Sentencia T-037/22

PROCESO AGRARIO DE LANZAMIENTO POR OCUPACION DE HECHO-Vulneración del debido proceso por defecto fáctico

(…) la omisión del estudio de los argumentos esgrimidos por los accionantes sobre la calidad baldía de los predios invadidos, la negativa a la solicitud de practicar pruebas para identificar la naturaleza del predio invadido, y la insuficiente valoración de los planos aportados por los querellantes y de los que están anexos a los actos de adjudicación por falta de contrastación, evidencian que la inspectora de policía hizo una valoración inapropiada del acervo probatorio en la fase inicial del procedimiento en tanto circunscribió el caso a una perturbación de la propiedad privada sin establecer la naturaleza jurídica del bien en conflicto.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia por defecto procedimental

(…) la ausencia de identificación de los ocupantes en los trámites de desalojo, exigencia a la que la jurisprudencia se ha referido como la obligación de censar y caracterizar a la población objeto de la medida, constituye un defecto procedimental.

ACCION DE TUTELA TEMERARIA-Inexistencia para el caso

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Reiteración de jurisprudencia sobre requisitos generales y especiales de procedibilidad

PROCESO POLICIVO-Desalojo de predios/PROCESO AGRARIO DE LANZAMIENTO POR OCUPACION DE HECHO-Naturaleza y reglas

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA AUTORIDADES Y ACTUACIONES DE POLICÍA-Flexibilidad de requisitos generales de procedibilidad a favor de sujetos de especial protección constitucional o personas en circunstancias de debilidad manifiesta

DEFECTO FACTICO POR INDEBIDA VALORACION PROBATORIA-Configuración/DEFECTO FACTICO-Dimensión negativa y positiva

DEFECTO PROCEDIMENTAL ABSOLUTO-Configuración

LANZAMIENTO POR OCUPACION DE HECHO-Normatividad aplicable

BALDIOS-Concepto/BALDIOS-Naturaleza y finalidad/BALDIOS-Regulación Legal

PLAYONES COMUNALES-Naturaleza jurídica

(…) los playones comunales son bienes baldíos imprescriptibles e inalienables, ubicados al margen de los ríos en una faja paralela que se extiende hasta treinta (30) metros de ancho. Su dominio no puede ser objeto de adjudicación, y su administración está asignada a la autoridad agraria que deberá emitir los respectivos reglamentos de uso que de esas áreas pueden hacer campesinos y pescadores de escasos recursos en calidad de ocupantes.

PROCESO ESPECIAL AGRARIO DE DESLINDE-Marco normativo/PROCEDIMIENTO DE DESLINDE-Etapas del procedimiento administrativo Decreto 1465 de 2013

PROCESO ESPECIAL AGRARIO DE DESLINDE-Finalidad

(…), la definición del área baldía inadjudicable de playones que indefectiblemente existe al margen de los ríos, exige un ejercicio técnico desarrollado en el marco de un proceso agrario de deslinde que, para cada caso puntual, arroja resultados diferentes en atención a diversas variables que inciden en la expansión y contracción de las aguas por ser lo que determina el cauce permanente de los ríos a partir del cual se calcula el área aferente, o área de protección, no susceptible de propiedad privada.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION VULNERABLE EN MATERIA DE DESALOJO POR OCUPACION DE HECHO-Garantías mínimas del debido proceso que deben observarse en el maco de procedimientos civiles y de policía

Referencia: Expediente T-8.189.856

Asunto: Solicitud de Tutela interpuesta por la Asociación de Campesinos Agropecuarios y Pescadores, Recuperadores de los Playones del Rio Lebrija -ASOCAPRILES-, contra la Inspectora de Policía Rural de San Rafael de Lebrija y el Municipio de Rio Negro, Santander

Magistrado sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá D.C., siete (7) de febrero de dos mil veintidós (2022)

La Sala Cuarta de Revisión, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente sentencia al revisar la proferida el 24 de marzo de 2021 por el Juzgado 4 Civil del Circuito de Bucaramanga, mediante la cual revocó la proferida el 5 de marzo de 2021 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Rio Negro, Santander, que declaró la carencia actual de objeto por hecho superado, y en su lugar, negó por improcedente la solicitud de tutela de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

El 9 de febrero de 2021, el señor Jorge Emilio Niño España, actuando como apoderado de ASOCAPRILES, presentó solicitud de tutela contra la Inspectora de policía rural de San Rafael de Lebrija y el Municipio de Rio Negro, Santander, en procura de la protección de sus derechos fundamentales a la vida, al trabajo, a la familia, a la vivienda digna, a la salud, a la igualdad, a la dignidad humana, a los derechos fundamentales de la población desplazada, "en conexidad con los derechos a un nivel de vida adecuado, derecho a la soberanía alimentaria, lucha contra el cambio climático y conservación de la biodiversidad"1.

A su juicio, tales derechos fueron vulnerados con ocasión del trámite de lanzamiento por ocupación de hecho en el marco del cual se expidió la Resolución 033 de 23 de septiembre de 2020, mediante la cual se ordenó la entrega material del inmueble a los querellantes y el desalojo por parte de sus ocupantes.

En consecuencia, solicita que la Alcaldía Municipal de Rio Negro, Santander, y la Inspectora de policía rural del corregimiento de San Rafael de Lebrija, suspendan los "actos perturbadores" de los derechos que, conforme a lo reseñado, les estarían siendo vulnerados a los miembros de ASOCAPRILES con ocasión del proceso policivo de lanzamiento por

ocupación de hecho, y como medida provisional, que se suspenda la diligencia de desalojo programada mientras se resuelve la presente solicitud de tutela.

1. Hechos relevantes

Según lo dicho por los accionantes, el 4 de junio de 2015 un grupo de 43 familias campesinas y pescadoras víctimas de desplazamiento forzado y miembros de ASOCAPRILES, se asentó en playones comunales del río Lebrija y el complejo cenagoso de la ciénaga La Mejía, en la vereda La Muzanda del corregimiento de San Rafael del Municipio de Lebrija, Santander, terrenos que, según dicen, tienen la calidad de baldíos de la Nación y de los cuales fueron desplazados entre los años 2000 y 2002 como consecuencia del actuar de grupos armados ilegales2. Con motivo de la desmovilización de los grupos paramilitares, deciden retornar, pero al regresar encontraron que "terratenientes y ganaderos habían ampliado sus linderos hasta los playones, ciénagas desecadas por ellos" 3.

El 26 de junio de 2015, el señor Orlando Hernández Osorio, obrando como apoderado especial del señor Fernando Portilla Portuguez, quien a su vez actúa como apoderado de Jesús Antonio Rodríguez Sánchez, Flor Alba García Rivera y María Rosa Rodríguez García, en calidad de querellantes, promovió un proceso de lanzamiento por ocupación de hecho4 al considerar que los miembros de ASOCAPRILES habían invadido el predio "La Berraquera" o "Villa Rosita" de propiedad de sus representados, con la pretensión de que se ordene su desalojo y se garantice la recuperación material del inmueble5.

El 23 de septiembre de 2020, la Inspectora rural de policía de San Rafael de Lebrija, realizó la inspección ocular a la que se refieren los artículos 7, 8 y 9 del Decreto Ley 747 de 1992. Durante la diligencia, (i) la comunidad exigió el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad como medida de protección para las personas con mayor vulnerabilidad a contagiarse con el virus de Covid 19, pero en lugar de tomar medidas para el cumplimiento de dichos protocolos, la Inspectora decidió continuar con el trámite a pesar de que la comunidad les negó el ingreso a los predios. En consecuencia, no se realizó el censo y caracterización de las familias asentadas en las áreas en disputa que fuera solicitado por el personero municipal de Rio Negro y por el Procurador 24 judicial, ambiental y agrario, necesarios para ofrecer alternativas de reubicación a las familias en proceso de desalojo por

parte de la administración municipal6; (ii) “un supuesto perito aportado por la parte querellante sacó un mapa y mostró planos de la Finca la Berraquera que la comunidad no estaba en capacidad de interpretar y oponerse”7; (iii) la diligencia se practicó sin concederles la oportunidad para solicitar, presentar o controvertir pruebas, ni para ejercer su derecho a la defensa, además de que fue citada sin haber resuelto los recursos que se habían interpuesto contra la Resolución 031 de septiembre de 2020 que fijó fecha para la inspección ocular8; (iv) se incumplieron los requisitos técnicos necesarios para determinar si la comunidad efectivamente se encuentra en predios privados al no corroborar los linderos del denominado “La Berraquera” o “Villa Rosita”9. Al final de la diligencia, (v) la Inspectora de Policía Rural de San Rafael de Lebrija profirió la Resolución 033 de 23 de septiembre de 2020 mediante la cual “se ordena la acción de lanzamiento por ocupación de hecho y perturbación a la posesión de un predio rural de conformidad con el Decreto 747 de 1992” en el marco del proceso policivo 3784 de 26 de junio de 2015. La Sala entiende que dicha resolución y las actuaciones que se han adelantado para darle cumplimiento, configuran los “hechos perturbadores” que los accionantes consideran violatorios de sus derechos fundamentales10.

El 28 de enero de 2021 se notificó a los accionantes el Auto proferido el 20 de enero del mismo año, “por medio del cual la Inspección de Policía Rural del Corregimiento de San Rafael del Municipio de Rionegro, solicita de manera inmediata dar cumplimiento a la Resolución 033 de fecha 23 septiembre de 2020”.

