

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**CORTE CONSTITUCIONAL**

**Sala octava de Revisión**

**SENTENCIA T-565 DE 2011**

Referencia: expedientes T-2.856.456.

Acción de tutela incoada por Juan Evangelista Martínez Orozco, contra el municipio de Simacota –Santander-.

Magistrado Ponente:

**HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO**

Bogotá D.C., veintiuno (21) de julio de dos mil once (2011).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados María Victoria Calle Correa, Luis Ernesto Vargas Silva, y Humberto Antonio Sierra Porto, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

**SENTENCIA**

Dentro del proceso de revisión de la providencia adoptada el 15 de septiembre de 2010 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Simacota –Santander-, en la acción de tutela incoada por Juan Evangelista Martínez Orozco contra el municipio de Simacota –Santander-.

## **I. Antecedentes**

El señor Juan Evangelista Martínez Orozco, impetró acción de tutela contra la Alcaldía municipal de Simacota –Santander-, con la finalidad de que se le amparan sus derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, tercera edad, derechos de los desplazados, vivienda digna y demás derechos conexos, los cuales se habrían infringido como ocurrencia de los hechos a que a continuación resume la Sala, siguiendo lo expuesto por el actor:

### **1. Hechos**

1.1. El señor Juan Evangelista Martínez Orozco cuenta con 71 años de edad, es desplazado de la vereda Caño San Pedro del municipio de Simacota –Santander- junto con su núcleo familiar compuesto por su nieto Carlos Alberto Martínez Sánchez y su esposa quien también es desplazada según declaración bajo juramento que rindió el 12 de noviembre de 2002 ante la Personería de Barrancabermeja, debiendo por ese hecho abandonar sus tierras.

1.2. Adquirió la posesión del terreno rural denominado “Las Peñas” mediante contrato de compraventa suscrito el 6 de agosto de 2001 con el señor Joaquín Áselas, predio de aproximadamente 40 hectáreas que se encuentra ubicado en la vereda San Pedro del municipio de Simacota –Santander-. Tomó posesión del mismo a partir del 16 de agosto de 2001.

1.3. Acudió en queja ante la Corporación Autónoma de Santander, oficina regional de mares, referida a labores de quema que se realizó en su predio, actividad que fue verificada por la mencionada entidad previa visita ocular al terreno, la que originó concepto técnico número 0646 del 22 de agosto de 2005 que aparece en el expediente 0224-05, en donde consta que con dicha labor se pretendía invadir los terrenos de su propiedad y ampliar la frontera agropecuaria y ganadera, pues se observó la siembra de pasto de “brequiaria” en la zona, por lo que se resolvió imponer medida preventiva a los señores Hugo Merchán, Ernesto Rojas y Eliécer Camacho, la que no fue cumplida.

1.4. Por la actuación perturbadora realizada sobre su predio por las mentadas personas como poseedoras de mala fe, acudió mediante

apoderado en proceso reivindicatorio, motivo por el cual recibió amenazas de muerte.

1.5. El 21 de septiembre de 2006 diligenció solicitud individual de ingreso y protección al Registro Único de Predios –RUP- y de protección por abandono a causa de la violencia ante el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-.

1.6. Para el 10 de junio de 2008 se citó a los señores Ernesto Rojas, Hugo Merchán y Eliécer Camacho a conciliar a la Inspección de Policía del municipio de Simacota, a la que sólo compareció el señor Hugo Merchán en compañía de su apoderado, pero no se llegó a ningún acuerdo, pues argumentó ser poseedor de bien desde hace siete (7) años. Luego el señor Merchán inició la construcción de una casa en su terreno, estando protegido por el INCODER, sin que el Alcalde del mentado municipio hubiere hecho efectiva la protección del inmueble.

1.7. Acudió en derecho de petición ante la Inspección de Policía de Simacota –Santander- en el cual expuso su situación de desplazado y la necesidad de tener sus tierras. El alcalde municipal manifestó no tener competencia para proteger sus derechos en atención al área del terreno en controversia (40 hectáreas).

1.8. Actualmente se encuentra en debilidad manifiesta originada en su situación como desplazado que aún se mantiene pues se encuentra en Barrancabermeja viviendo en condiciones de extrema pobreza debido a que no cuenta con recursos económicos suficientes.

1.9. Por las razones expuestas acude al juez constitucional con la finalidad de que se le protejan sus derechos fundamentales y su situación especial de desplazado y víctima de la violencia y en consecuencia se ordene al Alcalde Municipal de Simacota –Santander- en primer lugar, hacer efectiva la medida de protección proferida por el INCODER mediante resolución número 0583 del 16 de mayo de 2007, mediante la cual se inscribió el predio “Las Peñas” en el registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia. En segundo lugar, se ordene a dicha autoridad tome las medidas necesarias para el desalojo del predio protegido por el INCODER, con el fin de restablecer sus derechos fundamentales como desplazado.

## **2. Intervención de la entidad demandada.**

A pesar de haber sido vinculado legalmente a la acción de tutela, el Alcalde municipal de Simacota –Santander- no se manifestó respecto de los hechos de la demanda<sup>1</sup>.

## **3. Decisión judicial objeto de revisión.**

Mediante sentencia proferida el 15 de septiembre de 2010, el Juzgado Promiscuo Municipal de Simacota –Santander- declaró improcedente la acción de tutela. Consideró que de acuerdo con los hechos, el amparo solicitado en este caso no es el medio para la protección de los derechos cuya vulneración se alega, debido a que lo pretendido por el actor es el amparo a la posesión de un bien, mientras solicita se tomen las medidas necesarias para el desalojo del predio objeto de la litis que se encuentra protegido por el INCODER en cuanto a la inscripción en el registro de predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia (RUP).

*Agregó que la acción de tutela no procede “para ejercer acciones judiciales, máxime como ocurre en casos como éste, en el que se trata de la restitución de derechos perdidos, pues la utilidad que conlleva el derecho a la protección de los bienes abandonados por los desplazados por la violencia es la de oponerse a la prescripción adquisitiva por posesión ilícita, para acciones reivindicatorias o policivas y para recuperar la posesión natural del bien abandonado”.*

Finalmente expresa que la Alcaldía Municipal de Simacota, no es la entidad competente para proteger los derechos reclamados por el actor, en razón a que éste último cumplió los trámites respectivos de ruta individual para proteger los derechos de propiedad, posesión, tenencia y ocupación frente al mencionado bien a través de la inscripción ordenada por el INCODER en el Registro Único de Predios Abandonados por los Desplazados, por tanto, debe acudir ante la jurisdicción ordinaria civil para su respectivo trámite y recuperación.

---

<sup>1</sup> Según se hizo constar en el fallo de tutela proferido el 15 de septiembre por el Juzgado Promiscuo Municipal del Simacota –Santander-, mediante oficio 244 se ordenó dar traslado de la tutela al tutelado Alcalde municipal de Simacota.

#### **4. Pruebas relevantes allegadas al expediente.**

Obran las siguientes pruebas dentro del expediente de tutela:

- Escrito de tutela firmado por el actor (folios 1 al 9 del cuaderno 1).
- Copia de la Resolución No. 086 del 11 de febrero de 2006, por medio de la cual la Corporación Autónoma de Santander (CAS) resolvió imponer multa y medida de compensación por la tala y quema de bosque en el predio “Las Peñas” ubicado en el municipio de Simacota –Santander- al señor Hugo Merchán Torres (folios 10 y 11 del cuaderno 1).
- Copia de la Resolución número 0240 del 30 de septiembre de 2005, a través de la cual la Oficina Regional de Mares de la Corporación Autónoma de Santander (CAS), impuso a Hugo Merchán, Ernesto Rojas y Eliécer Camacho, medida preventiva consistente, entre otras, en sembrar 3000 árboles de especies nativas en el predio “Las Peñas” ubicado en el municipio de Simacota –Santander-, suspender de forma inmediata las actividades de aprovechamiento forestal y quemas en dicha área e iniciar investigación administrativa con formulación de cargos a las mencionadas personas (folios 12, 13 y 14 del cuaderno 1).
- Copia del escrito firmado por el tutelante por medio del cual solicita al Alcalde del Municipio de Simacota –Santander-, con base en la resolución número 0583 del 16 de mayo de 2007, ordenar la entrega del predio denominado “Las Peñas”, ubicado en ese municipio.
- Copia del contrato de compraventa con permuta celebrado el 6 de agosto de 2001, suscrito por Juan Evangelista Martínez Orozco como comprador y José Joaquín Ácelas en calidad de vendedor, en donde el primero adquiere dos parcelas denominadas “Las Peñas” y “Los Gabiones”, ubicados en el municipio de Simacota –Santander- y el segundo recibe como contraprestación una casa de habitación ubicada en el barrio 9 de abril del municipio de Barrancabermeja –Santander- (folio 18 del cuaderno 1).

- Copia del formado diligenciado el 21 de septiembre de 2006 por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER- referido la solicitud individual de ingreso y protección al registro único de predios –RUP- y de protección por abandono por causa de la violencia, en donde aparece como solicitante Juan Evangelista Martínez Orozco (folio 19 del cuaderno 1).
- Copia del oficio del 25 de noviembre de 2002, firmado por María Ibeth Martínez Blair, Profesional Especializado de la Red de Solidaridad de la Presidencia de la República, Unidad Territorial del Magdalena Medio, a través del cual hace constar que Ana Soir Marín de Martínez y Carlos Alberto Martínez Sánchez, se encuentran inscritos en el Sistema Nacional de Registro de Población Desplazada (folio 21 del cuaderno 1).
- Copia del escrito firmado el 12 de junio de 2008 por Juan Evangelista Martínez Orozco, dirigido al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER- por medio del cual recuerda que esa entidad registró el inmueble “Las Peñas” y solicita se le adjudique el predio como baldío teniendo en cuenta su condición de desplazado (folio 22 del cuaderno 1).
- Copia del oficio AM-658 del 29 de octubre de 2008, firmado por Severiano Cala Cala, Alcalde del municipio de Simacota –Santander-, dirigido a Juan Evangelista Martínez Orozco, por medio del cual le informa que revisada la documentación sobre el predio “Las Peñas”, la alcaldía municipal y la inspección de policía de Simacota, no tiene competencia para proteger sus derechos en atención al área de terreno (40 hectáreas), y por tanto, como se lo explicó la inspección de policía del corregimiento El Centro del municipio de Barrancabermeja, deberá acudir a la jurisdicción ordinaria civil para reclamar y hacer valer sus derechos (folio 23 del cuaderno 1).
- Copia del escrito de fecha 12 de mayo de 2008, firmado por el tutelante por medio del cual solicita a la inspección de policía “Del Centro”, se ordene la entrega del predio “Las Peñas” ubicada en el municipio de Simacota –Santander- (folios 25 y 26 del cuaderno 1).

- Copia del acta de conciliación del 10 de junio de 2008 celebrada en la inspección de policía del corregimiento “El Centro” del municipio de Barrancabermeja, al que asistieron Evangelista Martínez Orozco y Hugo Merchán Torres, pretendiendo el primero la restitución de la posesión del predio “Las Peñas”, sin que se llegara a ningún acuerdo, debido a que el señor Merchán afirmó poseer dicho predio desde hace 7 años (folio 27 del cuaderno 1).
- Copia del escrito del 21 de septiembre de 2006, firmado por Juan Evangelista Martínez Orozco, dirigido a Acción Social – Movimiento Condición Proyecto de Protección de Tierra y Patrimonio de la Población Desplazada-, a través del cual pide sea tenido en cuenta en los trámites de protección de sus derechos vulnerados a causa de la violencia lo que ha originado su desplazamiento (folio 28 del cuaderno 1).
- Copia de la certificación expedida el 12 de noviembre de 2002 por José Darío Rodríguez Buitrago, Personero Municipal de Barrancabermeja en la que hace constar que Ana Soir Marín de Martínez, manifestó bajo la gravedad del juramento ser desplazada de la vereda caño san pedro del municipio de Simacota, con núcleo familiar compuesto por su esposo y su nieto de 8 años de edad (folio 29 del cuaderno 1).
- Oficio ORIPSOC 1001 del 7 de septiembre de 2010, suscrito por Martha Patricia Acelas Beltrán, Registradora Seccional Socorro, por medio del cual informó al Juzgado Promiscuo Municipal de Simacota –Santander- que el predio “Las Peñas” ingresó al Registro Único de Predios y Territorios Abandonados por la Violencia –RUPTA- con el consecutivo 04144 y una vez recibido en esa seccional no se inscribió en ningún folio de matrícula inmobiliaria del círculo registral del Socorro, debido a que no se encontraron datos de matrícula inmobiliaria o del antiguo sistema que lo individualizaran en ese archivo. Se trata de una posesión que no se encontró en registro para efectos de la publicidad de la inscripción (folio 38 del cuaderno 1).

- Copia del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados generado el 25 de agosto de 2009, en el que constan datos, entre otros, fecha de radicación en el INCODER el 21 de septiembre de 2006, fecha de vinculación Juan Evangelista Martínez Orozco como poseedor del mencionado predio el 6 de agosto de 2001 y fecha de abandono del mismo el 25 de noviembre de 2002 (folios 39 a 48 del cuaderno 1).

#### **6. Vinculación a la acción de tutela que hizo la Sala Octava de Revisión<sup>2</sup>.**

Mediante auto del 6 de diciembre de 2010, la Sala Octava de Revisión ordenó que por Secretaría General de esta Corte se pusiera en conocimiento el contenido del expediente T-2.856.456 de las siguientes entidades: al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-, la Corporación Autónoma Regional de Santander, la Alcaldía de Barrancabermeja y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, para que dentro de los 5 días siguientes a la recepción de dicha providencia, ejercieran su derecho de defensa.

De la misma manera se ordenó por Secretaría General de esta corporación se oficiara a las alcaldías de Simacota –Santander- y de Barrancabermeja, para que, respectivamente, explicaran las razones de su incompetencia para proteger los derechos del actor y, las acciones concretas adoptadas para la garantía de sus derechos y en caso de no haber adoptado ninguna, justificara tal omisión.

De igual forma, a través de auto del 25 de enero de 2011, el Magistrado Sustanciador, resolvió comisionar al Juzgado Promiscuo Municipal de Simacota –Santander-, para que dentro de los dos días siguientes a la recepción de la respectiva comunicación, notificara y vinculara al proceso a los señores Hugo Merchán Torres, Ernesto Rojas Ariza, Eliécer Camacho Vargas, Nicodemo Rincón y Filemón Rincón, quienes al parecer vienen ejerciendo posesión sobre el predio “Las Peñas” del municipio de Simacota –Santander-. Así mismo, requirió a la Alcaldía de Simacota –Santander-, para que cumpla, so pena de las correspondientes sanciones legales, con lo ordenado por el Despacho mediante auto del 6

---

<sup>2</sup> Folios 1 a 3 del cuaderno 2.

de diciembre de 2010, en el sentido de informar en detalle las razones jurídicas por las cuales no puede adelantar el proceso policivo incoado por Juan Evangelista Martínez Orozco en relación con el predio “Las Peñas”.

A través de auto del 16 de febrero de 2011, la Sala Octava de Revisión resolvió suspender los términos para fallar el expediente T-2.856.456, hasta tanto se surta la notificación de los accionados y se evalúen las pruebas aportadas por los mismos. De igual forma, extendió el término de notificación a los accionados por 5 días hábiles, contados a partir de la recepción de la comunicación, para lo cual se ordenó por Secretaría General librar nuevamente el despacho comisorio al Juzgado Promiscuo Municipal de Simacota –Santander-, debido a que ese juzgado informó vía fax el 7 de febrero de 2011, que al predio “Las Peñas” solamente puede ingresarse viajando por el Socorro, San Gil, Bucaramanga, Barrancabermeja, tomando la panamericana hasta llegar a Puerto Nuevo y de allí hacia la vereda San Pedro en donde al parecer Hugo Merchán Torres y otros vienen ejerciendo posesión sobre el mentado predio. Agregó que por intermedio de Efraín Gálvis, Técnico de la UMATA, que labora en ese sector, se le pidió la colaboración tendiente a la notificación de la tutela a tales personas.

## **6.1. Respuestas recibidas por la Sala Octava de Revisión.**

### **6.1.1. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-<sup>3</sup>.**

En escrito firmado por Mónica Rocío Adarme Manosalva, Jefe de la Oficina Jurídica del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-, solicitó fuera confirmado el fallo de tutela emitido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Simacota –Santander-.

Manifestó que esa entidad tiene competencia para realizar el registro del predio como efectivamente se hizo, pero no para ordenar la entrega del mismo como lo pretende el tutelante.

Luego de citar las funciones asignadas en el artículo 1º de la Ley 160 de 1970, afirmó que el INCODER adelanta la atención a su población

---

<sup>3</sup> Folios 17 a 22 del cuaderno 2.

objetivo, dentro de los que se encuentran los desplazados, mediante programas como **la protección de los derechos sobre la tierra** en donde se encontró solicitud elevada por el tutelante el 21 de septiembre de 2006, se diligenció el formulario y se envió la solicitud para la respectiva anotación en el folio de matrícula inmobiliaria, la que fue devuelta el 17 de abril de 2009. La medida de inscripción en el registro de instrumentos públicos debe ser levantada en el momento en que la situación vuelva a la normalidad y no haya riesgo para los solicitantes de la protección y es el interesado quien debe comunicar al INCODER lo pertinente con el fin de que se levante la medida sobre su predio.

De la misma manera, esa entidad otorga **subsidio integral** dispuesto en el numeral 2º del artículo 31 de la Ley 160 de 1994, que podrá cubrir hasta el 100% del valor de la tierra y de los requerimientos financieros del proyecto productivo agropecuario, para lo cual se realizan las respectivas convocatorias, encontrándose actualmente en trámite la SIT-01-2010. Verificados los resultados publicados, no se encontró radicada solicitud de proyecto a nombre del tutelante.

