



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**  
**MAG. PONENTE: DR. BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS**

Ibagué, siete (07) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).

**Expediente:** 73001-33-33-009-2021-00136-01(223-2021)  
**Naturaleza:** IMPUGNACIÓN-ACCIÓN DE TUTELA.  
**Accionante:** YOHANA ALEXANDRA GOMEZ AGUDELO  
**Accionado:** UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL TOLIMA

**OBJETO DE LA PROVIDENCIA**

Decide la Sala, la impugnación formulada por la parte demandante contra el fallo proferido por el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, de fecha 04 de agosto de 2021, por medio del cual se negó el amparo de los derechos fundamentales invocados por la señora YOHANA ALEXANDRA GÓMEZ AGUDELO.

**ANTECEDENTES**

La señora YOHANA ALEXANDRA GÓMEZ AGUDELO, a través de apoderado judicial, interpuso acción de tutela en contra de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL TOLIMA, por la presunta vulneración de derechos fundamentales al debido proceso, derecho de petición, propiedad privada y prohibición de confiscación o extinción de dominio.

**HECHOS**

Manifestó el apoderado judicial de la parte actora, que la señora Yohana Alexandra Gómez Agudelo es propietaria inscrita (y poseedora) del inmueble distinguido con matrícula inmobiliaria No.364-545 de la Oficina de Registro de Instrumentos públicos del Líbano - Tolima.

Afirmó, que el señor DELIO SABOGAL RINCON, pretende ampararse a los beneficios de la ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, actuando de manera fraudulenta y de mala fe, argumentando que como consecuencia de un conflicto armado inexistente en la zona, fue despojado de la propiedad y posesión del predio (la maría hoy la aurora) distinguido con matrícula inmobiliaria No.364-545 de la Oficina de Registro de Instrumentos públicos del Líbano - Tolima.

Así mismo, hizo alusión a los negocios jurídicos que el señor DELIO SABOGAL RINCON, realizó sobre el bien inmueble mencionado, y continuó manifestando que, el señor SABOGAL RINCON, en diferentes actuaciones procesales ante la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE TIERRAS (UADGRTD), confesó que transfirió la propiedad sin ningún tipo de amenaza o apremio, cuestión que lo lleva a concluir que el señor no fue

Expediente: 73001-33-33-009-2021-00136-01 (223-2021)  
Naturaleza: IMPUGNACIÓN-ACCIÓN DE TUTELA.  
Accionante: YOHANA ALEXANDRA GOMEZ AGUDELO  
Accionado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS -  
DIRECCIÓN TERRITORIAL TOLIMA

víctima del conflicto armado interno y en esa medida no le es aplicable la ley 1448 de 2011 y el Decreto 4829 de 2011.

Indicó que, la inconformidad radica en que la UNIDAD DE RESTITUCIÓN TIERRAS DESPOJADAS (UAEGRTD), desde el 6 de marzo de 2019 ordenó una medida cautelar de protección jurídica al bien inmueble objeto de esta litis, con lo cual el accionante considera que vulnera los derechos constitucionales invocados para su protección.

De igual manera, expuso que el día 15 de octubre de 2019, su mandante radicó ante la entidad derecho de petición, solicitando la no inscripción en el registro de tierras despojadas el bien de su propiedad, acompañando la petición con las pruebas que demuestran su relación jurídica con el bien inmueble, no obstante, precisó que a la fecha, la Unidad no le ha notificado ninguna decisión que resuelva la solicitud.

En consecuencia, el apoderado judicial arguyó que con la medida cautelar decretada y la no definición de la situación jurídica del predio, se está vulnerando el derecho propiedad de su prohijada.

Por lo anterior, elevó las siguientes:

### PRETENSIONES

*a. Que se tutelen los derechos constitucionales, con rango de fundamentales, denominados como **DEBIDO PROCESO** (artículo 29 de la Constitución Política de Colombia); **PROHIBICIÓN DE CONFISCACIÓN O EXTINCIÓN DE DOMINIO** (artículo 34 de la Constitución Política de Colombia); **PROPIEDAD PRIVADA** (artículo 58 de la Constitución Política de Colombia), **DERECHO DE PETICIÓN** (Artículo 23 de la Constitución Política) y los demás que a su juicio llegaren a resultar vulnerados por el actuar de la entidad accionada.*

*b. Que, como consecuencia de la anterior determinación, se ordene a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL TOLIMA - IBAGUÉ**, que en el término de las 48 horas siguientes a la expedición del fallo, se sirvan ordenar profiera **DECISIÓN DE FONDO**, en el sentido de cancelar en forma inmediata la Anotación No. 037 que reposa en el folio de matrícula inmobiliaria No. 364-545 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Líbano - Tolima y que alude a una **"MEDIDA CAUTELAR 0482 PROTECCIÓN JURÍDICA DEL PREDIO"**.*

### CONTESTACIÓN DE LA ENTIDAD ACCIONADA

#### UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS

Durante el término de traslado, se pronunció la Directora Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, quien luego de efectuar un breve recuento del proceso de restitución de tierras, así como de las actuaciones surtidas en el proceso que incumbe a la parte actora, argumentó que no se ha vulnerado derecho fundamental alguno, y que a la señora Gómez Agudelo se le dio la oportunidad de pronunciarse dentro del proceso y presentar las pruebas

Expediente: 73001-33-33-009-2021-00136-01 (223-2021)  
Naturaleza: IMPUGNACIÓN-ACCIÓN DE TUTELA.  
Accionante: YOHANA ALEXANDRA GOMEZ AGUDELO  
Accionado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS -  
DIRECCIÓN TERRITORIAL TOLIMA

correspondientes.