1. Trámite procesal de instancia

Tras dirimirse un conflicto negativo de competencias, la solicitud de tutela correspondió por reparto al Juzgado Promiscuo Municipal de Rio Negro, Santander. En Auto notificado a las partes el 17 de febrero de 2021, además de la admisión, dispuso la vinculación del Procurador Judicial Ambiental y Agrario, el IGAC, el ICBF, la Agencia Nacional de Tierras (en adelante, ANT), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y los querellantes11.

1. Oposición de la Alcaldía de Rio Negro

Manifestó que el procedimiento policivo se adelanta con apego a la ley y respeto al debido proceso, teniendo en cuenta que (i) los propietarios del inmueble "presentaron los instrumentos públicos que por ley demuestran el título de propiedad de los querellantes"12; y (ii) los accionantes fueron debidamente notificados de los actos administrativos expedidos en desarrollo del proceso y no interpusieron recursos contra estos ni durante la diligencia de inspección ocular, como quedó plasmado en la Resolución 033 y registrado en un video oficial de la diligencia de inspección ocular celebrada el 23 de septiembre de 2020. Indicó que el censo y caracterización de la población no se ha podido realizar porque la comunidad no lo ha permitido, de manera que no le consta que de ella hagan parte víctimas de la violencia, y solicitó negar la medida de suspensión provisional toda vez que hay carencia actual de objeto por hecho superado en tanto la diligencia para efectuar el desalojo fue programada para el 1º de febrero de 2021 y reprogramada para el 10 de febrero del mismo año, mientras la solicitud de tutela fue interpuesta "17 de febrero de 2021 (sic)". Finalmente, advirtió que los accionantes ya habían promovido otra acción de tutela por los mismos hechos y entre las mismas partes, lo que implicaría un ejercicio temerario de la acción en tanto declararon, bajo la gravedad de juramento, que no se había presentado solicitud similar ante otra autoridad13.

1. Intervención de los querellantes

Manifestaron que los accionantes han impedido de diversas maneras la realización del censo y caracterización de la población asentada en el predio "La Berraquera", y que por esa razón la Alcaldía Municipal de Rio Negro se vio obligada a suspender y reprogramar la diligencia de desalojo que estaba inicialmente prevista para el 10 de febrero de 202114, siendo presentada la tutela el 9 de febrero anterior, luego al no haberse realizado la diligencia que se pretendía evitar a través del amparo constitucional, no existe objeto sobre el cual decidir15. Agregó que la solicitud resulta temeraria porque en cuatro ocasiones anteriores las pretensiones han sido desestimadas.

1. Intervención del Personero municipal de Rio Negro, Santander

Declarándose respetuoso del derecho a la propiedad de los querellantes sobre el predio "La Berraquera", instó a que el desalojo sea comprensivo de la realidad de las familias ocupantes

y que en tal virtud se realice un censo con el fin de caracterizarlos para poder brindarles la oferta estatal disponible y no agravar su situación en los términos de la Sentencia T-527 de 2011 de la Corte Constitucional. Por consiguiente, “es importante que se garanticen de manera total los derechos de las personas objeto de la decisión administrativa de desalojo; los cuales están en riesgo si no se realiza una caracterización completa, tranquila y pacífica que permita identificar la población que vive en este lugar, lo que conllevaría a una violación a los derechos humanos si no se ofrece una oferta institucional acorde a sus necesidades”16.

1. Intervención del Procurador 24 Judicial II Ambiental y Agrario de Santander

Manifestó no oponerse a la aplicación de la ley que le confiere a los dueños del predio supuestamente invadido el derecho a obtener su restitución material, pero instó a la administración municipal a realizar el procedimiento con respeto al debido proceso, lo cual implica: (i) que el funcionario a cargo del procedimiento tenga plenamente identificado el inmueble de tal manera que se coteje que el presunto bien invadido corresponda con el título traslaticio de dominio sobre el cual se perturbó la posesión por los presuntos invasores; (ii) que se tenga plena certeza frente a la naturaleza jurídica del inmueble; (iii) que se realice el respectivo censo y caracterización de la población objeto del desalojo evitando la intervención de la fuerza pública; y (iv) que se cuente con un plan de contingencia acorde con las necesidades de los desalojados con una ruta efectiva para la protección de los derechos de las víctimas de la violencia17.

1. Intervención de la ANT

Informó que el 25 de junio de 2020, ASOCAPRILES solicitó iniciar las actuaciones administrativas para la delimitación y deslinde de las tierras de la Nación comprendidas en el complejo cenagoso ubicado en la vereda La Salina, corregimiento de San Rafael, jurisdicción del Municipio de Rio Negro, Santander, pero que, a la fecha, no había sido posible identificar ni espacializar los terrenos porque los solicitantes no aportaron los planos ni las coordenadas para facilitar dicha labor18.

No obstante lo anterior, en otra comunicación informó que “ni el poderdante, ni la Asociación de Campesinos Agropecuarios y Pescadores, Recuperadores de los Playones del Rio Lebrija ASOCAPRILES ha elevado petición alguna a esta entidad, ni se evidencia que tenga trámite alguno pendiente19”. Explicó que, en todo caso, no tiene competencia para dar cumplimiento a las pretensiones del accionante por no hacer parte del proceso policivo, y que la solicitud de tutela no cumple con el requisito de subsidiaridad teniendo en cuenta que el accionante no acudió a la ANT antes de iniciar la acción constitucional.

1. Decisiones judiciales objeto de revisión

Primera instancia

Mediante Sentencia de 5 de marzo de 2021, el Juzgado Promiscuo Municipal de Rionegro, Santander, declaró la carencia actual de objeto por hecho superado pues, en su criterio, la diligencia de desalojo no se realizó en la fecha señalada y la solicitud de tutela tenía por objeto, evitar, justamente, esa diligencia. En ese orden de ideas, al no existir un desalojo que suspender, en tanto el que se había programado no se realizó, no hay objeto alguno sobre el cual pronunciarse20. No obstante lo anterior, exhortó a la Alcaldía Municipal de Rio Negro a realizar la caracterización de la población asentada en la finca “La Berraquera” previo a la ejecución del desalojo.

La impugnación

Maritza Castellanos Guzmán, en calidad de apoderada de la Defensoría del Pueblo, regional Santander, impugnó la decisión. Sostuvo que la razón por la cual no se llevó a cabo la diligencia de desalojo programada para el 10 de febrero de 2021 obedece al desorden administrativo y no a un interés de la entidad territorial por garantizar los derechos fundamentales de la comunidad, y que, ante la inminencia de la diligencia de desalojo, la vulneración de derechos continúa en tanto no se ha efectuado el plan de contingencia ni la caracterización de la población21 necesarias para proceder al desalojo.

Segunda instancia

En Sentencia de 24 de marzo de 2021, el Juzgado 4º Civil del Circuito de Bucaramanga

revocó el fallo porque la no realización de la diligencia era atribuible a razones administrativas de manera que no podía alegarse la carencia actual de objeto en tanto la amenaza de desalojo sigue latente, no obstante lo cual, negó el amparo por incumplir el requisito de subsidiaridad en tanto la decisión adoptada en la Resolución 033 de 2020 no fue objeto de recurso alguno por parte del accionante22.

1. Actuaciones adelantadas en sede de revisión

El asunto llegó a la Corte Constitucional en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, fue escogido para revisión por la Sala Número Seis de Selección de Tutelas de esta Corporación mediante Auto de 29 de junio de 2021, y remitida al magistrado sustanciador el 15 de julio de 2021 para el correspondiente trámite de revisión.

Mediante Auto de 9 de agosto de 2021, la sala cuarta de revisión resolvió:

PRIMERO. Por conducto de la Secretaría General, ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Rio Negro, Santander, y a la Inspección de Policía Rural de San Rafael de Lebrija, SUSPENDER la realización de la diligencia de desalojo ordenada en la Resolución 033 de 2020 y autos posteriores, hasta que la Corte Constitucional emita el fallo correspondiente.