De acuerdo a lo estipulado en el artículo 2º numeral 5 del Decreto 250 de 2005, que reglamentó el artículo 9º de la Ley 387 de 1997, establece la ayuda humanitaria de emergencia tendiente a socorrer, asistir y proteger a la población desplazada inmediatamente después al evento de desplazamiento y a la atención de las necesidades básicas de esa población. En este ámbito, la Coordinación de la Mesa Nacional de Atención Humanitaria de Emergencia está a cargo de Acción Social, con corresponsabilidad y concurrencia del Ministerio de la Protección Social, el ICBF y las entidades territoriales. Así mismo, la Ley 1190 de 2008 impone responsabilidades a los entes territoriales en el cumplimiento y materialización de los derechos de la población desplazada de sus respectivas jurisdicciones.

En conclusión, la petición formulada por el tutelante no se encuentra dentro de la órbita de competencia del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-.

### 6.1.2. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional<sup>4</sup>.

En escrito firmado por Lucy Edrey Acevedo Meneses, apoderada de la Oficina Asesora Jurídica de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, informó que el grupo familiar de Juan Evangelista Martínez Orozco, compuesto por Ana Soir Marín Martínez y su nieto Carlos Alberto Martínez Sánchez, se encuentra inscrito en el Registro Único de Población Desplazada desde el 25 de noviembre de 2002 y en esa condición esa entidad ha cumplido con la entrega de los componentes de la ayuda humanitaria de emergencia tal como se muestra en los cuadros anexos, relacionados con mercados, kit de higiene y aseo, capacitación y apoyo económico.

Afirma que el accionante en condición de desplazado tiene derecho a acceder a la oferta institucional que brindan todas las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada –SNAIPD-, a saber: **subsidio de vivienda**, que según pudo verificarse en el convocatoria del 2007 para el núcleo familiar del accionante, registra el estado de asignado, por un valor de \$10'842.500.00; **Salud**: verificado en la página web el Registro Único de Afiliados al Sistema de Protección Social RUAFA, se pudo establecer que el tutelante está afiliado al régimen subsidiado en salud. **Educación**: a través del Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación Departamental y Municipal, se brinda prioritariamente a la población desplazada cupos para acceder a la educación. De igual forma el SENA ofrece cursos de capacitación para la población desplazada. **Familias en Acción**: a este respecto, verificada la página web respectiva, se constató que el accionante ha sido beneficiario en ese programa dirigido a la población desplazada. **Estabilización Socioeconómica**, dispuesta en el artículo 25 del Decreto 2569 de 2000: a través de este instrumento la población desplazada accede a programas que garantizan la satisfacción de sus necesidades básicas en vivienda, salud, alimentación y educación a través de sus propios medios o mediante los programas que desarrolle el gobierno nacional y las autoridades territoriales.

---

<sup>4</sup> Folios a 41 del cuaderno 2.

Además, el accionante debe acercarse a las entidades respectivas para adelantar el procedimiento establecido en cada una de ellas con la finalidad de acceder a esa oferta institucional.

Finaliza afirmando que Acción Social no tiene la calidad de ente ejecutor de los programas que se adopten con destino a la población desplazada, sino que debe coordinar con las entidades ejecutoras la atención a dicha población, la que ya se ha llevado a cabo en el caso del actor.

#### **6.1.3. Alcaldía municipal de Barrancabermeja<sup>5</sup>.**

Mediante escrito firmado por María Teresa Serrano Vásquez, apoderada del municipio de Barrancabermeja, sostuvo que a esa entidad no le corresponde adelantar ninguna medida administrativa tendiente al amparo al derecho a la propiedad del inmueble cuyo titular es el desplazado Juan Evangelista Martínez Orozco, pues en ello se concreta su pretensión, de donde surge que ningún otro derecho o beneficio como desplazado se controvierte, entendiéndose que los está recibiendo de parte de esa entidad territorial.

#### **6.1.4. Alcaldía del Municipio de Simacota –Santander-<sup>6</sup>.**

A través de escrito firmado por Severiano Cala Cala, Alcalde del Municipio de Simacota –Santander-, se refirió a las razones por las cuales ese despacho no adelantó el proceso policivo originado en la querrela por perturbación de la posesión del predio “Las Peñas”, radicada por el señor Evangelista Martínez Orozco. Indicó que ello no fue posible debido a que los hechos perturbatorios de la posesión tuvieron ocurrencia pocos días después del 22 de agosto de 2005, es decir, 3 años antes de la solicitud de amparo presentado ante su despacho y la competencia de esa alcaldía en materia de procesos ordinarios civiles de policía, regulado en los artículos 359 y 360 de la ordenanza 017 del 27 de agosto de 2002, indica que la perturbación de la posesión de un inmueble debe iniciarse dentro de los 6 meses siguientes al día en que tengan ocurrencia los hechos.

Por la razón anterior, como se le informó al tutelante mediante oficio AM-658 del 29 de octubre de 2008, debe acudir ante los jueces civiles

---

<sup>5</sup> Folios 49 a 53 del cuaderno 2.

<sup>6</sup> Folios 71 y 72 del cuaderno 2.

para que se le proteja el derecho reclamado, debido a que esa entidad no es competente para adelantar tal procedimiento.

#### **6.1.5. Vinculación a la acción de tutela por las personas que presuntamente poseen el predio “Las peñas” del municipio de Simacota –Santander<sup>7</sup>.**

Mediante oficio 099 del 4 de abril de 2011 firmado por Martha Ligia Mancilla Sanabria, Secretaria del Juzgado Promiscuo Municipal de Simacota –Santander-, se devolvieron a esta corporación diligenciados los comisorios, tendientes a la notificación de la acción de tutela a los señores Hugo Merchán Torres, Ernesto Rojas Ariza, Eliécer Camacho Vargas, Nicodemo Rincón y Filemón Rincón, quienes al parecer están ejerciendo posesión del predio “Las Peñas” del municipio de Simacota –Santander-.

A pesar de que esa entidad judicial por intermedio de Efraín Duarte, empleado de la UMATA, notificó personalmente a Hugo Merchán Torres, quien recibió el 8 de marzo de 2011 copia de la acción de tutela en dos cuadernos de 55 y 60 folios, además recibió las copias destinadas a las otras personas vinculadas, vencido el término otorgado por la Sala Octava de Revisión, en esta corporación no se ha recibido ninguna respuesta al respecto.

### **III. Consideraciones y fundamentos**

#### **1. Competencia**

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar las providencias proferidas en el trámite de las acciones de tutela de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

---

<sup>7</sup> Folios 81 al 88 del cuaderno 2.

## **2. Presentación del caso, problema jurídico y metodología a seguir para solucionarlo.**

### **2.1. Presentación del caso.**

Esta Sala de Revisión precisa que la exposición del caso se hará haciendo brevemente una relación cronológica de los hechos expuestos por el actor, de acuerdo con las pruebas que obran en el expediente de tutela.

En efecto, el 6 de agosto de 2001 el actor adquirió mediante contrato de compraventa con permuta dos terrenos denominados “Las Peñas” y “Los Gabiones”, ubicados en el municipio de Simacota –Santander-, a los cuales ingresó el 16 de agosto del mismo año. El 25 de noviembre de 2002, la Red de Solidaridad Social de la Presidencia de la República – Unidad Territorial del Magdalena- ubicada en Barrancabermeja, inscribió al actor, a su esposa y a su nieto de 8 años en el Sistema Nacional de Registro de la Población Desplazada por la violencia. Entre el 2002 y el 2005, los hijos del actor solían esporádicamente visitar el predio hasta que fueron también amenazados de muerte.

El 23 de junio de 2005, personalmente el actor acudió en queja ante la Corporación Autónoma Regional de Santander (CAS), por labores de tala y quema de bosques realizadas por terceros en el predio “Las Peñas”. Esa entidad llevó a cabo visita de inspección el 10 de agosto de 2005 en compañía del actor, en donde se hizo constar que *“la quema fue matizada con el propósito de invadir los terrenos de propiedad del señor Juan Evangelista Martínez y ampliar la frontera agropecuaria y ganadera ya que se observó la siembra de pasto Brequiaria, en la zona”*.

A través de Resolución 0240 del 30 de septiembre de 2005, la Oficina de Mares de la Corporación Autónoma de Santander, resolvió imponer medida preventiva a Hugo Merchán, a Ernesto Rojas y a Eliécer Camacho, consistente en sembrar 3000 árboles en el predio “Las Peñas” del municipio de Simacota –Santander-, así como suspender inmediatamente las actividades de aprovechamiento forestal y quemas en dicha área. Resolvió igualmente iniciar investigación y formulación de cargos. En los descargos, el señor Hugo Merchán Torres sostuvo haber comprado el predio “Las Peñas” que consta de aproximadamente 30 o 35 hectáreas al “señor TOLIMA”, sin contar con documento alguno, con la

afirmación de haber entregado como parte de pago un millón de pesos, predio que trabaja para su subsistencia y la de su familia compuesta por su esposa y tres hijos.

La citada entidad, mediante Resolución 086 del 11 de febrero de 2006, impuso multa y medida de compensación por tala y quema de bosque en el predio “Las Peñas” al señor Hugo Merchán Torres.

El 21 de septiembre de 2006 el actor solicitó al INCODER inscribir el inmueble en el registro único de predios y de protección por abandono a causa de la violencia, la cual se aprobó el 16 de mayo de 2007 y se ofició para la anotación en el folio de matrícula inmobiliaria, la que fue devuelta el 17 de abril de 2009 por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Socorro – Santander- con la anotación consistente en que no se encontró ningún dato como matrícula inmobiliaria o cualquier otro que permitiera la individualización del predio.

El 12 de mayo de 2008, en escritos separados, el actor afirmando ser poseedor del predio “Las Peñas”, acudió al Inspector de Policía del Corregimiento “El Centro” del municipio de Barrancabermeja, así como al Alcalde del municipio de Simacota –Santander- solicitando se ordenara la entrega del mencionado terreno. Previa citación librada por la mencionada Inspección de Policía, se declaró fracasada audiencia de conciliación llevada a cabo el 10 de junio de 2008 entre el querellante y el señor Hugo Merchán Torres, quien manifestó ser poseedor del bien desde hace siete (7) años y estar en trámites legales para la adjudicación de dicho predio.

Por su parte, el Alcalde de Simacota –Santander-, respondió mediante oficio del 29 de octubre de 2008 que la mencionada entidad territorial no tenía competencia, razón por la cual debía acudir a la jurisdicción ordinaria para hacer valer sus derechos. Argumentos que precisó en oficio del 17 de febrero de 2011 dirigido a esta Sala de Revisión, en el sentido de que el actor acudió a la acción policiva por fuera de los seis (6) meses que le otorga el Código de Policía de Santander para tramitar amparos policivos por perturbación a la posesión de bienes.

El 12 de junio de 2008, el tutelante dirigió escrito al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER-, por medio del cual solicitó la adjudicación del mencionado previo, teniendo en cuenta su condición de desplazado por la violencia, además que el bien aparecía registrado en esa entidad.

Por lo expuesto, solicitó el amparo de sus derechos fundamentales como desplazado, a la tercera edad y vivienda digna y en consecuencia se ordene al alcalde municipal de Simacota –Santander-, hacer efectiva la medida de protección por medio de la cual el INCODER resolvió el 16 de mayo de 2007 inscribir el terreno mencionado en el registro de predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia. Ordenar igualmente a la mentada autoridad, adoptar las medidas necesarias para el desalojo del bien tendiente al restablecimiento de sus derechos como desplazado.

A pesar de que la autoridad demandada no respondió la acción de tutela, previa solicitud de la Sala Octava de Revisión, adujo no tener competencia para resolver la querrela policiva debido a que se radicó tres años después del hecho perturbatorio y el Código Departamental de Policía de Santander, establece que debe acudirse dentro de los 6 meses siguientes a tal acto. Las demás autoridades vinculadas en sede de revisión como el INCODER, Acción Social y la Alcaldía de Barrancabermeja expusieron sus argumentos sobre las pretensiones del actor por vía de tutela, en las que mostraron las distintas actuaciones por medio de las cuales, en el ámbito de sus competencias, resguardaron los derechos del núcleo familiar del actor en condición de desplazado. Sobre la pretensión consistente en el desalojo y entrega del bien sostuvieron no tener competencia.

El Juzgado Promiscuo Municipal de Simacota – Santander- declaró improcedente la acción de tutela, en consideración a que el actor cuenta con la acción ordinaria civil para que se le protejan los derechos que a su juicio han sido vulnerados. Además, que el registro de los bienes abandonados por los desplazados por la violencia da la posibilidad de oposición a la prescripción adquisitiva de dominio, así como para iniciar acciones reivindicatorias o policivas y para recuperar la posesión natural del bien abandonado.

## **2.2. Problema jurídico que debe resolver la Sala Octava de Revisión.**

En este orden, corresponde a la Sala Octava de Revisión establecer si procede o no la acción de tutela para amparar los derechos fundamentales a la vida digna, tercera edad, vivienda y derechos conexos, invocados por el actor como vulnerados por la Alcaldía municipal de Simacota – Santander- debido a que se negó a tramitar una querrela de policiva argumentado extemporaneidad (se acudió al amparo policivo por fuera de los seis (6) meses dispuestos en el Código de Policía de Santander), teniendo en cuenta los siguientes elementos de juicio: (i) el actor fue víctima del desplazamiento forzado desde noviembre de 2002 debido a las amenazas de muerte que recibió; (ii) quedó inscrito en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) junto con su núcleo familiar el 25 de noviembre de 2002 en Barrancabermeja; (iii) dejó abandonado el inmueble “Las Peñas” ubicado en el municipio de Simacota – Santander-, sobre el que a mediados de 2005 se produjeron actos originados en terceros que perturbaron el libre ejercicio de la posesión que afirmar detentar sobre el bien; (iv) el 21 de septiembre de 2006 diligenció solicitud individual de ingreso y de protección al registro único de predios y de protección por abandono a causa de la violencia, la que fue aceptada por el INCODER mediante resolución el 16 de mayo de 2007; (v), la medida de inscripción del bien en el mencionado registro, no pudo hacerse efectiva en el folio de matrícula inmobiliaria respectiva por la Oficina de Instrumentos Públicos del Socorro –Santander-, debido a la imposibilidad de identificación del predio rural, y, (vi) a mediados de 2008 acudió en querrela de policía ante la Alcaldía municipal de Simacota – Santander- a la que no se le dio trámite por extemporánea.

## **2.3. Metodología a seguir para solucionar el problema jurídico.**

Para resolver el problema jurídico resultante del caso analizado, la Sala Octava de Revisión analizará los siguientes temas: (i) la población desplazada por la violencia como sujetos de especial protección constitucional; (ii) los efectos de la inscripción de los inmuebles rurales en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados por los desplazados por la violencia–RUPTA-; (iii) la existencia de otros medios de defensa judicial existentes y la oportunidad para acudir a ellos, hay que analizarse no solo en relación con la situación particular del tutelante,

sino en el contexto socio - político en el que operan, y, (iv) se procederá a la solución del caso concreto.

### **3. La población desplazada como sujetos de especial protección constitucional.**

En múltiples oportunidades esta corporación se ha ocupado de analizar el desplazamiento forzado interno<sup>8</sup>. Ha indicado que se trata de un fenómeno cuya dinámica actual tuvo su génesis en la década de los ochenta y que afecta a grandes masas poblacionales, que ha sido calificado como (i) un problema de humanidad que debe afrontarse solidariamente por todas las personas; (ii) un verdadero estado de emergencia social, una tragedia nacional que afecta a innumerables personas y que marcará el futuro del país durante las próximas décadas y un serio peligro para la sociedad política colombiana, y, (iii) un estado de cosas inconstitucional, que causa una evidente tensión entre la pretensión de organización política y la prolífica declaración de valores, principios y derechos dispuestos en la Constitución y la cotidiana constatación de la exclusión de ese acuerdo de millones de colombianos.

El concepto de desplazado debe ser entendido desde una perspectiva amplia, debido a la complejidad y a las especificidades concretas del conflicto armado existente en Colombia, las cuales no permiten distinguir únicas circunstancias fácticas, ni parámetros cerrados o definitivos que originan ese fenómeno nefasto, pues en realidad se trata de una situación fáctica cambiante que no requiere de declaración por parte de las autoridades<sup>9</sup>, motivo por el cual en los casos que muestran duda, debe aplicarse el principio *pro homine*, del cual se desprende la exigibilidad de garantías y derechos para el afectado y su grupo familiar<sup>10</sup>.

En estas condiciones, el aludido fenómeno afecta en su mayor parte a mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad, que se ven obligados inesperadamente a abandonar su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales y dirigirse a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional, para escapar de la violencia originada en el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los

---

<sup>8</sup> Al respecto, pueden consultarse las siguientes sentencias: T-025 de 2004.

<sup>9</sup> Sentencia T-267 de 2009.

<sup>10</sup> Sentencias C-372 de 2009 y T-967 de 2009.

derechos humanos o del derecho internacional humanitario, quedando expuestas a una situación mayor de vulnerabilidad, exclusión y marginabilidad, lo que implica una violación grave, masiva y constante de sus derechos fundamentales y en consecuencia un estado de indefensión, debilidad y angustia, además de convertirlos en un blanco fácil de detenciones arbitrarias, reclutamientos forzados y asaltos sexuales que les deja profundos traumas físicos y psicológicos, que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado<sup>11</sup>. Es decir, se genera un desarraigo del sujeto pasivo del desplazamiento, en razón a que debe apartarse de todo aquello que hace parte de su identidad, como lo es, su trabajo, su familia, sus costumbres, su cultura, y traslado a un lugar desconocido o extraño para intentar rehacer lo que fue deshecho por causas ajenas a su voluntad y por la inactividad del Estado como garante de sus derechos y de su *statu quo*<sup>12</sup>.