Adicional a ello, expuso que, con el acto administrativo que dio inicio formal al estudio de la solicitud, se ofició a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos para que efectuara dicha anotación en el folio de matrícula inmobiliaria del bien inmueble, anotación que lleva únicamente un **fin publicitario**, cuestión que no denota actuación de confiscación o extinción de dominio como lo estipula la ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios.

Indicó que la Dirección Territorial Tolima emitió la Resolución **No. RI0533 del 19 de marzo de 2021**, por medio de la cual, decide la solicitud de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente presentada por el señor DELIO SABOGAL RINCÓN, respecto del predio identificado con matrícula inmobiliaria número 364-545.

Afirmó que, la Unidad solo debe notificar al solicitante, quedando vedado para notificar al tercero interviniente de dicho acto administrativo, al no ser el sujeto reclamante de la restitución y no es una etapa adversarial donde se determinen derechos reales, por lo cual no le es posible interponer recurso alguno, pues como lo establece el artículo 71 y siguientes de la ley 1448 de 2011, todo aquel que se oponga a la restitución de un bien inmueble, en el caso que resulte la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente - RTDAF, será incorporado como tal a la etapa judicial del proceso de restitución de tierras que adelantan los jueces y magistrados especializados en ese campo, por lo tanto, es en esa oportunidad que el opositor deberá ejercer su derecho a la defensa y no en la etapa administrativa que adelantó la Dirección Territorial de la Unidad, dado que las actuaciones son sólo un requisito de procedibilidad para la demanda de restitución de tierras.

Respecto al derecho de petición aseguró que el mismo fue resuelto en debida forma con Oficio **No. DTTI2-201904165 del 29 de octubre de 2019**, notificado el 30 de octubre de esa misma anualidad por correo certificado, a la dirección física indicada por la peticionaria, donde se le informó que esa anotación en el folio de matrícula respectivo, únicamente cumple una función de carácter publicitario, mediante la cual, se busca informar a terceros las actuaciones que está adelantando la Unidad, sin que dentro de su efecto jurídico se encuentre la sustracción del bien del comercio. Igualmente, fue indicado que, la medida preventiva y publicitaria, tendrá vigencia hasta que se profiera la resolución de inscripción o de no inscripción, evento en el cual se ordenará cancelar la misma, y en caso que se determine su procedencia, se ordenará al Registrador competente la imposición de la anotación del ingreso en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, de conformidad con el artículo 2.15.1.4.5 del Decreto 1071 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 440 de 2016.

Por lo anterior, solicitó se declare la improcedencia de la acción de tutela (*Documento No. 008 Contestación Restitución de Tierras del Expediente Digital*).

#### **PROVIDENCIA IMPUGNADA**

En sentencia proferida el día 04 de agosto de 2021, el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Ibagué, decidió negar el amparo de los

Expediente: 73001-33-33-009-2021-00136-01 (223-2021)  
Naturaleza: IMPUGNACIÓN-ACCIÓN DE TUTELA.  
Accionante: YOHANA ALEXANDRA GOMEZ AGUDELO  
Accionado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS -  
DIRECCIÓN TERRITORIAL TOLIMA

derechos fundamentales deprecados por la parte accionante, al considerar que, respecto del debido proceso no evidenciaba su afectación o vulneración, en tanto a la accionante se le ha permitido dentro del proceso administrativo de restitución de tierras su participación hasta donde la ley lo permite, pues del expediente administrativo aportado se advierte que la misma se hizo parte y solicitó la no inscripción del predio en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, aportando para el efecto las pruebas que le otorgan su derecho de dominio.

Además, precisó que el proceso administrativo de restitución de tierras ampara las posibles afectaciones de las garantías de las víctimas, por ello las decisiones que se profieren dentro del mismo únicamente se han de notificar personalmente a los solicitantes, sus representantes o apoderados.

No obstante, dentro del mismo, los terceros (propietarios, poseedores u ocupantes) pueden intervenir y aportar las pruebas para ser tenidos en cuenta dentro del mismo e inclusive dentro del eventual proceso judicial, cuestión que, se itera, efectivamente efectuó la tutelante. Por tanto, la decisión de no inscripción, la cual concierne al objeto de esta acción de tutela, está supedita a la verificación del predio, al recaudo probatorio y límite temporal que impone la ley, el cual, está concebido para la parte solicitante, más no para los terceros intervinientes.