SEGUNDO. Por conducto de la Secretaría General, SOLICITAR a la Alcaldía Municipal de Rio Negro- Santander, que dentro de los siete (7) días siguientes a la notificación del presente Auto, remita a esta Corporación: a) Las pruebas documentales que remitió al Juzgado Promiscuo Municipal de Río Negro dentro de este proceso. b) El expediente contentivo del trámite policivo de lanzamiento por ocupación de hecho de que trata este proveído, radicado con número 3784 de 26 de junio de 2015. c) Un informe sobre el estado actual de cumplimiento a lo ordenado en la Resolución 033 de 2020 y la situación actual en el inmueble objeto de controversia. d) Un informe detallado sobre el avance del censo de caracterización de la población asentada en el inmueble objeto de controversia, sugerido por el Personero Municipal y el Procurador 24 Judicial, Ambiental y Agrario. (…)

TERCERO. Por conducto de la Secretaría General, SOLICITAR a la Agencia Nacional de Tierras

-ANT, que dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación del presente Auto, actualice la información contenida en el memorando interno ANT Nro. 20213200026383 de fecha 22 de febrero de 2021, indicando: a) Si obtuvo la información requerida para la identificación de los inmuebles cuyo deslinde solicitó ASOCAPRILES, y si es suficiente para definir si el inmueble "La Berraquera" o "Villa Rosita" está ubicado en el área a deslindar. b) En el evento de no haberla obtenido, si ya realizó la visita de campo necesaria para obtenerla o para qué fecha la tiene programada. c) El estado actual del trámite de deslinde referido. (…)

CUARTO. Por conducto de la Secretaría General, SOLICITAR al señor Jorge Emilio Niño España, en calidad de apoderado de ASOCAPRILES que, dentro de los siete (7) días siguientes a la notificación del presente Auto, remita a esta Corporación el poder que le acredita para actuar en representación de la referida asociación, y las pruebas que estime pertinentes para poder acreditar que las 43 familias asentadas en el predio en disputa tienen la calidad de campesinos y/o de víctimas de desplazamiento forzado, incluyendo sus nombres y números de identificación, distinguiendo a los niños, mujeres en estado de gestación, adultos mayores y otras personas de especial protección. (…)

QUINTO. VINCULAR a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a la Víctimas -UARIV con el fin de que dentro de los siete (7) días siguientes a la notificación del presente Auto, informe si los miembros de ASOCAPRILES están registrados en el Registro Único de Víctimas -RUV y si han accedido a la oferta institucional del Estado. Para ello habrá de solicitar la información detallada al apoderado de la Asociación o a la Alcaldía en caso de que ésta ya haya realizado el censo de caracterización sugerido por la Personería y la Procuraduría. (…)

1. Respuestas al auto de pruebas23

Pruebas aportadas por la Alcaldía Municipal de Río Negro, Santander

Remitió un desordenado expediente contentivo del trámite policivo de lanzamiento por ocupación de hecho, el documento técnico jurídico que sirvió a la Inspectora de policía para probar la propiedad de los querellantes sobre el inmueble supuestamente invadido24, dos fallos de tutela de primera y segunda instancia con ocasión del procedimiento policivo, un documento contentivo del plan de contingencia y actuaciones desarrolladas en cumplimiento

de la Resolución 033 de 23 de septiembre de 2020, un archivo de Excel con la información de las familias y personas que supuestamente se encuentran invadiendo la finca “La Berraquera” o “Villa Rosita”, registro fotográfico de la diligencia de caracterización, listado de asistencia a dicha diligencia, la documentación que acredita al alcalde de Rio Negro como tal, y el informe requerido frente a los avances en el proceso de caracterización de la población ocupante.

Sin embargo (i) no remitió copia del recurso de reposición que interpuso el apoderado de ASOCAPRILES contra el Auto de 30 de julio de 2020, mediante el cual se fijó el 23 de septiembre siguiente como fecha para la diligencia de inspección ocular; (ii) no remitió la Resolución 033 de 23 de septiembre de 2020; y (iii) en el informe requerido frente a los avances en el proceso de caracterización de la población ocupante, no identificó las actividades pendientes para finalizar el censo y caracterización necesarios para poder proceder al desalojo.

Pruebas aportadas por ASOCAPRILES

Remitió 17 capturas de pantalla en las que se observan consultas al sistema del Registro Único de Víctimas donde consta que tienen dicha calidad: Jairo Pérez Ballena, Edicta Pacheco Luna, Emilse Quintero Cáceres, Erika Galvis, Evaristo Alvarado Olano, Jenith Oliveros Vides, Jenny Viviana Peñaranda, Jesús Alberto Robles Angarita, Jhon Keiler Lozano Pacheco, José Evelio Chinchilla, Luis Lozano Vergel, Luz Denis Pontón Acosta, Marisela Ronderos Oliveros, Narcisa Hernández García, Onaidis Rangel Viloria, Tulio Cesar Sandoval González, y Yesika Paola Bonilla Moreno.

Adjuntó certificaciones emitidas por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional- Acción Social25, y la UARIV donde consta que se encuentran en el Registro Único de Población Desplazada: Narcisa Hernández García, Amado Quintero y su núcleo familiar compuesto por 15 personas, Diana Isabel González Soto y su núcleo familiar compuesto por 2 personas, Jenith Oliveros Vides y su núcleo familiar compuesto por 14 personas, Maricela Ronderos Oliveros y su núcleo familiar compuesto por 2 personas, Zunilda Galvis Oliveros y su núcleo familiar compuesto por 7 personas, Carmen Hernández Aguilar y su núcleo familiar compuesto por 4 personas; y un certificado expedido por el INCODER en el que consta que la señora Edicta Pacheco Luna se postuló para recibir un subsidio de tierras

de parte de la entidad.

Aportó certificados de (i) la Comisión de Interlocución del Sur de Bolívar, Centro y Sur del Cesar, Sur del Magdalena y Procesos de los Santanderes; (ii) el Congreso de los Pueblos; (iii) la Asociación Nacional Campesina Coordinador Nacional Agrario de Colombia; (iv) el vicepresidente de ASOCAPRILES; y (v) la Corporación Desarrollo y Paz del Magdalena Medio "CDPMM", en los que hacen constar que ASOCAPRILES es una asociación de campesinos y pescadores víctimas de la violencia.

Finalmente, anexó el listado de los miembros de ASOCAPRILES y sus familias, en el que se registran un total de 179 personas, y el poder conferido a Jorge Emilio Niño España para representar a la asociación en esta solicitud de tutela.

Pruebas aportadas por la ANT

Remitió copia de la respuesta que el 29 de marzo de 2021 dio a Jorge Emilio Niño España, apoderado de ASOCAPRILES, en la cual informa los avances de la identificación predial solicitada el 25 de junio de 2020 dentro del proceso agrario de deslinde promovido por la asociación. Informó que en la zona no se encontró un cuerpo de agua denominado "Ciénaga de Margoth", pero hay 12 folios de matrícula inmobiliaria que se traslapan con dos cuerpos de agua denominados "Ciénaga la Salina" y "Ciénaga Los Ruchos".

En la cartografía básica del IGAC, identificó una zona denominada "La Berraquera" que coincide con el nombre del predio indagado, en la que hay 14 polígonos dos de los cuales concuerdan con los nombres de los querellantes: Jesús Rodríguez (Predio No. 68615000200100042000) y Gabriel Díaz (Predios Nos. 68615000200090030000; 68615000200090029000)26. En todo caso, solicitó indicar las coordenadas del predio "La Berraquera", el plano topográfico, las escrituras públicas, y cualquier otra información que permita su identificación plena.

Informó que "a la fecha no se tiene programada visita a campo en razón a que esta, de ser necesaria, se realizará en el marco de la primera parte de la fase administrativa del Procedimiento Único contemplado en el Decreto Ley 902 de 2017, etapa a la cual no se ha dado inicio debido a las complicaciones de geoespacializar los terrenos objeto de la actuación27".

Y respecto al estado actual del proceso agrario de deslinde solicitado por ASOCAPRILES, informó que "[T]eniendo en cuenta la ampliación del Informe de Identificación Predial (IDP), con fecha del 24 de agosto del 2021, esta Subdirección procederá a elaborar el Documento Preliminar de Análisis Predial (DPAP) del que trata el artículo 4 de la Resolución 3234 de 2018 de la ANT28".

Mediante Auto de 30 de septiembre de 2021 se requirió al Alcalde Municipal de Rio Negro, Santander, para que aportara al expediente (i) copia de la respuesta al recurso de reposición interpuesto por el apoderado de ASOCAPRILES contra el Auto de 30 de julio de 2020 que ordenó la práctica de la diligencia de inspección ocular; (ii) copia de la Resolución 033 de 23 de septiembre de 2020; y (iii) copia de las supuestas solicitudes de tutela que contra las mismas partes y con las mismas pretensiones ya habían sido promovidas con anterioridad. Además, se ordenó "SUSPENDER los términos del presente expediente de tutela de conformidad con lo dispuesto en el artículo 64 del Acuerdo 02 de 2015. Lo anterior, hasta que haya sido recibido y valorado debidamente el acervo probatorio y máximo por el término consagrado en la misma disposición".

1. Respuesta al Auto que reiteró el aporte de pruebas

Mediante informe secretarial de 19 de octubre de 2021, se dejó constancia de que, vencido el término otorgado a la Alcaldía Municipal de Rio Negro, Santander, para aportar las pruebas faltantes, no se recibió respuesta alguna.

1. Requerimiento para aportar pruebas

Mediante Auto de 29 de octubre de 2021, la Sala requirió "por tercera vez a la Alcaldía Municipal de Rio Negro, Santander29, para que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente Auto, remita a esta Corporación: (i) copia de la Resolución 033 de 23 de septiembre de 2020; (ii) copia del recurso interpuesto por los accionantes contra el auto de 30 de julio de 2020 que ordenó la diligencia celebrada ese día,

y su respectiva respuesta; y, (iii) copia de la solicitud de tutela presentada por los accionantes contra la Inspección de Policía Rural de San Rafael de Lebrija y la Alcaldía Municipal de Rio Negro Santander, resuelta el 21 de octubre de 2020 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Rio Negro en primera instancia, y el 27 de noviembre de 2020 por el Juzgado Noveno Civil del Circuito de Bucaramanga en segunda instancia (…)".

