JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

Sincelejo, treinta (30) de enero de dos mil trece (2013)

Ref.	Acción de Tutela
Radicado Nº:	700013333003-***2013-00006-00***
Demandante:	Olbia Betty González Tobón
Demandado:	Comité Departamental de atención integral a la Población Desplazada por la Violencia del Departamento de Sucre-Departamento de Sucre-Superintendencia de Notariado y registro.

Procede el despacho a emitir pronunciamiento de fondo dentro de la Acción de Tutela promovida en nombre propio por **Olbia Betty González Tabón**, contra el **Comité Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia del Departamento de Sucre- Departamento de Sucre-Superintendencia de Notariado y registro**.

1. ANTECEDENTES.

1.1. LA DEMANDA.

1.1.1. Partes.

Accionante: Olbia Betty González Tabón, mayor de edad, quien actuó en nombre propio.

Autoridad demandada: Comité Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia del Departamento de Sucre - Departamento de Sucre - Superintendencia de Notariado y registro.

1.1.2. Hechos.

- La accionante manifiesta que es propietaria del bien inmueble identificado con Matricula Inmobiliaria N° 34025480, y Código Catastral N° 00-03-00010051-000, el cual se encuentra situado en la zona rural del Municipio de Toluviejo, Finca denominada "**San José",** que consta de 287 hectáreas y 6.500 metros cuadrados.
- Sobre el bien inmueble en mención existe Medida Cautelar N° 14, donde obra la siguiente nota "*Especificación: Medida Cautelar: 0470, Abstenerse Inscribir Enajenación por Declaratoria de inminencia de Riesgo o Desplazamiento Forzado",* ordenada mediante Resolución N° 1202 de marzo 22 de 2001, emitida por el Comité Departamental de atención integral a la Población Desplazada por la Violencia del Departamento de Sucre, en desarrollo del artículo 3° de la Ley 387 de 1997 y Decreto 2007 de 2007.
- Agrega la accionante que la emisión del Acto Administrativo, a todas luces es violatorio del Debido Proceso, por cuanto en su condición de propietaria de uno de los predios afectados con la medida, nunca se les dio aviso o se le enteró del trámite establecido, lo que le impidió que pudiera en el trámite presentar pruebas, controvertir las que se presentaron, como sustento de tal determinación, y lo más grave, al no habérsele notificado la misma, se le imposibilitó el legal derecho de interponer los recursos.
- De igual forma adiciona que se le vulneró el Derecho Fundamental de Igualdad, toda vez que se logró establecer, que en el mismo acto administrativo se excluyeron otros predios que de igual forma se encontraban en la misma zona de influencia.
- Como consecuencia de lo anterior, por mandato de la Superintendencia de Notariado y Registro, se le ordenó a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Sincelejo, a proceder a realizar la anotación correspondiente al folio de Matricula Inmobiliaria N° 34025480, lo que se hace como una Medida Cautelar, lo que se considero inadmisible puesto

que a respuesta del derecho de petición presentado al Comité Departamental de atención integral a la Población Desplazada por la Violencia del Departamento de Sucre, numero 300.11.03/PD N°075. En la que se manifiesta que es una Medida de Protección Patrimonial, "*Que no constituye ni debe ser entendida como Medida Cautelar, que Sustraen los bienes del Comercio*"

- La forma en que se realizo la inscripción de la Medida Cautelar, ante la Oficina de Instrumentos Públicos de Sincelejo, ha imposibilitado y obstaculizado el libre y legal Derecho a la Propiedad, constituyéndose ese actuar de la Superintendencia de Notariado y Registro, en la vulneración de Derechos Constitucionales de segunda Generación.
- Aunado a lo anterior, expone la accionante, que de igual forma se están afrentando los derechos de cerca de 15 trabajadores que vienen realizando sus labores hace varios años en el inmueble afectado, debido a que están en grave peligro de perder sus empleos, puesto que sin recursos económicos es insostenible la propiedad y su explotación en debida forma.

1.1.3. Pretensiones.

La accionante solicita que se le protejan los derechos al debido proceso y a la igualdad, como consecuencia de la anotación N° 14, hecho a su folio de Matricula Inmobiliaria N° 34025480, donde obra la siguiente nota "*Especificación: Medida Cautelar: 0470, Abstenerse Inscribir Enajenación por Declaratoria de inminencia de Riesgo o Desplazamiento Forzado*". Ordenada mediante Resolución N° 1202 de marzo 22 de 2001, emitida por el Comité Departamental de atención integral a la Población Desplazada por la Violencia del Departamento de Sucre, en desarrollo del artículo 3° de la Ley 387 de 1997 y Decreto 2007 de 2007.

