientemente del tiempo que pueda durar, bajo ninguna perspectiva violaría o quebrantaría los derechos fundamentales de la actora. Solicita declarar improcedente el amparo, pues no ha vulnerado derecho fundamental alguno. (fls. 66-69 id.).

**III. LA SENTENCIA IMPUGNADA**

La profirió el Juzgado Civil de Circuito de Dosquebradas, autoridad judicial que “negó por improcedente” el amparo constitucional invocado al concluir que la accionante cuenta con un mecanismo judicial ordinario, eficaz e idóneo, ante la jurisdicción contencioso administrativa, donde tiene la posibilidad de ejercer las acciones y los recursos pertinentes. Además, de no existir un perjuicio irremediable. (fls. 70-73 id.).

**IV. LA IMPUGNACIÓN**

El fallo fue impugnado por la accionante con similares argumentos a los expuestos en su escrito de tutela. (fls. 83-87 id.).

**V. CONSIDERACIONES**

1. Esta Corporación es competente para conocer de la impugnación, toda vez que es el superior funcional de la autoridad judicial que profirió el fallo atacado.

2. De conformidad con lo hasta ahora expuesto, corresponde a la Sala resolver si la DIRECCIÓN TERRITORIAL VALLE DEL CAUCA – EJE CAFETERO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS –UAEGRTD-, vulneró los derechos invocados por la accionante, al no incluirla en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

3. Es suficientemente conocido que la acción de tutela es un instrumento procesal de trámite preferente y sumario, establecido por el artículo 86 de la Carta Política de 1991, con el objeto de que las personas, por sí mismas o a través de apoderado o agente oficioso, puedan reclamar ante los jueces la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados de violación por la acción u omisión de cualquiera autoridad pública, o de los particulares, en los casos previstos por el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.

4. Este mecanismo de protección es de carácter residual y subsidiario porque solo procede cuando el afectado no disponga de otro medio judicial de salvaguarda, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

5. Es obligación del juez que estudia la procedencia de la acción de tutela, tener en cuenta que es un mecanismo sumario y preferente creado para la protección de los derechos fundamentales, que se caracteriza por tener un carácter residual o supletorio, obedeciendo a la necesidad de preservar las competencias atribuidas por el legislador a las diferentes autoridades judiciales a partir de los procedimientos ordinarios o especiales, en los que también se protegen derechos de naturaleza constitucional. Por lo anterior, el recurso de amparo no puede convertirse en un mecanismo alternativo, sustitutivo, paralelo o complementario de los diversos procedimientos judiciales, salvo que dichas vías sean ineficaces, inexistentes o se configure un perjuicio irremediable. En relación con este último, se configura cuando existe el riesgo de que un bien de alta significación objetiva protegido por el orden jurídico o un derecho constitucional fundamental sufra un menoscabo. En ese sentido, el riesgo de daño debe ser inminente, grave y debe requerir medidas urgentes e impostergables. De tal manera que la gravedad de los hechos exige la inmediatez de la medida de protección.

6. La Corte Constitucional en su sentencia C-715 de 2012, señaló:

“*(b) En este mismo sentido, considera la Corte que la inscripción en el registro de tierras despojadas, no viola el acceso a la justicia y el debido proceso, por cuanto dicha inscripción que se encuentra a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD), no queda al arbitrio y discrecionalidad de esa Unidad, tal y como alegan los demandantes. Así, la UAEGRTD no puede obrar en ningún momento de manera discrecional ni arbitraria, lo cual es un supuesto de los demandantes, ya que tiene que respetar la Constitución y la ley, así como el procedimiento, los criterios y términos fijados para dicha inscripción. Y en todo caso, a las víctimas les asiste el pleno derecho de realizar el seguimiento y controvertir las actuaciones surtidas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas.*

*De esta manera, la inscripción en el Registro de Tierras no es un acto discrecional, pues si la Unidad decide no inscribir el inmueble, esa es una medida que debe tener un sustento, y, en todo caso, el rechazo de la inscripción es un acto administrativo que puede controvertirse. Además, la decisión de la Unidad no es constitutiva de un derecho, es tan sólo un requisito de carácter procedimental para hacer uso de la vía judicial especial de transición.*

*Así las cosas, ante la negativa de la Unidad Administrativa de incluir en el registro a determinado predio, la víctima cuenta con mecanismos de defensa para controvertir o impugnar dicha decisión y poder acceder al procedimiento establecido por la Ley para la restitución de sus derechos, de manera que este registro como requisito de procedibilidad, no constituye tampoco por ese motivo, un obstáculo de acceso a la justicia de las víctimas, tal y como lo afirman los demandantes.*”[[1]](#footnote-1) (Subrayas de esta Sala)

**VI. CASO CONCRETO**

1. Del examen de las pruebas que obran en el expediente se puede establecer que, mediante Resolución No. RV 01870 del 28 de noviembre de 2017, se resolvió no incluir a la señora GLORIA INÉS ORTIZ GARCÍA, en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente; decisión frente a la cual interpuso recurso de reposición, decidido con la resolución No. RV 01534 del 13 de agosto de 2018, que confirmó la decisión inicial (fls. 1-5 y 11-15 id.).