De otra parte, en lo atinente a la vulneración del derecho de petición que alega la parte actora, el A Quo no evidenció su vulneración, al considerar que, cuando la administración actúa bajo lineamientos propios de un proceso previa y legalmente definido, las solicitudes concernientes a la definición de las situaciones que allí se ventilan, los términos para su resolución los determina la misma norma, a lo cual quedan sometidos igualmente las partes involucradas.

Así mismo, puntualizó que la petición de la actora está relacionada con el fondo del asunto, advirtiendo que ya fue emitido el acto administrativo No. RI0533 del 19 de marzo de 2021, que está pendiente de notificar, debido al fallecimiento del señor DELIO SABOGAL RINCON, por lo que la unidad administrativa está en el proceso de notificar esta decisión a los sucesores procesales (*Documento No.013 Sentencia del Expediente Digital*).

## IMPUGNACIÓN

Inconforme con la anterior decisión, el apoderado judicial de la parte demandante presentó escrito de impugnación, argumentando que, si bien la Dirección territorial emitió la **Resolución No. RI0533 del 19 de marzo de 2021**, por medio de la cual decide la solicitud de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente presentada por el señor DELIO SABOGAL RINCON, no es menos cierto que, han transcurrido más de dos años y medio sin que la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL TOLIMA - IBAGUÉ, notifique la decisión finalmente adoptada y, por el contrario, mantenga vigente una medida cautelar de Protección Jurídica sobre el inmueble de su propiedad y posesión, con lo cual ha venido vulnerando, de manera flagrante, los Derechos Constitucionales, con rango de Fundamentales denominados como DEBIDO PROCESO (artículo 29 de la Constitución Política de Colombia); PROHIBICIÓN DE CONFISCACIÓN O EXTINCIÓN DE DOMINIO y propiedad privada.

Expediente: 73001-33-33-009-2021-00136-01 (223-2021)  
Naturaleza: IMPUGNACIÓN-ACCIÓN DE TUTELA.  
Accionante: YOHANA ALEXANDRA GOMEZ AGUDELO  
Accionado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS -  
DIRECCIÓN TERRITORIAL TOLIMA

Por último, el apoderado accionante pone de presente que, su mandante no se encuentra obligada a soportar la negligencia y falta de celeridad de la UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS, pues como se aprecia dentro del plenario, están más que vencidos los términos procesales para que se le entere de la decisión final adoptada en torno al inmueble, situación ésta que involucra la flagrante violación del DEBIDO PROCESO. Es por ello que, a YOHANA ALEXANDRA GÓMEZ AGUDELO, independientemente que se les haya enterado o no a los herederos del demandante DELIO SABOGAL, debe notificársele -de manera inmediata la Resolución No. RI 00533 del 19 de marzo de 2021 (*Documento No. 015 Impugnación actor del Expediente Digital*).

## CONSIDERACIONES

### COMPETENCIA

Es competente esta Corporación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, al ser el superior jerárquico.

### PROBLEMA JURÍDICO

Esta Corporación entra a determinar, si en el presente caso resulta acertada la decisión del A-Quo, al haber negado los derechos deprecados por el accionante; o si por el contrario, se debe modificar la orden de primera instancia y acceder a lo pretendido por la parte actora, como quiera que la falta de notificación del acto administrativo que decide la inscripción de la medida en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas, impide que cese la inscripción de la medida en el folio inmobiliario y por ende, la comercialización del bien inmueble.

### Naturaleza de la Acción de Tutela.

Mediante el Decreto 2591 de 1991, se reglamentó la Acción de Tutela, consagrada en el Art. 86 de nuestra Carta Constitucional.

El Art. 86 de nuestra Carta Magna, establece, que quien se sienta amenazado o vulnerado por algún acto u omisión de la autoridad pública, aún de los particulares, en los casos expresamente previstos en la Constitución o la Ley, pueden invocar y hacer efectivos sus derechos a través de las acciones y recursos establecidos por el ordenamiento jurídico, incluyendo, la acción de tutela en aquellos casos en que no se cuente con ningún otro mecanismo de defensa judicial, o cuando existiendo éste, se interponga como transitorio para evitar un perjuicio irremediable, dándole de ésta manera la condición de procedimiento preferente y sumario.