1.1.4 Contestación de la demanda.

Los demandados no contestaron la demanda, no obstante haber sido debidamente notificada (fl. 134).

1.2 Pruebas.

- Fotocopia de la Resolución 1202 de marzo22 de 2011 (fls. 13-20).
- Fotocopia del Certificado de Libertad y Tradición del Inmueble identificado con Matricula Inmobiliaria N° 34025480 (fl.21-22)
- Fotocopia de la respuesta dada al derecho de petición que se identifica con numero 300.11.03/PD N°075, otorgado por el Comité Departamental de atención integral a la Población Desplazada por la Violencia del Departamento de Sucre (fls. 23-25).

2. CONSIDERACIONES.

2.1 Generalidades de la Acción de Tutela.

La Acción de Tutela, es un mecanismo previsto en nuestra Carta Política, que surgió ante la necesidad de la materialización de los derechos constitucionales fundamentales cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública e incluso de algunos particulares, tal y como se contempla en el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991, que le diera desarrollo legal al artículo 86 de la Constitución donde justamente se halla consagrada dicha acción[1].

---

[1] "*Artículo 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.*
La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.
Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.
En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

Sin embargo, también es cierto que la misma sólo está prevista para cumplir con ese específico fin de protección a los derechos fundamentales de rango constitucional, porque no constituye un medio sustituto o alterno de las vías procesales ordinarias, al punto que por ello el inciso 3° de la misma norma aclara que solo procede cuando el afectado no disponga de otro recurso o medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, y cuando a pesar de su existencia uno y otro no resultan igual de idóneos o eficaces para alcanzar la protección del derecho conculcado o amenazado.

En el presente asunto, acorde con el supuesto fáctico narrado en la demanda, se advierte que el problema jurídico en este asunto, se centra en determinar si el Comité Departamental de atención integral a la Población Desplazada por la Violencia del Departamento de Sucre vulneró a la accionante sus derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad.

2.2. La Acción de tutela como mecanismo subsidiario ante la falta de otro medio de defensa judicial.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional, se ha manifestado de forma reiterada sobre el carácter subsidiario o accesorio de la tutela, desde la sentencia C-543 de 1992, en la cual expresó:

> *"La tutela no puede converger con vías judiciales diversas por cuanto no es un mecanismo que sea factible de elegir según la discrecionalidad del interesado, para esquivar el que de modo específico ha regulado la ley; no se da la concurrencia entre éste y la acción de tutela porque siempre prevalece –con la excepción dicha- la acción ordinaria. La acción de tutela no es, por tanto, un medio alternativo, ni menos adicional o complementario para alcanzar el fin propuesto. Tampoco puede afirmarse que sea el último recurso al alcance del actor, ya que su naturaleza según el Constitución, es la de único medio de protección, precisamente incorporado a la Carta con el fin de llenar los vacíos que pudiera ofrecer el sistema jurídico para otorgar a las personas una plena protección de sus derechos esenciales".*

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión"

Línea jurisprudencial que se confirma por el Tribunal Constitucional en sentencia T-437 de 2007 y en la que expresa:

> *"La jurisprudencia constitucional viene sosteniendo que el carácter subsidiario y residual que identifica la acción de tutela, atribuido directamente por el inciso 3° del artículo 86 de la Carta, le reconoce a la misma un ámbito de aplicación excepcional y restrictivo, en el sentido de que actúa como un mecanismo complementario de defensa, ocupando tan solo aquellos espacios del derecho que no se encuentran cubiertos por los demás recursos y acciones, o que lo son en forma deficiente y precaria.*
>
> *Sobre esa base, la Corte ha sostenido que el instituto procesal de amparo no fue diseñado por el Constituyente del 91 como un medio judicial alternativo o adicional de los ya existentes, sino como un mecanismo de defensa residual, cuyo objetivo se concreta en brindar una protección efectiva y actual, pero supletoria, de los derechos fundamentales, destacando a su vez que un uso distinto al atribuido "llevaría al desconocimiento de ciertos principios constitucionales, tales como el del non bis in ídem, el de cosa juzgada, el de independencia judicial, el de juez natural, o el de seguridad jurídica"*[2].
>
> *En relación con el tema, dijo la Corte en una de los innumerables pronunciamientos sobre la materia:*
>
> *En efecto, la acción de tutela no ha sido concebida como un instrumento para sustituir los demás medios de defensa judicial, sino como un mecanismo que complementa los otros recursos y acciones, en la medida en que cubre aquellos espacios que éstos no abarcan o lo hacen deficientemente. Aceptar lo contrario sería admitir que el juez constitucional tomara el lugar de las otras jurisdicciones, resultado que iría en contra del fin de la jurisdicción constitucional, cual es el de velar por la guarda e integridad de la Constitución, tarea que comprende también la de asegurar las competencias de las otras jurisdicciones. Es por eso que esta Corte estableció, en su sentencia T-119 de 1997, que dentro de las labores que le impone la Constitución "está la de señalarle a la acción de tutela límites precisos, de manera que se pueda armonizar el interés por la defensa de los derechos fundamentales con la obligación de respetar el marco de acción de las jurisdicciones establecidas." (Sentencia T-262 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) (Subrayas fuera del texto original)*
>
> *Posteriormente ha reiterado:*

