

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS

PUBLICACIÓN TUTELA

RADICADO: 18001318700220220023300

**ACCIONANTE: AURA JULIA REALPE OLIVA, EN CALIDAD DE PROCURADORA 14 JUDICIAL II EN
RESTITUCIÓN DE TIERRAS**

Bogotá, 30 de noviembre de 2022

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas UAEGRTD, hace saber que con ocasión de la acción de tutela rad: 18001318700220220023300 interpuesta la doctora AURA JULIA REALPE OLIVA, en calidad de Procuradora 14 Judicial II en Restitución de Tierras, cuyo conocimiento correspondió al JUZGADO SEGUNDO DE EJECUCIÓN DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD DE FLORENCIA CAQUETÁ fue admitida mediante auto del veintiocho (28) de noviembre de dos mil veintidós (2022), teniendo en cuenta lo anterior el despacho dispuso el numeral tercero del auto admisorio, lo siguiente:

“TERCERO.- REQUERIR a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS-DIRECCIÓN TERRITORIAL CAQUETÁ- para que publiquen en la página web de la entidad la existencia de la presente acción y remitan a los correos electrónicos de los interesados que se encuentren en el expediente que se ha ordenado vincular y les informen la existencia de esta acción.”

Para tales efectos se publica en la página electrónica de la entidad, acatando lo solicitado por el JUZGADO SEGUNDO DE EJECUCIÓN DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD DE FLORENCIA CAQUETÁ. el día (30) de noviembre de 2022.



Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad Florencia, Caquetá

REF:	ACCIÓN DE TUTELA
Accionante:	AURA JULIA REALPE OLIVA
Accionada:	MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL-UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION DE RESTITUCION DE TIERRAS DESPOJADAS-DIRECCION TERRITORIAL CAQUETA-.
Radicación:	180013187002202200233-00

Florencia, veintiocho (28) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

La doctora **AURA JULIA REALPE OLIVA**, en su calidad de Procuradora Judicial 14 Judicial II de Restitución de Tierras de Cali, interpone acción de tutela en contra de la **MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL - UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION DE RESTITUCION DE TIERRAS DESPOJADAS-DIRECCION TERRITORIAL CAQUETA-**.

PARA RESOLVER SE CONSIDERA

Revisada la solicitud que nos ocupa encontramos que la misma reúne los requisitos formales para su trámite según se señala en el artículo 14 del Decreto 2591 de 1991 y por lo demás es este Juzgado el competente a voces del artículo 86 de la Constitución Política, 37 del Decreto en mención y por haber sido repartida a este Despacho.

De conformidad con el artículo 3º del primer Decreto en cita, esto es atendiendo a los principios de publicidad, prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad y eficacia se ordenarán desde ya las pruebas que el Despacho considera necesarias, conducentes y procedentes para el esclarecimiento de los hechos en que funda su petición la accionante.

Además, se dispondrá vincular al contradictorio al señor **LUIS ALBERTO POLO PLAZAS, MARTHA INES MADRIGAL** y los **posibles terceros con intereses**, toda vez que sus intereses pueden ser afectados con la decisión que se adopte en la presente acción de amparo, por lo que se requerirá a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION DE RESTITUCION DE TIERRAS DESPOJADAS-DIRECCION TERRITORIAL CAQUETA-** para que publiquen en la página web de la entidad la existencia de la presente acción y remitan a los correos electrónicos de los interesados que se encuentren en el expediente que se ha ordenado vincular y les informen la existencia de esta acción.

Por lo expuesto, el Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Florencia, Caquetá,

R E S U E L V E:



Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad Florencia, Caquetá

PRIMERO. - ADMITIR la solicitud de tutela instaurada por la doctora **AURA JULIA REALPE OLIVA**, identificada con la cédula de ciudadanía N° 30.734.977, en contra de la **MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL- UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION DE RESTITUCION DE TIERRAS DESPOJADAS-DIRECCION TERRITORIAL CAQUETA-**.

SEGUNDO. – VINCULAR al presente trámite constitucional al **LUIS ALBERTO POLO PLAZAS, MARTHA INES MADRIGAL** y los **posibles terceros con intereses**, por cuanto sus intereses pueden ser afectados con la decisión que se adopte en la presente acción de amparo.

TERCERO.- REQUERIR a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION DE RESTITUCION DE TIERRAS DESPOJADAS-DIRECCION TERRITORIAL CAQUETA-** para que publiquen en la página web de la entidad la existencia de la presente acción y remitan a los correos electrónicos de los interesados que se encuentren en el expediente que se ha ordenado vincular y les informen la existencia de esta acción.

CUARTO. - DECRETAR las siguientes pruebas:

I.- DE LA PARTE ACCIONANTE:

Ténganse como pruebas los documentos aportados por la parte actora para ser valorados en su oportunidad legal.

II. DE OFICIO.

Con las facultades oficiosas consagradas en el artículo 170 del Código General del Proceso, se decretan las siguientes pruebas:

Solicítese a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION DE RESTITUCION DE TIERRAS DESPOJADAS-DIRECCION TERRITORIAL CAQUETA-**, **LUIS ALBERTO POLO PLAZAS, MARTHA INES MADRIGAL** y los **posibles terceros con intereses** se sirva pronunciarse respecto a la situación fáctica que da lugar a la interposición de acción de tutela, allegando las pruebas que considere pertinentes para ejercer su derecho de defensa.

QUINTO. - De conformidad con lo regulado en el artículo 19 del Decreto 2591 de 1991, se concede a la entidad accionada el término de dos (02) días para que rinda el informe solicitado, advirtiéndole que su omisión injustificada conllevará a la aplicación de lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto en mención.



Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad Florencia, Caquetá

SEXTO. – COMUNÍQUESE esta providencia por el medio más eficaz a la accionante y entidad accionada.

CÚMPLASE

DIANA CAROLINA ARISTIZABAL TEJEIRO
Juez

AP

Firmado Por:
Diana Carolina Ariztizabal Tejeiro
Juez
Juzgado De Circuito
Ejecución De Penas Y Medidas
Florencia - Caqueta

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **2abcfdbbf60b7f00471072bb8f3178a58766c6540830568099e4304534d886b2**

Documento generado en 28/11/2022 09:00:53 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>



Santiago de Cali, 25 de noviembre de 2022

Señor
JUEZ DEL CIRCUITO DE CAQUETA
Reparto

Asunto. Acción de Tutela
Accionante Procuradora 14 Judicial II en Restitución de Tierras Cali
Accionada Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de
 Tierras Despojadas – Territorial Caquetá

En mi condición de agente del Ministerio Público, en ejercicio del mandato constitucional establecido en el artículo 277-7 de la Constitución Política, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 24, 26, 37 y 38 del Decreto Ley 262 de 2000 y lo señalado en los artículos 86 literal d y 119 parágrafo 2 de la Ley 1448 de 2011, acudo a su despacho de manera respetuosa para formular la presente acción de tutela en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – Territorial Caquetá, en los siguientes términos:

I. PARTES Y NOTIFICACIONES

1. Autoridad Accionada:

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – Dirección Territorial Caquetá, la cual puede ser notificada al correo electrónico: atencionalciudadano@restituciondetierras.gov.co.

2. Accionante

Aura Julia Realpe Oliva identificada con cédula de ciudadanía No. 30734977 y Tarjeta Profesional No. 55861 del Consejo Superior de la Judicatura, Procuradora 14 Judicial II Restitución de Tierras de Cali, con dirección de notificaciones en la

Procuraduría 14 Judicial II Restitución de Tierras de Cali
Carrera 11 No. 5-54 Oficina 301, Edificio Bancolombia
Correo Electrónico ajrealpeo@procuraduria.gov.co



calle 11 No. 5-54 Oficina 301 Edificio Bancolombia Cali Valle del Cauca, correo electrónico institucional ajrealpeo@procuraduria.gov.co.

