JURISPRUDENCIA

A continuación se transcribe la sentencia de la Corte Constitucional, mediante la cual se decidió en sede de revisión una acción de tutela instaurada contra la decisión adoptada en el curso de un proceso policivo de amparo de la posesión del predio denominado "Las Pavas".

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA T-267 de 2011

(Abril 8; Bogotá DC)

(...)

Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

(...)

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia (...)

2. Problema de constitucionalidad

Debe la Corte establecer, si en el trámite del proceso policivo adelantado por la Inspección Única de Policía de El Peñón- Bolívar- correspondiente al amparo a la posesión o mera tenencia, solicitado a través de apoderado por las sociedades C.I. Tequendama S.A. y Aportes San Isidro S.A. contra los señores Misael Payares Guerrero, Pedro Moreno, Eluid Alvear Cumplido, José del Cristo Nieto y otros, se violaron los derechos fundamentales a la vida digna, igualdad, trabajo, libre desarrollo de la personalidad, debido proceso, derecho a la propiedad y a la posesión de tierras de la población en situación de desplazamiento, derechos alegados por los tutelantes.

3. Procedencia de la acción de tutela contra actuaciones de autoridades de policía

El artículo 86 de la Constitución señala que la acción de tutela es un mecanismo judicial de protección inmediata de derechos fundamentales cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, o en el evento de existir, cuando se interponga como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

3.1. Tutela y actuaciones de policía

La jurisprudencia constitucional ha sido enfática en resaltar que "cuando se trata de procesos policivos para amparar la posesión, la tenencia, o una servidumbre, las autoridades de policía ejercen función jurisdiccional y las providencias que dicten son actos jurisdiccionales" . Por su naturaleza de actos jurisdiccionales, frente a las decisiones de los organismos de policía no es posible ejercitar los mecanismos propios de la jurisdicción contencioso administrativa, situación que es reconocida por el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, que sostiene que "[l]a jurisdicción de lo contencioso administrativo no juzga las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley".

Igualmente, "ni la acción reivindicatoria, ni la posesoria, ni la restitutoria de la tenencia están configuradas para salvaguardar el derecho al debido proceso en los procesos policivos, sino –según el caso- los derechos de dominio, posesión y tenencia" . Esta situación en la que se aprecia que no existen mecanismos adecuados para salvaguardar el derecho al debido proceso en las actuaciones de las autoridades de policía en tratándose de lanzamientos, hace necesario reconocer que es solo la acción de tutela el mecanismo a partir del cual es posible conseguir la protección requerida.

A partir de lo anterior ha concluido la jurisprudencia que "alrededor de los procesos policivos no existe un medio de defensa judicial idóneo para lograr la efectiva e inmediata protección de los derechos fundamentales cuando éstos sean amenazados o vulnerados por la actuación de las autoridades públicas, quedando tan sólo la acción de tutela como mecanismo eficaz para garantizar el amparo de tales derechos".

A manera de resumen, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido tres (3) reglas que resultan relevantes para este caso, de allí su reiteración: (i) en primer lugar, ha señalado que las decisiones proferidas por las autoridades administrativas o de policía en procesos civiles tienen naturaleza jurisdiccional, no administrativa, y por ende están sustraídas del control de la jurisdicción contencioso administrativa; (ii) en segundo lugar, destacando la naturaleza subsidiaria de la acción de tutela, ha enfatizado que este mecanismo constitucional sólo procede contra estas decisiones cuando el afectado no tiene a su disposición otro mecanismo eficaz de defensa; (iii) y en tercer lugar, reafirmando la autonomía funcional de las autoridades de policía en estas materias, ha indicado que la procedencia de

la acción de tutela contra sus decisiones sólo es posible cuando en la actuación acusada se ha incurrido en una vía de hecho.

Al respecto en la Sentencia T-115 de 2004 la Corte manifestó:

"En los juicios de amparo policivo no se discute ni decide sobre el derecho de dominio, sino que se limita a preservar o a restablecer la situación de hecho al estado anterior (statu quo) a la perturbación o a la pérdida de la posesión o tenencia del demandante sobre el bien. En esos términos, ese juicio ha sido asimilado a controversias de naturaleza jurisdiccional y la providencia que se dicta no es susceptible de recursos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo."

Lo propio sostuvo recientemente la sentencia T- 472 de 2009 al concluir que en los procesos policivos no existe hasta el momento un mecanismo de defensa judicial idóneo distinto a la tutela, para lograr la efectiva e inmediata protección de los derechos fundamentales cuando éstos sean amenazados o vulnerados por la actuación de las autoridades públicas, quedando tan sólo éste medio constitucional de defensa como mecanismo eficaz para garantizar el amparo de los derechos fundamentales que se vean involucrados en el caso concreto.

3.2. La población desplazada como sujeto de especial protección

La acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, entre otras acciones, busca la efectividad de los derechos fundamentales otorgando a toda persona un medio "para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública...esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable". Significa que si la persona no dispone de otros medios de defensa judicial o, si existiendo, es inminente la configuración de un perjuicio irremediable, entonces se justifica la interposición de este amparo. La existencia de otro medio de defensa judicial debe apreciarse en concreto, en cuanto a su eficacia y atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante ; ello porque constitucionalmente existen sujetos de especial protección que son acreedores de la acción positiva del Estado debido a sus condiciones de vulnerabilidad manifiesta, a fin de conseguir la satisfacción plena de sus derechos.

De este modo, la Constitución Política de Colombia le atribuyó al Estado la obligación de garantizar una protección especial a determinados sujetos , entre éstos expresamente se encuentran los niños, los adolescentes, los ancianos, los disminuidos físicos, síquicos y sensoriales, y las mujeres cabeza de familia,

entre otros. Igualmente, dentro del ordenamiento colombiano existen grupos de personas que debido a las situaciones de particular debilidad y vulnerabilidad son sujetos de protección especial como es el caso de los desplazados forzados a causa de la violencia.

Sobre este particular es necesario destacar que el desplazamiento es un hecho, y como tal no requiere de declaración por parte de una autoridad para configurarse como una realidad y hacer exigibles las ayudas y reparaciones de parte de las autoridades competentes. Al respecto ha dicho la Corte que:

"La jurisprudencia constitucional ha sostenido que la condición de desplazamiento se da cuando concurren dos factores materiales: (i) una migración del lugar de residencia, al interior de las fronteras del país, (ii) causada por hechos de carácter violento: "(s)ea cual fuere la descripción que se adopte sobre desplazados internos, todas contienen dos elementos cruciales: la coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Si estas dos condiciones se dan, como ocurre en el caso motivo de esta tutela, no hay la menor duda de que se está ante un problema de desplazados."

A partir de esa concepción material del desplazamiento interno, esta Corporación ha establecido que siempre que frente a una persona determinada, concurran las circunstancias descritas, ésta tiene derecho a recibir especial protección por parte del Estado, y a ser beneficiaria de las políticas públicas diseñadas para atender el problema humanitario que representa el desplazamiento de personas por causa del conflicto armado" .

Además de lo anterior, esta Corporación ha dicho que "la acción de tutela procede como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado. En efecto, las personas que se encuentran en situación de desplazamiento gozan de un estatus constitucional especial... [que] obliga a las autoridades a reconocer que se trata de una población especialmente protegida que se encuentra en una situación dramática por haber soportado cargas excepcionales...en consecuencia, la Corte ha encontrado que resulta desproporcionado exigir el agotamiento previo de los recursos ordinarios como requisito para la procedencia de la acción " (Resalta la Sala).

Así, las personas víctimas del desplazamiento forzado pueden acudir a la acción de tutela para el amparo de los derechos fundamentales con carácter definitivo ante una vulneración o amenaza.