[2] Sentencia T- 1203 de 2004 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

> *"La jurisprudencia constitucional ha sido enfática al señalar que la tutela no fue creada para sustituir los mecanismos de defensa ordinarios. Para el Tribunal, la acción del artículo 86 de la Carta tiene carácter excepcional en la medida en que únicamente responde a las deficiencias de los medios de defensa judiciales, sin desplazarlos ni sustituirlos. De allí que la Corte haya afirmado que dicha acción 'constituye un instrumento democrático con que cuentan los ciudadanos para reclamar ante los jueces dicha protección de sus derechos constitucionales, pero de la cual, en razón a su excepcionalidad, no puede abusarse ni hacerse uso cuando existan otros medios judiciales idóneos para la definición del conflicto asignado a los jueces ordinarios con el propósito reiterado de obtener, entre otras consideraciones, un pronunciamiento más ágil y expedito' "*[3]*. (Sentencia T-161 de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).*

> *Entendido, entonces, como un medio judicial complementario y residual, el amparo constitucional no puede utilizarse para remplazar ni sustituir los procesos ordinarios y especiales, los cuales han sido diseñados expresamente por la Constitución y las leyes para brindar protección a todos los derechos de que son titulares los habitantes del territorio nacional, incluyendo la categoría de los fundamentales. De ahí que la procedencia de la tutela esté sujeta, o bien a la inexistencia del medio de defensa judicial ordinario o especial, o bien a su ineficacia, situación que sólo puede apreciar el juez constitucional en cada caso concreto".*

Así, ante la existencia de un medio idóneo y eficaz para lograr la protección del derecho fundamental, el amparo constitucional por regla general deviene improcedente.

De igual forma, la acción de tutela no procede en lugar de otros medios de defensa judicial, esto es, que no los reemplaza, suprime o desplaza, ni compite o alterna con ellos.

Así lo sostuvo en la sentencia T-119 de 1997:

> *"La acción de tutela no ha sido concebida como un instrumento para sustituir los demás medios de defensa judicial, sino como un mecanismo que complementa los otros recursos y acciones, en la medida en que cubre aquellos espacios que éstos no abarcan o lo hacen deficientemente".*

[3] Sentencia T-340 de 1997 (M.P. Hernando Herrera Vergara).

La Corte, también ha sostenido que la tutela no adiciona o complementa para alcanzar el fin propuesto[4], o sea que no es simultánea o paralela de los otros medios de defensa judicial, como tampoco duplica o coexiste con ellos.

2.3. La acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

La regla general de improcedencia de la tutela, cuando existe otro medio de defensa judicial, sufre variación cuando se demuestra la existencia de un perjuicio irremediable, caso en el cual la acción procede en forma transitoria.

La jurisprudencia constitucional enseña cuando un perjuicio es irremediable, para lo cual, este debe reunir cuatro características: inminente, urgente, grave e impostergable.