Entre los derechos fundamentales que resultan amenazados o vulnerados por el desplazamiento forzoso, la jurisprudencia de esta corporación ha enunciado los siguientes<sup>13</sup>: (i) el derecho a la vida en condiciones de dignidad, debido a las circunstancias inhumanas asociadas a su movilización y su permanencia en el lugar provisional de llegada, así como los riesgos frecuentes que amenazan directamente su supervivencia; (ii) los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, de los discapacitados y de las personas de la tercera edad, así como de otros grupos especialmente protegidos debido a las precarias condiciones a las que son sometidos por el desplazamiento; (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) afectación de sus derechos económicos, sociales y culturales que se relacionan con el nivel de vida digna como acceso a la educación, a la salud, al trabajo, entre otros; (vi) el derecho a la unidad familiar debido a la dispersión de las familias; (vii) el derecho a la salud, en conexidad con la vida; (viii) el derecho a la integridad personal, relacionado con las amenazas por los riesgos contra la salud y la probabilidad de ataques a los que están expuestos por su condición de desposeimiento; (ix) el derecho a la seguridad personal debido a los riesgos “*específicos, individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros y*

---

<sup>11</sup> Sentencia T-025 de 2004.

<sup>12</sup> Sentencias T- 078 de 2004, T-085 de 2009 y, T-267 de 2011.

<sup>13</sup> Sentencia T-025 de 2004.

*discernibles, excepcionales y desproporcionados para varios derechos fundamentales de los afectados*”; (x) la libertad de circulación por el territorio nacional y el derecho a permanecer en el sitio seleccionado para vivir; (xi) el derecho al trabajo y a la libertad de escoger profesión u oficio; (xii) el derecho a la alimentación mínima; (xiii) el derecho a la educación en especial en los menores de edad; (xiv) el derecho a una vivienda digna; (xv) el derecho a la paz, relacionado con la garantía de no sufrir los rigores de la guerra; (xvi) el derecho a la personalidad jurídica, pues el desplazamiento implica muchas de las veces la pérdida de los documentos de identidad que dificulta su registro como desplazados y el acceso a las distintas ayudas, y, (xvii) el derecho a la igualdad.

Debido a la multiplicidad de derechos fundamentales cuya afectación se origina en el hecho del desplazamiento forzado interno, que pone a las personas en circunstancias de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión, éstas tienen derecho a recibir urgentemente un trato preferente, diferencial y prioritario por parte del Estado, siguiendo los lineamientos establecidos en el artículo 13 constitucional<sup>14</sup>, esto es, deben adoptarse medidas afirmativas a su favor, tendiente a que la igualdad sea real y efectiva.

Por tales razones el alcance de las medidas obligatorias a adoptar por parte de las autoridades permiten que las personas desplazadas se tornen menos vulnerables, admiten la reparación de las injusticias derivadas del desplazamiento involuntario y buscan la materialización de ciertos derechos de bienestar mínimo que soportan su autonomía y autosostenimiento<sup>15</sup>, las cuales deben seguir los siguientes lineamientos principales<sup>16</sup>: (i) el principio de favorabilidad en la interpretación de las normas que protegen a la población desplazada; (ii) los principios rectores del desplazamiento forzado interno<sup>17</sup>, y, (iii) el principio de

---

<sup>14</sup> Sentencias T-602 de 2003, T-669 de 2003, T-721 de 2003 y T-025 de 2004.

<sup>15</sup> Sentencia T-602 de 2003, citada en la sentencia T-025 de 2004.

<sup>16</sup> Sentencia T-268 de 2003 y T-025 de 2004.

<sup>17</sup> La Corte Constitucional en la C-278 de 2007, manifestó que estos principios rectores “*pueden, entonces (i) ser normas relevantes para resolver casos específicos, y (ii) tener verdadero rango constitucional, si son preceptos que reiteran normas incluidas en tratados de derechos humanos o de derecho humanitario. El uso (i) denota que ciertos principios o algunos de sus párrafos hacen parte de lo que la Corte ha denominado bloque de constitucionalidad en sentido lato, mientras que el uso (ii) denota que algunos de entre ellos forman parte del bloque de constitucionalidad en estricto sentido, ya que tienen jerarquía constitucional e, incluso, sirven de parámetro para evaluar la constitucionalidad de las leyes*”.

prevalencia del derecho sustancial en el contexto del Estado Social de Derecho<sup>18</sup>.

#### **4. La inscripción de los bienes en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados por los desplazados por la violencia – RUPTA- y sus efectos.**

El Registro Único de Predios y Territorios Abandonados por los desplazados por la violencia –RUPTA-, conforma una base de datos que contiene los predios y territorios abandonados por sus propietarios, poseedores, tenedores u ocupantes de los mismos, a causa de la violencia que obligó a su desplazamiento forzado. Esta base de datos es administrada por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER-<sup>19</sup>.

Ese instrumento tiene como finalidad garantizar los derechos que tiene el propietario, el poseedor, el mero tenedor y el ocupante de un bien inmueble que ha sido obligado a abandonar sus tierras por el desplazamiento forzado al que ha sido sometido, mediante el procedimiento diseñado que debe seguirse, orientado a proteger tales derechos patrimoniales, dependiendo de si la afectación es individual, colectiva o grupal o si se trata de una etnia (indígenas y afrodescendientes)<sup>20</sup>, buscando evitar la enajenación o transferencia a cualquier título de los mismos, mientras permanezca vigente la medida.

En efecto, dentro del marco de la protección jurídica de los bienes muebles o inmuebles abandonados como causa del desplazamiento forzado por la violencia, se dispone que el poseedor desplazado o quien abandonó el bien, debe poner en conocimiento este hecho de la Personería Municipal, Defensoría del Pueblo, Procuraduría Agraria, o a cualquier entidad del Ministerio Público, con el fin de que se adelanten las acciones judiciales y/o administrativas a que haya lugar. En este

---

<sup>18</sup> Sentencia T-1095 de 2008.

<sup>19</sup> Numeral 20 del artículo 4º del Decreto 3759 del 30 de septiembre de 2009, “*por el cual se aprueba la modificación de la estructura del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder, y se dictan otras disposiciones*”.

<sup>20</sup> Artículos 1 a 5 del Decreto 2007 del 24 de septiembre de 2001, “*Por el cual se reglamenta parcialmente los artículos 7o., 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación*”.

sentido, el término de prescripción no se interrumpirá a favor la persona que ha sido forzada a dejar abandonado el predio sobre el cual ejercía posesión<sup>21</sup>. De la misma forma, luego del retorno de un desplazado a un terreno baldío ubicado en la zona en la que se presentó dicho fenómeno, se acumulará de manera automática el tiempo que estuvo alejado del predio, que ha sido debidamente reconocido por la autoridad competente con el tiempo de ocupación y explotación del inmueble. Si la persona no pudiere regresar al terreno baldío y acredite el cumplimiento de los requisitos legales para su titulación, se le dará prelación en los programas de dotación de tierras que se adelanten en beneficio de la población que debido a la violencia se vio obligada a dejar sus tierras<sup>22</sup>.

Ahora bien, en lo atinente al amparo de los derechos a la propiedad, posesión, tenencia u ocupación de bienes rurales de la población en inminente riesgo de desplazamiento o que este fenómeno haya ocurrido, corresponde al Comité Municipal, Distrital o Departamental de Atención a tal población<sup>23</sup> lo siguiente:

---

<sup>21</sup> Al respecto, artículo 27 de la Ley 387 de 1997: *“La perturbación de la posesión o abandono del bien mueble o inmueble, con motivo de una situación de violencia que obliga al desplazamiento forzado del poseedor, no interrumpirá el término de prescripción a su favor.*

*El poseedor interrumpido en el ejercicio de su derecho informará del hecho del desplazamiento a la Personería Municipal, Defensoría del Pueblo, Procuraduría Agraria, o a cualquier entidad del Ministerio Público, a fin de que se adelanten las acciones judiciales y/o administrativas a que haya lugar”.*

<sup>22</sup> En este sentido, el artículo 7° de la Ley 387 de 1997, establece que: **“ACUMULACIÓN DE TIEMPO PARA TITULACIÓN DE BALDÍOS.** *En el evento de retorno de un desplazado a un terreno baldío ubicado en zona de desplazamiento, se acumulará automáticamente el tiempo de desplazamiento, debidamente reconocido por la autoridad competente, con el tiempo real de ocupación y explotación del terreno. PARÁGRAFO.* *Cuando el desplazado no pueda retornar a un terreno baldío ubicado en zona declarada como de riesgo inminente de desplazamiento o de desplazamiento forzado y acredite el cumplimiento de los requisitos establecidos para su titulación, tendrá prelación en los programas de dotación de tierras que adelante el Incora en beneficio de la población desplazada por causa de la violencia”.*

<sup>23</sup> Según lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 387 de 1997, los Comités municipales, Distritales y Departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada, está conformado por: *“1. El Gobernador o el Alcalde, o quien haga sus veces, quien lo presidirá.*

*2. El Comandante de Brigada o su delegado.*

*3. El Comandante de la Policía Nacional en la respectiva jurisdicción o su delegado.*

*4. El Director del Servicio Seccional de Salud o el Jefe de la respectiva Unidad de Salud, según el caso.*

*5. El Director Regional, Coordinador del Centro Zonal o el Director de Agencia en los nuevos departamentos, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.*

*6. Un representante de la Cruz Roja Colombiana.*

*7. Un representante de la Defensa Civil.*

*8. Un representante de las iglesias.*

*9. Dos representantes de la Población Desplazada”.*

1) Declarar mediante acto administrativo motivado, la inminencia de riesgo de desplazamiento o de ocurrencia de este fenómeno por causa de la violencia, en una zona determinada de su territorio.

2) Proceder a identificar a los propietarios, poseedores, tenedores y ocupantes de los predios ubicados dentro de la zona abandonada y en caso de ser posible, establecer el tiempo de vinculación de las personas con el inmueble respectivo, para lo cual, los alcaldes municipales, los procuradores judiciales agrarios, los jefes seccionales del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, registradores de instrumentos públicos y gerentes regionales del Incora (ahora INCODER), con base en los registros que existan en las Umatas, en la oficinas de catastro y de registro de instrumentos públicos, en el Incora (INCODER) o en otras entidades, deberán presentar al Comité dentro de los 8 días calendario siguientes a la declaratoria de inminente riesgo de desplazamiento forzado o de ocurrencia de los primeros hechos que lo originaron, un informe sobre los predios rurales existentes a esa fecha, con precisión del titular de los derechos constituidos y las características básicas del inmueble. Avalado dicho informe por el Comité, el mismo constituye prueba suficiente para que los desplazados acrediten la calidad de poseedor, tenedor u ocupante de esos bienes.

3) Una vez realizadas las actuaciones descritas, el mencionado Comité, debe informar a la oficina de registro de instrumentos públicos respectivo, sobre la declaratoria de zona de riesgo inminente de desplazamiento, indicando los propietarios o poseedores de predios rurales que pueden resultar afectados y a su vez solicitar se abstenga de inscribir actos de enajenación o transferencia a cualquier título de los mencionados bienes rurales, mientras permanezca vigente tal declaratoria, salvo que los propietarios que deseen transferir el derecho de dominio del bien, antes de que cesen los efectos de tal medida, obtengan autorización del Comité para su enajenación. Únicamente en los casos en los cuales se presente la mencionada autorización, el registrador de instrumentos públicos podrá inscribir el acto de enajenación o transferencia, la que debe incorporarse al contrato o acto de transferencia del derecho sobre el predio, o cuando la transferencia se haga a favor del Incora (ahora INCODER).

4) Solicitar al Incora (ahora INCODER) abstenerse de adelantar procedimientos de titulación de bienes baldíos en la zona de inminente riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado, solicitada por personas diferentes de aquellas que aparecen como ocupantes en el informe avalado por el comité.

5) Una vez cesen los hechos que generaron la declaratoria de zona de inminente riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado, que deberá consignarse en un acta, se oficiará a la oficina de registro de instrumentos públicos respectivo y al Incora (ahora Incoder) levantando la prohibición de libre enajenación, transferencia o titulación de bienes rurales.

Además de lo anotado, la Superintendencia de Notariado y Registro debe vigilar que los registradores de instrumentos públicos, exijan el cumplimiento de la autorización para enajenación antes de que cesen los hechos, otorgada por el comité al propietario del bien, previamente a la inscripción de la enajenación o transferencia de bienes rurales en las mencionadas zonas.

Según el Plan Nacional para la Atención a Integral a la Población Desplazada por la Violencia<sup>24</sup>, dentro de las acciones preventivas de protección a esta población, se encuentran la inscripción de la medida protectora de bienes rurales abandonados por tal causa, en el Registro Único de Predios con la finalidad de que las autoridades respectivas procedan a impedir acciones de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de dichos bienes. De la misma forma, asegurar la protección individual de predios a quienes acrediten la propiedad, en aplicación de los instrumentos para tal efecto; afianzar la protección de carácter colectivo, así como identificar mecanismos comunitarios, institucionales y jurídicos para la protección de derechos sobre territorios étnicos de los pueblos indígenas y de las comunidades afrocolombianas.

---

<sup>24</sup> Según el Decreto 250 de 2005, serán responsables de esta línea de acción, "el Incóder, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Superintendencia de Notariado y Registro, Red de Solidaridad Social, con la participación de los Comités de Atención a la Población Desplazada".

Como se puede observar, los derechos patrimoniales de propiedad, posesión y mera tenencia detentados sobre los predios que han sido abandonados por el desplazamiento forzado por la violencia por su propietario, poseedor, mero tenedor u ocupante, así como los derechos que se desprenden de la propiedad de los grupos étnicos -indígenas y afrocolombianos- desplazados obligados a separarse de sus territorios, encuentra protección jurídica, consistente en la inscripción de la medida de protección que busca la prohibición de las oficinas de instrumentos públicos de inscribir actos de enajenación o transferencia a cualquier título de los predios rurales ubicados en zonas de inminente desplazamiento o donde este hecho ya se ha producido, o en estas condiciones, en la abstención de adelantar procedimientos de titulación de bienes baldíos. Si la medida es individual, corresponde impulsar su trámite a los representantes del ministerio público, y si es masiva o de los grupos étnicos indígenas y afrocolombianos, el trámite de la medida pertinente, debe ser impulsada por los Comités Municipales, Distritales y Departamentales de Atención a la Población Desplazada por la violencia, de oficio o a petición del desplazado.

A su vez, el acto de inscripción de dicha medida podría obrar como prueba en los distintos procesos judiciales o administrativos relacionados con tales bienes como por ejemplo cuando se dispute la propiedad, amparos policivos o judiciales a la posesión y mera tenencia de los bienes e inclusive, en los procesos de adjudicación de bienes baldíos.

Ese marco normativo persigue en esencia, el resguardo de la tierra y el patrimonio de la población desplazada, cuya finalidad se orienta a prevenir el desplazamiento, desincentivar ese nefasto fenómeno violatorio de los derechos humanos y, asegurar las condiciones propicias para el retorno y reparación de las víctimas. En otros términos, la estructuración del sistema de protección patrimonial y de tierras de los desplazados, tiene como principal propósito impedir que se concrete el despojo, que se prive de forma viciosa la tierra o los inmuebles de esa población afectada o en riesgo de serlo, así como asegurar las condiciones favorables para el retorno y reparación de las víctimas.

**5. La existencia de otros medios de defensa judicial existentes y la oportunidad para acudir a ellos, hay que analizarse no solo en**

**relación con la situación particular del tutelante, sino en el contexto socio - político en el que operan.**

Esta corporación ha sido enfática en indicar que en aplicación del principio de subsidiariedad de la acción de tutela, este medio de defensa judicial sólo procede cuando: (i) no exista otro medio de defensa judicial para resolver un conflicto relacionado con la vulneración de un derecho fundamental<sup>25</sup>; (ii) a pesar de existir otras acciones ordinarias, éstas no resultan en el caso concreto idóneas ni eficaces para la protección del derecho fundamental alegado<sup>26</sup>; o, (iii) existiendo otras acciones, resulta indispensable la intervención del juez constitucional para precaver la ocurrencia de un perjuicio irremediable de carácter *iusfundamental*<sup>27</sup>, acreditando la inminencia del perjuicio, la gravedad del mismo, las medidas urgentes para evitar el daño y la impostergabilidad de las mismas.

En las hipótesis (i) y (ii), el amparo constitucional es el medio judicial apropiado para la protección de los derechos fundamentales, motivo por el cual lo resuelto por el juez de tutela tiene carácter definitivo. En el supuesto (iii) la orden proferida por el juez de tutela tiene carácter temporal, pues solamente sus efectos se mantienen hasta tanto el juez natural resuelva la controversia mediante sentencia definitiva<sup>28</sup>.

Siguiendo los lineamientos de la jurisprudencia de esta Corporación, cuando se acude al amparo constitucional y existen otros medios de defensa judicial, es particularmente relevante el análisis de los hechos relacionados con el caso concreto, así como las condiciones específicas del solicitante, pues cuando se está frente a sujetos de especial protección constitucional, dentro de los que se encuentran las personas de la tercera edad, los limitados físicos, psíquicos o sensoriales, los padres y madres cabeza de familia y los desplazados, el análisis de procedibilidad de la acción de tutela se hace menos exigente, de tal manera que se permita el acceso a la administración de justicia en condiciones más favorables, pues de lo contrario implicaría someter a una persona en debilidad manifiesta a un

---

<sup>25</sup> Sobre el tema expuesto, pueden consultarse, entre otras, las sentencias: C-543 de 1992, SU-111 de 1997, T-568 de 1994, SU-250 de 1998, T-580 de 2006, T-595 de 2007 y T-812 de 2008.

<sup>26</sup> Sobre los conceptos de idoneidad y efectividad, ver Sentencias SU-961 de 1999, T-719 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-847 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

<sup>27</sup> Al respecto, pueden consultarse las sentencias: T-1316 de 200, T-225 de 1993 y T-812 de 2008.

<sup>28</sup> Sentencia T-812 de 2008.

proceso judicial riguroso, que sería difícil de soportar por la persona, debido a su situación especial de vulnerabilidad<sup>29</sup>.