II. JUEZ COMPETENTE

Los Jueces Categoría Circuito son competentes para conocer de la presente acción de tutela de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° del Decreto 333 de 2021 que modificó el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, en los siguientes términos:

“Artículo 1°. Modificación del artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1069 de 2015. Modifícase el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, el cual quedará así:

Artículo 2.2.3.1.2.1. Reparto de la acción de tutela. Para los efectos previstos en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, conocerán de la acción de tutela, a prevención, los jueces con jurisdicción donde ocurriere la violación o la amenaza que motivare la presentación de la solicitud o donde se produjeran sus efectos, conforme a las siguientes reglas: (...)

2 Las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad, organismo o entidad pública del orden nacional serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, a los Jueces del Circuito o con igual categoría.”

III. LEGITIMACIÓN POR ACTIVA

La Procuraduría General de la Nación como interviniente dentro del proceso de restitución de tierras por disposición expresa el literal d) del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, está plenamente legitimada para formular la acción de amparo, en defensa del orden jurídico y del patrimonio público, según el claro mandato del artículo 277 constitucional que señala que la Procuraduría



General de la Nación, por medio del Procurador General o de sus delegados y agentes del Ministerio Público, tiene entre otras las siguientes funciones:

- 1.-Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad.
- 2.-Defender los intereses de la sociedad.
- 3.-Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales cuando sea necesario en defensa del orden jurídico o de los derechos y garantías fundamentales.

La disposición igualmente señala que en cumplimiento de sus funciones la Procuraduría constitucionalmente está facultada para interponer las acciones que considere necesarias, incluyendo la acción de tutela regulada por el Decreto 1382 de 1991.

Por su parte, el artículo 38 del Decreto 262 de 2000 consagra expresamente la competencia de los Procuradores Judiciales para interponer acciones de tutela, al indicar que entre las Funciones preventivas y de control de gestión.

“...Los procuradores judiciales tienen las siguientes funciones preventivas y de control de gestión: 1. Interponer las acciones populares, de tutela, de cumplimiento, de nulidad de actos administrativos y nulidad absoluta de los contratos estatales, y las demás que resulten conducentes para asegurar la defensa del orden jurídico, en especial las garantías y los derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos o del ambiente o el patrimonio público”

La legitimidad de la Procuraduría General de la Nación, a través de sus delegados y agentes del Ministerio Público, para interponer acciones de tutela en defensa de los derechos fundamentales o de la protección del interés público ha sido reconocida en varias sentencias por la Corte Constitucional, como se evidencia en la Sentencia T-176 de 2011, al señalar: *“La jurisprudencia ha considerado que se configura la legitimación en la causa, por activa, en los siguientes casos: (i) cuando la tutela es ejercida directamente y en su propio nombre por la persona afectada en sus*



derechos; (ii) cuando la acción es promovida por quien tiene la representación legal del titular de los derechos, tal como ocurre, por ejemplo, con quienes representan a los menores de edad, los incapaces absolutos, los interdictos y las personas jurídicas; (iii) también, cuando se actúa en calidad de apoderado judicial del afectado, “caso en el cual el apoderado debe ostentar la condición de abogado titulado y al escrito de acción se debe anexar el poder especial para el caso o en su defecto el poder general respectivo”; (iv) igualmente, en los casos en que la acción es instaurada como agente oficioso del afectado, debido a la imposibilidad de éste para llevar a cabo la defensa de sus derechos por su propia cuenta, como sucede, por ejemplo, con un enfermo grave, un indigente, o una persona con incapacidad física o mental. Finalmente, (v) **la acción de tutela puede ser instaurada a nombre del sujeto cuyos derechos han sido amenazados o violados, por el Defensor del Pueblo, los personeros municipales y el Procurador General de la Nación, en el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales.**” (Negrillas agregadas).

La Corte Constitucional inclusive enfatizó en la sentencia T-293-13 que:

“... **La intervención de los agentes del Ministerio Público está fundada en las competencias constitucionales de la Procuraduría General de la Nación, la interposición de la acción de tutela para la protección del debido proceso y del acceso a un recurso judicial efectivo sólo cabría frente a la víctima colectiva abstracta.**

Si bien el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, no menciona expresamente la posibilidad de que la Procuraduría General de la Nación, interponga acciones de tutela para proteger derechos ajenos abstractos, el artículo 277 de la Carta sí le otorga al Ministerio Público una amplia competencia para intervenir en cualquier proceso, con el fin de cumplir sus funciones constitucionales. En efecto, el artículo 277 Superior establece,

“ARTICULO 277. El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones: (...)”



2. Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo.
3. Defender los intereses de la sociedad. (...)
7. Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales. (...)

Para el cumplimiento de sus funciones la Procuraduría tendrá atribuciones de policía judicial, y podrá interponer las acciones que considere necesarias”.

De la norma constitucional transcrita surge con claridad que la Constitución no sólo otorgó a la Procuraduría General de la Nación un amplísimo conjunto de competencias, sino también la posibilidad de ejercerlas a través de la interposición de las acciones que considere necesarias. Por lo tanto, **si desde el punto de vista del debido proceso constitucional, el Procurador o sus agentes pueden interponer las acciones judiciales que consideren necesarias para proteger los derechos ajenos o el interés público, no existe razón constitucional para que no pueda hacerlo a través de la acción de tutela.**

Más aún cuando, como en este caso, **la intervención de los agentes del Ministerio Público tanto en el proceso penal como en la tutela misma, ha estado orientada a solicitar la protección de los derechos del interés público** afectado por el carrusel de la contratación.

Por lo tanto, **considera la Sala que la Procuraduría General de la Nación o sus agentes están legitimados para interponer acciones de tutela, cuando ello sea necesario para el cumplimiento de sus funciones constitucionales en protección del interés general, del patrimonio público y de los intereses de la sociedad**”. (Negrillas propias)”

En idéntico sentido, la legitimidad en la causa de los procuradores judiciales para formular acciones de tutela, ha sido reconocida por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, así:

“2. Lo primero que se ha de precisar es que **no existe duda acerca de la legitimación en la causa para instaurar la queja constitucional por parte del Ministerio Público**, representado en este caso por la Procuraduría



Ambiental y Agraria de La Guajira, quien reclamó dejar sin efectos la providencia judicial en la cual, según sostuvo, se adjudicó de manera irregular unos terrenos baldíos.

*Lo anterior, **porque dicha entidad tiene la facultad de intervenir ante las autoridades judiciales y administrativas en defensa «del orden jurídico, del patrimonio público» según la facultad el artículo 277 de la Constitución Política, potestades expresamente regladas en el Decreto 262 de 2000, artículo 38, que dispone que podrán promover acciones de tutela «que resulten conducentes para asegurar la defensa del orden jurídico, en especial las garantías y los derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos o del ambiente o del patrimonio público».***” (subrayado fuera de texto)¹

En conclusión no existe impedimento legal alguno para que el Ministerio Público pueda presentar acción de tutela, cuando de por medio están involucrados derechos fundamentales de víctimas del conflicto armado como ocurre en el caso presente.