El desplazado, es según la Ley 387 de 1997 (artículo 1°), "toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se en-

cuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público". El desplazamiento genera un desarraigo de quien es sujeto pasivo del mismo, debido a que es apartado de todo aquello que forma su identidad, como lo es su trabajo, su familia, sus costumbres, su cultura, y trasladado a un lugar extraño para intentar rehacer lo que fue deshecho por causas ajenas a su voluntad y por la falta de atención del Estado como garante de sus derechos y de su statu quo.

Ha indicado la jurisprudencia de esta Corporación que la situación del desplazado no implica solamente el "ir de un lugar a otro"; encierra además una vulneración masiva de los derechos fundamentales, en tanto "se encuentran en una especial condición de vulnerabilidad, exclusión y marginalidad, entendida la primera como aquella situación que sin ser elegida por el individuo, le impide acceder a aquellas garantías mínimas que le permiten la realización de sus derechos económicos, sociales y culturales y, en este orden, la adopción de un proyecto de vida ; la segunda, como la ruptura de los vínculos que unen a una persona a su comunidad de origen ; y, la tercera, como aquélla situación en la que se encuentra un individuo que hace parte de un nuevo escenario en el que no pertenece al grupo de beneficiarios directos de los intercambios regulares y del reconocimiento social " .

Precisamente por el hecho del desplazamiento se derivan situaciones de particular debilidad y vulnerabilidad manifiestas que hace a las víctimas sujetos de especial protección constitucional, tanto es así que esta Corporación calificó su situación como un estado de "cosas inconstitucional" , debido a la violación flagrante, masiva y continua de los derechos fundamentales. Esas circunstancias en las que se encuentran las personas víctimas del desplazamiento forzado los sitúan en una situación de desigualdad que le impone al Estado el deber de superar esa condición adoptando medidas afirmativas a su favor con el objetivo de que la igualdad sea real y efectiva.

En este sentido, advierte la Sala que la satisfacción de los derechos a todas las personas es una de las finalidades propias del Estado Social de Derecho . De este modo, si por el simple hecho de ser personas se tiene derecho a que sean garantizadas unas condiciones mínimas de existencia, que se convierten por su esencia en derechos reclamables al Estado como garante de los mismos, ello es predicable en mayor medida de quien está en una situación de desigualdad .

3.3. La acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia

3.3.1. Causales genéricas de procedencia de la acción de tutela

En la Sentencia C-590 de 2005 se fijaron como requisitos generales para la procedibilidad de la acción de tutela contra decisiones judiciales, cuya existencia debe ser verificada por el juez de amparo, los siguientes: (i) Que el asunto que se discuta implique una evidente relevancia constitucional que afecta derechos fundamentales de las partes.; (ii) Que se hayan agotado todos los medios de defensa judicial ordinarios o extraordinarios excepto cuando lo que se pretende es evitar la consumación de un perjuicio irremediable; (iii) Que se cumpla el requisito de la inmediatez, lo que significa que la tutela debe interponerse en un término razonable a partir del hecho que originó la vulneración ; (iv) Si lo que se alega es la existencia de una irregularidad procesal, debe ser evidente que la misma tiene (a) un efecto decisivo en la sentencia que se impugna y (b) afecta los derechos fundamentales del accionante, salvo cuando se trate de una prueba ilícita obtenida con violación de esos derechos; (v) Que el demandante identifique tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado dentro del proceso judicial tal vulneración si ello hubiese sido posible; (vi) Que no se trate de fallos de tutela .

La Corte constata si tales presupuestos se cumplen en este caso:

3.3.1.1. Relevancia Constitucional.

La tutela planteada tiene clara relevancia constitucional por cuanto se pretende salvaguardar los derechos fundamentales al debido proceso, y como también se aduce, el acceso a la administración de justicia y la primacía del derecho sustancial, que se habrían producido por la existencia de vías de hecho en un proceso policivo.

3.3.1.2. Agotamiento de los mecanismos de defensa.

Los accionantes no tienen otro mecanismo de defensa para contrarrestar la vulneración que alegan en su demanda. Presentaron en su momento los recursos contra la decisión de la autoridad de policía, y en este caso concreto no era posible interponer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra las resoluciones de la Inspección de Policía como mecanismo de defensa judicial alternativo, por lo explicado en el aparte 3.1 de las consideraciones de la presente sentencia.

A pesar de esto, el juez de segunda instancia consideró que el trámite de esta acción ante la jurisdicción contencioso administrativa sí era el mecanismo idóneo, pero como se explicó anteriormente, la ley no incluye la competencia de dicha jurisdicción frente a este tipo de trámites adelantados por las Inspecciones de Policía. En efecto, de acuerdo con el artículo 82 del CCA, el juez contencioso

administrativo "no juzga las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley".

3.3.1.3. Requisito de inmediatez.

La importancia de la inmediatez como requisito de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, se ha destacado en razón de proteger la seguridad jurídica generada por el carácter de cosa juzgada de las decisiones que adoptan los jueces. Por ello aún admitiéndose de manera excepcional la tutela contra providencias judiciales cuando se prueba la existencia de las condiciones de procedibilidad establecidas para estos casos, la protección de la seguridad jurídica y los derechos de terceros demanda la solicitud inmediata del amparo que, de no presentarse, desvirtúa la necesidad de la protección inmediata al igual que la existencia de un perjuicio irremediable inminente que deba ser conjurado . En el presente caso, la tutela fue impetrada en el mes de abril de 2009, siendo presentada en forma oportuna por cuanto la decisión atacada es de febrero de 2009. Así las cosas, entre la fecha de la providencia cuestionada y la presentación de la acción de tutela, mediaron escasos 2 meses, tiempo que estima esta Corporación más que razonable para cumplir el presupuesto que se analiza.

3.3.1.4. Por lo demás, los demandantes en sede de tutela (i) identifican claramente las posibles irregularidades procesales en que incurrió la providencia atacada, (ii) denotan los posibles hechos violatorios de los derechos fundamentales y la autoridad que los produjo y (iii) evidentemente no se trata de una acción contra un fallo de tutela.

3.3.2. Causales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales

En Sentencia C-590 de 2005 esta Corporación precisó las causales especiales de procedibilidad de la acción de amparo contra sentencias, especificando que cualquiera de ellas que se invoque debe estar plenamente probada. Tales causales son:

"a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.

b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

f. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.

g. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.

h. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado .

i. Violación directa de la Constitución".

Considerando que en el presente caso los accionantes alegan que la providencia atacada adolece de varios defectos como el sustantivo y el fáctico, se hará un análisis respecto de cada uno de ellos.

3.3.3. Defecto fáctico en la jurisprudencia constitucional

La Corte ha identificado dos dimensiones en que se presentan defectos fácticos:

"1) Una dimensión negativa que ocurre cuando el juez niega o valora la prueba de manera arbitraria, irracional y caprichosa u omite su valoración y sin razón valedera da por no probado el hecho o la circunstancia que de la misma emerge clara y objetivamente. Esta dimensión comprende las omisiones en la valoración de pruebas determinantes para identificar la veracidad de los hechos analizados por el juez .

2) Una dimensión positiva, que se presenta generalmente cuando el juez aprecia pruebas esenciales y determinantes de lo resuelto en la providencia cuestionada que no ha debido admitir ni valorar porque, por ejemplo, fueron indebidamente recaudadas (artículo 29 C.P.) y al hacerlo el juez desconoce la Constitución

Tales situaciones han sido analizadas por la jurisprudencia que las ha definido así: (i) la omisión en el decreto y la práctica de pruebas ; (ii) la no valoración de las pruebas que obran en el proceso ; (iii) desconocimiento de las reglas de la sana crítica situación .Salvo en los casos mencionados, no compete al juez constitucional reemplazar al juzgador de instancia en la valoración de las pruebas desconociendo la autonomía e independencia de éste al igual que el principio de juez natural, ni realizar un examen del material probatorio que resulte exhaustivo, en tanto, como lo señaló esta Corporación en sentencia T-055 de 1997 , "tratán-

dose del análisis del material probatorio, la independencia judicial cobra mayor valor y trascendencia.