Ahora bien, acudir a la acción de tutela cuando no se han agotado los medios ordinarios de defensa (ante la administración y judiciales) y aún no se han vencido los respectivos términos, es distinto a que los términos otorgados por el ordenamiento jurídico hayan transcurrido, o cuando el fenómeno de la caducidad de la acción ha operado. En la primera hipótesis el amparo constitucional obraría como medio transitorio de defensa de los derechos, sin que por ese hecho se releve al actor del agotamiento de los recursos o acciones ordinarias, mientras que en el segundo supuesto, la acción de tutela resultaría improcedente para enmendar la desidia de las personas que han dejado de acudir a los medios ordinarios para la defensa de sus derechos.

Sin embargo, existen casos realmente excepcionales en los cuales es exagerado exigir el agotamiento previo de la totalidad de los recursos o medios ordinarios (administrativos o judiciales), como condicionamiento para acceder al amparo constitucional, particularmente cuando se trata de personas secuestradas, desaparecidas, incapaces físicos o mentales, interdictos, menores de edad, o de las que se encuentren en circunstancias de extrema exclusión o vulnerabilidad, lo que hace que de ellos no se predique la incuria o negligencia en el agotamiento de los medios ordinarios de defensa, pues de lo contrario tal exigencia se convertiría en un obstáculo desproporcionado de acceso efectivo a la administración de justicia<sup>30</sup>.

Dentro del grupo puesto en situación extrema de vulnerabilidad se encuentran los desplazados forzados por la violencia, razón por la cual los jueces a la hora de aplicar las normas pertinentes, no puedan pasar desapercibido que las personas sometidas a este nefasto fenómeno suelen desconocer sus propios derechos, circunstancia que no puede evaluarse a la luz del principio general del derecho en virtud del cual, el desconocimiento de la ley no sirve de excusa para su incumplimiento. Todo lo contrario debe suceder, la ignorancia de esta población sobre sus derechos, dada su situación de debilidad manifiesta, demanda una especial atención por parte

---

<sup>29</sup> Sentencia T-107 de 2010.

<sup>30</sup> Sentencia T-821 de 2007.

del Estado<sup>31</sup>. Esa actuación afirmativa estatal procura por la realización de la igualdad real y efectiva para ese grupo vulnerable, debido a que han tenido que huir de la violencia para salvar sus vidas y las de sus seres queridos. En la mayoría de los casos se trata de personas de escasos recursos económicos, que han vivido en lugares apartados, que además, no han podido acceder a los beneficios de la educación y la cultura y, en consecuencia desconocen absolutamente los procedimientos existentes para la defensa de sus derechos, además, no tienen en su gran mayoría la posibilidad real de acceder a una defensa técnica adecuada, de donde surge que para la protección de sus derechos es irrazonable condicionar al conocimiento jurídico experto<sup>32</sup>, por lo que le corresponde al Estado la obligación de asesoría y acompañamiento.

Precisamente por lo anotado, la acción de tutela procede como medio de protección de los derechos fundamentales de los desplazados, debido a que su *status* constitucional especial no puede tener un simple efecto retórico, pues se trata de una población especialmente protegida que se encuentra en una situación dramática por las cargas excepcionales que han debido soportar, cuya protección debe ser urgente para la satisfacción de sus necesidades indispensables. Por estas razones, la Corte ha expresado que resulta desproporcionado exigir el agotamiento previo de recursos ordinarios como requisito de procedibilidad del amparo constitucional<sup>33</sup>, cuando se esté frente a una actuación ilegítima de las autoridades encargadas de protegerlos.

Justamente, la situación de violencia notoria y generalizada que ha vivido el país en los últimos tiempos, originada en actuaciones de los distintos actores armados, pone a las personas desplazadas en situaciones extraordinarias que les dificulta el acceso a las autoridades, lo que implica que los jueces no pueden ser insensibles frente a ese hecho a la hora de valorar el contenido de los conceptos de “fuerza mayor” o “caso fortuito”, a la que han sido sometidas, lo que podría justificar el no haber acudido en oportunidad a los otros medios de defensa existentes (agotamiento de vía

---

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> Una síntesis de las decisiones de la Corte en esta materia puede encontrarse en la sentencia SU-1150 de 2000 y en el anexo 4 de la sentencia T-025 de 2004. Más recientemente la Corte se ha pronunciado sobre el tema en las sentencias T-740 de 2004, T-175 de 2005, T-1094 de 2004, T-563 de 2005, T-1076 de 2005, T-882 de 2005, T-1144 de 2005, T-086 de 2006 y T-468 de 2006.

gubernativa y judiciales)<sup>34</sup>. No cabe duda que el desplazamiento forzado constituye un acontecimiento de fuerza mayor para quien lo padece, en razón a que este hecho no se origina en el afectado, pues al ser forzado, no cuenta la voluntad de quien lo padece. Es un componente del conflicto armado o de la violencia difundida a lo largo del territorio nacional, que hace imposible evitar que se presente (irresistible) y afecta el *statu quo* de quien lo sufre, sin que pueda preverse sus inicios o al menos el alcance del mismo (imprevisible)<sup>35</sup>.

La tesis expuesta ha sido tratada con suficiencia en el derecho comparado. En efecto, la Corte Europea de Derechos Humanos en el caso de Akdivar y otros en contra de Turquía que resolvió el 16 de septiembre de 1996, encontró responsable al Estado de Turquía de incumplir las obligaciones dispuestas en los artículos 8º y 25-1 de la Convención Europea de Derechos Humanos<sup>36</sup>. Los demandantes fueron habitantes de Kelekçi en el distrito de

<sup>34</sup> Sentencia T-1095 de 2008.

<sup>35</sup> A ese respecto pueden consultarse, entre otras, las sentencias T-015 de 1995, C-690 de 1996; T-1337 de 2001; T-786 de 2003; T-013 de 2007; T-821 de 2007, C-1186 de 2008 y T-726 de 2010.

<sup>36</sup> En el caso de "*Akdivar and Others v. Turkey*", del 16 de septiembre de 1996. En esta oportunidad el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, resolvió: "1. Desestimar por veinte votos a favor y uno la excepción preliminar sobre un supuesto abuso de proceso;

2. Desestimar por diecinueve votos contra dos, la excepción preliminar relativa al agotamiento de los recursos internos;

3. Declara, por diecinueve votos contra dos, que se ha producido una violación del artículo 8 de la Convención (art. 8) y el artículo 1 del Protocolo N° 1 (P1-1);

4. Declara, por veinte votos a uno que no va a examinar si ha habido una violación del artículo 3 de la Convención (art. 3);

5. Por unanimidad, que no es necesario decidir si se ha producido una violación del artículo 5 de la Convención (art. 5);

6. Por unanimidad, que no es necesario decidir si se ha producido una violación de los artículos 6 párr. 1 y 13 de la Convención (art. 6.1, art 13.)

7. Por unanimidad, que no ha habido una violación de los artículos 14 y 18 de la Convención (art. 14, art 18.)

8. Declara, por diecisiete votos contra cuatro, que Turquía no ha cumplido con su obligación en virtud del artículo 25 párr. 1 de la Convención (art. 25-1) no obstaculizar el ejercicio efectivo del derecho de petición individual;

9. Declara, por diecinueve votos a favor y dos

(A) que el Estado demandado debe pagar a los demandantes un plazo de tres meses, en concepto de costas y gastos, £ 20,810 (veinte mil ochocientos diez libras esterlinas) menos de 14.095 (catorce mil noventa y cinco) francos franceses a convertir en libras esterlinas al tipo de cambio aplicable en la fecha de entrega de la presente sentencia;

(B) que el interés simple a una tasa anual del 8% será pagadero de la expiración de los anteriormente citados tres meses hasta la liquidación;

10. Declara, por veinte votos a favor y uno en que la cuestión de la aplicación del artículo 50 de la Convención (art. 50) en cuanto a la reclamación por daños materiales e inmateriales-no está listo para la toma, y en consecuencia,

(A) las reservas de la cuestión planteada;

(B) invita al Gobierno y los demandantes a presentar, dentro de los próximos tres meses, sus observaciones escritas sobre el asunto y, en particular, para notificar a la Corte de cualquier acuerdo que puedan alcanzar;

Dicle de la provincia de Diyarbakir en Turquía, pueblo que fue víctima de de una acción terrorista por parte del PKK el 17 o el 18 de julio de 1992, en donde murieron tres aldeanos y tres resultaron heridos. El segundo ataque perpetrado el 1 de noviembre de 1992 se dirigió en contra de la estación de gendarme Bogazköy que fue destruida, con un miembro del ejército muerto y 8 heridos. A partir de ese momento las fuerzas de seguridad fueron reforzadas y se desplegaron por la zona, realizando intensas búsquedas de los terroristas. Los demandantes alegaron que el 10 de noviembre de 1992 el ejército lanzó un ataque contra la aldea Kelekçi, quemó 9 casas, incluyendo las suyas y obligó a la evacuación inmediata de todo el pueblo. El 6 de abril de 1993 se prendió fuego a la mencionada aldea la que fue destruida casi por completo.

El Gobierno de Turquía negó las acusaciones con el argumento que las casas fueron quemadas por el grupo terrorista PKK.

La Comisión Europea de Derechos Humanos constató que a nivel interno, estos hechos no dieron lugar a ninguna investigación para tratar de establecer la responsabilidad por la destrucción. De la misma manera, a pesar de que el Alcalde del pueblo realizó las peticiones respectivas y las declaraciones fueron recibidas por varios funcionarios estatales, el desamparo de los aldeanos fue absoluto, pues no recibieron asistencia y asesoría de la forma en la que podían obtener una indemnización por la pérdida de sus hogares u otras formas de ayuda. Concluyó igualmente la Comisión que las fuerzas de seguridad de Turquía fueron los responsables el 10 de noviembre de 1992 de la quema de las nueve casas Kelekçi, aunque no se demostró que los demandantes hubiesen sido expulsados por la fuerza de su aldea, pero la pérdida de su lugar de habitación los hizo abandonar el pueblo y trasladarse a otro sitio.

---

*(C) reserva el procedimiento posterior y delega en el Presidente de la Gran Sala la facultad de fijar la misma en caso necesario".*

El Gobierno Turco sostuvo que tanto la Constitución como la ley de ese país permiten presentar acciones en contra de la administración por los actos ilegales de los funcionarios públicos, las cuales no fueron agotadas antes de acudir a la Comisión y a la Corte, puesto que ninguna reclamación de indemnización se presentó ante los tribunales de ese país. A este respecto, los demandantes expusieron que los daños causados en el contexto de la lucha contra el terrorismo era justificada por el Estado en ese hecho y por lo tanto ese argumento se presta para impunidad. Así mismo que sus casas habían sido quemadas por las fuerzas de seguridad estatal porque son vistos como refugiantes de miembros del grupo terrorista PKK, de tal manera que esa práctica administrativa hacía ilusorios, insuficientes e inefices los medios internos de protección de sus derechos.

En sentir de la Comisión, en la práctica era imposible que los pobladores agotaran los procedimientos dispuestos en el derecho Turco. De esta forma, era poco probable que dadas las condiciones en las que se encontraban los aldeanos pudieran acceder a los servicios de un profesional del derecho. Además, en las circunstancias existentes, era dudoso que se realizara una investigación imparcial interna, máxime cuando se había detectado un deseo entre los representantes del Estado de proteger a los militares y una reticencia clara respecto de las acusaciones en contra de las fuerzas de seguridad.

A juicio de la Corte Europea de Derechos Humanos, los mecanismos de protección dispuestos en la Convención, son subsidiarios a los sistemas nacionales de protección de los derechos humanos. Sin embargo, los recursos internos disponibles deben ser no sólo en la teoría, sino en la práctica accesibles y eficaces para la reparación por las presuntas violaciones, pues de lo contrario los demandantes no tendrían la obligación de acudir a ellos. Además, según las normas generalmente reconocidas del derecho internacional, se pueden presentar situaciones especiales que eximen al solicitante de la obligación de agotar los recursos internos a su disposición. Esta regla es aplicable igualmente cuando se presenta una práctica administrativa consistente en la repetición de actos incompatibles con la Convención y se ha demostrado la existencia de tolerancia oficial de las autoridades del Estado, a tal punto que pueden convertir en inútil e ineficaz un procedimiento.

**Enfatiza el Tribunal que en la aplicación de las reglas jurídicas se debe tener en cuenta debidamente el contexto de convulsión y violencia en el que se aplican los medios tendientes a la protección de los derechos humanos que los Estados vinculados han acordado crear. En consecuencia debe reconocerse que las normas jurídicas no deben aplicarse con excesivo formalismo, sino con cierto grado de flexibilidad, de tal manera que la regla del agotamiento de los medios existentes no es absoluta ni puede aplicarse de manera automática, pues al verificarse si se ha observado es indispensable analizar las circunstancias particulares de cada caso. Lo expuesto significa que se deben tomar en cuenta de forma realista, no solamente la regulación de recursos formales en el ordenamiento jurídico de los Estados obligados, sino también el contexto jurídico general y político en el que operan y las circunstancias personales de los solicitantes.**

En cuanto a la aplicación en el caso concreto de la citada regla, subrayó el Tribunal que la situación existente en el sudeste de Turquía en el momento de las quejas de los demandantes era y sigue siendo caracterizado por las significativas luchas civiles, debido a la campaña terrorista emprendida por el PKK y las medidas de contrainsurgencia promovidas por el Gobierno en respuesta a la misma. En tal situación, debe reconocerse que puede haber obstáculos para el buen funcionamiento del sistema de administración de justicia, en particular, la dificultad para obtener elementos probatorios en una situación tan problemática, que deben valorarse en los procesos judiciales internos, lo que hace inútil el seguimiento de los recursos, además de impedir las investigaciones administrativas que dependen de los mismos. De esta manera, las acciones ante los Tribunales Administrativos y Civiles Turcos fueron inadecuados e insuficientes en relación con las quejas de los demandantes, debido a que los hechos tuvieron lugar en un área de ese país sujeto a la ley marcial, caracterizada por conflictos civiles graves. A ello se suma la inseguridad y la vulnerabilidad de los demandantes después de la destrucción de sus hogares; el hecho de que se han convertido en dependientes de las autoridades en relación con sus necesidades básicas y la ausencia de una investigación oficial sobre los alegatos de los demandantes, además del riesgo de represalias en su contra o de sus abogados, en el evento de tratar de iniciar un procedimiento legal en contra de las fuerzas de seguridad. Estas son pues, a juicio de la Corte Europea de Derechos Humanos, circunstancias excepcionales demostradas en el caso

concreto que eximen a los demandantes de acudir a los medios jurídicos internos existentes.

De acuerdo a lo anotado, concluye la Sala octava de Revisión de la Corte Constitucional que ante la existencia de otro medio de defensa judicial o cuando se ha perdido la oportunidad de acudir al mismo por causa no imputable, es de particular relevancia el análisis no sólo de las especiales condiciones del actor, sino del contexto socio - político en el que se desenvuelven los hechos, pues de ello depende, no solo la posibilidad real de acceder oportunamente a los recursos y acciones dispuestas en el ordenamiento jurídico, sino que los mismos sean efectivos para la protección de los derechos. Solamente de esta forma, puede determinarse con certeza, de un lado, la idoneidad y eficacia del otro medio de defensa judicial, y, del otro, las razones que justifican la omisión en el agotamiento de los recursos o medios de defensa dispuestos en el ordenamiento jurídico. De lo expuesto se infiere que la regla que establece la subsidiariedad de la acción de tutela no puede aplicarse de manera automática, literal y con excesivo rigorismo formal, sino teniendo en cuenta, tanto la situación personal del solicitante, como el contexto de la realidad social y política circundante, con la finalidad de permitir la realización de derechos fundamentales dentro de los que se encuentran la igualdad real y efectiva (art. 13 C.P), el debido proceso (art. 29 C.P), la prevalencia del derecho sustancial (art. 228 C.P) y el acceso efectivo a la administración de justicia (art. 229 C.P).

## **6. Solución al caso concreto.**

Según se expuso en el apartado 2.2 de esta providencia, en el caso examinado por esta Sala de Revisión, se debe establecer si procede o no la acción de tutela para amparar los derechos fundamentales a la vida digna, tercera edad, vivienda y derechos conexos, invocados por el actor como vulnerados por la Alcaldía municipal de Simacota – Santander debido a que se negó a tramitar una querrela de policiva argumentado extemporaneidad (se acudió al amparo policivo por fuera de los seis (6) meses dispuestos en el Código de Policía de Santander), teniendo en cuenta los siguientes elementos de juicio: (i) el actor fue víctima del desplazamiento forzado desde noviembre de 2002 debido a las amenazas de muerte que recibió; (ii) quedó inscrito en el Registro Único de la Población Desplazada (RUPD) junto con su núcleo familiar el 25 de

noviembre de 2002 en Barrancabermeja; (iii) dejó abandonado el inmueble “Las Peñas” ubicado en el municipio de Simacota – Santander-, sobre el que a mediados de 2005 se produjeron actos originados en terceros que perturbaron el libre ejercicio de la posesión que afirmar detentar sobre el bien; (iv) el 21 de septiembre de 2006 diligenció solicitud individual de ingreso y de protección al registro único de predios y de protección por abandono a causa de la violencia, la que fue aceptada por el INCODER mediante resolución el 16 de mayo de 2007; (v), la medida de inscripción del bien en el mencionado registro, no pudo hacerse efectiva en el folio de matrícula inmobiliaria respectiva por la Oficina de Instrumentos Públicos del Socorro – Santander-, debido a la imposibilidad de identificación del predio rural, y, (vi) a mediados de 2008 acudió en querrela de policía ante la Alcaldía municipal de Simacota –Santander- a la que no se le dio trámite por extemporánea.