IV.- FUNDAMENTOS DE HECHO

1. De acuerdo con las cifras de la UAEGRTD², a 30 de agosto del año 2022 de un total de **140916** solicitudes de inscripción en el registro de predios despojados y abandonados Forzosamente – RTDAF, se habían negado la inclusión de **65526** solicitudes de restitución en la fase administrativa del proceso de restitución de tierras.
2. Frente al elevado nivel de negaciones de inclusión en el RTDAF, la Procuraduría General de la Nación en el marco de las funciones preventivas asignadas en el Decreto 262 de 2000 ha adelantado varias actuaciones

¹ Sentencia STC21541-2017 del 15 de diciembre de 2017. MP. LUIS ALONSO RICO PUERTA. Exp. T 4400122140002017-00187-01

² Ver <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras> consultada el 20-01-2021



sobre solicitudes de restitución de tierras con decisión de rechazo, no inicio de estudio formal y no inclusión en el RTDAF, proferidas por la Unidad Administrativa Especializada en Gestión de Restitución de Tierras Despojadas –UAEGRTD-, que incluyen revisión de actos y expedientes administrativos, solicitudes de revisión para revocatoria directa oficiosa³ y acciones de tutela⁴.

3. Dentro del marco de las actuaciones preventivas adelantadas por la Procuraduría General de la Nación de revisión de expedientes administrativos que culminaron con resolución de negación de inscripción en el registro de predios despojados y/o desplazados por sus siglas RTDAF de una muestra representativa correspondiente a decisiones negativas del año 2019, realizó la revisión del expediente con radicado ID 1038269, tramitado por la Dirección Territorial Caquetá de la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y/o Abandonadas Forzosamente, en donde fungió como solicitante el señor LUIS ALBERTO POLO PLAZAS, identificado con la cédula de ciudadanía No. 4956764 respecto al predio urbano ubicado en el barrio centro del municipio La Montañita Departamento de Caquetá.

De la revisión del referido expediente administrativo se encontró que culminó con resolución “RQ 00973 de 30 de julio de 2019”, negando la inscripción en el RTDAF, porque según indicó la URT no existía relación causal entre los hechos victimizantes y el desplazamiento y posterior despojo del bien, aduciendo que:

- (i) Si bien se presentó abandono del bien, no se acreditó que el solicitante hubiere sido despojado como resultado causal de un hecho, negocio jurídico, acto administrativo, sentencia judicial o la comisión de delitos asociados a la situación de violencia, ocurridas con ocasión de conflicto

³ En el marco de una actuación preventiva a nivel nacional se solicitó la revisión para revocatoria directa de 126 actos administrativos que negaban la inclusión en el RTDAF, de los cuales hasta el momento han sido revocados directamente por la UAEGRTD un poco más de 70, entre otras solicitudes.

⁴ Consultar Sentencia septiembre 2018 del Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar dentro de la Acción de Tutela radicada bajo el No. 132443121002-2018-00176



armado interno, toda vez, que el motivo por el cual el solicitante no se encuentra hoy en su predio, obedeció a un negocio jurídico.

- (ii) Que a pesar de que el solicitante indicó que recibió en el año 2001, la suma de un (1) millón de pesos del cuñado del alcalde por su casa destruida con un artefacto explosivo, y, tan solo hasta el año 2013, realizó la protocolización de venta con la señora MARTHA INES MADRIGAL, ello sugiere que sostuvo la propiedad del predio desde el 2001 hasta el año 2013.
- (iii) El precio de la venta del inmueble se realizó por suma superior a la de su avalúo catastral que para la fecha de la venta ascendía a la suma de tres millones ciento cincuenta mil pesos moneda legal (\$ 3.150.000.00).
- (iv) Por tales razones coligió que no existió nexo de causalidad entre el hecho de violencia que victimizó al solicitante y su núcleo familiar, y el negocio jurídico celebrado sobre el predio.
- (v) No todo negocio jurídico que se efectúe con posterioridad al hecho victimizante, es ilegal o con ocasión del conflicto armado interno, porque caso contrario se tendría que aceptar que en todo acto donde una de las partes tenga la condición de víctima, el negocio se torne ineficaz.
- (vi) El solicitante no fue despojado a través de negocio jurídico porque aquel no presenta vicios de ilegalidad que lo invaliden.

4. El día 16 de marzo de 2022, la Procuraduría General de la Nación de conformidad con lo previsto en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 solicitó a la Dirección Territorial Caquetá la revocatoria oficiosa de la resolución RQ 00973 de 30 de julio de 2019, que dispuso negar la inclusión en el registro de predios despojados y abandonados forzosamente en adelante RTDAF, invocada por el señor LUIS ALBERTO POLO PLAZAS, identificado con la cédula de ciudadanía No. 4956764 respecto al predio urbano ubicado en el barrio centro del municipio La Montañita Departamento de Caquetá, a fin de que procediera a revisar los fundamentos fácticos y jurídicos que motivaron su expedición, dando inicio al caso ordinario preventivo radicado con el **IUS: E-2022-168779**



5. La Dirección Territorial Caquetá mediante oficio DTC2-202201386 del 2 de junio de 2022 allegado a esta Agente del Ministerio Público, manifestó que: "...una vez se adelantó la revisión minuciosa del caso de la referencia, en atención a lo considerado por la Procuraduría en el informe mencionado, se concluyó...la no procedencia de retrotraer, y que se considera de la decisión es adecuada y está suficientemente fundamentada...".
6. Según expuso en el precitado oficio todas las pruebas sobre las cuales se profirió la decisión estaban incorporadas al expediente a partir de las cuales se dedujo:
 - 6.1. Que la calidad de víctima del actor estaba acreditada. Pero que mal se puede suponer que todo acto o negocio jurídico celebrado por una persona que tenga tal condición se torne ineficaz.
 - 6.2. Que el negocio jurídico de la casa no se realizó por suma inferior a la del avalúo catastral que indicaba la tesorería municipal, pues la compraventa se hizo por la suma de \$3.500.000 y el avalúo catastral era por la suma de \$3.315.000. Por contera el valor del bien no fue por suma inferior a su valor real, sin haberse incurrido en inequidades o desproporciones.
 - 6.3. No hubo aprovechamiento ni privación arbitraria del derecho de dominio del predio reclamado en restitución.
 - 6.4. En síntesis, que no hubo relación causal entre el hecho victimizante y el negocio jurídico celebrado sobre el predio, que diere base para colegir que el actor es titular del derecho a la restitución.
7. La decisión de la Dirección Territorial de Caquetá adoptada mediante la resolución que fue objeto de solicitud de revocatoria oficiosa y la respuesta ofrecida frente a la misma, al disponer que no era necesario adentrarse en el estudio del expediente administrativo de inclusión en el RTDAF, manteniendo la negativa de inclusión en el RTDAF invocada por el señor LUIS ALBERTO POLO PLAZAS, no solo desconoce el objeto y los principios generales de la Ley 1448 de 2011 previstos en los artículos 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 17, 21,



23, 24, 25, 26, 27, 28, 31 y 34; los principios de la restitución consagrados el artículo 72 *Ibíd*em y la regulación del RTDAF como un instrumento para la restitución de tierras establecida en el artículo 76 *ejusdem*, que prevé la inscripción oficiosa de la solicitud en el RTDAF; sino que además viola los derechos al debido proceso, al acceso a la administración de justicia, a la restitución de tierras, a la verdad, justicia y reparación de víctimas de graves violaciones a los DDHH.

8. El Ministerio Público es del criterio que la URT incurrió en violación del debido proceso –que debe verificarse en todo tipo de actuación- por defecto fáctico tanto desde una dimensión positiva, como desde una dimensión negativa, lo primero, al no efectuar una debida valoración de las pruebas adosadas al expediente administrativo radicado bajo el número 1049896, y lo segundo, al dejar de decretar y practicar pruebas solicitadas por el promotor de la restitución, que hubieren aportado mayores elementos de juicio para poder adoptar la decisión de fondo. Vulneración que se predica, no solo con ocasión de la inicial resolución que negó la inscripción en el RTDAF, sino en la respuesta ofrecida a esta Agencia del Ministerio Público, en donde iteró las razones por las cuales consideraba en su sentir innecesario adentrarse a adelantar una actuación administrativa para revisar los fundamentos que le sirvieron de soporte a la decisión que culminó con la negación de la inscripción en el RTDAF.