La Corte también ha precisado que sólo es posible fundar una solicitud de amparo por vía de hecho basada en un defecto fáctico, cuando se observa que el error en la valoración de la prueba es "ostensible, flagrante y manifiesto, y el mismo debe tener una incidencia directa en la decisión, pues el juez de tutela no puede convertirse en una instancia revisora de la actividad de evaluación probatoria del juez que ordinariamente conoce de un asunto, según las reglas generales de competencia"

En el campo de las pruebas testimoniales ha considerado la Corte que la actuación del juez constitucional es mucho más reducida en razón del principio de inmediación, en virtud del cual es el juez natural quien está en mejor posición para evaluar el alcance de las pruebas así obtenidas, al poder apreciar en forma personal y directa la conducta de los testigos, las manifestaciones de ellos, la manera de responder al interrogatorio que se haga y las relaciones que puedan tener con las partes o entre si .

Por otra parte es evidente que la dificultad de la desviación de poder radica en la prueba de la divergencia entre los fines realmente perseguidos y los que deberían orientar la actuación de la administración que no son otros que los del buen servicio público. Al respecto la doctrina ha sostenido que "se comprende que esta prueba no puede ser plena, ya que no es presumible que el acto viciado confiese expresamente que el fin que lo anima es otro distinto del señalado por la norma. Consciente de esta dificultad, así como de que la exigencia de un excesivo rigor probatorio privaría totalmente de virtualidad a la técnica de desviación de poder, la mejor jurisprudencia suele afirmar que para que pueda declararse la existencia de esa desviación 'es suficiente la convicción moral que se forme el Tribunal'...a la vista de los hechos concretos que en cada caso resulten probados..."

En cuanto a diferencias de valoración en la estimación de una prueba ha precisado la Corte que no constituyen errores fácticos, pues ante interpretaciones diversas y razonables es al juez natural a quien corresponde establecer cuál se ajusta al caso concreto. "El juez, en su labor, no sólo es autónomo, sino que sus actuaciones se presumen de buena fe . En consecuencia, el juez de tutela debe partir de la corrección de la decisión judicial, así como de la valoración de las pruebas realizadas por el juez natural" .

En síntesis el defecto fáctico no se deriva necesariamente de la inconformidad con la apreciación que haya hecho el juez, pues para que se configure debe advertirse un error excepcional y protuberante relacionado con la actividad probatoria que además tenga incidencia en la decisión adoptada, ya que se presume la legalidad de ésta y el juez de tutela no está llamado a ser una nueva instancia dentro del proceso.

3.3.4. El defecto sustantivo en la jurisprudencia constitucional

En diferentes pronunciamientos, la Corte ha ido precisando el ámbito de lo que ha denominado defecto sustantivo como una condición de procedibilidad de la tutela contra las providencias judiciales. Al respecto ha señalado que se presenta, entre otras razones: (i) cuando la decisión judicial tiene como fundamento una norma que no es aplicable, porque a) no es pertinente , b) ha perdido su vigencia por haber sido derogada , c) es inexistente d) ha sido declarada contraria a la Constitución, e) a pesar de que la norma en cuestión está vigente y es constitucional, "no se adecúa a la situación fáctica a la cual se aplicó, porque a la norma aplicada, por ejemplo, se le reconocen efectos distintos a los expresamente señalados por el legislador" (ii) cuando pese a la autonomía judicial, la interpretación o aplicación de la norma al caso concreto, no se encuentra, prima facie, dentro del margen de interpretación razonable o "la aplicación final de la regla es inaceptable por tratarse de una interpretación contraevidente (interpretación contra legem) o claramente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes" o cuando en una decisión judicial "se aplica una norma jurídica de manera manifiestamente errada, sacando del marco de la juridicidad y de la hermenéutica jurídica aceptable tal decisión judicial" (iii) cuando no toma en cuenta sentencias que han definido su alcance con efectos erga omnes, (iv) la disposición aplicada se muestra, injustificadamente regresiva o contraria a la Constitución (v) cuando un poder concedido al juez por el ordenamiento se utiliza "para un fin no previsto en la disposición" (vi) cuando la decisión se funda en una interpretación no sistemática de la norma, omitiendo el análisis de otras disposiciones aplicables al caso, (vi) cuando se desconoce la norma del ordenamiento jurídico constitucional o infraconstitucional aplicable al caso concreto.

Igualmente, existe un defecto sustantivo en providencias judiciales: (vii) cuando la actuación no esta justificada en forma suficiente de manera que se vulneran derechos fundamentales; (viii) cuando sin un mínimo de argumentación se desconoce el precedente judicial o (ix) "cuando el juez no aplica la excepción de inconstitucionalidad frente a una violación manifiesta de la Constitución ".

4. Caso concreto

4.1. Hechos relevantes

Los hechos relevantes para la resolución de este caso, derivados de los presupuestos fácticos narrados en la demanda y de la información allegada al expediente de tutela, son los siguientes:

4.1.1. La comunidad campesina accionante habita en el corregimiento de Buenos Aires, Municipio de El Peñón, Departamento de Bolívar. Es un pueblo asentado a la orilla del brazuelo del Río Magdalena denominado Papayal. Los

municipios de referencia del corregimiento son Regidor, Rio Viejo, El Peñón, y el Banco, Magdalena.

4.1.2. En los años 1966 a 1969, el INCORA adjudicó en el municipio de San Martín de Loba, un total de 1.184 hectáreas de predios baldíos en desarrollo de la Ley 135 de 1961.

- El 22 de diciembre de 1966 el INCORA, mediante la Resolución número 18105 adjudicó a los señores Pedro Pablo y Eugenio Pacheco el predio denominado "Si Dios Quiere", ubicado en el Paraje de Lázaro, corregimiento de Playitas, Municipio de San Martin de Loba en el Departamento de Bolívar, con una cabida de (42) cuarenta y dos hectáreas.

- El 12 de mayo de 1967 el INCORA mediante la Resolución número 5491 adjudicó al señor Abelardo Ramírez Rueda el predio denominado "No te canses" localizado en el Paraje Papayal, Corregimiento Papayal, Municipio San Martín De Loba en el Departamento de Bolívar, con una cabida de (473) cuatrocientas setenta y tres hectáreas.

- En esta misma fecha el INCORA mediante la Resolución 5492 adjudicó al señor Heriberto de Jesús Sierra el predio denominado "Las Pavas", ubicado en el Corregimiento de Papayal, Municipio San Martin de Loba en el Departamento de Bolívar, con una cabida de (471) cuatrocientas setenta y una hectáreas.

- El 22 de agosto de 1969 el INCORA mediante la Resolución 13262 adjudicó al señor Luciano Iglesia Rangel el predio denominado "Peñaloza" localizado en el Paraje del Congo, Corregimiento de Papayal, Municipio de San Martín de Loba, en el Departamento de Bolívar, con una cabida de ciento noventa y ocho (198) hectáreas.

4.1.3. En el año 1983, el señor Jesús Emilio Escobar compró a los propietarios de entonces estos terrenos antes adjudicados y otras extensiones de tierra colindante.

4.1.4. Según señalaron los accionantes, en el año de 1997 se dio el abandono de los predios por parte del señor Jesús Emilio Escobar, y de forma paulatina 123 familias de la Vereda Buenos Aires empezaron a asentarse en los predios, ejerciendo actos de posesión, explotación económica, realización de mejoras para optimizar el rendimiento agrícola de la tierra. Los campesinos asentados en las tierras de propiedad del señor Escobar constituyeron la Asociación de Campesinos de Buenos Aires (ASOCAB).