La Corte Constitucional[5] ha definido estas características así:

> *"Ahora bien, en el entendido que es posible promover la tutela como mecanismo transitorio, aun sobre la base de la existencia de otro medio judicial, esta Corporación ha explicado que, en esos casos específicos, resulta imprescindible demostrar la ocurrencia de una amenaza o de una agresión actual e inminente que pongan en peligro el derecho fundamental, o lo que es igual, acreditar que el derecho presuntamente afectado se encuentra sometido a un perjuicio irremediable.*[6]
>
> *En ese contexto, la Corte ha considerado que para determinar la irremediabilidad del perjuicio debe tenerse en cuenta la presencia concurrente de varios elementos que configuran su estructura como son: (i) la inminencia del daño, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente, entendiendo por amenaza no la simple posibilidad de lesión, sino la probabilidad de sufrir un mal irreparable y grave de forma injustificada; (ii) la gravedad, esto es, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; (iii) la urgencia, que exige por supuesto la adopción de medidas prontas o inmediatas para conjurar la amenaza; y (iv) la impostergabilidad de la tutela, es decir, acreditar la necesidad de recurrir al amparo como mecanismo expedito y necesario para la protección de los derechos fundamentales. En la Sentencia T-225 de 1993 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), la Corte Constitucional definió y explicó los elementos configurativos del perjuicio irremediable en el siguiente sentido:*

[4] Ver sentencia C-543 de 1992 de la Corte Constitucional

[5] Ver sentencia T-437 de 2007

[6] T-1316 de 2001 (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes).

"Al examinar cada uno de los términos que son elementales para la comprensión de la figura del perjuicio irremediable, nos encontramos con lo siguiente:

A).El perjuicio ha de ser inminente: "que amenaza o está por suceder prontamente". Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética. Se puede afirmar que, bajo cierto aspecto, lo inminente puede catalogarse dentro de la estructura fáctica, aunque no necesariamente consumada. Lo inminente, pues, desarrolla la operación natural de las cosas, que tienden hacia un resultado cierto, a no ser que oportunamente se contenga el proceso iniciado. Hay inminencias que son incontenibles: cuando es imposible detener el proceso iniciado. Pero hay otras que, con el adecuado empleo de medios en el momento oportuno, pueden evitar el desenlace efectivo. En los casos en que, por ejemplo, se puede hacer cesar la causa inmediata del efecto continuado, es cuando vemos que desapareciendo una causa perturbadora se desvanece el efecto. Luego siempre hay que mirar la causa que está produciendo la inminencia.

B). Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes, es decir, como calidad de urgir, en el sentido de que hay que instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio tal como lo define el Diccionario de la Real Academia. Es apenas una adecuación entre la inminencia y la respectiva actuación: si la primera hace relación a la prontitud del evento que está por realizarse, la segunda alude a su respuesta proporcionada en la prontitud. Pero además la urgencia se refiere a la precisión con que se ejecuta la medida, de ahí la necesidad de ajustarse a las circunstancias particulares. Con lo expuesto se verifica cómo la precisión y la prontitud dan (sic) señalan la oportunidad de la urgencia.

C). No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea grave, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona. La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces inconveniente.

D).La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad. Si hay postergabilidad de la acción, ésta corre el riesgo de ser ineficaz por inoportuna. Se requiere una acción en el momento de la inminencia, no cuando ya haya desenlace con efectos antijurídicos. Se trata del sentido de precisión y

exactitud de la medida, fundamento próximo de la eficacia de la actuación de las autoridades públicas en la conservación y restablecimiento de los derechos y garantías básicos para el equilibrio social.

De acuerdo con lo que se ha esbozado sobre el perjuicio irremediable, se deduce que hay ocasiones en que de continuar las circunstancias de hecho en que se encuentra una persona, es inminente e inevitable la destrucción grave de un bien jurídicamente protegido, de manera que urge la protección inmediata e impostergable por parte del Estado ya en forma directa o como mecanismo transitorio." (Sentencia T-225 de 1993 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa".

Empero, para la procedencia de la tutela en estos eventos, no basta con que el demandante afirme la existencia o configuración de tal perjuicio irremediable, **sino que además éste debe aparecer suficientemente acreditado en el proceso.**

Así lo ha precisado la Corte[7]:

"En concurrencia con los elementos configurativos que llevan a determinar que se está en presencia de un perjuicio irremediable, este Tribunal ha sostenido que, para que proceda la tutela como mecanismo de defensa transitorio, se requiere también verificar que dicho perjuicio se encuentre probado en el proceso. Sobre este particular, ha expresado la Corte que el juez constitucional no está habilitado para conceder el amparo transitorio, que por expresa disposición constitucional se condiciona a la existencia de un perjuicio irremediable, si el perjuicio alegado no aparece acreditado en el expediente, toda vez que el juez de tutela no está en capacidad de estructurar, concebir, imaginar o proyectar, por sí mismo, el contexto fáctico en el que ha tenido ocurrencia el presunto daño irreparable[8].