9. La indebida apreciación probatoria se presentó por las siguientes razones:

9.1. Al establecer que el señor POLO PLAZAS no fue despojado a través de negocio jurídico del predio objeto de restitución, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario y normas internacionales de Derechos Humanos ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

Se considera que dicha premisa no se corresponde con lo que revelan las pruebas, en tanto que ello se deduce como se acotó en la solicitud de revocatoria oficiosa, de la propia manifestación del solicitante quien indicó que



las razones que motivaron la salida del predio, obedecieron, primero, al temor por estar entre fuego cruzado entre la guerrilla y la policía, segundo, por haber sido objeto de ataque con granada en su vivienda en el año 1999, así como los daños de su lar por la activación de un cilindro bomba por parte de la guerrilla en la casa vecina del sitio de donde residía. Tales circunstancias no pueden poner en tela de juicio el abandono y el desplazamiento.

9.2. Al concluir que así hubiere existido abandono del bien, como la venta se efectuó varios años después, en ella no se advierte ningún vicio de ilegalidad, porque se enajenó por el precio real tomando en cuenta que el precio fue superior al del avalúo catastral, además porque se efectuó a través de una apoderada a quien confirió poder para realizar el negocio.

Tal deducción desconoció el principio pro víctima reconocido en la Ley 1448 de 2011, así como de los principios de buena fe y pro homine en lo que atañe al examen y crédito del dicho de las víctimas, por las siguientes razones:

9.2.1 -Omitió la URT que la restitución de los predios por ruta individual opera por haber mediado abandono, desplazamiento y/o despojo de los mismos, con ocasión del conflicto armado y de las infracciones a los derechos humanos y del derecho Internacional Humanitario, siendo una de ellas precisamente el desplazamiento al tenor del artículo 17 del Convenio Adicional de Ginebra de 1949.

9.2.2- Sosalyó que el promotor de la restitución abandonó el fundo por efecto de los enfrentamientos entre la guerrilla y la policía, al punto que como se consignó en la resolución de negación, tuvo que salir desplazado y vivir en la escuela por espacio de 6 meses, pasados los cuales decidió salir de la región. Más a ello se le añadió el hecho de que un cilindro bomba activado por la guerrilla impactó en su casa destruyéndola. Esta cadena de sucesos no ponen en duda el claro conflicto armado que asoló la región de ubicación del predio, sirviendo como percutores de la salida del señor LUIS ALBERTO POLO PLAZAS, precisamente por ello, no se puede desconocer el antecedente de su abandono y desplazamiento del predio,



ocurrido dentro de un evidente marco de conflicto armado, subido de acento, por el ataque con cilindro bomba de que fue objeto su vivienda.

9.3.3.- Frente a los antecedentes factuales revelados por la manifestación de la víctima, el razonamiento que se avendría desde una perspectiva con enfoque pro víctima, como pauta orientadora para casos como el presente, es ¿que hubiere ocurrido si el actor no habría tenido que afrontar los hechos de violencia que lo obligaron a salir de la zona? Y la respuesta es, que sencillamente no habría considerado la posibilidad de desprenderse de un bien mérito como es una vivienda.

9.4.4. - En momento alguno exige la ley de víctimas que para hablar de despojo, seguido del abandono y desplazamiento, las ventas de los predios deban efectuarse concomitantemente con los hechos victimizantes, a tal punto que tampoco se exige que para hablar de abandono o desplazamiento ése haya sido de meses o años, pues basta que se pierda el control y dirección del fundo, por efecto del abandono y/o desplazamiento para predicar que la víctima padeció aquella infracción al derecho Internacional Humanitario.

9.4.5.- Tampoco pudo deducir la URT desde un punto de vista lógico que, si la salida del fundo fue en el año 2001 y la venta 2013, ello sugería que el solicitante sostuvo la propiedad del bien. Pues una cosa es que ostentare la titularidad del derecho de dominio, y, muy otra el control material o posesión del bien, toda vez, que era justamente de aquel control del que estaba privado el gestor de la causa restitutoria.

Lo determinante para el caso, era que el señor POLO PLAZAS como consecuencia de los hechos victimizantes por los cuales fue reconocido como víctima y se halla inscrito en el Registro Único de Víctimas VUR, estuvo privado de su heredad desde el año 2001, reiterase porque la situación de orden público de la localidad de Montañitas tuvo la entidad suficiente para infundir temor que llevara a abandonar la zona, pues no se cree que estar en medio de fuego cruzado permita vivir con



tranquilidad y a ello añádase que hubo un ataque a la vivienda como consecuencia de un cilindro bomba.

9.4.6.- En línea con lo anterior, repárese que hasta el momento de la venta el bien estaba abandonado, situación que se desprende del aserto de la testifical MARTHA INES MADRIGAL TIQUE, quien en declaración vertida el 21 de mayo de 2019 adujo: "...entonces como a mitad de ese año mi esposo se dio cuenta que el predio que está siendo solicitado en restitución, que para ese momento era una casa lote, estaba deshabitado y comenzó a preguntar que de quien era...". Es evidente que si el predio estaba deshabitado y se comenzó a indagar por la persona que era la propietaria, definitivamente era porque estaba abandonado.

Y es palmario que una víctima atemorizada, en condición de vulnerabilidad no tenga otra opción que vender, como ocurre en gran número de casos. Se estima entonces, que puede ser que el actor ostentare el derecho de dominio del bien desde su salida de la zona hasta que lo vende, pero lo cierto es, que no tenía ni el control ni el dominio ni la administración, pues como dijo la compradora cuando adquirió el bien es que se percatan que el inmueble estaba deshabitado. Y sobre este hecho relevante no se efectuó ningún juicio de valor que apuntare a una conclusión distinta.

9.4.7.- Tampoco se hizo una adecuada hermenéutica del avalúo catastral para predicar que de aquella no se desprendía desproporción en el precio del fundo, porque se ajustaba al precio real, pues debe memorarse que en mucho distan los avalúos catastrales de los avalúos comerciales, por la práctica al menos para dicha data 2013 de no reportar dichos valores en los respectivos instrumentos públicos, luego no es acertado sostener, que porque el valor de la venta fue ligeramente superior al del avalúo catastral el precio fue el real del inmueble.

Desde otra perspectiva también se presentó una vulneración del debido proceso desde el punto de vista probatorio en su dimensión negativa, en tanto que no fueron decretadas ni practicadas pruebas solicitadas por el reclamante de restitución que pudieren reafirmar sus manifestaciones, señores:, TERESA



LIZCANO, ORLANDO TORO, MARCIANO ROBAYO, FABIOLA CUELLAR, JOSE NUBA, MARIELA DELGADO, así como también haber decretado el testimonio de los señores: JOSE LEONEL GUARNIZO y LUZ STELLA CASTRO PEÑUELA.

De acuerdo a los yerros en la hermenéutica probatoria puestos de relieve, el Ministerio Público es del criterio que, conforme al material suasorio recabado en el trámite administrativo, el nexo causal entre los hechos victimizantes y la venta del fundo hallan vengero en lo manifestado por la víctima y las evidencias probatorias que no se valoraron en forma acorde a los principios pro víctima y pro homine, por lo que se vulneró el debido proceso administrativo de la reclamante de tierras.