4.1.5. Según el relato de los campesinos accionantes, en el año 2003, un grupo armado ilegal que desde el año de 1998 se encontraba asentado en el corregimiento de Papayal -vecino de Buenos Aires-, amenazó a los habitantes de los

predios exigiéndoles que abandonaran la explotación económica de los mismos. Según relataron, los campesinos se refugiaron entonces en Buenos Aires y pararon su explotación económica. Una vez que el grupo armado se retiró de Papayal, los campesinos retomaron sus labores agrícolas en los predios.

4.1.6. A principios del año 2006, los trabajadores campesinos solicitaron al INCODER la apertura de un proceso de extinción de dominio por inexplotación económica, al amparo de la Ley 160 de 1994.

4.1.7. En el mes de junio de 2006, el funcionario Alfonso Buelvas, realizando la visita de inspección ocular del INCODER, señaló mediante pruebas técnicas que se evidenciaba la explotación económica de 116 campesinos llevada a cabo durante 6 años. Constató, asimismo, el correlativo abandono de la propiedad por parte de su propietario.

4.1.8. Se afirma por parte de los accionantes que una vez enterado del proceso de extinción de dominio por parte del INCODER, el propietario retornó al predio en septiembre de 2006 en compañía de hombres armados que amenazaron y expulsaron a los campesinos de sus áreas de trabajo. Éstos afirmaron haber abandonado el predio por dichas presiones, aunque no aportaron material probatorio que respaldara su afirmación.

4.1.9. El propietario de las tierras en cuestión, Jesús Emilio Escobar, realizó posteriormente una compraventa con dos sociedades dedicadas a la empresa de la producción de palma africana, C.I TEQUENDAMA S.A Y APORTES SAN ISIDRO S.A, Según consta en la escritura 619 de 10 de Marzo de 2007 de la Notaría Novena de Barranquilla. El área total del predio en negociación fue de 1.717 hectáreas y el valor pagado fue de 1.000 millones de pesos.

4.1.10. El INCODER dictó resolución de apertura del proceso de extinción de dominio No. 1473 proferida por la UNAT, el 11 de noviembre de 2008, por inexplotación económica del predio.

4.1.11. A mediados de enero de 2009, la comunidad representada por ASOCAB, retomó la ocupación y explotación de las tierras. Las sociedades propietarias, solicitaron mediante acción policiva el "amparo de la posesión por ellos detentada", el cual fue concedido por la Inspección de Policía de El Peñón mediante Resoluciones 02 y 03 de febrero de 2009.

4.1.12. El señor Payares en representación de ASOCAB, instauró acción de tutela contra esa decisión, solicitando le ampararan el derecho a la vida, igualdad ante la ley y las autoridades, al trabajo, al libre desarrollo de la personalidad y a obtener la declaratoria de existencia de una vía de hecho por defecto sustantivo y fáctico en la Resolución 03 de febrero de 2009.

4.2. Legitimidad por activa

4.2.1. En el presente caso los accionantes en su escrito de tutela refirieron la ocurrencia de hechos de violencia por parte de grupos armados al margen de la ley. Afirman los accionantes que como resultado de intimidaciones y violencia de la que habrían sido víctimas, se vieron obligados a abandonar las parcelas que explotaban, pertenecientes a los predios "Las Pavas", "Peñaloza" y "Si Dios quiere", en el año 2003.

Estas afirmaciones, si bien no fueron respaldadas por los accionantes a través de algún medio de prueba, deben interpretarse de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, siguiendo los principios que a continuación se exponen:

"(1) Las disposiciones legales deben interpretarse y aplicarse a la luz de las normas de derecho internacional que hacen parte del bloque de constitucionalidad sobre el tema de desplazamiento forzado, en particular, el artículo 17 del Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 1949 y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, consagrados en el Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el Tema de los Desplazamientos Internos de Personas ; (2) el principio de favorabilidad ; (3) el principio de buena fe y el derecho a la confianza legítima ; y (4) el principio de prevalencia del derecho sustancial propio del Estado Social de Derecho. ".

En este caso no obra en el expediente medio de prueba alguno que controvierta lo dicho por los accionantes en torno a la ocurrencia de los actos violentos, y que el resultado de los mismos hubiera sido el desplazamiento de los accionantes. Aún más, las afirmaciones contenidas en el escrito de tutela, referidas a la calidad de desplazados de los accionantes, no fueron controvertidas por ninguno de los vinculados al proceso, lo cual obliga al fallador, en aplicación del principio de buena fe, a considerar como ciertas las aserciones realizadas por los accionantes, y se puede apreciar en las listas relacionadas con los núcleos familiares inscritos en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) del municipio de El Peñón, a 547 personas pertenecientes a la comunidad de "Las Pavas".

A partir de esta consideración, debe darse crédito al relato de los accionantes, referido a la presencia de grupos armados señalados por la comunidad como "paramilitares", la intimidación a los pobladores, a la ejecución de actos violentos y al subsiguiente desplazamiento de la comunidad en el año 2003. Siendo esto así, es ineludible considerar a los accionantes como desplazados, pues de acuerdo con su relato se identifican con claridad los dos hechos que configuran el desplazamiento, pues "(s)ea cual fuere la descripción que se adopte sobre desplazados internos, todas contienen dos elementos cruciales: la coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Si estas

dos condiciones se dan, como ocurre en el caso motivo de esta tutela, no hay la menor duda de que se está ante un problema de desplazados." .

En el presente caso es claro que los accionantes han permanecido en territorio nacional, pues incluso han impulsado el trámite de la presente acción de tutela. Igualmente, aplicando la presunción de veracidad en su declaración, y por la verificación de la situación de los accionantes hecha por las autoridades competentes al incluirlos en el RUPD, es claro que fueron obligados a desplazarse por coacción atribuible a grupos armados al margen de la ley. Estando presentes en el análisis estos dos elementos, es imperioso calificar al presente asunto como uno que involucra a la población desplazada.

4.2.2. El juez de segunda instancia dentro de la tutela que se revisa, indicó que en la acción impetrada se configuraba la falta de legitimación por activa de los accionantes. La Corte desestima este argumento por las siguientes razones:

De conformidad con el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 "[l]a acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. || También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa [...]" (resaltado agregado al texto). Aún cuando normalmente la posibilidad de agenciar oficiosamente los derechos de terceros que no están en condiciones de promover su propia defensa se ha aplicado a situaciones en las que la persona cuyos derechos han sido vulnerados o amenazados es un menor de edad, un enfermo grave, un indigente, o una persona con incapacidad física o mental, nada impide que tal posibilidad se aplique a otros casos.

4.2.3.Así entonces, dada la condición de extrema vulnerabilidad de la población desplazada, no sólo por el hecho mismo del desplazamiento, sino también porque en la mayor parte de los casos se trata de personas especialmente protegidas por la Constitución – como mujeres cabeza de familia, menores de edad, minorías étnicas y personas de la tercera edad , la exigencia de presentar directamente o a través de abogado las acciones de tutela para la protección de sus derechos, resulta excesivamente onerosa.

Es por ello que las asociaciones de desplazados que se han conformado con el fin de apoyar a la población desplazada en la defensa de sus derechos, pueden actuar como agentes oficiosos de los desplazados. No obstante, a fin de evitar que por esta vía se desnaturalice la acción de tutela, se promuevan demandas de tutela colectivas sin el consentimiento de sus miembros, o se emplee esta figura para desconocer las normas sobre temeridad, tal posibilidad debe ser ejercida bajo condiciones que a la vez que garanticen el acceso a la justicia a la población

desplazada, impida posibles abusos. Por ende, considera la Sala que tales organizaciones estarán legitimadas para presentar acciones de tutela a favor de sus miembros acreditando su existencia y representación y especialmente demostrando, con los elementos probatorios que obran en el proceso, que el agenciado no se opone que la acción se interponga en su nombre.