La posición que al respecto ha adoptado esta Corporación, reiterada en distintos fallos, no deja duda de que la prueba o acreditación del perjuicio irremediable es requisito fundamental para conceder el amparo. Por ello, ha señalado la Corte que quien promueva la tutela como mecanismo transitorio, no le basta con afirmar que su derecho se encuentra sometido a un perjuicio irremediable. Es necesario, además, que el afectado "explique en qué consiste dicho perjuicio, señale las condiciones que lo enfrentan al mismo y aporte mínimos elementos de juicio

[7] Apartes extraídos de sentencia T-437 de 2007

[8] Sobre el tema se pueden consultar, entre otras, las Sentencias SU-995 de 1999 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), T-1155 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) y T-290 de 2005 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

que le permitan al juez de tutela verificar la existencia del elemento en cuestión"[9].

En la Sentencia T-407 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), citando a su vez otros pronunciamientos sobre la materia, este Tribunal sostuvo que:

"Siempre que una persona pretenda que la tutela desplace un mecanismo ordinario de protección, resulta necesario que el juez cuente con prueba suficiente sobre la existencia de las circunstancias indicadas en la jurisprudencia antes transcrita. En este sentido, la sentencia T-449/98 indicó: 'No basta, pues, afirmar la irreparabilidad de un daño, sino, ofrecer las explicaciones y pruebas correspondientes, para que el juez de tutela adquiera certeza sobre su decisión. Y examine si los medios judiciales son eficaces.'[10]".

Frente a este último aspecto, también la Corte ha aclarado que, si bien la prueba del perjuicio irremediable es requisito de procedencia de la tutela, la naturaleza informal y pública del amparo descarta que dicha prueba esté sometida a rigurosos formalismos o términos sacramentales, con lo cual, lo que se exige es un mínimo de elementos indicativos que le facilite al juez constitucional determinar la ocurrencia del perjuicio irremediable, pues tampoco el operados jurídico está en condiciones de imaginar las circunstancias en que se produce la amenaza del derecho cuya protección se solicita.
Sobre el punto, explicó esta Corporación:

"Para demostrar el perjuicio irremediable, al menos se deben señalar los hechos concretos que permitan deducir que ocurre dicho perjuicio el juez no se los puede imaginar, por supuesto que no se necesitan términos sacramentales pero al menos alguna indicación que le permita al juzgador tener la confianza de que en verdad se halla el peticionario en una situación que lo afecta a él y a su familia. (Sentencia T-1068 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero).

En conclusión, la posibilidad de que prospere la acción de tutela como mecanismo transitorio, depende de que se pueda establecer la necesidad urgente de protección judicial ante la amenaza inminente y grave de una lesión irreparable sobre un derecho fundamental (perjuicio irremediable), teniendo el afectado una cierta carga de diligencia, materializada en el hecho de tener que indicar, siquiera sumariamente, las circunstancias fácticas que acreditan el hecho".

---

[9] Sentencia T-290 de 2005 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).
[10] Sentencia T-449/98 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

Criterio que es acogido y sostenido por el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo[11], órgano que en sede de tutela ha precisado:

> *"Una característica esencial de la acción de tutela es la subsidiariedad, por cuanto sólo resulta procedente instaurar la demanda de tutela en subsidio o a falta de instrumentos constitucionales o legales diferentes, susceptibles de ser alegados ante los jueces, es decir, cuando el afectado no disponga de otro medio judicial para su defensa, a no ser que busque evitar un perjuicio irremediable.*
>
> *Empero, de forma excepcional, la acción de tutela procede, a pesar de existir otros medios de defensa, cuando es interpuesta como mecanismo transitorio en aquellos casos en los que se demuestre la existencia de un perjuicio irremediable, con las características que la Corte Constitucional ha señalado como presupuestos para que se pueda calificar como tal, esto es, inminencia del perjuicio, urgencia de las medidas que debe adoptar el juez para evitar la materialización del daño y gravedad de la vulneración e impostergabilidad de las medidas de restablecimiento, entre otros.*
>
> *En esta hipótesis, la Sala aclara que la tutela interpuesta como mecanismo transitorio produce una serie de efectos temporales respecto de las pretensiones formuladas en la petición de tutela, efectos que únicamente tienen vigencia hasta que el demandante haga uso de los mecanismos judiciales principales que el ordenamiento jurídico prevé para alcanzar sus pretensiones. Por esa razón, si de entrada se sabe que el mecanismo principal no tiene ninguna posibilidad de operar, se desvirtuaría la transitoriedad de la tutela porque ya no produciría efectos temporales sino permanentes".*