Por lo anterior, se solicita que se orden a la URT territorial Caquetá, se apreste a revocar la decisión que culminó con la negación en la inscripción en el RTDAF del señor LUIS ALBERTO POLO PLAZAS o bien retrotraiga la actuación en orden a adoptar mayores elementos de juicio para decidir si el reclamente de tierras debe o no ser inscrito en el RTDAF.

V. CONSIDERACIONES JURIDICAS

5.1 SOBRE LA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

5.1.1 Marco Jurídico del Procedimiento Administrativo de Inclusión en el RTDAF

El artículo 76 de la Ley 1448 de 2011 regula el procedimiento de inclusión en el RTDAF en los siguientes términos:

ARTÍCULO 76. REGISTRO DE TIERRAS PRESUNTAMENTE DESPOJADAS Y ABANDONADAS FORZOSAMENTE. Créase el “Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente” como **instrumento para la restitución de tierras a que se refiere esta ley.** (...)

La inscripción en el registro procederá de oficio, o por solicitud del interesado. En el registro se determinará el predio objeto del despojo o



abandono forzado, la persona y el núcleo familiar del despojado o de quien abandonó el predio (...)

*Una vez recibida la solicitud de inscripción de un predio en el registro por la parte interesada, o **iniciado el trámite de oficio**, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, **comunicará de dicho trámite 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.***

La inscripción de un predio en el registro de tierras despojadas será requisito de procedibilidad para iniciar la acción de restitución a que se refiere este Capítulo. (...)

En el análisis de constitucionalidad de la disposición transcrita, la Corte Constitucional en Sentencia C-715 de 2012, precisó con fuerza vinculante que: “*la inscripción en el registro de tierras despojadas (...) a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD), **no queda al arbitrio y discrecionalidad de esa Unidad, (...), la UAEGRTD no puede obrar en ningún momento de manera discrecional (...), ya que tiene que respetar la Constitución y la ley, así como el procedimiento, los criterios y términos fijados para dicha inscripción. (...)***”

La restitución de tierras abandonadas y despojadas como mecanismo de justicia transicional y su procedimiento de inscripción en el RTDAF se encuentra sujeto a las disposiciones y principios generales (Art 1-34) de la Ley 1448 de 2011 y por las disposiciones generales y principios específicos de la restitución de tierras (Art. 72-75) contenidas en dicha ley, interpretadas de acuerdo a las disposiciones y doctrina constitucional aplicable, incluyendo los tratados internacionales de DDHH incorporados al bloque de constitucionalidad y especialmente la jurisprudencia de la Corte Constitucional.



De la descripción normativa contenida en el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011 y su integración con las disposiciones y principios señalados previamente, se derivan tres principales características del procedimiento administrativo a saber: su carácter instrumental, oficioso y no contencioso del trámite de inclusión en el RTDAF como pasa a verse:

- a. *Carácter Instrumental:* El RTDAF y su procedimiento de inscripción es un instrumento en beneficio de las víctimas para facilitar la restitución de tierras dentro de un marco de justicia transicional, tal como se deriva de los artículos 1, 8, 9, 11, 12, 25 y 76 de la Ley 1448 de 2011.
- b. *Carácter Oficioso:* De conformidad con el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, la Inscripción en el RTFADF puede realizarse de oficio en la medida en que la restitución de tierras, como mecanismo de justicia transicional, le es inherente un interés público.
- c. *Procedimiento NO Contencioso – Limitación de la Intervención de Terceros.* De conformidad con lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, el inicio del trámite del procedimiento administrativo sólo se comunica al Propietario, Poseedor u Ocupante que se encuentre en el predio objeto de registro, exclusivamente para que aporte las pruebas documentales que acrediten la propiedad, posesión u ocupación de dicho predio de buena fe, habida cuenta que es en el escenario judicial donde se brindan todas las garantías para el ejercicio del derecho de defensa. Esta característica excluye cualquier tipo de negociación, transacción o conciliación que derive en un desistimiento de la solicitud.

Asimismo, el procedimiento de inclusión en el RTDAF como instrumento de justicia transicional, se encuentra reglado por varios principios establecidos en la parte general de la Ley 1448 de 2011, entre los que se destacan principalmente para los efectos de la presente acción de tutela los siguientes:

- a) *El Principio de Enfoque Diferencial (Art 13):*



El artículo 13 de la Ley 1448 de 2011 establece como principio rector que debe guiar la adopción de medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, incluyendo el trámite y órdenes expedidas en sede de restitución de tierras, el principio de enfoque diferencial que dispone las siguiente:

ARTÍCULO 13. ENFOQUE DIFERENCIAL. *El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral que se establecen en la presente ley, contarán con dicho enfoque. El Estado ofrecerá especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley tales como **mujeres**, jóvenes, niños y niñas, **adultos mayores**, personas en situación de discapacidad, **campesinos**, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de Derechos Humanos y **víctimas de desplazamiento forzado**. Para el efecto, en la ejecución y adopción por parte del Gobierno Nacional de políticas de asistencia y reparación en desarrollo de la presente ley, deberán adoptarse criterios diferenciales que respondan a las particularidades y grado de vulnerabilidad de cada uno de estos grupos poblacionales. Igualmente, el Estado realizará esfuerzos encaminados a que las medidas de atención, asistencia y reparación contenidas en la presente ley, contribuyan a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes.*

Es conveniente recordar que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos es enfático en reconocer que ciertos pueblos y grupos tienen necesidades de protección diferenciada basada en situaciones específicas de



vulnerabilidad manifiesta o de inequidades y asimetrías de las sociedades históricamente constituidas a las que pertenecen. En esa medida, la Ley prevé enfoque diferencial a favor de los siguientes grupos:

- a. Niños, niñas y adolescentes
- b. Mujeres
- c. Adultos Mayores
- d. Personas con discapacidad
- e. Orientaciones sexuales e identidad de género no hegemónicas
- f. Campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales y defensores de derechos humanos.
- g. Comunidades Rom o Gitano
- h. Pueblos indígenas
- i. Comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras

Se ha entendido que el principio de enfoque diferencial tiene un doble significado: es a la vez un método de análisis y una guía para la acción. En el primer caso, emplea una lectura de la realidad que pretende hacer visibles las formas de discriminación contra aquellos grupos o pobladores considerados diferentes por una mayoría o por un grupo hegemónico. En el segundo caso, toma en cuenta dicho análisis para brindar adecuada atención y protección de los derechos de la población. Siendo así las cosas, el enfoque diferencial juega un papel importante como herramienta no solo para los jueces y magistrados de la especialidad de restitución de tierras sino para la UAEGRTD, en la medida en que permite:

- i) Visibilizar el recrudecimiento de la violencia y violación de los derechos humanos en forma sistemática a poblaciones y grupos considerados histórica y culturalmente con criterios discriminatorios.
- ii) Evidenciar la ausencia de políticas públicas con enfoque de derechos.