Dentro del expediente estudiado, se encuentra acreditado el hecho de que los accionantes, los señores Payares y Alvear, son miembros de la comunidad que dicen representar. En efecto, reposan en el expediente múltiples documentos en los que se encuentra acreditada la vinculación de los señores Misael Payares y Eliud Alvear como miembros de la comunidad de "Las Pavas"; pueden revisarse documentos tales como el certificado de existencia y representación legal de ASOCAB; las solicitudes dirigidas al Dr. Edmundo Faruth, Coordinador Regional del INCODER en Cartagena; la Resolución No. 1173 de 2008 de la UNAT; la Resolución 002 de 2009 de la Inspección de Policía de El Peñón; el Acta de la Diligencia de la Inspección de Policía de El Peñón. En todos estos documentos se encuentra relacionado el señor Misael Payares actuando como representante legal de la Asociación de Campesinos de Buenos Aires, ASOCAB.

Por lo tanto, no podía el juez de segunda instancia declarar improcedente la acción de tutela presentada por esta asociación en nombre de los desplazados, amparándose en una interpretación excesivamente restrictiva que no se acompasa con el carácter informal de la acción de tutela y con la situación de desamparo en que se encuentran los demandantes.

4.3. El proceso llevado a cabo por la Inspección de Policía de El Peñón mediante Resoluciones 02 y 03 de febrero de 2009

De los hechos decantados en el proceso, es claro que las sociedades inscritas como propietarias del bien ocupado por los accionantes, C.I TEQUENDAMA S.A Y APORTES SAN ISIDRO S.A, presentaron querella policiva con la que pretendían el "amparo de la posesión por ellos detentada", protección que fue concedida por la Inspección de Policía de El Peñón mediante Resoluciones 02 y 03 de febrero de 2009.

Estas sociedades buscaban obtener la recuperación de la tenencia de los terrenos a los que consideraban tener derecho como propietarios, frente a las familias ocupantes, como los aquí accionantes. La pretensión de las sociedades se enmarca entonces en obtener de las autoridades la protección de la posesión del bien agrario, para lo que nuestro ordenamiento jurídico prevé dos vías paralelas, una la judicial y otra la policiva.

Frente a las mismas es conveniente traer a colación un análisis de antecedentes y vigencia de las mismas, realizada por la Corte Constitucional con ocasión de la sentencia C-028 de 2009. En ella se dijo:

"[C]on la expedición del Código de Procedimiento Civil (Decretos 1400 y 2019 de 1970) se trabó una controversia doctrinaria y judicial sobre el funcionario competente para adelantar el trámite de lanzamiento por ocupación de hecho en predio rural.

[...]

Finalmente, el artículo 98 del Decreto 2303 de 1989 asignó la función para adelantar el proceso de lanzamiento por ocupación de hecho en predios agrarios a los jueces agrarios, a través de una fórmula que remite al artículo 984 del Código Civil y al artículo 2º de la Ley 4ª de 1973, con lo que el debate sobre el conflicto de competencia subsistía, hasta que se expidió el Decreto 747 de 1992 en el que dicha función fue afirmada en cabeza de las autoridades de policía, de suerte que en la actualidad coexisten de forma armónica sus competencias con las de los jueces agrarios para garantía del ejercicio de los derechos a la propiedad y al debido proceso de las personas desposeídas irregularmente de sus predios agrarios.

[...]

En este sentido, la doctrina ha sido uniforme en señalar que actualmente el proceso de lanzamiento por ocupación de hecho puede ser adelantado tanto por los jueces agrarios como por los funcionarios de policía de conformidad con los trámites regulados para tal efecto en el Decreto 2303 de 1989 y en el Decreto 747 de 1992, respectivament (SIC), precisando que la competencia de las autoridades de policía se inscribe dentro de la función administrativa de protección y restablecimiento del orden público en todo el territorio nacional, mediante la adopción de medidas inmediatas para la conservación del statu quo y la restitución de las cosas a su estado inicial, de forma transitoria y provisional, mientras el juez agrario adopta las decisiones judiciales permanentes y definitivas en el marco de un proceso respetuoso de las garantías constitucionales de los interesados.".

Esta posición fue reiterada en reciente sentencia en la que se recordó que "se tiene que la expedición del Código Nacional de Policía coincidió con la aparición del Código de Procedimiento Civil -Decretos 1400 y 2019 de 1970-, de manera que a partir de los años 70 coexisten las acciones policivas para la protección de los derechos de tenencia y posesión de bienes con las acciones judiciales destinadas al mismo fin, de donde corresponde al titular de la acción y directo afectado escoger la vía más expedita de protección, atendiendo para el efecto el tiempo que lleve en posesión o tenencia de un inmueble" .

Está clara entonces la coexistencia de dos vías para obtener la protección de la posesión de un predio rural. La primera de estas vías, la judicial, está reglamentada por el Decreto-Ley 2303 de 1989, en el que se habla del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho en tratándose de bienes agrarios. Es así como el artículo 98 de la norma dispone:

"Art. 98. Partes. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 984 del Código Civil, la persona que explote económicamente un predio agrario, según el artículo 2o. de la Ley 4a. de 1973 y disposiciones concordantes, que hubiere sido privada de hecho, total o parcialmente, de la tenencia material del mismo, sin que haya mediado su consentimiento expreso o tácito u orden de autoridad competente, ni exista otra causa que lo justifique, podrá pedir al respectivo juez agrario que efectúe el lanzamiento del ocupante".

La vía judicial, en cualquier caso prevé una limitación para el ejercicio del lanzamiento, y es que si frente al predio al que se refiere el proceso se hubiere iniciado por "el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA, antes de la demanda, procedimientos administrativos de extinción del derecho de dominio, clarificación de la propiedad, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, deslinde de tierras pertenecientes al Estado o delimitación de playones y sabanas comunales" deberá suspenderse el proceso de lanzamiento hasta tanto no quede definida en el procedimiento administrativo adelantado por el INCODER la situación del predio.

El segundo camino para obtener la protección de la posesión se da en el marco del proceso policivo reglamentado por el Decreto 747 de 1992, dictado "con el fin de prevenir las invasiones en predios rurales", y que dispone:

"ARTÍCULO 1. La persona que explote económicamente un predio agrario, según el artículo 2 de la Ley 4 de 1973 y disposiciones concordantes, que hubiere sido privada de hecho, total o parcialmente de la tenencia material del mismo, sin que medie su consentimiento expreso o tácito, u orden de autoridad competente, ni exista otra causa que lo justifique, sin perjuicio de la acción que pueda intentar ante el juez para que se efectúe el lanzamiento por ocupación de hecho, podrá solicitar al alcalde o funcionario en quien se haya delegado esta función, la protección de su predio con el objeto de que dentro de los tres días calendario siguientes se restablezca y mantenga la situación que existía antes de la invasión" .

A renglón seguido, se especifica que las medidas dictadas dentro de este mecanismo policivo serán provisionales, y "no constituyen obstáculo para la intervención del respectivo juez y se mantendrán mientras este no decida otra cosa" . Además, como en el caso del mecanismo judicial de protección de la posesión, se dispuso que "[e]n ningún caso las autoridades de policía ordenarán desalojo de campesinos ocupantes de predios agrarios en los cuales se hayan iniciado por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, antes de la querella, procedimiento administrativo sobre extinción del derecho de dominio, clarificación de la propiedad, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, deslinde de tierras pertenecientes al Estado o delimitación de playones y sabanas comunales" .

Nótese pues que en ambos mecanismos se protege un principio de prevalencia del proceso administrativo adelantado por el INCODER, pues se prevé una

salvaguarda que opera a su vez como limitación, tendiente a permitir en primer lugar la resolución de los procesos administrativos, como es en este caso el proceso de extinción de dominio por falta de explotación del bien. Esta protección pretende mantener inmodificada la situación de posesión sobre el bien objeto del proceso administrativo, para lo cual garantiza que quien ejerza la posesión en el momento de iniciarse el procedimiento, se mantenga en el mismo hasta tanto no se resuelva la situación del bien, de modo que, de un lado, se dispone la suspensión del proceso judicial, mientras que, del otro, se prohibe a la autoridad policial el desalojo de quienes en el momento del inicio del proceso por parte del INCODER ostenten la posesión del predio.