Para resolver el problema jurídico, enseguida esta Sala de Revisión se referirá brevemente a los hechos y pretensiones del actor y luego a los argumentos consignados en el fallo de tutela, los cuales se examinarán a la luz de la Constitución y de la jurisprudencia de esta Corte. Luego se aludirá a la integración del contradictorio en sede de revisión y a los argumentos defensivos expuestos, en particular a la negativa de la Alcaldía municipal de Simacota – Santander- en tramitar la querrela policiva a la que acudió el actor.

En este orden, de los hechos narrados y de las pruebas que obran en el expediente de tutela se desprende que el 6 de agosto de 2001, mediante documento privado que titularon contrato de “compraventa con permuta”, el actor adquirió en su calidad de comprador, dos parcelas denominadas “Las peñas” y “Los Gaviones” ubicados en la vereda San Pedro del municipio de Simacota –Santander- y entregó en retribución al vendedor José Joaquín Acelas, una casa de habitación situada en el barrio 9 de abril del municipio de Barrancabermeja –Santander-. A los citados terrenos ingresó el tutelante el 16 de agosto de 2002.

Por amenazas contra su vida y la de su familia compuesta por su esposa Ana Soir Marín de Martínez de 58 años de edad y de su nieto Carlos Alberto Martínez Sánchez de ocho años de edad, el actor Juan Evangelista Martínez Orozco, para esa época con 63 años de edad, debió salir desplazado hacia el municipio de Barrancabermeja –Santander-, según

manifestación jurada que hizo su esposa el 12 de noviembre de 2002 ante la Personería del mencionado municipio. El 25 del mismo mes y año, el núcleo familiar del actor fue inscrito en el registro único de la población desplazada por la violencia en la unidad territorial del Magdalena de la Red de Solidaridad Social de la Presidencia de la República ubicada en Barrancabermeja. Entre el 2002 y el 2005, los hijos del actor solían visitar regularmente el predio, hasta que también fueron amenazados de muerte, motivo por el cual no pudieron continuar con tales visitas.

El 23 de junio de 2005, personalmente el tutelante acudió en queja ante la Corporación Autónoma de Santander (CAS), por labores de tala y quema de bosques realizadas por terceros en el predio “Las Peñas”. En compañía del actor, esa entidad llevó a cabo el 10 de agosto de 2005 visita de inspección en el mencionado predio, en la que hizo constar que la quema tuvo como propósito *“invadir los terrenos de propiedad del señor Juan Evangelista Martínez y ampliar la frontera agropecuaria y ganadera ya que se observó la siembra de pasto Brequiaria, en la zona”*.

Mediante Resolución 0240 del 30 de septiembre de 2005, la Oficina de Mares de la Corporación Autónoma de Santander, decidió imponer medida preventiva a Hugo Merchán, a Ernesto Rojas y a Eliécer Camacho, consistente en sembrar 3000 árboles en el mencionado predio, así como suspender inmediatamente las actividades de aprovechamiento forestal y quemas en dicha área. De igual forma formuló cargos contra las citadas personas. El señor Hugo Merchán Torres en los descargos sostuvo haber comprado el terreno denominado “Las Peñas” que consta de 30 a 35 hectáreas aproximadamente al señor “TOLIMA”, sin contar con ningún documento, con la afirmación de haber entregado un millón de pesos (1'000.000.00) como parte de pago y que ese predio lo explota para su subsistencia y la de su familia compuesta por su esposa y tres hijos. A través de Resolución número 086 del 11 de febrero de 2006, la citada entidad impuso al señor Merchán Torres, multa y medida de compensación por tala y quema de bosque en el predio “Las Peñas”.

El 21 de septiembre de 2006 el actor solicitó al INCODER inscribir el inmueble tantas veces mencionado en el registro único de predios y de protección por abandono a causa de la violencia, la cual se aprobó el 16 de mayo de 2007, en el siguiente sentido *“Inscribase el predio LAS PEÑAS, cuyo POSEEDOR es el (la) señor(a) JUAN EVANGELISTA*

*MARTÍNEZ OROZCO, identificado(a) con cédula de ciudadanía número 4.571.472, expedida en NORCASIA –SAMANÁ (CALDAS), en el registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia (Registro Único de Predios, RUP) (...)”<sup>37</sup>. En este orden, se ofició para la anotación en el folio de matrícula inmobiliaria, la que fue devuelta el 17 de abril de 2009 por la Oficina de Instrumentos Públicos del Socorro –Santander-, con el argumento de no encontrarse ningún dato como matrícula inmobiliaria o cualquier otro que permitiera la individualización del inmueble rural.*

En escritos separados, respectivamente, con la afirmación de ser poseedor del predio “Las Peñas”, el actor acudió el 12 de mayo de 2008 a la Inspección de Policía del Corregimiento “El Centro” del municipio de Barrancabermeja, así como a la Alcaldía del municipio de Simacota –Santander-, solicitando se ordenara el desalojo y entrega del prenombrado terreno. El 10 de junio de 2008 se declaró fracasada audiencia de conciliación llevada a cabo en la citada Inspección de Policía entre el actor y el señor Hugo Merchán Torres, quien afirmó ser poseedor de ese bien desde hace siete (7) años y estar en trámites legales para que se le adjudique el predio. De esta forma, se dejó en libertad a las partes para que acudieran a la justicia ordinaria con el fin de que hicieran valer sus pretendidos derechos<sup>38</sup>. A su vez, mediante oficio del 29 de octubre de 2008, el Alcalde de Simacota -Santander-, informó al actor que no tenía competencia para tramitar y ordenar lo pedido, motivo por el cual debía acudir a la jurisdicción ordinaria para buscar la protección de sus derechos. Estos argumentos se reiteraron y precisaron por dicha autoridad en oficio del 17 de febrero de 2011 dirigido a esta Sala de Revisión, en el sentido de que el tutelante acudió a la acción policiva por fuera de los seis (6) meses dispuestos en el Código de Policía de Santander para tramitar esa clase de acciones policivas.

Mediante escrito de fecha 12 de junio de 2008, el actor solicitó al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-, la adjudicación

---

<sup>37</sup> Folios 9 y 10 del cuaderno 1 del expediente de tutela.

<sup>38</sup> Según información telefónica brindada por José Manuel Monterrosa Torres, actual Inspector de Policía del Corregimiento “El Centro” del municipio de Barrancabermeja –Santander-, esta fue la única actuación surtida en el 2008, de acuerdo a lo solicitado por el actor, debido a que el predio “Las Peñas” se encuentra ubicado en el municipio de Simacota –Santander-, motivo por el cual a pesar de la incompetencia para conocer de procesos policivos de bienes inmuebles que se encuentran situados en otros sectores, la Inspección de Policía actúa como conciliador entre las partes, dada la cercanía y posibilidad de acceso geográfico a las personas.

del mencionado terreno, con fundamento en su condición de desplazado por la violencia, además de la inscripción del predio previamente solicitada a esa entidad en el Registro Único de Predios Abandonados por el desplazamiento forzoso del que fue objeto.

Por lo anotado solicitó al juez constitucional el amparo de los derechos que invocó como vulnerados por la Alcaldía de Simacota –Santander-, al negarse a ordenar el desalojo del bien y su entrega, con base en la medida de protección a la que accedió el INCODER el 16 de mayo de 2007 de inscribirlo en el registro único de bienes rurales abandonados por los desplazados por la violencia.

Aunque la entidad demandada no contestó la acción de tutela, previa solicitud de esta Sala de Revisión, la Alcaldía de Simacota informó que no había dado trámite a la acción policiva a la que acudió el actor, debido a que la solicitud elevada ante esa entidad se realizó después de tres años del hecho perturbatorio y el Código Departamental del Policía de Santander establece que debe acudir dentro de los seis (6) meses siguientes a tal acto. Por su parte, las autoridades vinculadas en sede de revisión –INCODER, Acción Social, y la Alcaldía de Barrancabermeja-, sostuvieron no tener competencia para ordenar el desalojo y la entrega del bien solicitado, así como informaron las actuaciones funcionales desarrolladas tendientes a la garantía de los derechos del actor en su calidad de desplazado.

El Juzgado Promiscuo Municipal de Simacota –Santander-, mediante fallo del 15 de septiembre de 2010, declaró improcedente la acción de tutela, con el argumento de que la Alcaldía de ese municipio no es competente para tramitar y ordenar el desalojo del mencionado bien abandonado por un desplazado con base en la medida de inscripción en el Registro Único de Predios y Terrenos Abandonados por los Desplazados (RUPTA). De la misma forma que el juez constitucional no está autorizado para reemplazar al juez natural de las acciones posesorias, así como tampoco para remediar omisiones de los ciudadanos en lo relacionado con la defensa de sus derechos.

Para esta Sala de Revisión es claro que no le corresponde, en principio, a la Alcaldía Municipal de Simacota –Santander-, así como tampoco a la Alcaldía de Barrancabermeja, tramitar y ordenar el desalojo del bien rural

denominado "Las Peñas" con base en la medida consistente en la inscripción individual del inmueble rural en el Registro Único de Bienes y de Terrenos Abandonados por los Desplazados por la Violencia (RUPTA), como lo consideró el juzgado que resolvió la acción de tutela, debido a que dicha medida jurídica pretende garantizar el derecho de propiedad, el libre ejercicio de la posesión o de la mera tenencia detentados sobre tales inmuebles rurales y por tanto, evitar que las oficinas de instrumentos públicos, inscriban actos de enajenación o transferencia a cualquier título de los predios rurales ubicados en zonas de inminente desplazamiento o donde este hecho ya se ha producido, así como, en esas condiciones, en la abstención del INCODER de adelantar procedimientos de titulación de bienes baldíos para el pretendido ocupante distinto a quien venía detentando esa posición antes del desplazamiento, mientras permanezca vigente la medida aplicada, salvo que se obtenga autorización del Comité Municipal, Distrital o Departamental de protección de la población desplazada. De la misma manera, el acto de inscripción de la medida en el folio de matrícula inmobiliaria respectiva, podría obrar como prueba en los distintos procesos judiciales o administrativos relacionados con dicho bien, es el caso por ejemplo cuando se tramitan procesos con fundamento en el derecho de propiedad, amparos policivos o judiciales a la posesión y a la mera tenencia de los mismos, e inclusive, en los procesos de adjudicación de bienes baldíos.

Sin embargo, como se precisará en el apartado 6.2.1 de esta providencia, la medida de inscripción en el Registro Único de Bienes y de Terrenos Abandonados por los desplazados, no puede tener un simple efecto teórico, sino que debe traducirse en una realidad, razón por la cual debe articularse con los demás instrumentos o medios que otorga el ordenamiento jurídico para la realización y la eficacia de los derechos de las personas, como en el caso concreto lo es el amparo policivo al que acudió el actor para buscar remover los obstáculos, que le han impedido el libre ejercicio de la posesión que afirma detentar sobre el bien inmueble que debió abandonar debido al desplazamiento forzado del que fue víctima. Proceso policivo al que no le dio trámite la entidad demandada, con el argumento de que el señor Martínez Orozco acudió al mismo por fuera de los seis (6) meses dispuestos en el Código de Policía de Santander, como quedó consignado en el oficio del 29 de octubre de

2008, cuyo contenido fue reiterado a esta Sala de Revisión por el alcalde de ese municipio mediante oficio del 17 de febrero de 2011.

Con base en tal argumento esgrimido por la entidad demandada, en el fallo de tutela se sostuvo que el juez constitucional no puede usurpar las funciones del juez natural de las acciones posesorias y que el amparo constitucional no puede utilizarse para remediar las omisiones de los ciudadanos en la defensa de sus derechos. Esa postura, a juicio de esta Sala de Revisión: (i) muestra una interpretación restringida de los hechos y de las pruebas obrantes en el expediente de tutela, lo que hizo que no se advirtiera la posible vulneración de derechos fundamentales, así como (ii) no tuvo en cuenta que la existencia de otros medios de defensa y la oportunidad para acudir ellos, debe analizarse tanto en relación con la situación personal del tutelante, como en el contexto socio – político en el que operan.

**6.1. El juez de tutela hizo un análisis restringido de los hechos y de las pruebas obrantes en el expediente de tutela, lo que originó que no se advirtiera la posible vulneración de derechos fundamentales.**

En efecto, el juez de tutela al analizar los hechos narrados por el actor y el material probatorio obrante, entendió que el señor Juan Evangelista Martínez Orozco por vía de tutela solicitó la protección de los derechos fundamentales a la vida digna, a la tercera edad, vivienda digna y demás derechos conexos, y por ende se ordenara a la entidad demandada desalojar y entregar el bien rural que tuvo que abandonar por las amenazas de muerte contra su vida y la de su familia, con base en la autorización que hizo el INCODER el 16 de mayo de 2007 consistente en la inscripción del bien rural en el Registro Único de Bienes y Territorios Abandonados por los Desplazados, cuya posesión que afirma detentar el actor sobre el bien, fue perturbada en su libre ejercicio a mediados del 2005 y acudió al amparo policivo el 12 de mayo de 2008. A partir de ese análisis concluyó que el medio judicial idóneo para remover el obstáculo al libre ejercicio de la relación jurídica que tiene el actor con el bien, era la acción policiva a la que acudió extemporáneamente.

En sentir de esta Sala de Revisión, la manera de analizar tanto los hechos como las pruebas obrantes en el expediente, hizo que el juez de tutela pasara inadvertido, no sólo la cualificación del actor como sujeto de

especial protección constitucional en su condición de desplazado y el contexto socio – político en el que se desarrollaron los hechos, sino la situación particular del predio abandonado contra su voluntad por el actor, sobre el cual se había autorizado medida preventiva de protección patrimonial, que por demás debió impulsarse y autorizarse desde el 2002 por la Personería municipal de Barrancabermeja, como se explicará en párrafos subsiguientes.

No queda duda entonces que el fallo de tutela no tuvo en cuenta que de los hechos narrados y de las pruebas allegadas al expediente se desprende que la posible vulneración de los derechos fundamentales del actor en su calidad de desplazado, se genera, de un lado en la omisión de la Personería de Barrancabermeja en haberle brindado la asesoría y acompañamiento adecuado el 12 de noviembre de 2002 cuando su esposa Ana Soir Marín de Martínez manifestó bajo la gravedad del juramento ser persona desplazada junto con su núcleo familiar compuesto por su esposo y su nieto, y, del otro a que las autoridades de policía debieron tramitar la acción policiva a la que acudió el actor el 12 de mayo de 2008, tendiente al amparo de la posesión que afirma detentar sobre el mentado inmueble rural, pues la extemporaneidad en acudir a ese medio de defensa no es imputable al actor (haber radicado la querrela dentro de los seis (6) meses siguientes a los actos que obstaculizaron el libre ejercicio de la posesión), sino que devino de los propios efectos del desplazamiento forzado del que fue víctima.

Por la razón anterior, a juicio de la Sala, se debe analizar lo siguiente: (i) la actuación desplegada por la Personería municipal de Barrancabermeja el 12 de noviembre de 2002 cuando recibió la declaración de desplazamiento rendida por la esposa del actor; (ii) los argumentos expuestos por la Alcaldía de Simacota –Santander- para no dar trámite a la querrela de policía referida a su falta de competencia por cuanto se acudió a la misma por fuera de los seis (6) meses dispuestos en el Código de Policía de Santander y, (iii) si es razonable exigir al actor acudir dentro de esos términos a la acción policiva pertinente para solicitar la protección de sus derechos, teniendo en cuenta su situación personal y el contexto socio-político en el que actúa dicho medio de defensa judicial.

#### **6.1.1. La actuación de la Personería Municipal de Barrancabermeja al recibir la declaración rendida el 12 de noviembre de 2002 por la**

**esposa del accionante sobre desplazamiento forzado por la violencia de la que fue víctima su núcleo familiar.**

El 12 de noviembre de 2002 la señora Ana Soir Marín de Martínez rindió declaración juramentada ante la Personería municipal de Barrancabermeja –Santander- en la que manifestó “*ser persona desplazada de la VEREDA CAÑO SAN PEDRO jurisdicción de SIMACOTA (SANTANDER) con su Núcleo Familiar compuesto por su nieto CARLOS ALBERTO MARTÍNEZ SÁCHEZ (8 años de edad), y su esposo JUAN EVANGELISTA MARTÍNEZ OROZCO (63 años de edad), Por desplazamiento forzoso*”<sup>39</sup>.

Es evidente que para la Personería Municipal de Barrancabermeja bastó con la recepción de la declaración jurada sobre el hecho del desplazamiento forzado del que fue víctima el actor y su núcleo familiar del lugar de asiento permanente en la vereda Caño San Pedro del municipio de Simacota –Santander-, pero no indagó sobre la posibilidad de que hubieran dejado abandonado algún bien mueble o inmueble y la relación de tales personas con el mismo, de tal suerte que se hubiese brindado la asesoría y el acompañamiento al actor tendiente a la protección de sus bienes, como lo expresa el artículo 27 de la Ley 387 de 1997 al poner en cabeza de cualquier entidad del Ministerio Público, la obligación de adelantar las acciones judiciales o administrativas a que haya lugar para la protección de la posesión detentada sobre los bienes abandonados en dichas circunstancias. Dentro de las actuaciones administrativas que buscan la protección de la propiedad, la posesión y mera tenencia de bienes abandonados por un desplazamiento individual, se encuentra la inscripción de los mismos en el folio respectivo por parte de las oficinas de instrumentos públicos, previa autorización del INCODER, por trámite impulsado por cualquier entidad que haga parte del Ministerio Público, dentro de las que se encuentran las personerías municipales.

Un análisis de la regulación normativa indica, en principio, que corresponde a la persona o personas desplazadas el deber de informar a cualquier entidad del Ministerio Público sobre los bienes abandonados a causa de este fenómeno. Sin embargo, a juicio de esta Sala de Revisión,

---

<sup>39</sup> Según certificación expedida el 12 de noviembre de 2002 por el Personero Municipal de Barrancabermeja, que obra a folio 29 del cuaderno 1 del expediente de tutela.

de una lectura teleológica del contenido de lo normado, se infiere que es obligación de las mencionadas entidades, no solo recibir la declaración jurada sobre el desplazamiento, sino que al tiempo deben verificar si las personas dejaron abandonados sus bienes y si su relación con los mismos es la de propietario, poseedor, mero tenedor u ocupante, de tal manera que puedan orientar su actuar hacia la protección de dichos bienes, utilizando para ello los instrumentos dispuestos en el ordenamiento jurídico.