- iii) Señalar las dificultades y resistencias para reconocer las asimetrías, desigualdades, vulnerabilidad y necesidades de las poblaciones consideradas como diferentes.
- iv) Mostrar la invisibilización y visión limitada sobre las características de dichas poblaciones.

b) *Deber de Interpretación más favorable a las víctimas – Principio Pro Homine (Art. 27)*

El artículo 27 de la Ley 1448 de 2011 incorpora el principio Pro-Homine en favor de las víctimas del conflicto armado en los siguientes términos:

ARTÍCULO 27. APLICACIÓN NORMATIVA. En lo dispuesto en la presente ley, prevalecerá lo establecido en los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia sobre Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos que prohíban su limitación durante los estados de excepción, por formar parte del bloque de constitucionalidad. En los casos de reparación administrativa, el intérprete de las normas consagradas en la presente ley se encuentra en el deber de escoger y aplicar la regulación o la interpretación que más favorezca a la dignidad y libertad de persona humana, así como a la vigencia de los Derechos Humanos de las víctimas. (Subrayado y negrilla fuera de texto)

La Sentencia C-438 del 2013 aclaró que la aplicación del principio Pro-Homine no se limitaba a los casos de indemnización administrativa, sino que era obligatoria y vinculante para todos los procedimientos previstos en la Ley 1448 de 2011, que incluye el procedimiento administrativo de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente establecido en el artículo 76 de la Ley:

*“Para la Corte, la interpretación según la cual **la aplicación del principio Pro Homine solo opera para los casos de indemnización administrativa** “es contradictoria con el carácter deóntico de las*



normas jurídicas del tipo principios, pues éstos no sólo son obligatorios (vinculantes) sino superiores jerárquicamente a las normas tipo reglas, que son aquellas que contienen las medidas en favor de las víctimas. Por ello, estas reglas deben aplicarse de conformidad con los principios del Capítulo II de la LV, y sus interpretaciones no pueden contradecirlos. Como quiera que de estos principios (los del Capítulo II) se deriva la técnica interpretativa pro homine, la Corte Constitucional no ve cómo se pueda afirmar que según el artículo 27 demandado, la LV presuntamente dispuso que sólo en el caso de la reparación administrativa es obligatoria su aplicación. Esto además de ser inaceptable, desconoce el valor íntegro de los principios jurídicos como normas vinculantes cuya aplicación genera consecuencias jurídicas” (...) “es claro para la Sala Plena de esta Corporación que la consagración expresa de la aplicación del principio pro-homine a los casos de reparación administrativa, constituye una reafirmación de la importancia de este principio en aquel evento, pero no una exclusión o preferencia que autorice que en otros casos se puede dejar de aplicar. De hecho, no se puede dejar de aplicar, pues los artículos 4° a 7° así lo disponen” (Negrilla Extratextual)

El Principio Pro-Homine ha sido reconocido como el principio ordenador y eje dinamizador de todo el sistema de protección de los derechos humanos, por lo que constituye, por un lado, un compromiso internacional de los Estados, una garantía o derecho para las personas y una norma y regla fundamental; y por el otro, un criterio, parámetro o guía en la aplicación y ejercicio de los DDHH. Según este principio, reconocido en variados tratados internacionales (entre otros, en el art. 5° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; artículo. 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; art. 5 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales; art. 1.1 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; art. 41 de la Convención sobre los Derechos del Niño; art. 15 de la Convención Interamericana sobre Desaparición forzada de personas, etc.),



los funcionarios de todos los órdenes (legislativo, ejecutivo y judicial) deben acudir a la norma más amplia o favorable o a la interpretación más amplia o extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos o facilitar su ejercicio y, cuando se trata de establecer límites o restricciones al ejercicio de un derecho humano, deben acudir a la norma o a la interpretación más restringida.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la restitución de tierras prevista en el título IV de la Ley 1448 de 2011, constituye uno de los mecanismos de justicia transicional⁵ iniciados antes de la finalización del conflicto armado interno, incorporado normativamente como una medida de reparación a las víctimas.

Antes de la promulgación del mecanismo judicial para reclamar la protección de este derecho⁶, la Corte Constitucional ya lo había reconocido como derecho fundamental en la Sentencia T-821 de 2007, así: *“Las personas que se encuentran en situación de desplazamiento forzado y que han sido despojadas violentamente de su tierra (de la tierra de la cual son propietarias o poseedoras), tienen derecho fundamental a que el Estado conserve su derecho a la propiedad o posesión y les restablezca el uso, goce y libre disposición de la misma en las condiciones establecidas por el derecho internacional en la materia. En efecto, en estos casos*

⁵ Tal concepción fue reconocida por la Corte Constitucional en la Sentencia C-052 de 2013: *“Según lo ha planteado la jurisprudencia de esta Corte, puede entenderse por justicia transicional una institución jurídica a través de la cual se pretende integrar diversos esfuerzos, que aplican las sociedades para enfrentar las consecuencias de violaciones masivas y abusos generalizados o sistemáticos en materia de derechos humanos, sufridos en un conflicto, hacia una etapa constructiva de paz, respeto, reconciliación y consolidación de la democracia, situaciones de excepción frente a lo que resultaría de la aplicación de las instituciones penales corrientes¹. Ahora bien, no obstante que el texto de esta ley no contiene ninguna específica precisión en ese sentido, de la lectura de su extenso articulado puede observarse que se trata de un conjunto de disposiciones especiales, adicionales a las previamente contenidas en los principales códigos¹ y en otras leyes de carácter ordinario, relativas a los derechos de las víctimas de determinados hechos punibles y de otras situaciones consecuenciales, que en cuanto tales se superponen y se aplicarán en adición a lo previsto en tales normas ordinarias”*

⁶ Ley 1448 de 2011. Artículo 72.



*el derecho a la propiedad o a la posesión adquiere un carácter particularmente, reforzado, que merece atención especial por parte del Estado*⁷⁸.

El reconocimiento de un derecho subjetivo a la restitución de tierras deviene de la incorporación en nuestro orden jurídico de diversos instrumentos internacionales, entre ellos, el artículo 17 del Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 1949⁹, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, consagrados en el Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el Tema de los Desplazamientos Internos de Personas¹⁰ (principios Deng), y entre ellos, los Principios 21, 28 y 29¹¹ y los Principios sobre la restitución de las

⁷ En este sentido la Corte ya ha afirmado lo siguiente: “5.3.3. Finalmente, no observa la Corte que se haya demostrado que el diseño de la política de atención a los desplazados tenga en cuenta su condición de víctimas del conflicto armado, la cual les confiere derechos específicos, como lo son los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. Para el caso específico de las personas víctimas del desplazamiento forzado, estos derechos se manifiestan, igualmente, en la protección de los bienes que han dejado abandonados, en particular de sus tierras – componente de protección que no ha sido resaltado con suficiente fuerza por las entidades que conforman el SNAIPD”. (Auto 218 de 2006). En idéntico sentido en la Sentencia T – 1037 de 2006, dijo la Corte: “Con todo, esta Corporación considera que el hecho de que el señor Quintero Durán se haya visto obligado a abandonar los inmuebles de su propiedad, víctima de la violencia, le confiere el derecho a que los mismos sean amparados hasta tanto él se halle en condiciones de hacerse cargo, a fin de evitar actos que recaigan sobre estos. Por tal razón, estima que al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER- y a la Alcaldía del municipio de Ocaña les corresponde adelantar las gestiones tendentes a garantizar la protección referida”. En consecuencia, la Corte decidió Ordenar: “TERCERO.- ORDENAR al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER- que, dentro del término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, inicie las gestiones necesarias a fin de inscribir los predios rurales de propiedad del ciudadano Fernando Quintero Durán en el Registro Único de Predios Rurales Abandonados –RUP. Dicha inscripción deberá realizarse dentro de un término máximo de cinco (5) días, a partir de la efectuación de los trámites necesarios.”.

⁸ MP. CATALINA BOTERO MARINO

⁹ “Artículo 17. Prohibición de los desplazamientos forzados. 1. No se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. Si tal desplazamiento tuviera que efectuarse, se tomarán todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación. 2. No se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto”.

¹⁰ Naciones Unidas, Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998. Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de los Desplazamientos Internos de Personas, Sr. Francis Deng.