El Art. 6 del Decreto 2591 de 1991, por el cual se reglamenta la acción de tutela, señala las causales de improcedencia de ésta, así:

***“Art. 6. Causales de improcedencia de la acción de tutela. La acción de tutela no procederá:***

*Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios serán apreciados en*

Expediente: 73001-33-33-009-2021-00136-01 (223-2021)  
Naturaleza: IMPUGNACIÓN-ACCIÓN DE TUTELA.  
Accionante: YOHANA ALEXANDRA GOMEZ AGUDELO  
Accionado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS –  
DIRECCIÓN TERRITORIAL TOLIMA

*concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante”.*

En otros términos, la acción de tutela, ha sido concebida únicamente para dar solución eficiente a situaciones de hecho creadas por actos u omisiones que implican la trasgresión o la amenaza de un derecho fundamental, respecto de las cuales el sistema jurídico no tiene previsto otro mecanismo susceptible de ser invocado ante los jueces, a objeto de lograr la protección del derecho, es decir, tiene cabida dentro del ordenamiento constitucional para dar respuesta eficiente y oportuna a circunstancias, en que por carencia de previsiones normativas específicas, el afectado queda sujeto de no ser por la tutela, a una clara indefensión frente a los actos y omisiones de quien lesiona un derecho fundamental, de ahí que la acción no es procedente cuando exista un medio judicial apto para la defensa del derecho transgredido o amenazado.

En tal sentido, la Corte Constitucional en sentencia C-543 de 1992, Dijo:

*“(…) Dos de las características esenciales de ésta figura en el ordenamiento jurídico son la subsidiaridad y la inmediatez: La primera por cuanto sólo resulta procedente instaurar la acción en subsidio o a falta de instrumento constitucional diferente, susceptible de ser alegado ante los jueces, esto es cuando el afectado no disponga de otro medio judicial para su defensa, a no ser que se busque evitar un perjuicio irremediable; la segunda puesto que la acción de tutela ha sido instituida como remedio de aplicación urgente que se hace preciso administrar en guarda de la efectividad concreta y actual del derecho objeto de violación o amenaza. Luego no es propio de la acción de tutela el sentido de medio o procedimiento llamado a reemplazar los procesos ordinarios o especiales, ni el de ordenamiento sustitutivo en cuanto a la fijación de los diferentes ámbitos de competencia de los jueces, ni el de instancia adicional a la existente, ya que el propósito específico de su consagración, expresamente definido en el Art. 86 de la Carta, no es otro que el de brindar a la persona protección efectiva, actual y supletoria en orden a la garantía de sus derechos constitucionales fundamentales.<sup>1</sup>”*

De otro lado, el Órgano de Cierre de esta Jurisdicción, ha precisado al respecto:

*“(…) Igualmente debe la Sala reiterar que la acción de tutela no puede ser considerada como un mecanismo alternativo para lograr la protección de los derechos, pues como se ha dicho en múltiples ocasiones es un mecanismo residual y subsidiario, es decir que sólo procede cuando no existan otros recursos o medios de defensa judicial que permitan hacer valer las pretensiones de los afectados, salvo que se utilice como mecanismo transitorio.<sup>2</sup>”*

---

<sup>1</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, ST 543-92. MP. JOSE GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO. Actores: Luis Eduardo Mariño Ochoa y Álvaro Palacios Sánchez. Demanda de Inconstitucionalidad contra los artículos 11, 12 y 25 del Decreto 2591 de 1991.

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia, Bogotá, 19 de Marzo de 2.009. Rad. 25000-23-15-000-2008-01048-01. Actor: Luis Humberto Otálora Mesa. Demandado: Consejo Superior de la Judicatura.

## **Sobre el Debido proceso**

El debido proceso es un derecho constitucional fundamental, regulado en el Artículo 29 Superior, aplicable a toda clase de actuaciones administrativas y judiciales, en procura de que los habitantes del territorio nacional puedan acceder a mecanismos justos, que permitan cumplir con los fines esenciales del Estado, estableciendo;

*“Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.*

*En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.*

*Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho (...).”<sup>3</sup>*

Frente a este particular, resulta adecuado traer a colación el Artículo 6° Superior, en cuanto dispone que todo servidor público responde por infringir la Constitución y la ley y por la “omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”, en concordancia con el Artículo 121 del mismo texto, en el que se determina que aquellos pueden ejecutar únicamente las funciones que se determinen en la Constitución y en la ley.

En tal virtud, el principio de legalidad es una restricción al ejercicio del poder público, en atención a la cual “las autoridades estatales no podrán actuar en forma omnímoda, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos.”<sup>4</sup>

Por otro lado, en la misma providencia la Corte Constitucional manifestó que el debido proceso comprende:

*a) El derecho a la jurisdicción, que a su vez implica los derechos al libre e igualitario acceso ante los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo.*

*b) El derecho al juez natural, identificado este con el funcionario que tiene la capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley.*

*c) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados*

<sup>3</sup> Constitución Política de 1991, Artículo 29

<sup>4</sup> Sentencia C-980 de 2010 de la Corte Constitucional

Expediente: 73001-33-33-009-2021-00136-01 (223-2021)  
Naturaleza: IMPUGNACIÓN-ACCIÓN DE TUTELA.  
Accionante: YOHANA ALEXANDRA GOMEZ AGUDELO  
Accionado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL TOLIMA

*para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando se requiera, a la igualdad ante la ley procesal, el derecho a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso.*

*d) El derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables.*

*e) El derecho a la independencia del juez, que solo tiene efectivo reconocimiento cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo.*