2. En relación con la inconformidad de la peticionaria, basta decir que el amparo solicitado resulta improcedente, pues como reiteradamente lo ha sostenido la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, en principio las controversias en torno de la legalidad de las decisiones de la administración, deben discutirse ante la jurisdicción correspondiente, sin que sea viable pretender sustituirlos por este mecanismo extraordinario habida cuenta de su carácter subsidiario, este no es el escenario para debatirlas. Ciertamente, ha sido reiterativa la doctrina de la Sala de Casación Civil en señalar que:

*“(…) las controversias en torno de la legalidad de los actos administrativos deben ser discutidas ante la jurisdicción correspondiente, no siendo viable pretender sustituir ese trámite por este mecanismo especial de amparo de las prerrogativas inherentes a las personas, pues desnaturaliza la acción constitucional consagrada en el artículo 86 de la Carta Política, pues en modo alguno puede servir de medio para ventilar controversias que no se han puesto previamente en conocimiento de la jurisdicción respectiva, habida cuenta de su carácter subsidiario”* (sentencia de 23 de agosto de 2011, exp. 11001-22-03-000-2011-00942-01).

Razón por la cual se ha concluido que:

*“(…) quien a este medio acude, debe recorrer primero las vías procesales que las leyes establecen para cada tipo de pretensión en los niveles y ante los funcionarios propios de cada especialidad del orden jurisdiccional; y allí subyace sin duda una finalidad de alto valor institucional que la Constitución misma prohíbe subestimar, la cual en esencia consiste en permitirle a las autoridades cumplir las funciones que la misma ley les asigna, según sea la materia sobre la cual versa un determinado conflicto” (sentencia de 23 de agosto de 2011, exp. 13001-2213-000-2011-00168-02).*

3. La acción de tutela, si es que se quisiera con ella atacar los actos administrativos que decidieron no incluir a la accionante en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, ya se dijo es improcedente, pues para controvertir estos actos de carácter particular y concreto están previstas las acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

4. Además, si bien es cierto que la accionante interpuso recurso de reposición, contra la resolución que negó el reconocimiento deprecado, el solo cumplimiento de esa actuación no da vía para que se resuelvan sus pretensiones por el mecanismo expedito de la tutela.

5. Ahora, si la solicitud de amparo fuese estudiada como un mecanismo transitorio en procura de evitar la consumación de un perjuicio irremediable, la misma también se torna improcedente.

En criterio de la Sala, en este caso no se demostró cómo la supuesta vulneración de los derechos fundamentales invocados por la accionante, al no haber sido incluida en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, resulta inminente y grave, que amerite su protección de manera inmediata.

6. Encuentra la Sala que acertó el funcionario judicial de primer grado al considerar improcedente el amparo, ya que la accionante cuenta con otros medios judiciales en la jurisdicción ordinaria para obtener lo que pretende sea resuelto por esta vía, además de no haber demostrado la existencia de un perjuicio irremediable que dé lugar a su procedencia como mecanismo transitorio.

7. Así las cosas, se confirmará la sentencia impugnada, pero estima esta judicatura necesario hacer una aclaración sobre la parte resolutiva, en cuanto a que la acción de tutela es improcedente por incumplirse el citado presupuesto de la subsidiariedad y no “Negar por improcedente”, por lo que se modificará en ese sentido el fallo.

**VII. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión Civil Familia del Tribunal Superior de Pereira, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**RESUELVE:**

**Primero:** CONFIRMAR la sentencia proferida el 22 de noviembre de 2018, por el Juzgado Civil del Circuito de Dosquebradas, dentro de la presente acción de tutela, por lo indicado en la parte motiva, pero se MODIFICA el ordinal primero, en el sentido de DECLARAR IMPROCEDENTE el amparo constitucional.

**Segundo:** Notifíquese esta decisión a los interesados por el medio más expedito posible (Art. 5o., Dto. 306 de 1992).

**Tercero:** Remítase el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

Notifíquese y cúmplase

Los Magistrados,

**EDDER JIMMY SÁNCHEZ CALAMBÁS**

**JAIME ALBERTO SARAZA NARANJO CLAUDIA MARÍA ARCILA RÍOS**

(Con ausencia justificada)

1. Sentencia C-715 de 2012. [↑](#footnote-ref-1)