1. Respuesta al último requerimiento

Mediante informe secretarial de 17 de noviembre de 2021, se indicó al Despacho que la alcaldía requerida aportó pruebas que ya reposaban en el expediente, y no aportó las expresamente requeridas en el Auto de 29 de octubre de 2021.

I. CONSIDERACIONES

1. Competencia

1. La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones de tutela proferidas dentro del proceso de tutela de la referencia, con fundamento en el inciso segundo del artículo 86 y numeral 9 del artículo 241 de la Constitución Política, y los artículos 31 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

1. Problema Jurídico

1. Los accionantes alegan la vulneración de sus derechos fundamentales a la vida, al trabajo, a la familia, a la vivienda digna, a la salud, a la igualdad, a la dignidad humana, a los

derechos fundamentales de la población desplazada, “en conexidad con los derechos a un nivel de vida adecuado, derecho a la soberanía alimentaria, lucha contra el cambio climático y conservación de la biodiversidad”30, presuntamente vulnerados con ocasión del trámite de lanzamiento por ocupación de hecho iniciado en su contra en el marco del cual se expidió la Resolución 033 de 23 de septiembre de 2020 que ordenó la entrega material del inmueble a los querellantes y el desalojo por parte de sus ocupantes. Al efecto, sostienen que durante el trámite del procedimiento (i) no les ha sido permitido solicitar, presentar o controvertir pruebas; (ii) la inspección ocular no cumplió los requisitos técnicos necesarios para determinar si la comunidad efectivamente se encuentra en predios privados al no corroborar los linderos del predio denominado “La Berraquera” o “Villa Rosita”; y (iii) no se ha realizado el censo y caracterización necesarios a efectos de ofrecerles opciones de reubicación a las que tendrían derecho en su calidad de sujetos de especial protección por ser víctimas de la violencia.

1. Las diferentes acusaciones contra la actuación de las autoridades municipales durante el trámite del proceso policivo permiten a la Sala entender que la supuesta vulneración de los derechos que expresamente alegan que les han sido desconocidos, es consecuencia de la aparente vulneración del derecho al debido proceso aún sin que hubieren solicitado su directa protección. Por tanto, le corresponde a la Sala determinar si el derecho al debido proceso y, consecuencialmente, los derechos a la vida, al trabajo, a la familia, a la vivienda digna, a la salud, a la igualdad y a la dignidad humana, les fueron vulnerados por las autoridades accionadas con ocasión del trámite de dicho procedimiento.

1. Previo al examen del problema jurídico descrito, la Sala explicará las razones por las que en este caso se descartará la acusación de temeridad (3), y pasará a demostrar que se encuentran satisfechos los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela (4). Para resolver el fondo del asunto, explicará en qué consiste el proceso de lanzamiento por ocupación de hecho regulado en el Decreto 747 de 1992 (5), la naturaleza jurídica de los playones comunales (6), los reglamentos de uso de baldíos inadjudicables (7), el proceso agrario de deslinde (8), para finalmente analizar la forma en la que se desarrolló el

procedimiento policivo en el caso concreto, con el fin de demostrar que con la expedición de la Resolución 033 de 23 de septiembre de 2020 de la Inspección de policía rural de San Rafael de Lebrija y con las actuaciones adelantadas para su cumplimiento, se violaron el derecho al debido proceso y los demás derechos reclamados por los accionantes (9).

1. La acusación de temeridad

1. En la respuesta a la solicitud de tutela, la alcaldía accionada manifestó que resultaba temeraria por cuanto ASOCAPRILES ya había realizado la misma solicitud con las mismas pretensiones contra las mismas autoridades y con base en “mismos o similares hechos32”. Para probarlo, dijo anexar “copia de las tutelas conocidas por el Juzgado Promiscuo Municipal de Rio Negro – Santander con radicado 68815-40-89-002-2020-00041-00 y la otra acción de tutela con radicado 686154089002-2020-00041-01”33. No obstante lo anterior, habida cuenta de que los anexos anunciados no fueron aportados y resultaban necesarios para determinar la configuración de la alegada temeridad34, mediante Autos de 9 de agosto y 30 de septiembre de 2021, la Sala ordenó nuevamente su aporte, sin éxito. En consecuencia, no es posible comparar las solicitudes de tutela.

1. Ahora, de lo consignado en los fallos de tutela aportados al expediente y proferidos con ocasión de la primera solicitud, se tiene que ASOCAPRILES alegó la violación de su debido proceso por las siguientes razones:

1) La Inspectora de policía rural de San Rafael de Lebrija profirió el Auto de 30 de julio de 2020 por medio del cual declaró la nulidad de todo lo actuado por no haber notificado, en debida forma, la admisión del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho a la procuraduría agraria, como lo ordena el artículo 7 del Decreto 747 de 1992, a pesar de lo cual, en el mismo escrito, ordenó la realización de la inspección ocular que tuvo lugar el 23 de septiembre de 2020. En opinión de los accionantes, se vulneró su debido proceso al

declarar nulo el proceso, pero fijar fecha para la realización de la siguiente etapa sin notificar al procurador y, por ende, sin sanear el vicio de nulidad que había advertido35. En la solicitud de tutela que ahora se revisa, nada se dijo al respecto.

2) La Inspectora de Policía Rural al dar por probadas las afirmaciones hechas por el querellante durante la inspección ocular sin contrastarlas con lo dicho por los querellados, inaplicó los artículos 1, 3, 4 y 6 del Decreto 747 de 1992 que imponen (i) demostrar que el predio invadido ha sido explotado económicamente por los querellantes en los términos del artículo 2 de la Ley 4 de 1973, modificatorio del artículo 1º de la Ley 200 de 1936; (ii) solicitar la protección policiva del predio ocupado a más tardar dentro de los 15 días siguientes a la invasión; (iii) anexar prueba siquiera sumaria de los dos supuestos que se acaban de mencionar; y finalmente, (iv) indicar la ubicación del predio invadido y los linderos o señales que sirven para identificarlo claramente36. Respecto a los primeros tres reproches no existe identidad entre los hechos que motivaron los cargos formulados en la solicitud de tutela anterior y los que motivaron la que ahora se revisa, pues en esta no se observa ninguna queja frente a tales omisiones.

1. Ahora bien, en lo referido a la supuesta omisión de indicar la ubicación del predio invadido y los linderos o señales que sirven para identificarlo, surge la duda de si en desarrollo de la primera solicitud de tutela el apoderado de ASOCAPRILES esgrimió los mismos argumentos traídos en esta ocasión, referidos a la naturaleza baldía de los playones ocupados, y nada de la lectura de los dos fallos aportados permite aclarar la cuestión, pues el de primera instancia se centró en tutelar el debido proceso al considerar que la Alcaldía Municipal de Rio Negro, Santander, no podía delegar en la Inspección de policía su función de tramitar los procesos de lanzamiento por ocupación de hecho, y el de segunda instancia se centró en demostrar la improcedencia de la solicitud por incumplir el requisito de subsidiaridad. Dicha duda no es menor, si se tiene en cuenta que, en desarrollo de las primeras diligencias de lanzamiento realizadas en el año 2015, los líderes de la comunidad manifestaron a la Inspección de policía rural de San Rafael de Lebrija, su falta de competencia para adelantar el trámite de lanzamiento por ocupación de hecho porque el inmueble está ubicado en el municipio de San Martín, Cesar, y que, para evitar un conflicto de competencias, era necesaria la precisa georreferenciación y ubicación del predio “La Berraquera”37. Se ignora, por tanto, si la

solicitud de tutela que antecedió a la que ahora se revisa, al haber manifestado que el procedimiento policivo fue violatorio del debido proceso por no haber cumplido la obligación establecida en el artículo 6 del Decreto 747 de 1992 de indicar la ubicación del predio invadido, se refería a la ambigüedad en la precisa georreferenciación del inmueble, que en caso de encontrarse en San Martín, Cesar, no le permitiría a la Alcaldía de Rio Negro adelantar el trámite, o si en su lugar, se refería a la ausencia de delimitación de la propiedad pública de la privada y el área invadida superpuesta sobre estas.

1. Teniendo en cuenta que la Corte no obtuvo las pruebas en tres ocasiones solicitadas, cuyo aporte hubiera permitido esclarecer la duda arriba expuesta, descartará la acusación de temeridad de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 19 y 20 del Decreto 2591 de 199138, por lo que tampoco resulta procedente realizar el juicio de triple identidad39.

1. Requisitos generales y específicos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia

1. Debido a que los accionantes alegan que sus derechos han sido vulnerados por las autoridades municipales durante el trámite del proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho, dentro del cual se expidió la Resolución 033 de 23 de septiembre de 2020, se habrá de examinar el cumplimiento de los requisitos generales y específicos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, en tanto al haber sido expedida por la Inspectora de policía rural de San Rafael de Lebrija, en el marco de un proceso policivo encaminado a restaurar la posesión material de un inmueble invadido, la decisión que contiene es de carácter jurisdiccional40. Así lo ha sostenido esta Corporación, al "destacar que las decisiones que se adoptan en un proceso policivo, pese a ser proferidas por una autoridad administrativa, tienen el alcance de actuación judicial y sobre dicha determinación no procede acción judicial alguna ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (…). Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la finalidad de que no exista medio de control ante la jurisdicción de lo contencioso

administrativo, contra las decisiones de policía, es que las mismas tengan un efecto inmediato para evitar la perturbación del orden público”41.

