



77

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “A”
Consejero Ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Bogotá D.C., veintiuno (21) de abril de dos mil dieciséis (2016)

Radicación: 20001-23-33-000-2016-00025-01

Accionante: MIGUEL MARIANO TORRALVO AGUILERA Y OTRA

**Accionado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE
RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS**

ACCIÓN DE TUTELA – SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Conoce la Sala de Subsección la impugnación interpuesta por el señor MIGUEL MARIANO TORRALVO AGUILERA y la señora NIDIA TORRALVO AGUILERA contra la sentencia del 29 de enero de 2016 proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar.

I. ANTECEDENTES

La reseña fáctica que antecede a la presente impugnación se resume en los siguientes

1. HECHOS

1.1. Señalaron los accionantes que las señoras MARÍA MODESTA AGUILERA DE LÓPEZ y NELY SOFÍA AGUILERA BALLESTEROS -esta última en calidad de

madre de los demandantes-, adquirieron la finca "Bellavista" por sucesión *mortis causa*.

1.2. Adujeron que el proceso sucesoral finalizó en el año de 1993, fecha para la cual, los predios que conformaban la finca "Bellavista" fueron invadidos de manera violenta por campesinos respaldados por la guerrilla del ELN.

1.3. Lo anterior ocasionó que las sucesoras referenciadas no pudieran ingresar ni negociar sus tierras, las cuales estaban siendo administradas por el señor JULIO ENRIQUE GROSSO PERALTA.

1.4. De igual manera manifestaron que al fallecer las señoras MARÍA MODESTA AGUILERA DE LÓPEZ y NELY SOFÍA AGUILERA BALLESTEROS, sus herederos MIGUEL MARIANO TORRALVO AGUILERA y NIDIA DEL CARMEN TORRALVO AGUILERA, son los propietarios de los predios que conforman la finca "Bellavista", quienes han sido víctimas de los actos de violencia perpetrados en sus tierras.

1.5. Manifestaron también que, se han visto afectados económicamente, por cuanto no han podido ingresar a sus fincas, ni venderlas.

1.6. El 21 de marzo de 2012, formularon una solicitud ante la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS de Valledupar (en adelante UGRTD), a fin de que se diligenciara la inscripción de los predios "Caño Mono", "El Silencio", "La Ucrania", "Aquí Si", "El Porvenir", "La Envidia", "La Esperanza", "San Isidro" y "Román", con sus respectivas escrituras y folios de matrícula inmobiliaria, quedando pendiente de inscripción la finca "Bellavista" y su anexada, la finca "Santa Cruz" o "Santa Rita". (Fol 1)

1.7. Mediante Resolución RE 3595 del 20 de octubre de 2015, la UGRTD resolvió no inscribir en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (en adelante RTDAF) la solicitud elevada por los accionantes. (Fol. 23)

1.8. Los accionantes interpusieron recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la Resolución mencionada.

2. FUNDAMENTOS DE LA TUTELA

El 22 de enero de 2016, el señor MIGUEL MARIANO TORRALVO AGUILERA y la señora NIDIA TORALVO AGUILERA interpusieron acción de tutela, por medio de apoderado, contra la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS por no incluirlos en el RTDAF.

En el recurso de amparo, los accionantes señalaron que se han visto afectados económicamente de forma severa, debido a la invasión violenta de sus predios por parte de campesinos respaldados por grupos armados al margen de la ley, como es el ELN. En tal sentido los accionantes no han podido usufructuar ni vender sus tierras, además de que se encuentran bajo amenazas.

De igual manera alegaron que la Resolución RE 3596 del 20 de octubre de 2015¹, adolece de sendos errores e inconsistencias, además de haber sido proferida con parcialidad por funcionarios que estimulan la corrupción.