En este orden, la personería municipal de Barrancabermeja el 12 de noviembre de 2002 no estableció si el actor había dejado abandonado algún bien, así como la relación jurídica con el mismo. Es decir, no advirtió que el predio “Las Peñas” del cual sostiene el tutelante que obtenía su sustento y el de su familia en la vereda Caño San Pedro del municipio de Simacota –Santander- había quedado abandonado y que su relación con el mismo era la de poseedor de acuerdo a su afirmación en el escrito de tutela. Por su puesto que según se deduce del material probatorio obrante, al parecer esa información no fue puesta en conocimiento por el accionante al Personero municipal.

La falta de actuación por parte de la Personería municipal de Barrancabermeja, hizo que solamente hasta el 21 de septiembre de 2006, el actor diligenciara la solicitud individual de ingreso y de protección al Registro Único de Predios –RUP- y de Protección por Abandono a causa de la violencia, la que fue aprobada mediante Resolución número 0583 del 16 de mayo de 2007, en la que se resolvió inscribir el bien inmueble “Las Peñas”, *“cuyo POSEEDOR es el (la) señor(a) JUAN EVANGELISTA MARTÍNEZ OROZCO (...)”*<sup>40</sup>, en el registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia, la cual no pudo hacerse efectiva en el folio respectivo por la Oficina de Instrumentos Públicos del Socorro – Santander- debido a la imposibilidad de identificación del inmueble.

En este orden, a pesar de que el actor cuenta desde el 16 de mayo de 2007 con una medida jurídica de protección del predio del que fue obligado a desprenderse y abandonar en contra de su voluntad, que debería evitar la inscripción de actos de enajenación a cualquier título o

---

<sup>40</sup> Así lo consideró el INCODER en la Resolución número 0583 del 16 de mayo de 2007 que obra a folios 9 y 10 del cuaderno 1 del expediente de tutela.

restringir al INCODER la titulación del mismo a persona diferente al actor, en caso de que se trate de un bien baldío, en la práctica, por no haberse podido realizar la inscripción en el registro de instrumentos públicos, esta garantía se ha convertido en un sueño o ilusión, pues en realidad se ha reducido a simple retórica, ha caído en el vacío; en palabras más precisas, se ha convertido en letra muerta.

A juicio de esta Sala de Revisión, los instrumentos o medios dispuestos en el ordenamiento jurídico para la protección de los derechos, como en este caso lo es la medida preventiva de inscripción del bien en el Registro Único de Bienes y Territorios Abandonados por los desplazados por la violencia, no debe quedarse en simple teoría, sino que en la práctica permita la protección real de los bienes abandonados por estas personas sometidas a una situación de extrema vulnerabilidad. De tal manera que no es suficiente que el INCODER autorice la inscripción del bien, sino que realmente las oficinas de instrumentos públicos puedan cumplir la misma con la realización de tal inscripción. En el caso del tutelante no pudo inscribirse la medida preventiva en el folio de matrícula inmobiliaria en la Oficina de Instrumentos Públicos del Socorro – Santander- con el argumento de que no se encontraron datos de matrícula inmobiliaria o del sistema antiguo que permitiera la individualización del bien.

De tal manera que para que la medida preventiva autorizada por el INCODER mediante resolución 0583 del 16 de mayo de 2007 consistente en la inscripción del predio “Las Peñas” en el RUPTA, para proteger la posesión que afirma detentar el actor sobre el mismo, no caiga en el vacío, sino que se convierta en una realidad, esta Sala de Revisión, como se precisará en la parte final de los considerandos y en la parte resolutive de esta providencia, ordenará al INCODER que con apoyo en las entidades respectivas, proceda a la identificación del bien, con la finalidad de que se profiera nuevo acto administrativo en el que se aplique la mencionada medida preventiva, con efectos retroactivos al 25 de noviembre de 2002, fecha en la que el actor y su familia fueron inscritos como desplazados, pues es a partir de dicha fecha que debió impulsarse por la Personería Municipal de Barrancabermeja la inscripción del bien en tal registro, omisión que no es imputable al actor, debido a que está en cabeza del Estado la obligación de asesoría y acompañamiento a los desplazados, que no fue cumplida debidamente.

**6.1.2. El juez de tutela no verificó que la existencia de otros medios de defensa existentes y la oportunidad para acudir ellos, deben analizarse tanto en relación con la situación personal del tutelante, como en el contexto socio – político en el que operan.**

La existencia de otros medios de defensa judicial para buscar la protección de los derechos invocados, el no acudir oportunamente a los mismos, los hechos y las circunstancias particulares del actor, así como el contexto en que discurrieron los hechos, fue un tema tratado en abstracto en el fallo de tutela, en razón a que simplemente se mencionó que el tutelante contaba con otro medio de defensa y que el juez constitucional no puede reemplazar al juez natural de la acción posesoria, así como tampoco para suplir la negligencia de las personas en acudir oportunamente a las medios de defensa otorgados por el ordenamiento jurídico.

Es decir, para el juez constitucional de instancia, la protección del libre ejercicio de la posesión afirmada por el tutelante con el consecuente desalojo y entrega del mencionado bien pedido mediante querrela a la Alcaldía de Simacota –Santander- encuentra garantía mediante acción civil policiva o en acción ordinaria civil ante los jueces, a las que no acudió el actor dentro de los términos legales.

Es claro entonces que en el fallo de tutela no se verificó la situación personal del actor, así como tampoco el contexto social y político presente en el momento en que debía operar el otro medio de defensa otorgado por el ordenamiento jurídico. Es por ello que la Sala enseguida analizará dichos aspectos.

**6.1.2.1. Situación personal del tutelante y su familia.**

En el caso concreto no queda duda de que Juan Evangelista Martínez Orozco, ahora persona de la tercera edad (cuenta en la actualidad con 71 años de edad), su esposa (en la actualidad con 67 años de edad) y su nieto (ahora con 16 años de edad), según lo hechos narrados y las pruebas obrantes son sujetos de especial protección constitucional debido a la condición de extrema vulnerabilidad a las que fueron sometidos por el desplazamiento forzado que sufrieron en noviembre de 2002 a causa de

la violencia y de las amenazas de muerte que recibieron, por lo que debieron abandonar el predio “Las Peñas” situado en la vereda Caño San Pedro del municipio de Simacota –Santander- y ubicarse en Barrancabermeja en donde han permanecido hasta la actualidad y en esa condición, han contado con ayuda humanitaria de emergencia, apoyo económico, subsidio de vivienda y salud, entre otros, según lo informó a esta Sala de Revisión la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Precisamente este aspecto no es objeto de reproche por parte del actor.

**6.1.2.2. El contexto socio – político existente en la zona de desplazamiento forzado por la violencia, de donde se vio obligado a salir el actor y su familia.**

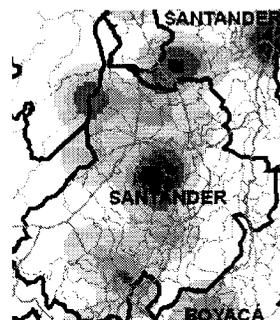
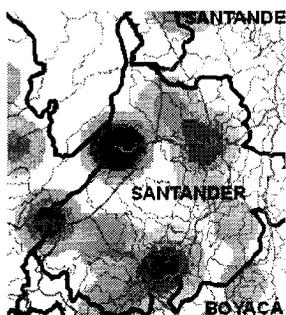
Como quedó expuesto, es notorio que nuestro país desde hace algunas décadas ha estado sumido en una situación de violencia generalizada proveniente de los distintos actores armados (guerrilla, autodefensas, bandas criminales y las fuerzas armadas regulares que actúan para combatir la insurgencia).

Al consultar el Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, página [web://www.derechoshumanos.gov.co](http://www.derechoshumanos.gov.co), particularmente el Link Geografía de la confrontación y la violencia - Focos y Continuidad Geográfica de la Confrontación Armada en Colombia-, entre 2002 y 2010, en el Departamento de Santander, las estadísticas muestran lo siguiente: en el 2002, se presentaron entre 6 y 10 eventos referidos a combates por iniciativa de la Fuerza Pública y acciones armadas de los grupos irregulares. En el 2003, estuvieron entre 11 y 20, situación que se mantuvo en el 2004. En el 2005 se presentaron entre 1 y 10 eventos. En el 2006 se dieron entre 11 y 20; en el 2007 entre 6 y 10; en el 2008 se redujo de 1 a 5, y, en el 2009 y 2010 se mantuvo entre 1 y 5.



Los mapas indican la intensidad de la confrontación armada en todo el país en el 2002 y en el 2006. En el 2002 se presentaron entre 6 y 10 eventos en el Departamento de Santander, mientras que en el 2006 aumentaron entre 11 y 20. Se tomaron los años 2002 y 2006, en razón a las épocas, respectivamente, del desplazamiento forzado del que fue víctima el actor, con el consecuente abandono del inmueble “Las Peñas” situado en el municipio de Simacota –Santander- y el momento en el que según la entidad demandada en tutela, el accionante debió acudir en la acción policiva con la finalidad de que se le protegiera el libre ejercicio de la posesión que afirma detentar sobre el mencionado inmueble rural.

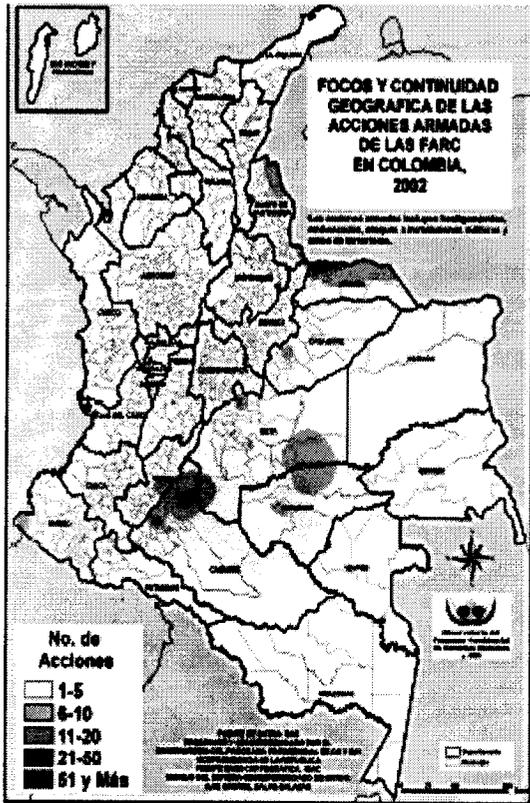
Por su parte, la presencia activa de las autodefensas en el Departamento de Santander, fue la siguiente: en el 2002 la intensidad estuvo entre muy alta, alta y media en casi la totalidad del territorio departamental; en el 2003 a pesar de mantenerse los mismos indicadores, la presencia activa disminuyó en el área del departamento; en el 2004 se intensificó de manera similar al 2002; en el 2005 fue igualmente intenso su accionar, y en el 2006 se redujo a nivel medio en una restringida faja del territorio departamental.



En los mapas se indica la presencia activa de las autodefensas en el territorio nacional en los años 2002 y 2005, así como individualmente en esos lapsos en el Departamento de Santander. En el 2002 la intensidad de la presencia activa fue muy alta en algunos sectores del citado departamento, así como entre alta y muy baja en casi todo el sector. En el 2005 la intensidad se asemeja a la descrita en el 2002. Se escogieron los años 2002 y 2005, debido a que en el primer año se produjo el desplazamiento forzado del actor y su familia, y, en segundo se presentaron los actos perturbatorios de la posesión que afirma detentar el actor sobre el bien que dejó abandonado por ese nefasto fenómeno.

La presencia activa de las FARC en el mismo departamento se muestra de la siguiente forma: en el 2002 se presentaron entre 1 y 5 eventos referidos a acciones armadas de ese grupo irregular y contactos armados por iniciativa de la Fuerza Pública, situación que se mantuvo en el 2003, 2004, 2005 y 2006; en el

2007 se mantuvo entre 6 y 10; en el 2008, 2009 y 2010 (enero a junio) disminuyó entre 1 y 5.



En los mapas se aprecian las acciones armadas de las FARC en todo el territorio nacional en los años 2002 y 2006. En los mentados años se mantuvo el accionar de ese grupo insurgente entre 1 y 5 eventos en el Departamento de Santander. Es importante la indicación de la actividad de ese grupo armado en esos años, en razón a que en el 2002 se produjo el desplazamiento forzado del actor con el consecuente abandono del inmueble rural en el citado departamento y en el 2006, según la entidad contra la que se dirigió la acción de tutela, el actor debió acudir al amparo policivo para procurar el amparo del libre ejercicio de la posesión que afirma detentar.

De igual manera, la presencia activa del ELN en el citado departamento se dio de la siguiente manera: en el 2002 se presentaron entre 1 y 5 eventos referidos a acciones armadas de ese grupo irregular y contactos armados por iniciativa de la Fuerza Pública; en el 2003 estuvo entre 1 y 5; de 2004 a 2010 (entre enero y junio de este último año) se redujo a su mínima expresión.



En el mapa se muestran las acciones armadas del ELN en el territorio de influencia de este grupo insurgente. En algunos departamentos las acciones armadas en el 2002 estuvieron entre 6 y 10, mientras que en el Departamento de Santander se mantuvieron entre 1 y 5. En la época señalada se presentó el desplazamiento forzado del actor con el consecuente abandono del predio denominado “Las Peñas”, situado en el municipio de Simacota –Santander-.

Como se puede observar, los distintos actores armados (grupos guerrilleros, autodefensas y fuerza pública) han mantenido presencia activa prácticamente desde el periodo analizado que inició en el 2002 hasta junio de 2010 en el Departamento de Santander, de donde se infiere que el desplazamiento forzado por la violencia no es una mera expectativa sino que es una situación real en el Departamento de Santander en la época mencionada.

**6.2. La situación personal del tutelante y el contexto socio – político existente, hace que no sea razonable exigirle acudir a las acciones policiva y civil, dentro de la oportunidad legal dispuesta en el Código de Policía de Santander y en el Código Civil.**

Los distintos actores armados en el Departamento de Santander mantuvieron su actividad desde el 2002, época en que el señor Juan Evangelista Martínez Orozco fue objeto de desplazamiento forzado junto con su familia y mayo de 2008 momento en el cual acudió en querrela de policía ante el Inspector de Policía del Corregimiento “El Centro” del municipio de Barrancabermeja y ante la Alcaldía Municipal de Simacota –Santander-.

Es indudable que el hecho del desplazamiento forzado al que se sometió al actor y a su familia lo puso en una situación de extrema vulnerabilidad, circunstancia que se ha mantenido desde el momento en que fue objeto de ese nefasto fenómeno hasta la actualidad. No desconoce esta Sala de Revisión que aunque según las estadísticas del Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, la situación de orden público en el Departamento de Santander hasta el periodo analizado (junio de 2010) tuvo mejoría al finalizar el mismo, en algunos lapsos entre el 2002 y 2008 fue activo el accionar de los distintos actores armados, en especial, en el 2005 se destaca la presencia masiva de las autodefensas en casi la totalidad del Departamento de Santander, época en la que se presentaron los hechos calificados por el actor como perturbatorios de la posesión que afirma detentar sobre el inmueble “Las Peñas” que debió abandonar por el desplazamiento, consistentes en tala y quema de bosques, siembra de pasto y yuca y construcción de una casa en el mencionado predio.

Al panorama descrito que de por sí hace notoria la dificultad del actor para acudir a las autoridades en defensa de sus derechos, debido principalmente a las amenazas de muerte que recibió y que no ha podido regresar definitivamente al inmueble que dejó abandonado debido a que las circunstancias que produjeron su desplazamiento no se han superado, se le suman, la falta de recursos económicos para acceder a una defensa técnica y la posición geográfica del mencionado bien en el bajo Simacota Santandereano lo que tuvo como consecuencia que el actor y su familia se desplazaran hacia Barrancabermeja y no hacia el municipio de Simacota en el cual se encuentra ubicado el inmueble debido a la dificultad para llegar al casco urbano de ese municipio, prueba de ello se concreta en los obstáculos que encontró el Juzgado Promiscuo Municipal

de Simacota para notificar por comisión de esta Sala de Revisión, la acción de tutela a los terceros que presuntamente estaban ocupando el bien abandonado por el actor, pues solamente pudo hacerse por intermedio de un empleado de la UMATA, quien en sus ocupaciones habituales debió hacer un recorrido por la vía Simacota – Socorro – San Gil – vía a Bucaramanga - Barrancabermeja, tomando la panamericana hasta llegar a Puerto Nuevo y de allí hacia la vereda Caño San Pedro en donde queda situado el citado inmueble.

En definitiva, la situación personal del tutelante el que por amenazas de muerte se vio obligado a abandonar el predio del cual obtenía su manutención y la de su familia, la carencia de recursos económicos para acceder a una defensa técnica, el desconocimiento sobre las acciones jurídicas a su alcance para la protección de sus derechos, la falta de asesoría y acompañamiento suficiente por parte de las entidades estatales encargadas de la protección a la población desplazada y de sus bienes, la posición geográfica del predio “Las Peñas” que dificulta el acceso hacia el municipio de Simacota en donde están asentadas no solo las autoridades encargadas de la asesoría y del acompañamiento a los desplazados de esa región, sino las que tienen competencia para tramitar las acciones tendientes a la defensa de los derechos de dicha población, son elementos que objetivamente indican la extrema vulnerabilidad a la que fue sometido el accionante.