1. De conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, es posible acudir a la acción de tutela para obtener la protección inmediata de los derechos fundamentales “cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública”. Sin embargo, con el fin de salvaguardar los principios de autonomía judicial y seguridad jurídica que podrían verse comprometidos en los casos de tutela contra decisiones jurisdiccionales, para esta Corporación, tal mecanismo de protección constitucional procede de manera excepcional siempre que se cumplan los estrictos requisitos generales y específicos que han sido señalados al efecto.

1. Así, para habilitar la viabilidad procesal del amparo, la acción de tutela debe satisfacer integralmente los siguientes requisitos generales de procedibilidad42: (i) relevancia constitucional43, esto es, que involucre la posible vulneración de derechos fundamentales del accionante; (ii) subsidiariedad, en el sentido de que se hubieren agotado los recursos ordinarios y extraordinarios al alcance del accionante dentro del proceso en que se profirió la providencia, excepto que, atendiendo a las circunstancias en que se encuentre, no sean eficaces, o que la tutela pretenda evitar la consumación de un perjuicio irremediable44; (iii) inmediatez, es decir que, atendiendo a las circunstancias del accionante, se interponga en un término razonable a partir del hecho que originó la vulneración; (iv) cuando se trate de una irregularidad procesal, que esta tenga incidencia en la decisión que se considera lesiva de los derechos fundamentales; (v) que el accionante identifique de forma razonable los yerros que generan la vulneración, y que estos hayan sido cuestionados dentro del proceso judicial, en cuanto ello hubiere sido posible; y (vi) que no se dirija contra una sentencia de tutela, salvo si existió fraude en su adopción45.

1. Además de los anteriores requisitos generales, es necesario acreditar46 que la autoridad judicial demandada vulneró en forma grave el derecho al debido proceso47 del accionante, a

tal punto que la decisión judicial resulta incompatible con la Constitución por incurrir en alguno de los siguientes defectos48 que la jurisprudencia constitucional denomina requisitos específicos de procedibilidad, a saber:

(ii) Defecto procedimental: se origina cuando la decisión judicial cuestionada se adoptó con desconocimiento del procedimiento establecido50.

(iii) Defecto fáctico: se configura cuando el juez carece de apoyo probatorio para la aplicación del supuesto legal en que se sustenta la decisión cuestionada, o cuando la valoración de la prueba fue absolutamente equivocada51.

(iv) Defecto material o sustantivo: ocurre cuando se decide con base en normas inexistentes, inconstitucionales o claramente inaplicables al caso concreto; cuando se presenta una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión52; o cuando se otorga a la norma jurídica un sentido y alcance que no tiene, entre otros supuestos.

(v) Error inducido: sucede cuando la decisión que vulnera los derechos fundamentales del accionante53 es producto de un engaño por parte de terceros.

(vi) Falta de motivación: implica el incumplimiento del deber de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de la decisión54.

(vii) Desconocimiento del precedente: se configura cuando el funcionario judicial desconoce la regla jurisprudencial establecida55 en la materia de que se trate, sin ofrecer un mínimo razonable de argumentación56.

(viii) Violación directa de la Constitución57: se estructura cuando la autoridad judicial le da a una disposición un alcance abiertamente contrario a la Carta Fundamental. Esta Corte ha indicado58 que se presenta violación directa de la Constitución cuando, desconociendo que, de acuerdo con su artículo 4 “la Constitución es norma de normas”, por lo que en caso de incompatibilidad entre ella y la ley u otra regla jurídica “se aplicarán las disposiciones superiores”59, el juez adopta, entre otros supuestos, una decisión que la desconoce60,

porque deja de aplicar una norma constitucional que resulta aplicable al caso concreto61, o desconoce valores, principios o reglas constitucionales que determinan la aplicación de la disposición legal al caso concreto. Se configura igualmente cuando se desconoce o altera el sentido y alcance de una regla fijada directamente por el constituyente.

1. Esta Corporación ha sido enfática en señalar que no toda irregularidad procesal o diferencia interpretativa configura una causal de procedibilidad de la acción62. Es necesario que los reproches alegados sean de tal magnitud que permitan desvirtuar la constitucionalidad de la decisión judicial objeto de tutela63. "No se trata entonces de un mecanismo que permita al juez constitucional ordenar la anulación de decisiones que no comparte o suplantar al juez ordinario en su tarea de interpretar el derecho legislado y evaluar las pruebas del caso. De lo que se trata es de un mecanismo excepcional, subsidiario y residual, para proteger los derechos fundamentales de quien, luego de haber pasado por un proceso judicial, se encuentra en condición de indefensión y que permite la aplicación uniforme y coherente –es decir segura y en condiciones de igualdad–, de los derechos fundamentales a los distintos ámbitos del derecho"64.

1. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala demostrará que la solicitud de tutela de la referencia satisface los requisitos generales y específicos exigidos, previa verificación de la existencia de legitimación en la causa de las partes.

1. Legitimación en la causa

1. Legitimación en la causa por activa. El artículo 86 Superior establece que la acción de tutela es un mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales. Por su parte, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, "por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política", dispone que dicha acción "podrá ser ejercida, en todo momento y

lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí mismo o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos".

1. Legitimación en la causa por pasiva. De conformidad con los artículos 86 de la Constitución Política y 5 del Decreto 2591 de 1991, la Inspectora de policía rural de San Rafael de Lebrija y la Alcaldía Municipal de Rio Negro son demandables a través de la acción constitucional, por ser las autoridades que, presuntamente, vulneraron el derecho al debido proceso de la comunidad asentada en los terrenos pretendidos por los querellantes durante el proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho66.

1. Examen de los requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencias judiciales en el caso concreto

1. La Sala encuentra que se reúnen todos los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales que han sido fijados por la jurisprudencia de esta Corporación.

1. Sobre la relevancia constitucional, la sentencia SU-573 de 2019 señaló que tiene tres finalidades: "(i) preservar la competencia y la independencia de los jueces de las jurisdicciones diferentes a la constitucional y, por tanto, evitar que la acción de tutela se utilice para discutir asuntos de mera legalidad; (ii) restringir el ejercicio de la acción de tutela a cuestiones de relevancia constitucional que afecten los derechos fundamentales y, finalmente, (iii) impedir que la acción de tutela se convierta en una instancia o recurso adicional para controvertir las decisiones de los jueces". Estos criterios fueron reiterados en la Sentencia SU-128 de 2021.

1. En el caso concreto se tiene que la controversia versa sobre un asunto constitucional y no meramente legal o económico; el debate jurídico gira en torno al alcance y goce de los derechos fundamentales al debido proceso, la vivienda digna, el trabajo y el mínimo vital; y la acción constitucional no está siendo utilizada como una instancia adicional. Al respecto, la Corte ha sostenido que “las actuaciones de desalojo, aunque se adelanten en el marco de procesos civiles o de policía para la protección de la propiedad o la tenencia de inmuebles, no se limitan a la protección de derechos reales, ni están desprovistos de relevancia constitucional. La existencia y el desarrollo de estos procedimientos están íntimamente relacionados con la legalidad, la seguridad jurídica, la protección de todas las personas en sus bienes como principal propósito de las autoridades públicas, el interés general, el acceso efectivo a la administración de justicia, la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. En efecto, la existencia de mecanismos de protección de los bienes de los asociados y de los bienes públicos, y su operatividad tiene una importancia mayúscula en la legitimidad del Estado y la construcción de la paz”67.

1. El requisito de inmediatez se encuentra satisfecho. Al respecto, resulta indispensable advertir que el análisis del cumplimiento del requisito de inmediatez tratándose de acciones de tutela contra decisiones de contenido jurisdiccional debe realizarse, por parte de los jueces, en aplicación del principio de razonabilidad en el entendido de que no se puede imponer un plazo máximo en tanto que ello supondría el desconocimiento de lo señalado en el artículo 86 de la Constitución que dispone que se trata de una acción que puede ejercerse “en todo momento”, pero tampoco puede promover el desconocimiento de la seguridad jurídica. Por tanto, la razonabilidad del tiempo transcurrido entre la decisión reprochada y el ejercicio de la acción será calificada por el juez constitucional en cada caso concreto.

1. En el caso que se estudia, la tutela se interpuso el 9 de febrero de 2021 con el fin de que se suspendiera la orden de desalojo contenida en el Auto de 20 de enero de 2021, dictada en cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución 033 de 23 de septiembre de 2020 que ordenó la entrega material del inmueble a los querellantes. Con independencia de que el término se

cuente desde la expedición de la Resolución 033 de 23 de septiembre de 2020 o del Auto de 20 de enero de 2021, al momento de la presentación de la solicitud no habían transcurrido los 6 meses que la jurisprudencia ha reconocido como un tiempo, en principio, razonable para interponerla.

1. Sobre el requisito de subsidiariedad, los artículos 86 superior y 6 del Decreto Ley 2591 de 1991 indican que la acción de tutela es procedente siempre que (i) no exista un medio alternativo de defensa judicial; (ii) aunque exista, este no sea idóneo y eficaz en las condiciones del caso concreto; o (iii) sea necesaria la intervención del juez constitucional para conjurar o evitar la consumación de un perjuicio irremediable en los derechos constitucionales. De acuerdo con lo anterior, la acción de tutela no sustituye las acciones ordinarias con que cuentan los particulares para defender sus intereses, y solo es viable hacer uso de ella, cuando dichas acciones, en caso de existir, no resulten efectivas o idóneas para la protección del derecho fundamental amenazado, de suerte que se acuda al juez constitucional de manera urgente para que adopte las medidas que permitan evitar tal vulneración, o cuando pese a existir mecanismos de defensa judicial idóneos, estos no impidan la consumación de un perjuicio irremediable, caso en el cual, las medidas adoptadas serán transitorias.