*f) El derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas.”*

## CASO CONCRETO

La señora JOHANA ALEXANDRA GÓMEZ AGUDELO, por medio de su apoderado judicial, interpuso acción de tutela en contra de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL TOLIMA, por la presunta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, propiedad privada, derecho de petición y prohibición de confiscación o extinción de dominio, pues considera que la medida de protección jurídica dispuesta por la entidad accionada dentro del proceso administrativo de restitución de tierras, iniciado por el señor Delio Sabogal Rincón, afecta la comercialización del bien inmueble. Adicionalmente, puntualizó que la entidad tampoco ha dado contestación al derecho de petición de no inscripción de su predio en el Registro de Tierras Despojadas y abandonadas Forzosamente, que fue presentado desde el 15 de octubre de 2019 (*Documento No. 001 Demanda del Expediente Digital*).

La presente acción de tutela le correspondió por reparto al Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué, quien mediante auto del 22 de julio de 2021 admitió la acción de tutela y otorgó el término de dos días, para que la entidad demandada allegara el informe correspondiente (*Documento No. 006 Auto Admite del Expediente Digital*).

Dentro del término de traslado, se pronunció la Unidad de Restitución de Tierras - Dirección Territorial, quien manifestó que el acto administrativo que dio inicio formal al estudio de la solicitud, se ofició a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos para que efectuara dicha anotación en el folio de matrícula inmobiliaria del bien inmueble, anotación que lleva únicamente un **fin publicitario**, cuestión que no denota actuación de confiscación o extinción de dominio como lo estipula la ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios.

Afirmó que, la Unidad solo debe notificar al solicitante, quedando vedado para notificar al tercero interviniente de dicho acto administrativo, al no ser el sujeto reclamante de la restitución y no es una etapa adversarial donde se determinen derechos reales, por lo cual no le es posible interponer recurso alguno, pues como lo establece el artículo 71 y siguientes de la ley 1448 de

Expediente: 73001-33-33-009-2021-00136-01 (223-2021)  
Naturaleza: IMPUGNACIÓN-ACCIÓN DE TUTELA.  
Accionante: YOHANA ALEXANDRA GOMEZ AGUDELO  
Accionado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS -  
DIRECCIÓN TERRITORIAL TOLIMA

2011, todo aquel que se oponga a la restitución de un bien inmueble, en el caso que resulte la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente - RTDAF, será incorporado como tal a la etapa judicial del proceso de restitución de tierras que adelantan los jueces y magistrados especializados en ese campo.

Respecto al derecho de petición aseguró que el mismo fue resuelto en debida forma con Oficio No. **DTTI2-201904165 del 29 de octubre de 2019**, donde se le informó que esa anotación en el folio de matrícula respectivo, únicamente cumple una función de carácter publicitario, mediante la cual, se busca informar a terceros las actuaciones que está adelantando la Unidad, sin que dentro de su efecto jurídico se encuentre la sustracción del bien del comercio. Por lo anterior, solicitó se declare la improcedencia de la acción de tutela (*Documento No. 008 Contestación Restitución de Tierras del Expediente Digital*).

En sentencia proferida el día 04 de agosto de 2021, el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Ibagué, decidió negar el amparo de los derechos fundamentales deprecados por la parte accionante, al considerar que, respecto del debido proceso no evidenciaba su afectación o vulneración, en tanto a la accionante se le ha permitido dentro del proceso administrativo de restitución de tierras su participación hasta donde la ley lo permite, pues del expediente administrativo aportado se advierte que la misma se hizo parte y solicitó la inscripción del predio en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, aportando para el efecto las pruebas que le otorgan su derecho de dominio.

Además, precisó que el proceso administrativo de restitución de tierras ampara las posibles afectaciones de las garantías de las víctimas, por ello las decisiones que se profieren dentro del mismo únicamente se han de notificar personalmente a los solicitantes, sus representantes o apoderados.

Así mismo, puntualizó que, tampoco se vulneraba el derecho de petición, ya que estaba relacionado con el fondo del asunto, el cual ya había sido decidido a través del acto administrativo No. RI0533 del 19 de marzo de 2021, que está pendiente de notificar, debido al fallecimiento del señor DELIO SABOGAL RINCON, por lo que la unidad administrativa está en el proceso de notificar esta decisión a los sucesores procesales (*Documento No.013 Sentencia del Expediente Digital*).

Inconforme con la anterior decisión, el apoderado judicial de la parte demandante presentó escrito de impugnación, argumentando que, si bien la Dirección territorial emitió la **Resolución No. RI0533 del 19 de marzo de 2021**, por medio de la cual decide la solicitud de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente presentada por el señor DELIO SABOGAL RINCON, no es menos cierto que, han transcurrido más de dos años y medio sin que se notifique la decisión finalmente adoptada, generándose una afectación para su agenciada, al estar vigente una medida cautelar de Protección Jurídica sobre el inmueble de su propiedad y posesión, afectando la comercialización del mismo (*Documento No. 015 Impugnación actor del Expediente Digital*).