¹¹ Los Principios 21, 28 y 29 de los principios rectores mencionados señalan:

Principio 21.- 1. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad o sus posesiones. 2. La propiedad y las posesiones de los desplazados internos disfrutarán de protección en toda circunstancia, en particular, contra los actos siguientes: a) expolio; b) ataques directos o indiscriminados u otros actos de violencia; c) utilización como escudos de operaciones u objetos militares; d) actos de represalia; y e) destrucciones o expropiaciones como forma de



viviendas y el patrimonio de los refugiados y las Personas desplazadas (principios Pinheiros), los cuales hacen parte del bloque de constitucionalidad, en la medida que concretan el alcance de tratados sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario respecto de los desplazados internos.

Pero, más allá de la reparación hay que tener en cuenta que la población que ha sufrido el flagelo del desplazamiento ha sido afectada en varios de sus derechos humanos, no solo en sus derechos negativos o de abstención, entre ellos, la propiedad en sentido amplio y su libertad de domicilio o tránsito; sino también en sus derechos positivos o de prestación, tales como educación, salud, vivienda y trabajo (mínimo vital) y que se evidencia en el nivel de vulnerabilidad en que se encuentra gran porcentaje de la población desplazada por la violencia¹² . En

castigo colectivo. 3. La propiedad y las posesiones que hayan abandonado los desplazados internos serán objeto de protección contra la destrucción y la apropiación, ocupación o uso arbitrarios e ilegales.

Principio 28. - 1. Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Esas autoridades tratarán de facilitar la reintegración de los desplazados internos que han regresado o se han reasentado en otra parte. 2. Se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de los desplazados internos en la planificación y gestión de su regreso o de su reasentamiento y reintegración.

Principio 29. - 1. Los desplazados internos que regresen a su hogar o a su lugar de residencia habitual o que se hayan reasentado en otra parte del país no serán objeto de discriminación alguna basada en su desplazamiento. Tendrán derecho a participar de manera plena e igualitaria en los asuntos públicos a todos los niveles y a disponer de acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos. 2. Las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan.

¹² Entre los derechos fundamentales que resultan amenazados o vulnerados por las situaciones de desplazamiento forzoso, la Corte, en la Sentencia estructural T-025 de 2004, identificó los siguientes: i) el derecho a la vida en condiciones dignas, ii) los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, los discapacitados y las personas de tercera edad, y de otros grupos especialmente protegidos, iii) el derecho a escoger su lugar de domicilio, iv) los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación, v) el derecho de sus miembros a la unidad familiar y a la protección integral de la familia, vi) el derecho a la integridad personal, vii) el derecho a la seguridad personal viii) la libertad de circulación por el territorio nacional y el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir ix) el derecho a la paz x) el derecho a la personalidad jurídica, xi) el derecho a la igualdad, xii) el derecho a la salud, xiii) el derecho al trabajo y la libertad de escoger profesión u oficio xiv) el derecho a una alimentación mínima xv) el derecho a la educación y xvi) el derecho a una vivienda digna



efecto, desde la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucional (ECI) como consecuencia de la vulneración masiva, generalizada y reiterada de los derechos constitucionales fundamentales de la población desplazada por la violencia y emitió órdenes estructurales¹³ a diversas entidades del Estado que incluía el desarrollo de una política pública en favor de la población desplazada, y con fundamento en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, decidió mantener la competencia para hacer seguimiento a dichas órdenes, y en esa medida ha expedido diversos autos de seguimiento.

Por ello, el proceso de restitución de tierras en un marco constitucional y transicional supone no sólo la restitución como una medida de reparación, sino también todas aquellas medidas necesarias para restablecer la convivencia pacífica, la reconciliación de la sociedad, así como el goce efectivo de los derechos fundamentales constitucionales en un marco de estado de cosas inconstitucional que no se ha superado en la actualidad, por lo que es necesario la implementación, en muchos casos, de acciones afirmativas por parte del Estado para proteger y

¹³ La Sentencia T-025 de 2004 constituye la primera y más importante aproximación “experimental” de la Corte Constitucional para “desestabilizar” las instituciones públicas que por acción y omisión han contribuido a una masiva violación de los derechos fundamentales de la población desplazada (Para ampliar los conceptos de órdenes experimentales y desestabilización de derechos véase C.F. Sabel and W.H. Simon, “Destabilization Rights: How Public Law Litigation Succeeds,” *Harvard Law Review* (2004): 1015–1101) Ante la grave situación humanitaria, la Corte decidió expedir un fallo de reforma estructural con la finalidad de atacar las fallas sistémicas y recurrentes que ocasionaban la vulneración de derechos, implementando un proceso de seguimiento que continua en la actualidad. Según Lamprea, los fallos de reforma estructural: (i) cobijan un gran número de individuos; (ii) involucran una variedad de instituciones estatales, actores privados, expertos y organizaciones de la sociedad civil que interactúan en audiencias públicas y mesas de trabajo con objeto de diseñar planes de reforma institucional; (iii) despliegan un conjunto de órdenes judiciales “experimentales” que requieren la ejecución del plan de reforma según parámetros o metas de cumplimiento; y (iv) generan procesos de seguimiento, transparencia, verificación y rendición de cuentas, a través de los cuales se busca asegurar el cumplimiento efectivo del plan y que son adelantados con apoyo de grupos de expertos independientes. (Everaldo Lamprea, “Daño ambiental, derechos colectivos y acciones judiciales”, en *Nuevas Tendencias de Derecho Administrativo*, Universidad de Los Andes – por publicar). En similar sentido, para Cesar Rodríguez los fallos de reforma estructural se caracterizan por: 1. afectar a un gran número de personas que alegan la violación de sus derechos, 2. Vincula a varias entidades y organismos públicos responsables de la política pública cuyas fallas contribuyen a la violación sistemática de derechos 3. Involucra remedios judiciales estructurales. (César Rodríguez-Garavito, “Latin American Constitutionalism: Social and Economic Rights: Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America,” *Tex. L. Rev.* 89 (2011): 1669–1977)



garantizar el derecho a la vida en condiciones de dignidad y la superación de las condiciones de vulnerabilidad.

5.1.2 Causales de negación de inscripción en el RTDAF

El artículo 76 de la Ley 1448 de 2011 se encuentra reglamentado por el Decreto 4829 de 2011, incorporado en el Decreto único Reglamentario 1071 de 2015 y posteriormente modificado por el Decreto 440 de 2016, en donde se precisan en forma taxativa las causales de rechazo, no inicio y no inscripción en el RTDAF. Inicialmente el Decreto 4829 de 2011 identificaba solo 6 causales para que una reclamación administrativa para la inclusión en el RTDAF fuera denegada a saber:

1. Cuando no se cumpla el requisito de temporalidad señalado en el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011
2. Cuando la relación jurídica del solicitante con el predio no corresponda a alguna de las previstas en el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011.
3. Cuando se establezca que los hechos declarados por el solicitante no son ciertos, o que ha alterado o simulado deliberadamente las condiciones requeridas para su inscripción.
4. Cuando no se cumplan las condiciones establecidas en el artículo 3o de la Ley 1448 de 2011 sobre la calidad de víctima.
5. Cuando se verifique que el solicitante incurrió en las vías de hecho establecidas en el artículo 207 de la Ley 1448 de 2011.
6. Cuando los hechos que ocasionaron la pérdida del derecho o vínculo con el predio no correspondan con el artículo 3o de la Ley 1448 de 2011.