1. Ahora bien, la jurisprudencia constitucional también ha sostenido que el análisis del cumplimiento de los requisitos de procedencia de la acción de tutela debe realizarse de manera particular para cada caso concreto, pues aplicar una única regla de manera absoluta y sin considerar circunstancias especiales, podría llevar a desconocer situaciones específicas que justifiquen la inacción del solicitante. Lo anterior adquiere mayor relevancia, si la tutela tiene por objeto proteger los derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional. Al respecto, ha sido prolífica la jurisprudencia de esta Corporación que ha definido a los campesinos como sujetos de especial protección constitucional68, “atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los han afectado históricamente, de una parte, y, de la otra, a los cambios profundos que se están produciendo, tanto en materia de producción de alimentos, como en los usos y la explotación de los recursos naturales”69.

También lo son, las víctimas de la violencia70.

1. En el caso que ahora ocupa la atención de la Sala, el Juzgado 4º Civil del Circuito de Bucaramanga, en Sentencia de 24 de marzo de 2021, negó el amparo por incumplir el requisito de subsidiaridad en tanto la decisión adoptada en la Resolución 033 de 23 de septiembre de 2020 no fue objeto de recurso alguno por parte del accionante. La Sala encuentra que eso es cierto.

1. En efecto, de acuerdo con las disposiciones del Decreto 747 de 1992, la persona que explote económicamente un predio agrario, según el artículo 2° 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 medie su consentimiento expreso o tácito, u orden de autoridad competente, podrá solicitar al alcalde o funcionario en quien se haya delegado esta función, la protección de su predio con el objeto de que se restablezca y mantenga la situación que existía antes de la invasión (art. 1). La acción de protección policiva debe solicitarse dentro de los 15 días calendario siguientes al acto de invasión (art. 3). A la querella debe anexarse prueba siquiera sumaria de que el querellante ha venido explotando económicamente el predio y de que la invasión se inició dentro de los 15 días calendario anteriores a su presentación (art. 4), y el querellante deberá indicar la ubicación del predio invadido y los linderos o señales que sirven para identificarlo claramente (art. 6). En el auto en que se avoque conocimiento, se fijará fecha y hora para la práctica de la inspección ocular sobre el inmueble objeto de la querella con el fin de verificar los hechos que le sirvieron de fundamento (art. 7), y llegados el día y hora señalados para la práctica de la diligencia de inspección ocular, el funcionario de policía se trasladará al lugar de los hechos donde oirá a las partes por un máximo de 15 minutos, y recibirá y practicará las pruebas que considere conducentes para el esclarecimiento de los hechos (art. 8). Practicadas las pruebas pedidas por las partes y las que se decreten oficiosamente, el funcionario de conocimiento proferirá la decisión dentro de la misma diligencia de inspección ocular y restablecerá en el inmueble la situación que existía antes de la invasión (art. 9). Contra la providencia que profiera el alcalde o funcionario que haga sus veces, procede el recurso de reposición que será resuelto

en la misma audiencia, y en subsidio el de apelación ante el respectivo gobernador quien resolverá de plano (art. 10).

1. Mediante la Resolución 033 de 23 de septiembre de 2020, la inspectora de policía -en quien el alcalde delegó la función de protección del predio en disputa- ordenó la entrega material del inmueble a los querellantes y el desalojo por parte de sus ocupantes. Los miembros de ASOCAPRILES que asistieron a la diligencia, no interpusieron los recursos de reposición ni de apelación a los que tenían derecho. Su apoderado judicial no asistió a la diligencia, pero excusó la inacción de sus representados en que "(…) dicho proceso se tramita como de única instancia, en razón a la declaratoria de nulidad del artículo 7ª del Decreto 992 de 1930, que preveía el recurso de apelación en el proceso de Lanzamiento por ocupación de hecho ante el Gobernador del Departamento, por parte del Consejo de Estado", refiriendo una decisión del Consejo de Estado proferida el 19 de septiembre de 197571. Para la Sala, los argumentos esgrimidos por el apoderado de los accionantes no son de recibo en tanto la norma anulada era reglamentaria de la Ley 57 de 1905, mientras que la querella presentada en este asunto se rige por las disposiciones del Decreto 747 de 1992.

1. No obstante lo anterior, la ejecución de la orden de restitución material del bien, y el consecuente desalojo de sus ocupantes, les causaría un perjuicio irremediable en tanto implicaría privar a sujetos de especial protección constitucional de sus medios de subsistencia. Ello encuentra fundamento en las pruebas aportadas por el apoderado de ASOCAPRILES en sede de revisión, contentivas de certificados emitidos por varias organizaciones que aseguran que la referida asociación agrupa a campesinos víctimas de la violencia72 , sumado a las pruebas emanadas de registros oficiales como el Registro Único de Víctimas, el Registro Único de Población Desplazada y el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados, que permiten asegurar que, como mínimo, 19 personas de las 179 que integran ASOCAPRILES, tienen también la condición de víctimas de la violencia73. Se concluye entonces que la asociación está integrada tanto por víctimas de la violencia como por campesinos que derivan su sustento de los playones del río Lebrija, del pancoger y de "actividades agropecuarias, como la cría y levante de carneros, cerdos, aves de corral y

cultivos de frijol, yuca, plátano, ahuyama, melón, maíz, frutales entre otros”74. La Alcaldía Municipal de Rio Negro corroboró lo anterior cuando informó que en la zona en disputa hay asentadas 211 personas que corresponden a 68 núcleos familiares, de las cuales 45 personas están incluidas en el Registro Único de Víctimas75.

1. En consecuencia, aun cuando los accionantes no interpusieron los recursos que cabían contra la Resolución 033 de 23 de septiembre de 2020, y fue por dicha inacción que el juez de segunda instancia en sede de tutela resolvió que el requisito de subsidiariedad se encontraba insatisfecho, para la Sala resulta necesaria la intervención del juez constitucional con el fin de ofrecer un mecanismo transitorio de protección a los ocupantes mientras la autoridad agraria finaliza el proceso de deslinde por ellos solicitado, máxime cuando no existe certeza de que los terrenos ocupados tengan naturaleza privada como se explicará más adelante. Lo anterior, se insiste, porque al ser los accionantes sujetos de especial protección constitucional, algunos de ellos víctimas de desplazamiento forzado, de producirse el desalojo también se vulneraría su derecho a una vivienda digna.

1. Los accionantes identificaron de forma razonable los hechos que, desde su punto de vista causan la vulneración de sus derechos:

1) Haber practicado, la Inspectora de policía rural de San Rafael de Lebrija, la diligencia de inspección ocular en la que expidió la Resolución 033 de 23 de septiembre de 2020 que ordenó la entrega material del inmueble a los querellantes y el desalojo por parte de sus ocupantes, sin haber resuelto los recursos de reposición y en subsidio de apelación interpuestos contra el Auto de 30 de julio que ordenó la práctica de dicha diligencia76. Revisados por la Sala los recursos mencionados interpuestos contra el Auto de 30 de julio de 2020, se observa que ASOCAPRILES manifestó a la Inspección de policía rural de San Rafael de Lebrija que los predios sobre los cuales se desarrollaría el desalojo eran baldíos de la Nación77, como también lo hizo en desarrollo de la diligencia que finalmente se practicó el 23 de septiembre de 202078.

2) Haber practicado dicha inspección ocular sin cumplir las normas de bioseguridad y

distanciamiento social necesarias para evitar el contagio por Covid1979. La Sala encuentra que en la Resolución 033 de 23 de septiembre de 2020 se dejó constancia de los reparos formulados a ese propósito por los ocupantes, pero nada se consignó a propósito de los ajustes que realizaría.

3) Haber practicado la inspección ocular sin verificar que los predios ocupados corresponden a baldíos inadjudicables, y no haber dado a los querellados la oportunidad de interponer recursos80, pedir pruebas y controvertir los planos aportados por los querellantes81.

4) Haber expedido el Auto de 20 de enero de 2021 "[P]or medio del cual la Inspección de Policía Rural del Corregimiento de San Rafael Municipio de Rionegro, solicita de manera inmediata dar cumplimiento a la Resolución 033 de fecha 23 septiembre del año 2.020" en el que se programó fecha para el desalojo forzoso, sin que se hubiere cumplido con la obligación de realizar el censo y caracterización de la población ocupante del inmueble ni el plan de contingencia para prevenir, controlar y minimizar riesgos y garantizar asistencia y atención a la población víctima del conflicto armado, como medidas obligatorias previas al desalojo82.

1. Se observa, entonces, que los reparos fueron claramente formulados al interior del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho, y por ello, el requisito de procedencia que ahora se examina, también se encuentra satisfecho.

1. Finalmente, las decisiones cuestionadas no deciden solicitudes de tutela, sino que se trata de actos jurisdiccionales proferidos por la Inspectora de policía rural de San Rafael de Lebrija como delegada de la Alcaldía Municipal de Rio Negro, Santander.