En este orden de ideas, la controversia jurídica se centra en determinar si en el presente caso resulta acertada la decisión del A-Quo, al haber negado los derechos deprecados por el accionante; o si por el contrario, se debe

Expediente: 73001-33-33-009-2021-00136-01 (223-2021)  
Naturaleza: IMPUGNACIÓN-ACCIÓN DE TUTELA.  
Accionante: YOHANA ALEXANDRA GOMEZ AGUDELO  
Accionado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS -  
DIRECCIÓN TERRITORIAL TOLIMA

modificar la orden de primera instancia y acceder a lo pretendido por la parte actora, como quiera que la falta de notificación del acto administrativo que decide la inscripción de la medida en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas, impide que cese la inscripción de la medida en el folio inmobiliario y por ende, la comercialización del bien inmueble.

Revisados los elementos materiales probatorios obrantes en el expediente, se evidencia que, el señor DELIO SABOGAL RINCON, presentó el día **7 de julio de 2017** ante la Unidad de Restitución de Tierras Despojadas, solicitud de inscripción en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente del bien inmueble identificado con matrícula inmobiliaria **No. 364-5455**, aludiendo que un tercero le insinuó que le vendiera éste y le otorgara un término de 06 meses para efectuar el pago, término que se culminó sin que se efectuara el mismo, refiriendo que en el año 2000 el comprador ingresó a su propiedad con personas armadas y lo amenazó para que abandonara la Finca en un término de 08 días, razón por la cual, se vio obligado a desplazarse a la ciudad de Bogotá.

Por lo anterior, mediante Resolución No. RI 2568 del 04 de septiembre de 2017, se microfocalizó la zona donde se encontraba ubicado el bien, el 15 de febrero de 2019 se realizó la revisión de la localización preliminar y mediante Resolución No. 00437 del 06 de marzo de 2019, se inició el estudio formal de la solicitud de inscripción (*Documento No. 008 Carpeta Expediente Administrativo*).

El día **6 de marzo de 2019**, la entidad accionada emitió la **Resolución RI. 00437 de 2019**, en la cual se dio inicio al estudio formal de la solicitud presentada por el señor DELIO SABOGAL RINCON, ordenándole al Registrador de Instrumentos Públicos del Círculo de El Líbano, inscribir, con carácter preventivo y publicitario la medida de protección en el folio de matrícula inmobiliaria del predio La María - Hoy la Aurora, con matrícula inmobiliaria 364-545. Igualmente, se ordenó notificar el acto administrativo al posible propietario, poseedor o explotador que se encontrara en el predio objeto de registro y a **los terceros** que tuvieran algún interés en el inmueble, para que en el término de 10 días siguientes, realizaran las consideraciones que estimara necesarias y presentara las pruebas que prendiera hacer valer.

El día 15 de octubre de 2019, la señora Yohana Gómez, quien se presentó al trámite como tercero interesado, radicó ante la Unidad de Restitución de Tierras derecho de petición solicitando la no inscripción de su bien inmueble en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (*Documento No. 001 Demanda del Expediente Digital*).

Por lo anterior, la entidad accionada mediante oficio del 29 de octubre de 2019, dio contestación a la petición de la actora, informándole que al verificar el Sistema de Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente y de conformidad con los resultados arrojados, advirtió que ostenta la calidad de tercera interviniente dentro del trámite administrativo de solicitud de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas, del predio ubicado en el Municipio de Villa Hermosa - Tolima.

Así mismo, indicó que el inciso 4º del artículo 76 de la ley 1448 de 2011, impone la obligación a la Unidad de comunicar el inicio del trámite al

---

5 Esta información se desprende de la Resolución RI 00437 del 06 de marzo de 2019.

Expediente: 73001-33-33-009-2021-00136-01 (223-2021)  
Naturaleza: IMPUGNACIÓN-ACCIÓN DE TUTELA.  
Accionante: YOHANA ALEXANDRA GOMEZ AGUDELO  
Accionado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS -  
DIRECCIÓN TERRITORIAL TOLIMA

propietario, poseedor u ocupante que se encuentre en el predio objeto de registro, a fin que dentro de los 10 días hábiles siguientes a la comunicación allegue las pruebas que considere necesarias para acreditar la relación jurídica material con el bien inmueble objeto de trámite de restitución de tierras, información que sería integrada al expediente y sería valorado al momento de tomar la decisión de fondo.

En relación con la solicitud que se aclare las consecuencias de la anotación que reposa en el folio de matrícula inmobiliaria, precisó que, la misma tiene carácter preventivo y publicitario, mediante la cual, se busca informar a terceros las actuaciones que está adelantando la Unidad de Restitución, sin que dentro de su efecto jurídico se encuentre relacionado sustraer el bien del comercio. Agregó que dicha medida, tendrá vigencia hasta que se profiera la Resolución de Inscripción o no inscripción, evento en el cual, se ordenará cancelar la misma y en caso que esta proceda, se ordenará que el registrador inscriba que el predio ha ingresado en el Registro de Tierras Despojadas, de conformidad con el artículo 2.15.1.4.5 del Decreto 1071 de 2015, modificado por el artículo 1º del Decreto 440 de 2016.