2.4 Fundamentos legales de las medidas de protección de tierras y patrimonios de la población desplazada.

En líneas generales el sistema de protección patrimonial y de tierras de la población desplazada ha sido estructurado alrededor de determinados mandatos y propósitos superiores que obligan al Estado a concretar esfuerzos que permitan impedir la materialización del despojo, el abandono o la pérdida de las tierras e inmuebles que detentaba –tanto a título de propiedad, como de posesión, ocupación o tenencia- la población afectada

[11] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 29 de octubre de 2009, C.P. Susana Buitrago Valencia, Radicado No. 01289-01 (AC). En este cuanto a esta doctrina constitucional se puede consultar sentencia del 18 de julio de 2008, C.P. Julio Ángel Palacio Hincapié, radicado No. 01547-02 (Ac); sentencia del 18 de febrero de 2009, CP. Ligia López Díaz, Radicado No. 00284-01 (AC); de fecha 13 de mayo de 2004, C.P. Elizabeth Whittingham García, Radicado No. 11001-03-15-000-2004-0331-01(AC), entre otras.

por el desplazamiento o que está en riesgo de serlo, así como asegurar condiciones favorables para el retorno y la reparación de las víctimas.

Para el efecto, de acuerdo con la pluralidad de normas que regulan la materia, una vez emitida la declaratoria de desplazamiento o riesgo del mismo, se dispone una suerte de medidas cautelares que condicionan las posibilidades de concretar cualquier tipo de acto jurídico respecto de los bienes objeto de protección, lo que al tiempo desestimula el accionar de algunos sujetos que promueven el desplazamiento.

Inicialmente, con la Ley 387 de 1997 se crearon los Comités de Atención a la Población Desplazada que, en esencia, tendrían asignada la función de tomar acciones preventivas y de atención, una vez dispuesta su convocatoria por parte de las autoridades territoriales, ante virtuales o efectivos desplazamientos en los municipios, distritos o departamentos de su competencia.[12] En razón de ello estarían habilitados para adoptar acciones jurídicas y asistenciales destinadas a resolver y precaver situaciones relativas al fenómeno mismo, sus causas y consecuencias.

Las funciones reconocidas a estos Comités, que se concretan a través de acciones jurídicas y asistenciales, son susceptibles de agruparse en dos categorías: las de prevención del fenómeno del desplazamiento forzado y las de atención integral en favor de la población víctima del desplazamiento de la violencia. De manera puntual, las funciones de los Comités en Prevención son las siguientes:

> *1. Recopilar información y evaluar constantemente los hechos que constituyan o puedan llegar a constituir situaciones generadoras de desplazamiento.*
> *2. Estimular la constitución de grupos de trabajo para la prevención y anticipación de los riesgos que puedan generar el desplazamiento.*
> *3. Promover e impulsar sistemas de alerta temprana, en coordinación con instituciones gubernamentales y no gubernamentales.*
> *4. Adelantar las acciones jurídicas que permitan minimizar o erradicar las situaciones de desplazamiento.*
> *5. Velar porque se brinde la protección militar y policiva necesaria en las zonas o a las poblaciones amenazadas de hechos violentos generadores de desplazamiento.*
> *6. Solicitar el concurso de las autoridades nacionales, departamentales y locales competentes, para la atención oportuna y prevención o atención a situaciones susceptibles de generar un desplazamiento.*

[12] Parágrafo 3° del artículo 7° de la Ley 387 de 1997.

> *7. Contribuir al fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras de población desplazada, a partir de la puesta en marcha de los programas de desarrollo social adelantados por el Estado, o la participación en los mismos.*[13]

Siguiendo este hilo conductor, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural expidió el Decreto 2007 de 2000, en el que se consolidó un sistema para la limitación de la enajenación o transferencia de bienes rurales, con el fin de proteger la vida, integridad y bienes de que goza la población desplazada frente a riesgos de desplazamiento forzado u ocurrencia efectiva del mismo, donde se le asignó a los **Comités para la Atención Integral de la población desplazada** la obligación de declarar, mediante acto motivado, "*la inminencia de riesgo de desplazamiento o de su ocurrencia por causa de la violencia, en una zona determinada del territorio de su jurisdicción*", procediendo a:

> *1. Identificar a los propietarios, poseedores, tenedores y ocupantes, ubicados dentro de la respectiva zona de desplazamiento para tratar de establecer el periodo de vinculación de cada uno de ellos con el respectivo inmueble.*
> 2. Con posterioridad, ya identificados los predios, corresponde al Comité hacer una solicitud explícita al Incora a fin de que no se adelanten procedimientos de titulación de baldíos en la zona de riesgo inminente de desplazamiento o de desplazamiento, de conformidad con la declaratoria del Comité, en beneficio de personas distintas a las que figuran como titulares de algún derecho en el informe avalado por el Comité.
> 3. De otra parte, corresponde al Comité informar a la **Oficina de Registro de Instrumentos Públicos** competente sobre la declaratoria, lo que implica la identificación de los propietarios o poseedores de predios rurales que pudieren resultar afectados con los supuestos fácticos que motivan a la misma a la que se suma la solicitud expresa de que se **abstengan de inscribir actos de enajenación o transferencia a cualquier título de los bienes rurales referidos, mientras permanezca vigente esta declaratoria, salvo que se acredite el cumplimiento previo de los requisitos especiales establecidos en el decreto para autorizar la enajenación de bienes rurales.**[14]

Teniendo en cuenta la normatividad trascrita, se observa que, la Oficina de Instrumentos Públicos está autorizada para inscribir únicamente los actos de transferencia respecto de los cuales haya autorización del Comité,

---

[13] Artículo 32 del Decreto 2569 de 2000.

[14] Artículo 1°, numeral 2° del Decreto 2007 de 2001.

documento que deberá ser incorporado al contrato o acto de transferencia[15].

De conformidad con el anterior marco normativo el sistema de protección de tierras y patrimonios de la población desplazada, que tiene como objetivos centrales la prevención del desplazamiento y el aseguramiento de condiciones propicias para el retorno y reparación de las víctimas de esta violación, está constituido por las rutas de protección individual, colectiva y étnica, que están orientadas por el mismo propósito, pero que se distinguen en razón de las particularidades del desplazamiento, es decir, dependiendo de si éste es individual, masivo o afecta a un grupo étnico minoritario, respectivamente.

En síntesis, el sistema de protección de tierras y patrimonios de la población desplazada, que nutre el Registro Único de Predios Abandonados por la Violencia, está integrado por tres *'rutas de protección'*: i) una individual, instrumento aplicable en los casos de desplazamientos 'no masivos' soportados por sujetos que no sean identificados como miembros de un grupo étnicamente minoritario, es decir, los que afecten un número menor de 10 familias o 50 personas individualmente consideradas; ii) una colectiva, que es ajustable a los desplazamientos masivos igualmente de sujetos de los que no se predique tal condición étnica, o sea, en los que se vean involucradas más de 10 familias o 50 personas; y iii) una étnica, cuyos parámetros fueron planteados en el auto 005 de 2009, prevista originalmente para la protección de los derechos territoriales en titularidad de la población afro descendiente, pero extensible a los demás grupos étnicamente representativos, que está en coordinación del Ministerio del Interior y de Justicia y es de aplicación obligatoria en tres eventos: i) situaciones de desplazamiento masivo, de conformidad con el informe emitido al respecto por el Ministerio Público, ii) en zonas de megaproyectos mineros, agrícolas, de turismo o de explotación portuaria que involucren territorios ancestrales y iii) cuando haya algún riesgo particular para las comunidades de conformidad con informes y análisis sobre el orden público efectuados por las autoridades competentes.[16]

2.5. Caso concreto.

Bajo las consideraciones legales y jurisprudenciales expuestas, entra el Despacho a revisar si efectivamente se le vulneraron a la accionante los

[15] Artículo 4°, literal 2° de la Ley 387 de 1997.
[16] Auto 005 de 2009 en consecuencia de las disposiciones contempladas por la sentencia de tutela T-025 de 2004, de la Corte Constitucional.

derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad, como consecuencia de la anotación N° 14, hecha a su folio de Matricula Inmobiliaria N° 34025480, donde obra la siguiente nota "*Especificación: Medida Cautelar: 0470, Abstenerse Inscribir Enajenación por Declaratoria de inminencia de Riesgo o Desplazamiento Forzado*", ordenada mediante Resolución N° 1202 de marzo 22 de 2001, emitida por el Comité Departamental de atención integral a la Población Desplazada por la Violencia del Departamento de Sucre, en desarrollo del artículo 3° de la Ley 387 de 1997 y Decreto 2007 de 2007.