1. Examen de los requisitos especiales de procedencia de la tutela contra providencias judiciales en el caso concreto

1. Sobre el defecto fáctico, esta Corporación ha sostenido que, la autonomía e independencia judicial implican el reconocimiento de amplias facultades para el análisis probatorio84. Sin embargo, estas facultades no son ilimitadas. Cuando el operador judicial "pretermite u omite la práctica o valoración de pruebas indiscutiblemente relevantes para resolver el respectivo asunto"85 provoca una visión distorsionada de la realidad, que, a su vez, afecta los derechos fundamentales, motivo por el cual se configura un defecto fáctico que habilita al juez constitucional para subsanar el error. En consecuencia, el fundamento del defecto fáctico obedece a la "necesidad de propiciar la adopción de sentencias ajustadas a la realidad, para contribuir a concretar los propósitos de lealtad y eficiencia en la administración de justicia, se requiere de providencias judiciales que se ajusten a las pruebas aportadas por los sujetos procesales y a las que se practicaron en el curso del proceso (…)"86.

1. Para ejercer una valoración probatoria respetuosa de nuestro ordenamiento jurídico el operador jurídico debe87: "(i) estar inspirado en el axioma de la sana crítica; (ii) atender necesariamente a criterios de objetividad, racionalidad, legalidad, motivación, entre otros; así como (iii) respetar la Constitución y la ley, pues "de lo contrario, la discrecionalidad judicial sería entendida como arbitrariedad, hipótesis en la cual se configuraría la causal por defecto fáctico y el juez de tutela podría revocar la providencia atacada"88. En contraste, no se puede realizar una valoración probatoria "desconociendo la obligación legal y constitucional de apreciarlas en su conjunto, verbi gracia, (a) ignorando la existencia de alguna, (b) omitiendo su valoración o (c) no dando por probado un hecho o circunstancia que del material probatorio emerge clara y objetivamente".

1. En la Sentencia SU-195 de 2012, reiterada en la SU-566 de 2015, se sistematizaron los anteriores supuestos en los siguientes escenarios:

“1. Defecto fáctico por la omisión en el decreto y la práctica de pruebas. Esta hipótesis se presenta cuando el funcionario judicial omite el decreto y la práctica de pruebas, lo cual tiene como consecuencia impedir la debida conducción al proceso de ciertos hechos que resultan indispensables para la solución del asunto jurídico debatido.

2. Defecto fáctico por la no valoración del acervo probatorio. Se presenta cuando el funcionario judicial, a pesar de que en el proceso existan elementos probatorios, omite considerarlos, no los advierte o simplemente no los tiene en cuenta para efectos de fundamentar la decisión respectiva, y en el caso concreto resulta evidente que, de haberse realizado su análisis y valoración, la solución del asunto jurídico debatido variaría sustancialmente.

3. Defecto fáctico por valoración defectuosa del material probatorio. Tal situación se advierte cuando el funcionario judicial, en contra de la evidencia probatoria, decide separarse por completo de los hechos debidamente probados y resolver a su arbitrio el asunto jurídico debatido; o cuando a pesar de existir pruebas ilícitas no se abstiene de excluirlas y con base en ellas fundamenta la decisión respectiva”.

1. Acorde con lo anterior, el defecto fáctico comporta dos dimensiones, una positiva y una negativa. La primera sucede cuando: (i) el juez valora y decide con base en pruebas ilícitas, por ser inconstitucionales o ilegales; (ii) fundamenta la decisión en una norma cuyos elementos fácticos no se encuentran probados, o (iii) decide con base en un elemento de juicio no conducente ni pertinente de acuerdo con el marco jurídico89. La segunda se presenta cuando, por ejemplo: (i) omite decretar y practicar pruebas pertinentes y conducentes, a pesar de estar constitucional y legalmente obligado a hacerlo90; (ii) deja de considerar elementos probatorios que constan en el proceso, porque los ignora o no los valora injustificadamente, desatendiendo una realidad probatoria determinante en la decisión91, como consecuencia de lo cual se da por no probado el hecho que emerge claramente de ellos; y (iii) no valora el material probatorio por imponer cargas

procedimentales excesivas imposibles de cumplir. Ahora bien, el juez, en su condición de director del proceso debe decidir si, conforme al marco jurídico aplicable, el material probatorio allegado por las partes y recaudado en el proceso resulta suficiente para adoptar una decisión de fondo, pues tampoco le es dado decretar pruebas que no sean pertinentes y conducentes, en detrimento de la economía y la celeridad procesal.

1. En suma, las diferencias que resulten de la sana valoración probatoria no comprenden un defecto fáctico, habida cuenta de que se parte del respeto por la autonomía judicial. La intervención del juez constitucional es excepcional por lo que sólo procede cuando (i) se vislumbre un error ostensible, flagrante, manifiesto e irrazonable en la valoración probatoria, que obedezca a un proceder caprichoso o incorrecto92; (ii) tenga la entidad suficiente para incidir, trascender o repercutir sustancialmente en la decisión93.

1. Por su parte, el defecto procedimental se configura cuando "(…) se da un desconocimiento absoluto de las formas del juicio porque el funcionario judicial sigue un trámite por completo ajeno al pertinente (desvía el cauce del asunto), o porque pretermite etapas o eventos sustanciales del procedimiento legalmente establecido, afectando el derecho de defensa y contradicción de una de las partes del proceso"94. Ello varía en cada procedimiento. Por ejemplo, en los trámites de desalojo durante los procesos de lanzamiento por ocupación de hecho, el criterio fundamental además de proteger la propiedad de los querellantes, es evitar que "haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos"95. Al respecto, la Corte ha sostenido que el proceso administrativo "debe articularse con la protección del derecho a la vivienda digna, máxime cuando se dirige contra grupos vulnerables"96. También ha dicho que, "de acuerdo con las observaciones número 4 de 1991 y 7 de 1997 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los Principios de Pinheiro, las autoridades deben, entre otros aspectos: '(a) garantizar el debido proceso, (b) consultar previamente a la comunidad afectada, (c) notificarla de la decisión de desalojo en un plazo suficiente y razonable, (d) suministrar a los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y a los fines que se destinarán las tierras o las viviendas; (e) estar presentes durante la diligencia; (f) identificar a todas las

personas que efectúen el desalojo; (g) no efectuar desalojos cuando haya muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; (h) ofrecer recursos jurídicos efectivos a los afectados; y (i) ofrecer asistencia jurídica a la comunidad para solicitar la garantía de sus derechos y, si es del caso, la reparación de los daños que les sean causados'"97; y "[C]uando los afectados no dispongan de recursos, el Estado deberá adoptar entonces todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas"98, según proceda de acuerdo con las especiales circunstancias de los ocupantes individualmente considerados, lo cual sólo es posible si se adelanta un proceso de censo y caracterización de la población.

1. El proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho

1. De acuerdo con el artículo 315.2 de la Constitución Política, a los alcaldes les corresponde conservar el orden público en su calidad de primera autoridad de policía del municipio. En uso de sus facultades, deberán dictar las medidas de orden público que consideren indispensables por intermedio del respectivo comandante de Policía, o de quien haga sus veces99.

1. Así las cosas, cuando una persona que explote económicamente un predio rural y 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 juez agrario que efectúe el lanzamiento del ocupante de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 393 del Código General del Proceso. Debido a que la jurisdicción agraria creada mediante el Decreto 2303 de 1989 para, entre otras, adelantar el proceso de lanzamiento por ocupación de hecho, nunca se implementó, fue necesario expedir el Decreto 747 de 1992 que estableció un procedimiento de lanzamiento por ocupación de hecho a cargo del alcalde o el funcionario en que este delegue para proteger la propiedad privada de las ocupaciones ilegales acudiendo, de ser necesario, al empleo de la

fuerza por parte de la autoridad de policía si el invasor se niega a restituir el inmueble, siempre y cuando la solicitud se eleve dentro de los 15 días siguientes a la invasión. El trámite ya se explicó ad supra al momento de abordar el cumplimiento del requisito de subsidiariedad en el caso concreto, no obstante lo cual, vale subrayar que las medidas policivas que dicten las autoridades de policía para la protección del predio en disputa serán provisionales y no constituyen obstáculo para la intervención del respectivo juez, pero se mantendrán mientras este no decida otra cosa.

1. El Código Civil adoptado mediante la Ley 84 de 1873, estableció en su artículo 674 que "[S]e llaman bienes de la Unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República", para después definir, en el artículo 675, que los bienes baldíos son "bienes de la Unión" constituidos por todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño. Con ello, el legislador estableció la definición de bienes baldíos a partir de una negación indefinida: la de tratarse de tierras que carecen de otro dueño.

1. Posteriormente, el artículo 878 de la Ley 106 del mismo año, señaló que:

"Se reputan baldíos y por consecuencia de propiedad nacional: 1. Las tierras incultas situadas en los territorios que administra la Nación; 2. Las márgenes de los ríos navegables no apropiadas a particulares con título legítimo; 3. Las costas desiertas de la República; 4. Las islas de uno u otro mar, dentro de la jurisdicción de ésta, que no estén ocupadas por poblaciones organizadas o por poblaciones particulares con justo título; 5. Las tierras incultas de las cordilleras y valles" (subrayado fuera de texto).