Por último, manifestó que era discrecional de la Señora Gómez Agudelo adelantar o no el trámite de registro de plantación ante el ICA (*Documento Respuesta Petición Yohana del cuaderno No. 08 del Expediente Administrativo*).

El día 14 de enero de 2020, fue realizada la identificación del tercero, el día 13 de febrero de 2021 se tomaron unas declaraciones y mediante Resolución No. RI00462 del 17 de marzo de 2021, se decidió sobre la práctica de pruebas (*Documento No. 008 Expediente Administrativo*).

Finalmente, la Unidad de Restitución de Tierras Despojadas emitió la Resolución No. RI 00533 del 19 de marzo de 2021, por medio de la cual se dispuso **no inscribir** la solicitud de Inscripción de Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, presentada por el señor Delio Sabogal Rincón, respecto al predio denominado la María hoy la Aurora, ubicado en la Vereda Siberia del Municipio de Villa Hermosa, en el Departamento del Tolima (*Documento No. 008 Expediente Administrativo*).

Analizado el material probatorio obrante en el expediente, vislumbra la Sala que, en el Decreto 1071 de 2015, se encuentra plenamente establecido el trámite administrativo al que se deben someter las solicitudes de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, siendo necesariamente realizar un análisis previo, *que tiene como objetivo establecer las condiciones de procedibilidad del registro, descartar de plano aquellos casos que no cumplen los requisitos legales para la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente y evitar que se incluyan predios o personas que no cumplen con los requisitos previstos en la Ley*<sup>6</sup>.

Ahora bien, durante el desarrollo del análisis previo la Unidad de Restitución de Tierras Despojadas adelantará las diligencias necesarias para obtener los elementos que le permitan satisfacer adecuadamente los objetivos del análisis previo antes de acometer el estudio individual de cada solicitud para la inclusión de un predio en el Registro de Tierras Despojadas y

---

<sup>6</sup> Ver artículo 2.15.1.3.2. Análisis previo del Decreto 1071 de 2015.

Expediente: 73001-33-33-009-2021-00136-01 (223-2021)  
Naturaleza: IMPUGNACIÓN-ACCIÓN DE TUTELA.  
Accionante: YOHANA ALEXANDRA GOMEZ AGUDELO  
Accionado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS -  
DIRECCIÓN TERRITORIAL TOLIMA

Abandonadas Forzosamente, tal como lo prevé el artículo 2.15.1.3.3 del Decreto en comento.

Una vez evacuada esta etapa y de considerar que no hay lugar al inicio formal del estudio de la solicitud, tal situación quedará explícita en un acto administrativo, y, en consecuencia, la Unidad de Tierra no accederá a la inscripción de la Medida en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, incluso respecto de aquellas que versen sobre predios que no se encuentren en zonas macrofocalizadas o microfocalizadas, como se establece en el artículo 2.15.1.3.5 *ibídem*.

No obstante, en el caso que se considere pertinente el inicio formal<sup>7</sup>, dicha etapa tendrá por objeto: (i) identificar plenamente a los titulares de la acción de restitución, (ii) precisar física y jurídicamente el predio objeto de la misma, (iii) verificar la existencia de los hechos y argumentos presentados por el solicitante y todos aquellos complementarios previstos en el artículo 76 de la ley 1448 de 2011.

Finalmente, de conformidad con el artículo 2.15.1.4.1 del Decreto 1071 de 2015, modificado por el artículo 1º del Decreto 440 de 2016, la Resolución que acomete el inicio formal del estudio, se ordenará la inscripción de la medida de protección jurídica del predio en el folio de matrícula inmobiliaria respectivo, con carácter preventivo y publicitario, conforme lo señalado en el numeral 6º del artículo 73 de la ley 1448 de 2011; inscripción que será confirmada por el Registrador dentro del término perentorio de cinco días, enviando copia del folio de matrícula inmobiliaria que dé cuenta de la medida de protección.

Como se advierte, cada uno de estos trámites se han surtido al interior del proceso administrativo, que se inició con ocasión a la solicitud de inscripción en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente del bien inmueble identificado con matrícula inmobiliaria **No. 364-5458**, adelantado por el señor Delio Sabogal, incluso se vislumbra que la hoy accionante se encuentra vinculada al proceso en calidad de tercera con interés, y por tal razón, se le ha permitido actuar durante este trámite y aportar las pruebas correspondientes; circunstancia que permite establecer que, no se le ha transgredido su derecho fundamental al debido proceso.

Ahora bien, respecto del argumento que invoca que la falta de notificación de la Resolución que resuelve la no inscripción de la medida solicitada, ha de indicarse que, conforme el artículo 2.15.16.5 del DECRETO 1071 DE 2015, prevé que, tanto el acto administrativo que determina el no inicio formal de estudio y **el que decide sobre el ingreso al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente**, se **notificarán al solicitante o a sus representantes o apoderados** de conformidad con lo establecido en el Capítulo V del Título 111 de la Parte I de la Ley 1437 de 2011 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.