En consecuencia, observa el Despacho que, la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y la igualdad no se encuentran acreditados, en razón a que la actuación del Comité Departamental de atención integral a la Población Desplazada por la Violencia del Departamento de Sucre, se apegó al principio de legalidad, el cual comprendió el acatamiento de determinadas normas procedimentales y sustanciales dispuestas para asegurar el equilibrio de las partes en el proceso o trámite, la inexistencia de algún viso de arbitrariedad y el respeto de los intereses y derechos superiores de los sujetos involucrados, que para el caso concreto fue en desarrollo del artículo 3° de la Ley 387 de 1997 y Decreto 2007 de 2007.

Por otra parte, hay que dejar claro que la situación jurídica que da lugar a la modificación o cancelación de la Medida de Protección Impuesta por el Comité Departamental de atención integral a la Población Desplazada por la Violencia del Departamento de Sucre, está sujeta a:

1. *La superación del estado de desplazamiento por parte de la persona que solicitó el levantamiento de la medida, con todas sus implicaciones en cuanto a la estabilización socio-económica, el acceso a tierras y la reparación.*
2. *La desaparición de los factores que motivaron la declaratoria de inminencia o de desplazamiento efectivo.*
3. *La transferencia del dominio hecha a favor del Incora –ahora Incoder-, de conformidad con el precitado numeral 1° del artículo 19 de la Ley 387 de 1997.*
4. *Se compruebe la falta de conexidad entre la decisión de transferir el dominio de los predios y determinados factores que favorezcan el desplazamiento forzado, circunstancias que serán valoradas, dentro del margen de discrecionalidad con que cuentan para el efecto, por las entidades competentes, ora el respectivo Comité de Atención Integral a la Población Desplazada, cuando se trate de las rutas individual o colectiva, ora de la entidad competente del Ministerio Público, en el*

> *contexto de la ruta étnica. Tales condiciones deben ser estrictamente evaluadas por los Comités para la Atención de la Población Desplazada o los organismos correspondientes a la hora de determinar la viabilidad de una solicitud de levantamiento de estas medidas de protección.*

Lo anterior coincide con lo dispuesto en el parágrafo 1° del artículo 1° del Decreto 2700 de 2001, de acuerdo con el cual, una vez cesen los hechos que originaron la declaratoria, le corresponde al Comité expedir un acta en la que será consignada esa eventualidad y se oficiará, tanto a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente como al Incoder, para que lleve a cabo el levantamiento del impedimento a la libre enajenación, transferencia o titulación de los bienes respectivos. Que en términos sustanciales, no se verificó el cumplimiento de alguna de las causales previamente descritas para la autorización del levantamiento de la medida, ya que el ambiente en la región sigue siendo conflictivo.

De conformidad con todo lo antedicho, se debe resaltar de manera preliminar que las Medidas de Protección de los bienes y patrimonio de la población víctima del desplazamiento forzado responden a fines constitucionalmente legítimos, lo que valida la intromisión del legislador en el ejercicio particular de los derechos a la propiedad y a la autonomía individual.

En merito de lo expuesto, se concluye que las medidas adoptadas por el Comité Departamental de Atención Integral a la población desplazada del Departamento de Sucre, no constituyeron una afrenta al derecho al debido proceso y de igualdad en titularidad de la señora Olbia Betty González Tabón y que, por el contrario, la misma se ajustó a un fin constitucionalmente legítimo.

Aunado a lo anterior, el mecanismo constitucional de tutela, se torna en improcedente, por cuanto, la hoy tutelante cuenta con las acciones ordinarias ante la jurisdicción contenciosa administrativa, que le permitan contradecir el acto administrativo que dispuso la afectación del bien inmueble de su propiedad; teniendo por tanto que agotar la vía gubernativa y consecuencialmente incoar los mecanismos jurídicos pertinentes ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Por último, respecto de la procedencia de la acción de tutela como medio transitorio para evitar un perjuicio irremediable; no encuentra esta judicatura dentro del expediente probanza alguna que permita vislumbrar tal situación,

lo cual, sumado a los considerandos enunciados en precedencia, torna en improcedente el mecanismo de amparo.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: Niéguese por improcedente la tutela de los derechos invocados a la señora Olbia Betty González Tobón, por las razones expuestas en precedencia.

SEGUNDO: Notifíquese la presente providencia por un medio expedito y eficaz.

TERCERO: Si no fuere impugnada esta providencia, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ANA LEONOR MEDELLÍN DE PRIETO

JUEZA