De la misma manera, la realidad socio-política en el Departamento de Santander caracterizada por la alteración del orden público, que no solo existía en noviembre de 2002, momento en el que se presentó el desplazamiento forzado del actor, sino que se extendió particularmente a mediados de 2005, época en la que el tutelante se percató de las actuaciones de terceros que perturbaron la posesión o la mera tenencia que afirma detentar sobre el mencionado bien, y se ha mantenido con una leve disminución por lo menos hasta el momento del análisis de la información consultada en el Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República (junio de 2010), lo que obstaculizó en la práctica la posibilidad real que tenía el accionante de acudir oportunamente a la querrela de policía, pues solamente lo hizo el 12 de mayo de 2008, vale decir, casi tres años después de las mencionadas actuaciones calificadas por el actor como contrarias al libre ejercicio de la posesión o de la mera tenencia que afirma detentar, cuando debió hacerlo dentro de los seis (6) meses siguientes, motivo por el cual la Alcaldía Municipal de Simacota –Santander-, no le dio trámite a lo solicitado.

Justamente por lo anotado, para esta Sala de Revisión no es razonable exigir al actor que acudiera dentro de los seis (6) meses siguientes contados a partir del

acaecimiento de la perturbación al libre ejercicio de la posesión o de la mera tenencia, dispuesta en el artículo 359 y 360 del Código de Policía de Santander (ordenanza 017 del 27 de agosto de 2002), o dentro del año siguiente a la ocurrencia de los hechos, a la acción posesoria o de recuperación por pérdida de la misma ante la jurisdicción civil (art. 976 del Código Civil), pues ello equivaldría a trasladarle una carga muy difícil de soportar, que se sumaría a las cargas que de forma intempestiva y excepcionales ha venido aguantando desde noviembre de 2002 hasta la actualidad por el solo hecho del desplazamiento forzado. En este sentido, precisa la Sala que no se remite al proceso judicial de restitución dispuesto en el artículo 79 de la Ley 1448<sup>41</sup> del 10 de junio de 2011 *Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*, que entró en vigencia en la mencionada fecha, esto es, estando en trámite la revisión del fallo de tutela emitido en el caso objeto de análisis, debido a que como requisito de procedibilidad, la víctima debe estar inscrita en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, creado por el artículo 76 de la citada ley, que deberá implementarse gradualmente<sup>42</sup>, así como también se nombrarán los Jueces y Magistrados que conocerán de dichos procesos<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> Artículo 79 de la Ley 1448 de 2010: **“COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS PROCESOS DE RESTITUCIÓN.** Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial Sala Civil, especializados en restitución de tierras, decidirán en única instancia los procesos de restitución de tierras, y los procesos de formalización de títulos de despojados y de quienes abandonaron en forma forzosa sus predios, en aquellos casos en que se reconozcan opositores dentro del proceso. Así mismo, conocerán de las consultas de las sentencias dictadas por los Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras.

*Los Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras, conocerán y decidirán en única instancia los procesos de restitución de tierras y los procesos de formalización de títulos de despojados y de quienes abandonaron en forma forzosa sus predios, en aquellos casos en que no se reconozcan opositores dentro del proceso.*

*En los procesos en que se reconozca personería a opositores, los Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras, tramitarán el proceso hasta antes del fallo y lo remitirán para lo de su competencia al Tribunal Superior de Distrito Judicial.*

*Las sentencias proferidas por los Jueces Civiles del Circuito especializados en restitución de tierras que no decreten la restitución a favor del despojado serán objeto de consulta ante el Tribunal Superior de Distrito Judicial Sala Civil, en defensa del ordenamiento jurídico y la defensa de los derechos y garantías de los despojados.*

*Parágrafo 1º. Los Magistrados del Tribunal Superior del Distrito Judicial Sala Civil, especializados en restitución de tierras, podrán decretar de oficio las pruebas adicionales que consideren necesarias, las que se practicarán en un término no mayor de veinte (20) días.*

*Parágrafo 2º. Donde no exista Juez civil del Circuito especializado en restitución de tierras, podrá presentarse la demanda de restitución ante cualquier juez civil municipal, del circuito o promiscuo, quien dentro de los dos (2) días siguientes deberá remitirla al funcionario competente”.*

<sup>42</sup> El artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, referido al **“REGISTRO DE TIERRAS PRESUNTAMENTE DESPOJADAS Y ABANDONADAS FORZOSAMENTE”**, es del siguiente tenor: *“Créase el ‘Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente’ como instrumento para la restitución de tierras a que se refiere esta ley. En el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente se inscribirán también las personas que fueron despojadas de sus tierras u obligadas a abandonarlas y su relación jurídica con estas, determinando con precisión los predios objeto de despojo, en forma preferente mediante georreferenciación, así como el periodo durante el cual se ejerció influencia armada en relación con el predio.*

*El registro se implementará en forma gradual y progresiva, de conformidad con el reglamento, teniendo en cuenta la situación de seguridad, la densidad histórica del despojo y la existencia de condiciones para el retorno. La conformación y administración del registro estará a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas que se crea por esta Ley (...).”.*

Las circunstancias descritas hacen que la regla constitucional y legal dispuesta en los artículos 86 de la Constitución y 1° del Decreto 2591 de 1991, sobre la subsidiariedad de la acción de tutela que exige el agotamiento de los medios de defensa existentes, deba interpretarse en el caso concreto de forma flexible, esto es, sin excesivo rigorismo formal, de tal suerte que se atiendan las particulares condiciones personales del tutelante y el contexto social y político existente en el que operan los recursos y acciones contempladas en el ordenamiento jurídico tendiente a hacer eficaces los derechos, como uno de los principales fines esenciales del Estado (art. 2 C.P.). En otros términos, el tratamiento diferencial positivo en la aplicación de la norma procesal que impone el agotamiento de los recursos y acciones, así como acudir en oportunidad a los mismos, como requisito de procedibilidad de la acción de tutela, en el caso concreto, busca permitir la realización de los derechos a la igualdad real y efectiva, a la prevalencia del derecho sustancial y al acceso efectivo a la administración de justicia del señor Juan Evangelista Martínez Orozco. Esta posición se aviene al principio del enfoque diferencial reconocido por la Ley 1448 de 2011, según la cual, el Estado debe ofrecer garantías especiales y medidas de protección a grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones a los derechos humanos y a las normas del derecho internacional humanitario, dentro de las que se encuentran mujeres, jóvenes, niños, niñas, adultos mayores, discapacitados, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de derechos humanos y víctimas de desplazamiento forzado<sup>44</sup>.

---

Sobre este mismo aspecto, en el artículo 18 de la Ley 1448 de 2011, se indica que: *“El principio de gradualidad implica la responsabilidad Estatal de diseñar herramientas operativas de alcance definido en tiempo, espacio y recursos presupuestales que permitan la escalonada implementación de los programas, planes y proyectos de atención, asistencia y reparación, sin desconocer la obligación de implementarlos en todo el país en un lapso determinado, respetando el principio constitucional de igualdad”*.

<sup>43</sup> En este sentido, el artículo 119 de la Ley 1448 de 2011, establece que: *“El Consejo Superior de la Judicatura, creará los cargos de Magistrados de los Tribunales Superiores y Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras, de conformidad con el numeral 5 del artículo 85 de la Ley 270 de 1996 y normas concordantes. El Consejo Superior de la Judicatura creará los cargos de otros funcionarios que sean requeridos para el cumplimiento de esta Ley. La creación de los cargos a que se refiere este artículo se hará en forma gradual y progresiva, acorde con las necesidades del servicio.*

*Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional creará en la Superintendencia de Notariado y Registro y con carácter transitorio, la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras y los cargos de coordinadores regionales de tierras y demás personal, profesional, técnico y operativo que se requiera para atender las disposiciones judiciales y administrativas relacionadas con los trámites registrales a que se refiere la presente ley.*

*Parágrafo 2°. La Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación deberán asignar un número suficiente e idóneo de personal que el Gobierno Nacional proveerá conforme a las facultades extraordinarias previstas en el numeral 2° del artículo 10 de la Ley 1424 de 2010, para cumplir con sus deberes constitucionales y legales, principalmente para atender e intervenir en los procesos de restitución de tierras ante los jueces y Tribunales Superiores de Distrito Judicial”*.

<sup>44</sup> Ley 1448 del 10 de junio de 2011, artículo 13, inciso segundo.

Por consiguiente, esta Sala de Revisión no encuentra razonables los argumentos expuestos por el Alcalde de Simacota – Santander-, referidos a que se acudió a la acción policiva por fuera de los términos dispuestos en el Código de Policía de Santander, para no tramitar la querrela de policía incoada por el tutelante el 12 de mayo de 2008, pues de un lado, es claro que el bien se encuentra ubicado en ese municipio y aún cuando el actor acudió también a la Inspección de Policía del Corregimiento “El Centro” que era más accesible desde el punto de vista práctico, tal autoridad está adscrita al municipio de Barrancabermeja y por tanto no es la competente para conocer y decidir respecto de lo solicitado. De otro lado, los motivos para no tramitar y resolver lo pedido desconocen tanto la extrema vulnerabilidad a la que fue puesto forzosamente el actor en su condición de desplazado, así como el contexto social y político existente en el Departamento de Santander que tuvo objetivamente incidencia en la posibilidad real al alcance del actor de acudir oportunamente a los instrumentos legales ordinarios para buscar la protección de sus derechos, debido principalmente a las amenazas de muerte que recibió el actor y consecuentemente, desconoce directamente la finalidad esencial del Estado cual es garantizar la efectividad de los principios, entre otros, a la dignidad humana, Estado Social de Derecho y de los derechos a la igualdad real y efectiva, debido proceso, prevalencia del derecho sustancial y acceso efectivo a la administración de justicia.

Estos aspectos fueron intrascendentes para el juez que conoció y resolvió la acción de tutela, motivo por el cual, esta Sala de Revisión debe insistir en que la actuación del juez constitucional no puede quedarse simplemente en la consideración abstracta sobre la existencia de otro medio de defensa judicial o en que el actor no acudió dentro de los términos legales a tal instrumento de defensa de sus derechos. Por el contrario, el juez como autoridad encargada de la realización de los fines del Estado, dentro de los que se encuentran la efectividad de los principios, derechos y deberes, debe indagar, en primer lugar, si el otro medio de defensa es idóneo y eficaz para la garantía de los derechos, teniendo en cuenta las particulares condiciones personales del solicitante. En segundo lugar, debe establecer las razones que justifican la omisión del accionar oportuno del peticionario, bien sea que se expresen en el escrito de tutela o que de los hechos y pruebas se desprendan. En definitiva, las particulares condiciones del peticionario, así como la situación social y política reinante, son elementos indispensables al momento en que el juez valore la subsidiariedad de la acción de tutela como medio de defensa de los derechos constitucionales fundamentales, pues no basta únicamente con que en el ordenamiento jurídico formalmente se disponga el acceso a la administración de justicia, sino que en la práctica dicho acceso se permita en igualdad de condiciones.

Es claro que no se encuentran en la misma situación las personas secuestradas, desaparecidas, incapaces físicos o mentales, interdictos, menores de edad o de los puestos en circunstancias de extrema vulnerabilidad, como es el caso de los desplazados, de quienes no puede predicarse, por dicha circunstancia, *prima facie* la incuria o negligencia en acudir dentro de los términos dispuestos constitucional o legalmente en defensa de sus derechos, a una persona ajena a tales situaciones y que por desidia o incuria no acudió a los recursos o acciones establecidas en el ordenamiento jurídico para la protección de sus derechos.

Sobre este punto, concluye la Sala de Revisión que la Alcaldía municipal de Simacota – Santander-, debe tramitar la querrela de policía a la que acudió el actor, siguiendo estrictamente los lineamientos que se expresan a continuación, orientados a armonizar la medida preventiva de protección consistente en la inscripción del predio “Las Peñas” en el RUPTA, tendiente a la garantía de la afirmada posesión, con las demás acciones dispuestas en el ordenamiento jurídico para la protección del libre ejercicio de la relación existente entre el actor y el mentado bien<sup>45</sup>.

#### **6.2.1. Amonización en el caso concreto de la medida de protección del predio abandonado por el desplazamiento del que fue víctima el actor, con la querrela de policía que deben tramitar y resolver las autoridades de policía de Simacota – Santander-.**

Como se anunció antes, a juicio de esta Sala de Revisión, la querrela de policía a tramitar y resolver por las autoridades de policía del municipio de Simacota – Santander- debe articularse con los instrumentos jurídicos de protección de los bienes abandonados por los desplazados, motivo por el cual deben seguirse por lo menos, los siguientes lineamientos:

- a) Las autoridades de policía deben tener en cuenta que la querrela de policía fue incoada por un sujeto de especial protección constitucional, en razón a la calidad de desplazado que tiene el señor Juan Evangelista Martínez Orozco.
- b) En el trámite y decisión a proferir no puede pasarse desapercibida la medida de protección consistente en la inscripción del bien en el Registro Único de bienes y de Territorios Abandonados por los desplazados, que en virtud de esta providencia, tendrá efectos a partir del 25 de noviembre de 2002, con las

---

<sup>45</sup> A este respecto, el artículo 12 de la Ley 1448 de 2011, sobre el principio de coherencia interna, expone lo siguiente: “Lo dispuesto en esta ley, procura complementar y armonizar las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, con miras a allanar el camino hacia la paz y la reconciliación nacional”.

consecuencias jurídicas que ello implica, en particular, no se interrumpirá el término de prescripción a favor del actor sobre el predio “Las Peñas” que debió dejar abandonado en el municipio de Simacota –Santander- por el desplazamiento forzado del que fue víctima, según lo dispuesto en los artículos 27 de la Ley 387 de 1997 y 74- inciso tercero de la Ley 1448 de 2011. En todo caso, de no tratarse de posesión sino de mera tenencia por ocupación de un bien baldío, el tiempo de desplazamiento se acumulará automáticamente con el de ocupación y explotación del inmueble, debidamente reconocido por la autoridad competente, una vez que el actor haya retornado al predio, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 7º de la Ley 387 de 1997 y 74 –inciso quinto de la Ley 1448 de 2011.

c) La querrela de policía deberá tramitarse con respeto al debido proceso, permitiendo los derechos de contradicción y defensa y con garantía de la doble instancia.

d) Al analizarse el supuesto de hecho en el que funda el actor la querrela, las autoridades de policía deben establecer<sup>46</sup> (i) sumariamente si el querellante ostenta posesión o mera tenencia del bien, que es distinto a si tiene derecho a la posesión o a la mera tenencia, o si la posesión es regular o irregular, pues estos son aspectos que se relacionan con la situación jurídica de fondo que corresponde definir a otras autoridades, previo trámite del proceso judicial respectivo. Para estos efectos, el caso concreto debe apoyarse en pruebas, dentro de las que se encuentran, entre otras, la compraventa con permuta celebrada el 6 de agosto de 2001 entre el actor y el señor José Joaquín Acelas que permitió al primero ingresar al inmueble a partir del 16 de agosto de 2001; en testimonios que permitan sustentar la afirmación anterior; en la certificación expedida el 12 de noviembre de 2002 por el Personero Municipal de Barrancabermeja en la que consta el desplazamiento forzado del que fue víctima el actor y su familia; en la medida de protección de inscripción del bien en el RUPTA que tiene efectos en virtud de este fallo a partir del 25 de noviembre de 2002; en las resoluciones 0240 del 30 de septiembre de 2005, y 0086 del 01 de febrero de 2006, emitidas por la Corporación Autónoma de Santander (CAS), por medio de las cuales, respectivamente, se profirieron cargos a Hugo Merchán Torres y otros y se les aplicó medida preventiva, así como, se impuso sanción de multa y medida de compensación al mencionado ciudadano por la tala y quema de bosques en el predio “Las Peñas”; (ii) si de acuerdo a las normas constitucionales (art. 63 C.P) y legales (arts. 674, 678, 2518 y 2519 del C.C.), el bien es susceptible de posesión o de mera tenencia. En este sentido, debido a que no ha sido fácil identificar el bien, la conclusión mínima a la que debe llegarse es que existe

---

<sup>46</sup> Sentencias T-109 de 1993 y C-241 de 2010.

mera tenencia, circunstancia que igualmente es protegible su libre ejercicio por las autoridades de policía; (iii) si las actuaciones que impiden el libre ejercicio de la posesión o la mera tenencia son ilegítimos (de hecho). Es decir, si los actos desplegados por el presunto perturbador (tala y quema de bosques, siembra de pasto y yuca y construcción de una casa de habitación en dicho predio, entre otras), obstaculizan la libertad que tiene el tutelante, en su condición de desplazado, para ejercer la posesión o la mera tenencia del predio “Las Peñas” y si dicha actuación no se apoya en el derecho sino que son de hecho y, (iv) determinar con las pruebas obrantes, el nexo de causalidad entre los hechos y el querellado. En otros términos, debe precisarse si de acuerdo al acervo probatorio obrante, los actos perturbatorios ilegítimos se generan u originan en el querellado.

Una vez determinados los anotados aspectos, las autoridades de policía deben remover las situaciones de hecho que imposibilitan el libre ejercicio de la posesión o la mera tenencia y en consecuencia mantener el *statu quo*, esto es, volver las cosas al estado anterior a las actuaciones perturbatorias, y,

e) Se debe tener en cuenta que dentro de los derechos que tiene el señor Juan Evangelista Martínez Orozco como víctima del desplazamiento forzado por la violencia, se encuentran la de retornar al sitio de donde fue obligado a marcharse en contra de su voluntad y en consecuencia a la restitución del predio “Las Peñas”, esto es, a que se reactive la relación jurídica entre el actor y el mencionado bien, sin solución de continuidad por el tiempo en el que estuvo fuera del mismo. Esta medida encuentra fundamento en la obligación del Estado de asegurar a las víctimas del desplazamiento, la protección y el restablecimiento de sus bienes inmuebles<sup>47</sup> y el regreso efectivo a sus hogares de origen en condiciones de seguridad, dignidad y voluntariedad<sup>48</sup>, pues ninguna situación de hecho puede legitimar el despojo o la adquisición de forma arbitraria e ilegal<sup>49</sup> de los hogares, tierras o patrimonio de que son titulares los desplazados, lo que obliga a la restitución de los mismos cuando ello tuviere

---

<sup>47</sup> Sobre el tema, en el numeral 9° del artículo 28 de la Ley 1448 de 2011 se dispone que las víctimas tienen derecho “a la restitución de la tierra si hubiere sido despojado de ella, en los términos establecidos en la presente Ley”.