Como se observa, la señora Yohana Gómez, no presenta las calidades antes anotadas, pues se reitera que, su vinculación al proceso fue como **tercera interesada**, y frente a esta calidad de sujetos la ley no prevé la notificación de los actos administrativos en cuestión, incluso, como se lee en el artículo

<sup>7</sup> Ver artículo 2.15.1.4.1 del Decreto 1071 de 2015, modificado por el artículo 1º del Decreto 440 de 2016.

<sup>8</sup> Esta información se desprende de la Resolución RI 00437 del 06 de marzo de 2019.

Expediente: 73001-33-33-009-2021-00136-01 (223-2021)  
Naturaleza: IMPUGNACIÓN-ACCIÓN DE TUTELA.  
Accionante: YOHANA ALEXANDRA GOMEZ AGUDELO  
Accionado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS -  
DIRECCIÓN TERRITORIAL TOLIMA

2º de la Resolución No. 00533 de 2021, el único que puede ejercer los recursos en vía administrativa, es el solicitante o su apoderado.

Lo anterior, teniendo en cuenta que, este trámite constituye el agotamiento de una actuación previa para iniciar el proceso judicial de restitución de tierras, es decir, no es una etapa adversarial donde se determinen derechos reales, ya que este trámite es propio del proceso judicial de Restitución de Tierras, caso en el cual, la hoy demandante si podrá intervenir y ejercer las actuaciones judiciales que considere pertinentes, en su calidad de opositora a la restitución del bien inmueble, tal como lo prevé el artículo 71 de la ley 1448 de 2011 y como fue expuesto dentro del término de traslado por la Unidad de Restitución de Tierras.

Por último, en relación a la afirmación de la parte recurrente, donde indica que al existir la inscripción de la medida en el folio de matrícula inmobiliaria del bien inmueble de su propiedad, se impide su comercialización, considera la Sala que esta afirmación debe ser despachada desfavorablemente, teniendo en cuenta que, conforme el artículo 73 numeral 6º de la ley 1448 de 2011, las medidas de restitución se producirán en un marco de prevención del desplazamiento forzado, de protección a la vida e integridad de los reclamantes y de protección jurídica y física de las propiedades y posesiones de las personas desplazadas, y en tal sentido, por tratarse de una medida de protección, tiene un carácter preventivo y publicitario, sin que ello implique una limitación al derecho al dominio, como lo expresa la recurrente.

Las anteriores consideraciones son suficientes para que la Sala Concluya que la entidad aquí vinculada no trasgredió los derechos fundamentales invocados por la parte actora, motivo por el cual, se procederá a **CONFIRMAR** la providencia del 04 de agosto de 2021, proferida Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Ibagué, por medio de la cual negó la acción de tutela, de conformidad a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

## DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Tolima, Sala de Decisión, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

## FALLA

**PRIMERO: CONFIRMAR** la providencia del 04 de agosto de 2021, por medio de la cual el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Ibagué, negó el amparo de los derechos reclamados por la señora Yohana Alexandra Gómez Agudelo, de conformidad a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.- NOTIFÍQUESE** esta decisión a las partes por el medio más expedito y eficaz, en los términos indicados en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**TERCERO.-** Una vez en firme, si no fuere seleccionado por la Corte Constitucional para su eventual revisión, devuélvase el expediente al Juzgado de Origen.

Expediente: 73001-33-33-009-2021-00136-01 (223-2021)  
Naturaleza: IMPUGNACIÓN-ACCIÓN DE TUTELA.  
Accionante: YOHANA ALEXANDRA GOMEZ AGUDELO  
Accionado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS -  
DIRECCIÓN TERRITORIAL TOLIMA

Atendiendo las pautas establecidas por la Presidencia de la República en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID - 19 y el mantenimiento del orden público, y el Acuerdo PCSJA20-11567 del 05 de junio de 2020, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala a través de correo electrónico y se notifica a las partes por este mismo medio.

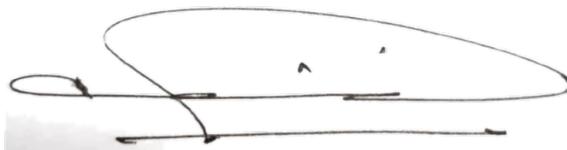
### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS**  
Magistrado



**LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA**  
Magistrado



**CARLOS ARTURO MENDIETA RODRIGUEZ**  
Magistrado

Firmado Por:

**Belisario Beltran Bastidas**  
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Escrito 5 Sección Primera  
Tribunal Administrativo De Ibague - Tolima

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

Código de verificación: **860642fae2b3995eaead8bc754e6330f7bda55a8b0fa35ff6dbacbad6fc3b117**

Documento generado en 07/09/2021 04:56:22 p. m.