El Decreto 440 de 2016 amplió el alcance de las causales de no inicio del trámite administrativo previstas en los artículos Artículo 2.15.1.3.5. del Decreto 1071 de 2015 así:



1. Los hechos de despojo o abandono del bien, cuyo ingreso al registro se solicita, no se enmarquen en los presupuestos del artículo 3o de la Ley 1448 de 2011 sobre la calidad de víctima.
2. Cuando no se cumpla con los requisitos del artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, lo que comprende entre otras, las siguientes circunstancias:
 - a. La existencia de solicitudes de inscripción al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente que versen sobre terrenos baldíos ubicados al interior de las zonas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, en donde previamente se hubieren adelantado procesos de sustracción con fines de restitución de tierras ante la autoridad ambiental competente y la decisión de esta última no hubiere ordenado la sustracción;
 - b. Aquellos casos en que las solicitudes de inscripción al registro versen sobre terrenos baldíos ubicados al interior de áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Decreto 2811 de 1974 y las normas que lo modifiquen o deroguen;
 - c. Aquellos casos en que las solicitudes de inscripción al registro versen sobre terrenos baldíos ubicados al interior de las áreas de Parques Nacionales Regionales, desde su consideración como inalienables, imprescriptibles e inembargables.
3. Cuando se establezca que los hechos declarados por el solicitante no son ciertos, o que este ha alterado o simulado deliberadamente las condiciones requeridas para su inscripción.
4. Cuando se establezca que los hechos víctimizantes relacionados por el solicitante no tienen un nexo de causalidad necesario con el abandono y/o despojo de la tierra objeto de la solicitud.



5. Cuando se establezca que existe ausencia de la legitimación por parte del solicitante para iniciar la acción de restitución, señalada en el artículo 81 de la Ley 1448 de 2011.

Asimismo, el Decreto 440 de 2016 incorporó nuevas causales de exclusión y/o no inscripción en el RTDFA las cuales se encuentran incorporadas en el artículo 2.15.1.4.5 del Decreto 1071 de 2015:

1. El no cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 3o, 75, 76 y 81 de la Ley 1448 de 2011.
2. Cuando no fuere posible identificar con precisión el predio cuya restitución se pretende.
3. Cuando se establezca que los hechos declarados por el solicitante no son ciertos o que este ha alternado o simulado deliberadamente las condiciones requeridas para su inscripción.

La restitución de tierras es un mecanismo de justicia transicional y a su vez un derecho de rango fundamental, por lo que su interés y protección trasciende de la esfera individual y compromete a toda la sociedad.

El objetivo de la restitución de tierras como de cualquier otro instrumento de justicia transicional es el de garantizar la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición a las víctimas del conflicto, catalogadas como sujetos de especial protección constitucional, para quienes el trámite administrativo de inclusión en el RTDAF constituye la puerta de ingreso a la jurisdicción especializada en restitución de tierras, el cual debe agotarse con el lleno de garantías para la víctima, en especial con un adecuado y ponderado ejercicio hermeneúutico en lo que a la valoración de las pruebas refiere, con especial consideración de que las personas involucradas en las reclamaciones merecen un plus de protección constitucional



como lo advirtió la emblemática sentencia T025 de 1994 emanada de la Corte Constitucional.

Con todo que se debe destacar, que como las víctimas no se encuentran en igualdad de condiciones que las partes de los procesos ordinarios, es por ello que la Ley 1448 de 2011 tiene como finalidad protegerlas, por considerarlas sujetos en una situación de extrema vulnerabilidad. Siendo aquella la razón por la cual tanto la UAEGRTD como los jueces se encuentran facultados para actuar de forma activa y en favor de los intereses de la víctima.

5.2 SOBRE LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

La presente acción de tutela cumple con los presupuestos de subsidiariedad e inmediatez. Frente al primer presupuesto es importante anotar que la vía contencioso administrativa, NO es un mecanismo idóneo ni eficaz para la salvaguarda de los derechos fundamentales de las víctimas de abandono y despojo forzado de territorios y frente a los intereses de la sociedad en un contexto transicional por no brindar una respuesta oportuna que atienda el estado de debilidad manifiesta de las víctimas del conflicto armado, desplazados internos, campesinos, adultos mayores, cabezas de familia y miembros de la tercera edad, y en atención a que se trata de un mecanismo de justicia ordinaria para la resolución de conflictos entre la administración pública y los administrados que escapen al escenario transicional.

De otra parte, la acción de tutela es presentada en un plazo razonable teniendo en cuenta que el acto administrativo que dispuso negar la inclusión en el RTDAF NO fue notificado o comunicado al Ministerio Público, en tanto que su identificación ha sido resultado precisamente de las funciones preventivas del órgano de control, señaladas en el artículo 38 de la Ley 1448 de 2011 y que motivan la presente acción de tutela.

VI. PETICIÓN DE AMPARO CONSTITUCIONAL

Procuraduría 14 Judicial II Restitución de Tierras de Cali
Carrera 11 No. 5-54 Oficina 301, Edificio Bancolombia
Correo Electrónico ajrealpeo@procuraduria.gov.co



Con base en lo expuesto se solicita se amparen los derechos fundamentales al debido proceso, a la restitución de tierras, al acceso a la administración de justicia, a la igualdad material, a la verdad, justicia y reparación de víctimas de graves violaciones a los DDHH y de toda la sociedad, atendiendo el interés público que subyace al proceso transicional de restitución de tierras, y en consecuencia, se deje sin efecto jurídico alguno el acto administrativo que negó la inscripción en el RTDAF al señor LUIS ALBERTO POLO PLAZAS.

En consecuencia, se solicita se ordene a la Dirección Territorial de la UAEGRTD de Caquetá, para que bajo una interpretación garantista de los derechos de las víctimas y con la realidad de lo que arroja el materia probatorio recabado en la foliatura y el que adicionalmente se disponga recabar, proceda a emitir decisión administrativa que corresponda frente a la solicitud de inclusión en el RTDAF del solicitante del asunto objeto de la guarda extraordinaria, en donde se atiendan los principios y normas establecidos en la Constitución Política, la Ley 1448 de 2011, así como el Decreto 1071 de 2015 y 440 de 2016.

Así mismo se solicita que se prevenga a la autoridad accionada para que se abstenga de incurrir de nuevo en los hechos que motivaron la presente acción constitucional.

VIII. VINCULACIÓN DE LOS TERCEROS CON INTERES EN LA ACCIÓN DE TUTELA

La vinculación de los terceros con interés en la presente acción de tutela que incluye a la solicitante e intervinientes de la actuación administrativa se puede realizar por intermedio de la Dirección Caquetá de la UAEGRTD, quien tiene las bases de datos de contacto y el expediente administrativo. Sin perjuicio de lo anterior, se solicita que la admisión de la presente acción de tutela sea notificada a través de los medios de comunicación que se consideren pertinentes e idóneos, para que tanto solicitante, eventuales opositores, terceros intervinientes y diferentes estamentos de la sociedad civil puedan acudir al trámite procesal.



IX. JURAMENTO

Bajo la gravedad del juramento manifiesto que no he interpuesto otra acción de tutela contra la autoridad demandada con similares pretensiones y con fundamento en los mismos hechos aquí descritos.

X. PRUEBAS Y ANEXOS

1. Solicitud de revisión para revocatoria oficiosa de fecha 16 de marzo de 2022 del acto administrativo que culminó su trámite negando la inclusión en el RTDAF al señor LUIS ALBERTO POLO PLAZAS.
2. Oficio URT DTC 2 2022011386 del 2 de junio de 2022 en el que la UAEGRTD, informó porque consideraba innecesario reabrir el trámite administrativo a favor del señor LUIS ALBERTO POLO PLAZAS.
3. Ficha de revisión del expediente administrativo, anonimizado para proteger la regla de confidencialidad prevista en el artículo 29 de la Ley 1448 de 2011
4. Copia del expediente administrativo objeto de la muestra analizada por el Ministerio Público sujeto a la regla de confidencialidad prevista en el artículo 29 de la Ley 1448 de 2011

Agradeciendo su atención, suscribo,
Cordialmente,

AURA JULIA REALPE OLIVA

Procuradora 14 Judicial II en Restitución de Tierras de Cali