En el caso bajo estudio es claro que sobre el bien objeto de disputa se había iniciado por parte del INCODER un proceso administrativo de extinción de dominio, por virtud del cual la situación inicial de posesión debía mantenerse inalterada con el fin de que este pudiera concretarse, a pesar de lo cual la Inspección de Policía de El Peñón desconoció este principio básico, y ordenó el desalojo de los campesinos ocupantes. Con esta actuación, que ignoró las normas que rigen el proceso policivo, se entorpeció el procedimiento administrativo, pues con su decisión y actuación se alteró la situación de posesión del bien, esencial para obtener una resolución adecuada del mismo.

Es claro pues que las autoridades de policía en este caso concreto incurrieron en causal de procedibilidad de la acción de tutela por defecto sustancial y procedimental, pues de acuerdo con el recuento fáctico del caso, se desconoció que con la mera iniciación del trámite del proceso de extinción de dominio por falta de explotación del predio, surgía en virtud de lo preceptuado por el artículo 5 del Decreto 747 de 1992, una prohibición para la autoridad de policía para desalojar a los campesinos ocupantes. Así, sea que se tome como referencia del inicio del proceso la realización de las inspecciones por parte del INCODER en junio de 2006, o la comunicación de la Resolución 1473 de 2008 a la alcaldía del municipio de El Peñón, es indudable que en el momento en el que se profirieron las resoluciones 2 y 3 de febrero de 2009, ya estaba en curso el proceso de extinción de dominio y, por ende, estaba vedado para la Inspección de Policía proceder al desalojo de los tutelantes.

Esta situación fue incluso puesta de presente al Alcalde de El Peñón, Catalino Meza, cuando el INCODER mediante concepto enviado el 23 de junio de 2009, le pone de manifiesto su opinión en torno a lo que considera una ilegalidad del decreto de lanzamiento por ocupación. En efecto, el Incoder en su momento conceptuó lo siguiente:

"Respecto de las incidencias jurídicas de la Resolución No 1473 de 2008 se afirma que (i) constituye el acto de iniciación del trámite de extinción del

dominio que en los términos del artículo 5° del Decreto 747 de 1992 impide realizar el desalojo de campesinos ocupantes; (ii) en dicha norma no se hace distinción o exigencia respecto de los efectos jurídicos del acto o su firmeza, sino a la existencia del trámite, en tanto se limita a prohibir el desalojo a ocupantes cuando se haya iniciado el trámite de extinción del dominio, que conforme lo prevé el artículo 10° del decreto 639 de 2008 no está dado con la expedición del acto administrativo de la entidad, independientemente que para su publicidad pueda tomarse la administración un término de cuatro o seis meses, como en el presente caso; (iii) si se le diera una interpretación exegética a la norma, en la que la existencia del trámite administrativo de extinción del dominio se entendiera a partir de la notificación completa de los interesados, la inscripción del proceso en el folio de matrícula inmobiliaria y la decisión de los recursos interpuestos, es obvio que se perdería la finalidad de la prohibición en tanto todo propietario conminado a un proceso de extinción de dominio, una vez se le notificara la decisión de inicio o aún antes, con solo enterarse, previa firmeza del acto administrativo, iniciaría acciones tendiente a desalojar a los campesinos ocupantes legítimos de los predios que hayan sido abandonados y respecto de los cuales sus propietarios han incumplido la función social de la propiedad."

Así las cosas, la Sala advierte claramente el defecto anotado, pues se desconoció la norma del ordenamiento jurídico aplicable al caso concreto, consistente en la prohibición de desalojar a los campesinos ocupantes una vez iniciado el proceso de extinción del derecho de dominio, por parte del INCODER. Igualmente, al haberse surtido el proceso policivo, desconociendo la prohibición para ordenar el cese de la ocupación, se configuró una actuación inaceptable de parte de la autoridad de policía incurriendo en una verdadera interpretación contra legem de la normativa aplicable.

De acuerdo con la anterior consideración, el juez de segunda instancia debió conceder el amparo en el fallo objeto de revisión, como sí lo hizo el a quo, con el fin de proteger y garantizar el derecho al debido proceso de los trabajadores campesinos que explotaban los predios rurales, por lo que se declararán sin efecto las resoluciones a través de las cuales la Inspección de Policía de El peñón decretó el desalojo de los trabajadores campesinos, de los terrenos de "Las Pavas".

4.4. Necesidad de analizar algunos elementos del proceso administrativo de extinción de dominio adelantado por INCODER en la presente acción de tutela

4.4.1. Si bien en el presente caso se ha llegado a la conclusión de que en el proceso policivo se presentó un defecto sustantivo que implicó la afectación del derecho al debido proceso de los actores, la simple declaración de tal hecho no implica una protección suficiente frente a su situación, puesto que ha quedado claro que con la actuación de la Inspección de Policía del municipio de

El Peñón se alteró la situación de posesión del predio rural y con ello, de una u otra manera se pudo haber incidido en las decisiones tomadas posteriormente por el INCODER frente al proceso de extinción de dominio, al desconocerse el mandato reglamentario de abstenerse de ordenar el desalojo de campesinos ocupantes de predios agrarios frente a los cuales se hubiera iniciado un procedimiento de esta naturaleza .

Aunado a lo anterior, es claro que "las autoridades están obligadas a tomar medidas especiales a favor de los desplazados que los hagan menos vulnerables, reparen las injusticias derivadas del desplazamiento involuntario y se orienten a la realización efectiva de los derechos que generan un bienestar mínimo que les permita ser autónomos y autosuficientes. " , por lo que al apreciarse que pese a hallarse comprobada la vulneración aludida, el simple pronunciamiento frente al particular supondría una protección insuficiente. Le corresponde entonces al juez de tutela ir más allá para intentar conseguir no solo una declaración útil frente a la vulneración de un derecho, sino una verdadera solución para la situación expuesta por el accionante en su escrito de tutela, realizando con ello el principio de obtención de la justicia material.

Frente a lo anterior, la Corte recuerda que su labor de revisión de las sentencias de tutela persigue, entre otras cosas, dos finalidades básicas: (i) unificar la jurisprudencia constitucional y (ii) que se logre la justicia material en el caso concreto. Ha dicho al respecto esta Corporación:

"El objetivo primordial de la revisión eventual, mucho más allá de la resolución específica del caso escogido, es el análisis de fondo sobre la manera como se ha interpretado y aplicado por los jueces la preceptiva constitucional y la definición que hace la Corte, en el plano doctrinal, acerca de cómo debe entenderse y aplicarse en casos posteriores en los que surja el mismo debate, a propósito de hechos o circunstancias regidas por idénticos preceptos.

Por supuesto, es indispensable que el caso particular, a partir de ese examen, sea también resuelto por la Corte, bien confirmando, ya modificando o revocando los fallos de instancia. Pero tal resolución no es el único ni el más importante propósito de la revisión y viene a ser secundario frente a los fines de establecimiento de la doctrina constitucional y de unificación de la jurisprudencia, que tienen un sentido institucional y no subjetivo" .

La justicia material en el caso concreto depende, en gran medida, de que las órdenes que esta Corte imparta en sede de revisión sean efectivas y apropiadas, por lo que estas deben adecuarse a los hechos existentes al momento de su decisión.