3. PRETENSIONES

Los ciudadanos TORRALVO AGUILERA formularon las siguientes pretensiones:

- "1. Pido se revoque la resolución N. 3595 de fecha 20 de Octubre de 2015.
2. Que se ordene la inscripción de las tierras en la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas forzosamente.
3. Que se ordene al Estado colombiano negociar con los campesinos y con los dueños de las tierras Miguel Mariano Torralvo Aguilera y Nidia del Carmen Torralvo Aguilera por intermedio de su abogado Dr. Víctor Julián Vega Turizo." (Fol. 3)

4. INFORMES

Mediante memorial del 27 de enero de 2016, a folio 40, la UGRTD contestó la acción de tutela formulada, y alegó que su decisión de no incluir a los accionantes

¹ Por medio de la cual la UGRTD resolvió no inscribir en el RTDAF la solicitud presentada por los accionantes.

en el RTDAF se sustentó de manera clara y objetiva, por consiguiente no vulneró los derechos fundamentales de los accionantes. En tal sentido, solicitó que sea rechazada la presente acción por improcedente, toda vez que los accionantes no agotaron la vía administrativa.

De igual manera, la UGRTD allegó el recurso de reposición interpuesto por los accionantes contra la Resolución No. RE 3595 del 20 de octubre de 2015 y adujo que éste aún se encuentra en trámite. (Fol. 43)

5. DE LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Por medio de sentencia del 29 de enero de 2016, el Tribunal Administrativo del Cesar rechazó por improcedente el recurso de amparo interpuesto, en virtud del incumplimiento del requisito de subsidiariedad de la acción de tutela.

El Tribunal fundamentó su decisión en la medida en que los accionantes cuentan con la posibilidad de acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en ejercicio de la acción única con pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho contra la resolución cuestionada, situación que no fue acreditada por los ciudadanos TORRALVO AGUILERA.

De igual manera, el a quo expuso que los accionantes no acreditaron su condición de víctimas indirectas de la violencia, por lo cual no se logró demostrar que, adelantar un proceso ordinario hiciera más gravosa su situación personal.

Por último, la colegiatura adujo que en el proceso no se probó que los accionantes estuvieran bajo el riesgo de sufrir un perjuicio irremediable, condición que los eximiría de agotar la vía administrativa.

6. IMPUGNACIÓN

El día 11 de febrero de 2016, los accionantes impugnaron la sentencia proferida por el Tribunal. En su escrito, manifestaron que se encuentran amenazados, lo cual constituye un grave perjuicio irremediable. En el mismo sentido, expusieron que

son personas de la tercera edad, que carecen de recursos económicos, que son padres cabeza de familia y que sufren de un mal estado de salud.

De igual forma, precisaron que el recurso de reposición interpuesto, no ha sido resuelto por la UGRTD.

Aunado a lo anterior, manifestaron que quienes se encuentran inscritos en el Registro Único de Víctimas son las señoras MARÍA MODESTA AGUILERA DE LÓPEZ y NEYLA SOFÍA AGUILERA BALLESTEROS, esta última en calidad de madre de los accionantes.

De igual manera, expusieron:

“Acudimos al órgano judicial por vía Constitucional para que se agilice y se le busque una solución pacífica al problema delicado y de orden público relacionado con los terrenos de Bellavista. La justicia ordinaria es muy lenta y la acción de Tutela es oportuna para restablecer los derechos fundamentales conculcados transitoriamente.”
(Fol. 68)

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1^o del Decreto 2591 de 1991, reglamentario del artículo 86 de la Constitución Política, “Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto”.

Este mecanismo fue concebido por el constituyente para la protección inmediata, oportuna y adecuada, ante situaciones de amenaza o vulneración, de los derechos fundamentales, por la acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares en casos concretos y excepcionales.

La acción, sin embargo, es subsidiaria a otras herramientas judiciales que permitan proteger los derechos fundamentales del tutelante, salvo que se interponga como mecanismo transitorio para evitar la configuración de un perjuicio irremediable.

1. PROBLEMA JURÍDICO

Esta Sala de Subsección determinará la procedibilidad de la presente acción de tutela. En caso de que sea procedente, esta Corporación dará respuesta al siguiente cuestionamiento: ¿La UGRTD quebrantó el derecho fundamental a la propiedad privada de los ciudadanos TORRALVO AGUILERA al resolver no inscribir en el RTDAF la solicitud formulada por los accionantes?

2. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

2.1. PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

El principio de subsidiariedad constituye un requisito fundamental para la procedibilidad de la acción de tutela, la Corte Constitucional señaló que *“para que la tutela (...) proceda al ser interpuesta por una persona se debe cumplir con las exigencias de que el actor (i) no disponga de otro medio de defensa judicial para proteger de manera inmediata sus derechos fundamentales vulnerados; o (ii) que existiendo otro medio de defensa judicial, se presenten dos eventos: (a) que el mecanismo no sea idóneo para el amparo de los derechos afectados, de manera que la tutela los proteja de forma directa; o (b) que la tutela sea un mecanismo transitorio para que se evite un perjuicio irremediable.”*²

El requisito general de procedencia de la acción referido a la existencia de recursos o medios de defensa judicial, supone aquellos eventos en los que la petición presentada en la acción de tutela puede ser resuelta no sólo a través de las

² Consultar Sentencias C-1225 de 2004, SU-544 de 2001, SU-1070 de 2003, T-225 de 1993, T-1670 de 2000, T-827 de 2003, T-698 de 2004 de la Corte Constitucional, entre otras.

acciones ordinarias u otros medios de defensa judicial, **sino además cuando las partes dentro de un proceso han ejercido los mecanismos de defensa y aún no han sido resueltos**, buscando en esta vía otro mecanismo alterno y procesal.

3. CASO CONCRETO

De acuerdo a las piezas procesales que obran en el sumario, esta Sala de Subsección observa que los ciudadanos TORRALVO AGUILERA formularon recurso de reposición y en subsidio de apelación,³ contra la Resolución RE 3595 de 20 de octubre de 2015, el cual, a la fecha, no ha sido resuelto, como lo adujeron las partes. (Fols. 43 y 68)

En ese orden de ideas, y en el entendido que la resolución de los recursos elevados por los accionantes en sede administrativa se encuentra en curso, esta Corporación precisa que, en primer lugar, los ciudadanos TORRALVO AGUILERA deben aguardar las resultas de la vía administrativa ejercitada, de conformidad con el principio de decisión previa.

De igual forma, esta Sala de Subsección comparte el criterio adoptado por el Tribunal, según el cual, **a los accionantes le asiste otro medio de defensa como es, la acción única con pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de Contencioso Administrativo**, pero, no para desvirtuar la legalidad de la Resolución No. RE 3955 del 20 de octubre del 2015, como lo sustentó el *a quo*, sino **para controvertir el acto administrativo definitivo, sea expreso o ficto, que ponga fin a la vía administrativa** ejercitada por los ciudadanos TORRALVO AGUILERA.

En tal sentido, esta Corporación comparte la decisión del *a quo* de rechazar por improcedente la acción de tutela interpuesta, en virtud del incumplimiento del requisito de subsidiariedad, pero con la salvedad expuesta en el párrafo precedente.

³ Folio 46

Por otro lado, es imperioso reiterar que, la prueba de la condición de víctima directa o indirecta del conflicto armado es requisito *sine qua non* para demostrar que el adelantamiento de un proceso ordinario haría más gravosa la situación del accionante.

Sin embargo, lo anterior no es absoluto, puesto que siempre se debe atender a las circunstancias particulares del caso. En tal sentido, se observa que el expediente carece de material probatorio que demuestre la condición de víctimas indirectas del conflicto armado de los accionantes.

Así las cosas, estima la Sala de Subsección que la acción de tutela resulta improcedente, pues se reitera, dentro de sus facultades no se encuentra la de sustituir los mecanismos judiciales idóneos para obtener la protección *iusfundamental* quebrantada, porque de lo contrario, se convertiría irremediablemente en un mecanismo de protección alternativo, que lejos de amparar un derecho vulnerado, propiciaría un desborde institucional en el cumplimiento de las funciones que la Carta le encomendó a los jueces constitucionales.

En consecuencia, esta Sala de Subsección confirmará la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, que rechazó por improcedente la presente solicitud de tutela.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto la Sección Segunda, Subsección "A" de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: CONFÍRMASE sentencia del 29 de enero de 2016 proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE por cualquier medio expedito.

TERCERO: ENVÍESE a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Esta sentencia se estudió y aprobó en sesión celebrada en la fecha.


GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ


LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO


WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