<sup>48</sup> Principios “Pinheiro” sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas, adoptado por la Sub-Comisión de Protección y Promoción de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en agosto de 2005. Esta posición se reitera en el numeral 8° del artículo 28 de la Ley 1448 (Ley de Víctimas en Colombia), relacionado con los derechos de las víctimas.

<sup>49</sup> Según los principios “Pinheiro” los términos “arbitrario” e “ilegal” deben entenderse, como la carencia de fundamento legal o ausencia de norma sobre la cual se sustenta una actuación, así como la contradicción abierta entre una actuación y la normatividad vigente, tanto de índole nacional como internacional.

lugar, como medio preferente de reparación en las situaciones de desplazamiento y como un elemento basilar de la justicia restitutiva<sup>50</sup>.

Por lo expuesto, la Sala de Revisión revocará el fallo de tutela proferido el 15 de septiembre de 2010 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Simacota – Santander- que declaró improcedente la acción de tutela incoada por el señor Juan Evangelista Martínez Orozco, y en su lugar, tutelará sus derechos constitucionales fundamentales a la igualdad real y efectiva y acceso a la administración de justicia, vulnerados por la Alcaldía del municipio de Simacota –Santander-, al negarse a tramitar y resolver la querrela de policía a la que acudió el 12 de mayo de 2008.

Previamente a proferir las medidas tendientes a restablecer los derechos vulnerados por la Alcaldía municipal de Simacota – Santander-, se ordenará al INCODER que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia, emprenda las actuaciones administrativas tendientes a la identificación precisa del inmueble “Las Peñas”, ubicado en la vereda Caño San Pedro del citado municipio para lo cual se apoyará en los registros existentes en entidades como la Corporación Autónoma Regional de Santander (CAS)<sup>51</sup> y si es del caso en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Vencidas las cuarenta y ocho horas mencionadas, dentro del mes siguiente, el INCODER deberá contar con la información que permita la identificación de dicho predio. Vencido este plazo, dentro de los ocho días calendario siguientes, la mencionada entidad deberá, revocar la Resolución 0583 del 16 de mayo de 2007 y en su lugar, proferir el acto administrativo por medio del cual resuelve admitir la inscripción del inmueble en el registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia, así como remitirlo a la Oficina de Instrumentos Públicos del Socorro – Santander-, para que se realice efectivamente la inscripción del mismo en el folio respectivo, cuyos efectos empezarán a surtirse a partir del 25 de noviembre de 2002, fecha en la cual el actor y su familia quedaron formalmente inscritos en el Registro Único de la Población Desplazada, pues es a partir de ese momento en que la medida es eficaz para la protección jurídica del libre ejercicio de la posesión que afirma detentar el actor sobre el mencionado bien y de la restitución del mismo.

<sup>50</sup> De acuerdo al principio 2.2 de los ‘Principios Pinheiro.’ *‘El derecho a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio es un derecho en sí mismo y es independiente de que se haga o no efectivo el regreso de los refugiados y desplazados a quienes les asiste ese derecho.’*

<sup>51</sup> La Corporación Autónoma de Santander en la Resolución Número 0240 del 30 de septiembre de 2005, por medio de la cual impuso medida de protección y formuló cargos contra Hugo Merchán y otros por las actividades consistentes en tala y quema de bosques en el predio “Las Peñas”, ubicado en la vereda Caño San Pedro del municipio de Simacota –Santander- hizo la siguiente descripción de ubicación del mencionado inmueble: *“De la vía que va desde Puerto Nuevo hacia el municipio de Simacota y a los 20 minutos se desvía hacia la Vereda Sana Pedro, continúa y a los 10 minutos en el margen izquierdo se localiza el predio Las Peñas, en las coordenadas X: 1225543 Y: 1035099, a una altura de 149 msnm”.* (Negrillas fuera de texto).

De esta forma, declarará que los términos de caducidad de la acción posesoria dispuestos, en su orden, en el artículo 360 del Código de Policía de Santander y en el artículo 976 del Código Civil, aún no han operado, motivo por el cual la Alcaldía Municipal de Simatoca – Santander-, deberá tramitar y resolver la querrela de policía a la que acudió el 12 de mayo de 2008 el señor Juan Evangelista Martínez Orozco, siguiendo estrictamente los lineamientos expuestos en el apartado 6.2.1. de esta providencia, una vez el INCODER haya cumplido con lo ordenado por la Sala de Revisión referente a la identificación del predio y la Oficina de Instrumentos Públicos respectiva proceda a inscribir la medida en el folio de matrícula inmobiliaria. De la misma manera, se autorizará al actor, en caso de que lo considere pertinente, para que acuda a la jurisdicción ordinaria civil para buscar conservar o recuperar la posesión o la mera tenencia del inmueble denominado “Las Peñas” ubicado en la vereda Caño San Pedro del municipio de Simatoca –Santander- cuyo término de caducidad de un (1) año, siguiendo lo dispuesto en el artículo 976 del Código Civil empezará a correr a partir del día siguiente de la notificación personal al actor que el INCODER haga del acto administrativo por medio del cual acepta la solicitud individual de ingreso del citado bien al registro de predios rurales abandonados por los desplazados.

Además, considera la Sala de Revisión que el trámite de la acción policiva es el escenario natural, en primer lugar, para establecer sumariamente la afirmada posesión del actor sobre el mencionado predio o precisar si se trata de mera tenencia, y, en segundo lugar, para permitir el derecho de defensa por parte del señor Hugo Merchán Torres, presunto perturbador, quien alega también ser poseedor del mismo bien, pero que no contestó la acción de tutela a pesar de que fue vinculado legalmente a la misma por esta Sala de Revisión por comisión cumplida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Simacota – Santander-.

Debido a que tanto el actor como el señor Hugo Merchán Torres, presunto perturbador, afirman haber solicitado al INCODER la adjudicación del bien conocido como “Las Peñas” situado en la vereda San Pedro del municipio de Simacota –Santander-, esta Sala de Revisión ordenará a la citada entidad que en caso de que esté tramitando alguna solicitud de adjudicación del mentado bien, suspenda la misma hasta tanto se surta la acción policiva o en su caso la acción ordinaria civil tendiente a conservar o recuperar la posesión o la mera tenencia del mismo.

Finalmente, se solicitará a la personería municipal de Simacota – Santander- que brinde acompañamiento suficiente y constante al señor Juan Evangelista

Martínez Orozco en la acción policiva que deberá tramitar y resolver la Alcaldía Municipal de Simacota –Santander-, según lo ordenado en el numeral cuarto de la parte resolutive de esta providencia, así como en el trámite de la acción ordinaria civil ante los jueces, en caso de que el actor acuda a ella.

### 6.3. A manera de conclusión.

a) El desplazamiento forzado del que fue víctima el actor lo puso en una situación de extrema vulnerabilidad y por lo tanto se trata de un sujeto de especial protección constitucional.

b) En el fallo de tutela no se verificó la situación personal del actor, así como tampoco el contexto social y político presente en el momento en que debían operar el otro u otros medios de defensa, pues no basta simplemente con que en el ordenamiento jurídico se establezcan formalmente recursos o acciones para la protección de los derechos, sino que los mismos sean idóneos y eficaces para su realización.

c) Las circunstancias personales (desplazado por la violencia y la situación de extrema vulnerabilidad en la que se puso por ese hecho) y el contexto social y político circundante (situación convulsionada por la actividad constante de actores del conflicto armado interno en el Departamento de Santander y la falta de asesoría y acompañamiento adecuado y suficiente<sup>52</sup>), tuvieron incidencia objetiva en la dificultad que tuvo el actor para acudir oportunamente a los medios de defensa, motivo por el cual no es razonable exigirle su agotamiento dentro de los términos legales dispuestos por el ordenamiento jurídico para las acciones policiva y ordinaria civil ante los jueces para la protección del libre ejercicio de la posesión que afirma detentar sobre el mentado bien inmueble.

d) La acción del Estado para la protección de las tierras abandonadas por las personas sometidas a desplazamiento forzado, no se restringe a la aceptación de la solicitud de inscripción en el registro de predios rurales abandonados por ese nefasto fenómeno que tiene efectos limitados, pues la garantía de esos derechos debe ser plena, esto es, que asegure no solamente la prohibición de las oficinas

---

<sup>52</sup> A este respecto, en el artículo 28 numeral 10° de la Ley 1448 de 2011 se establece que las víctimas del conflicto armado tienen derecho “a la información sobre las rutas y los medios de acceso a las medidas que se establecen en la presente Ley”. En este mismo sentido el artículo 49 *ibidem*, indica que a las víctimas debe dársele asistencia y atención. “Se entiende por asistencia a las víctimas el conjunto integrado de medidas, programas y recursos de orden político, económico, social, fiscal, entre otros, a cargo del Estado, orientado a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política. Por su parte, entiéndase por atención, la acción de dar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a la víctima, con miras a facilitar el acceso y cualificar el ejercicio de los derechos a la verdad, justicia y reparación”.

de instrumentos públicos de registrar actos de enajenación a cualquier título, o de adjudicación de bienes baldíos por parte del INCODER al pretendido ocupante distinto al solicitante luego de aplicada la medida, sino que también en la práctica garantice la restitución de las tierras a los propietarios, poseedores o a los meros tenedores<sup>53</sup>.

e) Las medidas protectoras de los inmuebles abandonados en las circunstancias anotadas deben articularse con los demás instrumentos dispuestos en el ordenamiento jurídico para la realización y eficacia de los derechos, como en el presente caso lo son el amparo policivo para la protección del libre ejercicio de la posesión y de la mera tenencia y, las acciones ordinarias civiles ante los jueces para la conservación o recuperación de la posesión sobre dichos bienes. No se remite al proceso judicial de restitución de tierras creado por la Ley 1448 del 10 de junio de 2011, debido a que como requisito de procedibilidad se exige la inscripción de la víctima en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, establecido igualmente en la mencionada ley, el cual se irá implementando gradualmente, así como también deben nombrarse los funcionarios judiciales que conocerán y resolverán dichos procesos, y,

f) El amparo policivo al que acudió el actor y que deben tramitar y resolver las autoridades de policía del municipio de Simacota –Santander-, previa identificación que del predio “Las Peñas” ubicado en ese municipio haga el INCODER y de la inscripción de la medida de protección del mismo por parte de la oficina de instrumentos públicos respectiva, tiene como principal finalidad, remover el obstáculo al libre ejercicio de la posesión o de la mera tenencia que sobre el mencionado inmueble rural detenta el señor Juan Evangelista Martínez Orozco y por ende mantener el *statu quo*, que se traduce en volver las cosas al estado anterior a la molestia a la relación jurídica mantenida entre el accionante

<sup>53</sup> Sobre el tema, el artículo 72 de la Ley 1448 de 2011 establece que “El Estado colombiano adoptará las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados. De no ser posible la restitución, para determinar y reconocer la compensación correspondiente.

Las acciones de reparación de los despojados son: la restitución jurídica y material del inmueble despojado. En subsidio, procederá, en su orden, la restitución por equivalente o el reconocimiento de una compensación.

En el caso de bienes baldíos se procederá con la adjudicación del derecho de propiedad del baldío a favor de la persona que venía ejerciendo su explotación económica si durante el despojo o abandono se cumplieron las condiciones para la adjudicación.

La restitución jurídica del inmueble despojado se realizará con el restablecimiento de los derechos de propiedad o posesión, según el caso. El restablecimiento del derecho de propiedad exigirá el registro de la medida en el folio de matrícula inmobiliaria. En el caso del derecho de posesión, su restablecimiento podrá acompañarse con la declaración de pertenencia, en los términos señalados en la ley.

En los casos en los cuales la restitución jurídica y material del inmueble despojado sea imposible o cuando el despojado no pueda retornar al mismo, por razones de riesgo para su vida e integridad personal, se le ofrecerán alternativas de restitución por equivalente para acceder a terrenos de similares características y condiciones en otra ubicación, previa consulta con el afectado. La compensación en dinero sólo procederá en el evento en que no sea posible ninguna de las formas de restitución.

El Gobierno Nacional reglamentará la materia dentro de los (6) seis meses siguientes a la expedición de la presente ley”.

y el bien, así como la restitución del mismo, como medio preferente de reparación por haber sido víctima del desplazamiento forzado, de tal manera de que se asegure su regreso en condiciones de seguridad, dignidad y voluntariedad, una vez superada la situación que lo obligó a abandonar el sitio habitual de residencia y trabajo.

## **VI. DECISION**

En mérito de lo expuesto, la Sala de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### **RESUELVE**

**Primero.- LEVANTAR** los términos para la resolución del trámite de revisión, que se encontraban suspendidos en virtud del auto del 16 de febrero de 2011 proferido por la Sala Octava de Revisión, mientras se recibían y evaluaban las pruebas practicadas por la Sala.

**Segundo.- REVOCAR** el fallo de tutela proferido el 15 de septiembre de 2010 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Simacota –Santander-, que declaró improcedente la acción de tutela incoada por el señor Juan Evangelista Martínez Orozco, y en su lugar **TUTELAR** sus derechos fundamentales a la igualdad real y efectiva y acceso a la administración de justicia, vulnerados por la Alcaldía municipal de Simacota – Santander- al negarse a conocer, tramitar y decidir la querrela de policía a la que acudió el actor el 12 de mayo de 2008.

**Tercero.- ORDENAR** al INCODER que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia, emprenda las actuaciones administrativas tendientes a la identificación precisa del inmueble “Las Peñas”, ubicado en la vereda Caño San Pedro del municipio de Simacota –Santander- para lo cual se apoyará en los registros existentes en entidades como la Corporación Autónoma Regional de Santander (CAS) y si es del caso en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Vencidas las cuarenta y ocho horas mencionadas, dentro del mes siguiente, el INCODER deberá contar con la información que permita la identificación de dicho predio. Vencido este plazo, dentro de los ocho días calendario siguientes, la mencionada entidad deberá revocar la Resolución 0583 del 16 de mayo de 2007 y en su lugar, proferir el acto administrativo y notificarlo personalmente al actor, por medio del cual resuelve admitir la inscripción del inmueble en el registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia, así como remitirlo a la Oficina de Instrumentos

Públicos del Socorro – Santander-, para que se realice efectivamente la inscripción del mismo en el folio respectivo, cuyos efectos empezarán a surtirse a partir del 25 de noviembre de 2002, fecha en la cual el actor y su familia quedaron formalmente inscritos en el Registro Único de la Población Desplazada, pues es a partir de ese momento en que la medida es eficaz para la protección jurídica del libre ejercicio de la posesión que afirma detentar el actor sobre el mencionado bien, así como para la restitución material del mismo.

**Cuarto.-** Como consecuencia de lo anterior, **DECLARAR** que los términos de caducidad de las acciones policiva y ordinaria civil, dispuestos, en su orden, en el artículo 360 del Código de Policía de Santander y en el artículo 976 del Código Civil, para el caso concreto del señor Juan Evangelista Martínez Orozco aún no han operado, motivo por el cual **ORDENAR** a la Alcaldía Municipal de Simatoca – Santander-, tramitar y resolver la querrela de policía a la que acudió el 12 de mayo de 2008 el señor Juan Evangelista Martínez Orozco, siguiendo estrictamente los lineamientos expuestos en el apartado 6.2.1. de esta providencia, una vez el INCODER haya cumplido con lo ordenado por la Sala de Revisión y la Oficina de Instrumentos Públicos respectiva haya inscrito la medida en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente. De la misma manera, **AUTORIZAR** al actor, en caso de que lo considere pertinente, para que acuda a la jurisdicción ordinaria civil para buscar conservar o recuperar la posesión o la mera tenencia del inmueble denominado “Las Peñas” ubicado en la vereda Caño San Pedro del municipio de Simatoca –Santander-, cuyo término de caducidad de un (1) año, siguiendo lo dispuesto en el artículo 976 del Código Civil empezará a correr a partir del día siguiente al de la notificación personal que haga el INCODER al actor del acto administrativo por medio del cual acepta la solicitud individual de ingreso del citado bien al registro de predios rurales abandonados por los desplazados.

**Quinto.- ORDENAR** al INCODER que en caso de que esté tramitando alguna solicitud de adjudicación del inmueble rural denominado “Las Peñas”, ubicado en la vereda Caño San Pedro del municipio de Simacota –Santander-, suspenda la misma hasta tanto se surta la acción policiva o en su caso la acción ordinaria civil tendiente a conservar o recuperar la posesión o la mera tenencia del mencionado inmueble rural, según se indicó en el numeral anterior.

**Sexto.- SOLICITAR** a la personería municipal de Simacota – Santander- que brinde acompañamiento suficiente y constante al señor Juan Evangelista Martínez Orozco, tanto en la acción policiva que deberá tramitar y resolver la Alcaldía Municipal de Simacota –Santander-, según lo ordenado en el numeral cuarto de la parte resolutive de esta providencia, así como en la acción ordinaria civil a tramitarse por los jueces, en caso en que el actor acuda a la misma.

**Séptimo.- ORDENAR** al Juzgado Promiscuo Municipal de Simacota – Santander-, que notifique lo ordenado en la presente providencia (con copia íntegra de la misma), personalmente al demandante dentro de los tres días hábiles, contados a partir del día siguiente al que reciba el expediente remitido por la Secretaría General de esta Corporación.

Por Secretaría líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

**HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO**  
**Magistrado**

**LUIS ERNESTO VARGAS SILVA**  
**Magistrado**

**MARÍA VICTORIA CALLE CORREA**  
**Magistrada**

**MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ**  
**Secretaria General**