Es así como la Corte analizó las actuaciones adelantadas por el INCODER en el proceso de extinción de dominio, encontrando una circunstancia que resaltó de entre las demás y fue la determinación del INCODER de anular la actuación

surtida en el proceso a través de la Resolución 346 de 2010. Esta declaración de nulidad se argumentó afirmando que el auto del 9 de junio de 2006, en el que se ordenaba la visita preliminar que se realizó los días 20, 21, 22 y 23 de junio de 2006, era "inexistente" por cuanto carecía de una firma. Esta determinación, en opinión de la Sala, ha desconocido el principio de prevalencia del derecho sustancial, y ha incurrido en un formalismo excesivo que amenaza la realización del contenido material que orienta la actuación del INCODER en el proceso de expropiación administrativa.

Estas circunstancias nos indican que en este caso al privilegiarse la forma por encima del contenido sustancial del acto, se incurrió en defecto procedimental por exceso ritual manifiesto. Este defecto tiene estrecha relación con el derecho de acceso a la administraciónde justicia y "se produce, cuando por un exceso ritual manifiesto se entraba este acceso, es decir, cuando 'un funcionario utiliza o concibe los procedimientos como un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial y por esta vía, sus actuaciones devienen en una denegación de justicia' " .

Al respecto es necesario recordar algunas consideraciones hechas por la jurisprudencia constitucional en torno al tema de la primacía del derecho sustancial, y el mandato de interpretar las normas procesales de tal manera que se encaminen a hacer realidad el contenido material de la norma:

"La Corte Constitucional ha señalado que, por disposición del artículo 228 Superior, las formas no deben convertirse en un obstáculo para la efectividad del derecho sustancial, sino que deben propender por su realización. Es decir, que las normas procesales son un medio para lograr la efectividad de los derechos subjetivos y no fines en sí mismas. Así lo sostuvo en la Sentencia C-029 de 1995, precisamente cuando declaró exequible el artículo 4° del Código de Procedimiento Civil, antes citado:

"Cuando el artículo 228 de la Constitución establece que en las actuaciones de la Administración de Justicia "prevalecerá el derecho sustancial", está reconociendo que el fin de la actividad jurisdiccional, y del proceso, es la realización de los derechos consagrados en abstracto por el derecho objetivo, y, por consiguiente, la solución de los conflictos de intereses. Es evidente que en relación con la realización de los derechos y la solución de los conflictos, el derecho procesal, y específicamente el proceso, es un medio." (Negrillas fuera de texto original)" .

En el proceso de extinción de dominio analizado, la situación evidenciada en torno a la declaración de nulidad del procedimiento no es la presente, pues es claro que la determinación del INCODER vertida en la Resolución 346 de 2010 lo único que consigue es darle preeminencia a la norma procesal, desconociendo con ello su propósito e intención material ulterior. Esto es así por cuanto a pesar de la falta de la firma aludida, la visita se practicó respetando tanto la normativa

vigente , como los derechos de las personas involucradas en el procedimiento, derivándose de dicho procedimiento, regularmente adelantado las siguientes conclusiones: (i) la posesión y explotación económica de los predios por una comunidad de 116 familias campesinas durante los últimos 6 años y (ii) el abandono de la propiedad por parte del titular del derecho de dominio Jesús Emilio Escobar . Es claro pues, que la determinación de la autoridad encargada de adelantar el proceso de extinción de dominio fue acatada a plenitud por el comisionado para la práctica de la visita a pesar de la falta de la firma.

Pero, aparte de esta circunstancia de por sí indicativa, el hecho que demuestra con claridad que el propósito material del auto que ordenaba la realización de la visita cumplió su cometido a pesar de la deficiencia advertida, se aprecia con claridad al verificar que fue precisamente con base en aquella visita, realizada en el año 2006, que el Director Ejecutivo de la UNAT -por entonces la autoridad a cargo del proceso de extinción de dominio- ordenó la apertura del proceso en contra de Jesús Emilio Escobar Fernández, mediante la Resolución 1473 del 11 de noviembre de 2008. Esto es claro, por ejemplo al comprobar cómo en ésta última resolución se retoma la consideración procedente de las conclusiones de la visita al reconocerse la posesión de las familias accionantes, señalando lo siguiente:

"De conformidad con las pruebas allegadas, se establece que los predios LAS PAVAS, PEÑALOZA y SI DIOS QUIERE, no han sido objeto de explotación económica por el titular del dominio, conforme a las exigencias de la ley 1152 de 2008 (sic), y que la explotación allí existente la adelantan personas diferentes a aquella, al que no reconocen como dueño y quien tampoco acreditó que exista con los ocupantes algún vínculo de dependencia. De los hechos establecidos a través de la visita previa se desprende que este se encuentra ocupado por terceros desde hace más de 8 años aproximadamente, que implantaron diferentes cultivos en sus tierras. Actualmente existen 113 familias establecidas (sic) en estas tierras, sin reconocer dominio ajeno, en donde adelantan explotación económica, en actividades agropecuarias.

CONCLUSIÓN

En estas condiciones, se concluye que sobre los predios LAS PAVAS, PEÑALOZA y SI DIOS QUIERE, se ha dejado de ejercer una posesión y explotación económica conforme a lo dispuesto en el artículo 136 de la ley 1152 de 2007, y su decreto reglamentario 639 de 2008.

Así mismo se advierte, que la decisión de iniciación del procedimiento de extinción del derecho de dominio se adopta con la finalidad de establecer si es procedente la declaración de extinción sobre todo el predio o sólo sobre parte del mismo".

Es obvio pues que la orden proveniente de la autoridad encargada del proceso de extinción de dominio por falta de explotación del predio rural, consistente en el encargo al funcionario inferior para la realización de la visita al predio fue acatada y que las resultas de la misma sirvieron precisamente al funcionario encargado del proceso para decretar su inicio, con base en las normas vigentes en su momento . Es evidente pues que la orden sin firma cumplió su propósito tanto frente al funcionario comisionado para la realización de la diligencia, como frente al propio emisor del auto, pues este inició el proceso de extinción del dominio, y con ello cumplió el propósito material de un auto de esa naturaleza, haciendo en este caso en concreto que la falta de firma fuera inocua. Siendo esto así, una decisión de anulación de todo el proceso de administrativo de extinción del dominio con base en la falta de una firma de un auto que finalmente cumplió su propósito aparece como desproporcionada y afectada de un exceso de formalismo, inaceptable de acuerdo con las normas legales y jurisprudenciales antes reseñadas. Cabe anotar igualmente que aceptar esta interpretación de los hechos, reconociendo que el propósito material de la expedición del auto se cumplió, en manera alguna desconoce los derechos de las partes del proceso de extinción de dominio.

Para reforzar lo anterior es necesario destacar que así se admitiera, en gracia de discusión, que se presentó alguna irregularidad inicial por la falta de la firma del funcionario superior del auto que ordenaba la visita, al haber este proferido el acto administrativo por medio del cual dio inicio formal al proceso de extinción del dominio -basándose precisamente en la visita producto de esa orden sin firma- convalidó con su actuación la orden inicial, con lo cual se evidencia que a pesar de la falta de la rúbrica, el contenido del mismo se ejecutó y realizó.

Frente a la situación antes expuesta, es conveniente traer a colación una cita muy pertinente al caso, contenida en sentencia T – 268 de 2010:

"...si la falta de firma del juez no es motivo de nulidad o inexistencia de los actos procesales, con mayor razón, el incumplimiento de tal formalidad por parte de otras personas que intervinieron en las diligencias, debe entenderse como una simple irregularidad que para nada afecta la autenticidad, validez y fuerza probatoria de las mismas'. (septiembre 2 de 1986, M. P. Dr. Luís Enrique Aldana Rozo)"

Esta circunstancia fue considerada en la sentencia que se comenta como propia de la configuración de un defecto sustantivo por exceso ritual manifiesto. Al respecto conviene traer a colación lo dicho por esta Corte en reciente sentencia T-637 de 2010:

De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto se presenta cuando un funcionario utiliza o concibe los procedimientos como un obstáculo para la eficacia del derecho

sustancial y por esta vía, sus actuaciones devienen en una verdadera denegación de justicia.

La Corte se ha referido al defecto por exceso ritual en eventos en los cuales el juzgador incurre en una vulneración del mandato de dar prevalencia al derecho sustancial, o del derecho al acceso a la administración de justicia por (i) dejar de inaplicar disposiciones procesales que se oponen a la vigencia de derechos constitucionales en un caso concreto; (ii) exigir el cumplimiento de requisitos formales de forma irreflexiva, aunque en determinadas circunstancias puedan constituir cargas imposibles de cumplir para las partes, siempre que esa situación se encuentre comprobada; o (iii), incurrir en un rigorismo procedimental en la apreciación de las pruebas .

[...]

En síntesis, el defecto procedimental por exceso ritual manifiesto se presenta porque el juez no acata el mandato de dar prevalencia al derecho sustancial, situación que lo lleva a denegar o vulnerar el derecho al acceso a la administración de justicia.

Las anteriores consideraciones llevan entonces a que la Corte, en ejercicio de "la función que constitucional y legalmente tiene la administración de justicia [... de ...] darle prevalencia, en todas sus actuaciones, al derecho sustancial (art. 228, C.P.), y la [de] "hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades" consagrados en la Constitución y la ley (artículo 1, Ley Estatutaria de Administración de Justicia)" , considere necesario inaplicar para el caso concreto la Resolución 346 de 2010, por medio del cual se declaró la nulidad del proceso administrativo de extinción del derecho de dominio y de los actos que se derivaron de tal declaración, como la decisión de parte del INCODER de abril de 2010, en la que ordena nuevamente el inicio de las diligencias previas al proceso de extinción de dominio de los Predios "las Pavas", "Peñalosa" y "Si Dios quiere" y el auto del 25 de mayo de 2010, por medio de la cual la Subgerencia de Tierras Rurales del INCODER dispone que se "abstiene de iniciar el proceso de extinción de dominio privado" de los predios mencionados, teniendo en cuenta que luego de la visita preliminar se constató que los predios se encuentran "poseídos por los actuales titulares del derecho de dominio quienes lo explotan con cultivos de palma aceitera y ganadería..".., por hacerse incurrido en el defecto de exceso ritual manifiesto en su contenido.

Por lo anterior, deben considerarse válidos y vigentes en el presente caso, los actos cobijados por la declaración de nulidad, en especial la visita preliminar adelantada los días los días 20, 21, 22 y 23 de junio de 2006, y la Resolución 1473 del 11 de noviembre de 2008 emitida por el Director Ejecutivo de la UNAT que ordenó la apertura del proceso de extinción de dominio en contra de Jesús Emilio

Escobar Fernández, decisión confirmada luego de haber sido interpuesto recurso de reposición en su contra por parte de las sociedades titulares del derecho de dominio -Aportes San Isidro y CI Tequendama- y resuelto por el Subgerente de Tierras Rurales del INCODER a través de la Resolución 2266 del 5 de noviembre de 2009.

Así entonces, a pesar de que los actos administrativos dictados por el INCODER contenidos en las Resoluciones 346 del 23 de febrero de 2010 y 766 del 7 de abril de 2010 del Subgerente de Tierras, así como los actos administrativos del 28 de abril de 2010 y del 25 de mayo de 2010 del Director Técnico de Procesos Agrarios de la Subgerencia de Tierras, han sido demandados ante la jurisdicción contencioso administrativo en nulidad y restablecimiento del derecho, la Corte, advirtiendo un desconocimiento del principio de primacía del derecho sustancial sobre el procedimental, un desconocimiento del principio de aplicación de la justicia material y la posible afectación de los derechos de la población desplazada generados por el INCODER, ordenará su inaplicación, con el fin de que la administración culmine el proceso de extinción del derecho de dominio iniciado formalmente mediante Resolución 2266 del 5 de noviembre de 2009.

4.5. Consideraciones Finales

Como consecuencia de la presente sentencia y la determinación de inaplicar las decisiones que anularon el proceso de extinción del derecho de dominio, el INCODER debe retomar el proceso primitivo y concluirlo, cumpliendo todas las exigencias procesales aplicables al caso. Adicionalmente, la Sala considera necesario prevenir a las autoridades correspondientes, que durante el trámite de procesos de restitución de la posesión, sea judiciales o policivos, consagrados por los artículos 98 del Decreto 2303 de 1989 y 1° del Decreto 747 de 1992 respectivamente, deberán tener en cuenta que se encuentra en curso un procedimiento administrativo a cargo del INCODER; así, deberán dar aplicación a las prescripciones tendientes a amparar la posesión de acuerdo a los artículos 105 del Decreto 2303 de 1989 y 5 del Decreto 747 de 1992, a efecto de abstenerse de ordenar expulsar o desalojar a ocupantes de predios sometidos al procedimiento administrativo, de existir y hallarse probada alguna ocupación con anterioridad a la apertura de la investigación del proceso adelantado por el INCODER.

Por las razones expuestas, se revocará la sentencia proferida por el Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de Mompox, y en consecuencia se concederá el amparo al debido proceso y a los derechos a la vida digna y al trabajo del cual son titulares los campesinos representados por ASOCAB; se dejarán sin valor ni efecto las Resoluciones 001, 002 y 003 de 2009 a través de las cuales la Inspección de Policía de El Peñón decretó el desalojo de la comunidad "las Pavas"; se inaplicarán los actos administrativos 346 del 23 de febrero de 2010 y 766 del 7

de abril de 2010 del Subgerente de Tierras, al igual que los dictados el 28 de abril de 2010 y el 25 de mayo de 2010 del Director Técnico de Procesos Agrarios de la Subgerencia de Tierras del INCODER, por medio de los cuales se abstuvo de iniciar proceso de extinción de dominio sobre el mencionado predio.

En consecuencia, el INCODER, deberá retomar y continuar el proceso de extinción de dominio privado sobre los predios "Las Pavas", "Peñaloza" y "Si Dios quiere", teniendo en cuenta las decisiones y los parámetros adoptados en esta sentencia. Finalmente se ordenará al INCODER que continúe con el proceso de clarificación de tierras baldías de manera tal que pueda finiquitarse con la mayor celeridad posible, atendiendo en todo caso los términos preestablecidos para el proceso administrativo y el debido proceso tanto de las sociedades propietarias como de los campesinos accionantes.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero: LEVANTAR los términos suspendidos en el presente proceso de tutela.

Segundo: REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de Mompox, y en consecuencia CONCEDER el amparo al debido proceso y a los derechos a la vida digna y al trabajo del cual son titulares los campesinos ocupantes del predio Las Pavas, representados por ASOCAB.

Tercero: DECLARAR SIN VALOR NI EFECTO las Resoluciones 001, 002 y 003 de 2009 a través de las cuales la Inspección de Policía de El Peñón decretó el desalojo de la comunidad "las Pavas".

Cuarto: INAPLICAR los actos administrativos 346 del 23 de febrero de 2010 y 766 del 7 de abril de 2010 del Subgerente de Tierras, al igual que los dictados el 28 de abril de 2010 y el 25 de mayo de 2010 por el Director Técnico de Procesos Agrarios de la Subgerencia de Tierras del INCODER, por medio de los cuales se abstuvo de iniciar proceso de extinción de dominio sobre el mencionado predio. En consecuencia, el INCODER, deberá continuar el proceso de extinción de dominio privado sobre los predios "Las Pavas", "Peñaloza" y "Si Dios quiere", teniendo en cuenta las decisiones y los parámetros adoptados en esta sentencia, atendiendo en todo caso los términos preestablecidos para el proceso administrativo y el debido proceso tanto de las sociedades propietarias como de los campesinos accionantes.

(...)

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

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General