1. Tal regulación fue replicada en el artículo 45 de la Ley 110 de 1912100 según el cual "[S]e reputan baldíos, y, por consiguiente, de propiedad nacional (…): d) Las márgenes de los ríos navegables101, salvo el derecho que tengan los particulares por título traslaticio de dominio"102 (subrayado fuera de texto).

1. Por su parte, el artículo 83 del Decreto Ley 2811 de 1974, también vigente, determinó que

“Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescriptibles del Estado:

a.- El álveo o cauce natural de las corrientes;

b.- El lecho de los depósitos naturales de agua;

c.- La playas marítimas, fluviales y lacustres;

d.- Una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho” (subrayado fuera de texto).

1. A su turno, el artículo 84 dispuso que “[L]a adjudicación de un baldío no comprende la propiedad de aguas, cauces ni, en general, la de bienes a que se refiere el artículo anterior, que pertenecen al dominio público” (subrayado fuera de texto).

1. Ahora bien, el literal a) del artículo 3 de la Ley 135 de 1961 asignó al Instituto Colombiano de Reforma Agraria -INCORA103, la función de “a) Administrar a nombre del Estado las tierras baldías de propiedad nacional, adjudicarlas o constituir reservas y adelantar colonizaciones sobre ellas, de acuerdo con las normas vigentes y con las disposiciones de esta Ley. // Compete igualmente al Instituto, a nombre del Estado, ejercitar las acciones y tomar las medidas que correspondan conforme a las leyes en los casos de indebida apropiación de tierras baldías o incumplimiento de las condiciones bajo de las cuales fueron adjudicadas” (subrayado fuera de texto). En desarrollo de dicha norma se expidió el Decreto 2031 de 1988 que regula el proceso agrario de deslinde. El artículo 17 dispone:

“Los “playones o sabanas comunales” que se reservan por este Decreto no son adjudicables, a menos que circunstancias especiales de conveniencia social así lo determinen y previo concepto favorable de la Junta Directiva del Instituto, en cuyo caso la Gerencia General expedirá el respectivo reglamento.

Serán nulas las adjudicaciones de terrenos localizados dentro de los “playones o sabanas comunales” que se hagan con violación de las normas legales o reglamentarias que regulan la materia” (subrayado fuera de texto).

1. También definió que los playones comunales son “[L]os terrenos baldíos que periódicamente se inundan con las aguas de las ciénagas que los forman o con las de los ríos en sus avenidas, los cuales han venido siendo ocupados tradicionalmente y en forma común por los vecinos del lugar” y en similar sentido, definió los playones nacionales como “[L]os terrenos baldíos que periódicamente se inundan a consecuencia del mar de leva y de las avenidas de los ríos, lagos y lagunas”104.

1. Al respecto, el artículo 69 de la Ley 160 de 1994 disponía, sobre adjudicación de playones, que

“(…) Las islas, playones y madreviejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional sólo podrán adjudicarse a campesinos y pescadores de escasos recursos, en las extensiones y conforme a los reglamentos que sobre el particular expida la Junta Directiva del INCORA.

En igualdad de condiciones, se debe preferir a quienes sean campesinos o pescadores ocupantes.

En las sabanas y playones comunales que periódicamente se inunden a consecuencia de las avenidas de los ríos, lagunas o ciénagas, no se adelantarán programas de adquisición de tierras. En las reglamentaciones que dicte el Instituto sobre uso y manejo de las sabanas y

playones comunales, deberán determinarse las áreas que pueden ser objeto de ocupación individual, pero sólo para fines de explotación con cultivos de pancoger.

Los playones y sabanas comunales constituyen reserva territorial del Estado y son imprescriptibles. No podrán ser objeto de cerramientos que tiendan a impedir el aprovechamiento de dichas tierras por los vecinos del lugar (…)".

1. Aquel fue reglamentado por el Decreto 1465 de 2013, en cuyo artículo 4 define los playones comunales como "los terrenos baldíos que periódicamente se inundan con las aguas de las ciénagas que los forman, o con las avenidas de los ríos, los cuales han venido siendo ocupados tradicionalmente y en forma común por los vecinos del lugar". En todo caso, la adición introducida al artículo 69 de la Ley 160 de 1994 mediante el Decreto 19 de 2012, la derogatoria expresa contenida en el Decreto 902 de 2017, y la modificación realizada mediante la Ley 1900 de 2018, en nada cambiaron las previsiones recién transcritas relacionadas con los playones comunales.

1. Reglamentos de uso de baldíos inadjudicables

1. Existen tierras baldías que hacen parte de la reserva territorial del Estado y que, por razones de protección y conservación de los recursos naturales, el legislador les dio la categoría de baldíos no susceptibles de adjudicación, sobre los cuales no puede haber dominio particular ni siquiera otorgado por el mismo Estado en armonía con lo establecido en el artículo 63 superior.

1. Los playones comunales son inadjudicables aun cuando el artículo 69 de la Ley 160 de 1994 establece sobre ellos una prerrogativa a favor de los campesinos y pescadores de

escasos recursos105, permitiendo que los aprovechen “en las extensiones y conforme a los reglamentos que sobre el particular expida la Junta Directiva del INCORA”, a título de mera tenencia106. En el artículo 16 del Acuerdo 058 de 2018 expedido por la ANT, se dispone que “[L]a superficie de área máxima para el reglamento general de derechos de uso se establecerá con cálculos específicos sustentados en las calidades del suelo y de las actividades desarrolladas, además, de tener en cuenta las disposiciones sobre uso del suelo y ambientales, con el fin de promover un uso adecuado y racional de los recursos naturales”. Por su parte, el artículo 1º del Acuerdo 118 de 2020, modificatorio del Acuerdo 058 de 2018, también expedido por la ANT, tiene por objeto “reglamentar la administración y el otorgamiento de derechos de uso de los siguientes terrenos baldíos inadjudicables: 1. Las sabanas, y los playones comunales que periódicamente se inunden como consecuencia de las avenidas de los ríos, lagunas o ciénagas, conforme a lo señalado en el artículo 69 de la Ley 160 de 1994 (…)”. Así, los derechos de uso se asignan mediante acto administrativo expedido por la ANT, de manera individual o asociativa, de acuerdo con las condiciones técnicas, ambientales, económicas y sociales de cada territorio, siempre y cuando sean acordes al régimen de restricciones y prohibiciones definidas en los instrumentos de ordenamiento territorial vigentes.

1. Así las cosas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 160 de 1994 y los artículos 5, 6 y 7 del Acuerdo 058 de 2018 junto con las normas que los modifican, solo los campesinos y pescadores de escasos recursos, ocupantes de áreas de playones comunales, tienen derecho a permanecer en dichas áreas y obtener de parte de la ANT una autorización de aprovechamiento a través de acto administrativo que confiera derechos de uso, y reglamente el tipo de explotación permitido junto con las condiciones de la autorización.

1. Proceso Agrario de Deslinde

1. Los procesos agrarios pueden ser judiciales o administrativos dependiendo de cuál sea la autoridad encargada de resolverlos. Los casos referidos a disputas o relaciones entre el

Estado y los particulares que involucren predios baldíos o presuntamente baldíos y cuya resolución afecte su naturaleza, linderos o tenencia, se dirimen mediante los procesos administrativos especiales agrarios establecidos en los capítulos X y XI de la Ley 160 de 1994, con el fin de "asegurar tanto la protección de las tierras de la Nación y el acatamiento de la función social de la propiedad como la disponibilidad permanente de predios aptos para dar cumplimiento al mandato constitucional que impone al Estado el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios, en forma individual y asociativa"107.

1. Si bien el concepto de proceso agrario sigue plenamente vigente, su calificativo de "administrativo" ha sufrido variaciones, pues el procedimiento único de ordenamiento social de la propiedad a que se refiere el artículo 40 del Decreto 902 de 2017, modificó la concepción tradicional con base en la cual aquellos se resolvían mediante acto administrativo dictado por la autoridad agraria. Ahora inician en sede administrativa y finalizan en sede judicial, semejando el proceso de restitución de tierras despojadas en los que la autoridad administrativa sustancia el procedimiento y lleva sus pretensiones al juez para que sea este el que decida108.

1. Según el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, el proceso especial agrario de deslinde tiene por objeto "[D]elimitar las tierras de propiedad de la Nación de las de los particulares". Dicho proceso fue reglamentado en el artículo 41 del Decreto 1465 de 2013, a su vez incluido en el artículo 2.14.19.7.1. del Decreto 1071 de 2015 único reglamentario del sector administrativo agropecuario, pesquero y de desarrollo rural que se aplica en lo sustancial, debido a que el procedimiento está consignado en la Resolución 12096 de 2019, modificatoria de la Resolución 740 de 2017109 por medio de la cual se "se expide el Reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, el Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad y se dictan otras disposiciones", en desarrollo del Decreto 902 de 2017 que, en el artículo 58 indica que uno de los asuntos a tratar a través de dicho procedimiento es la "(…) 4. Clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994".

1. La existencia de bienes de uso público como los ríos presuponen el reconocimiento obligatorio de áreas de playones contiguas a éstos que, conforme a lo explicado líneas atrás, tienen el carácter de baldíos no adjudicables. Cuando colindan con una propiedad privada, de acuerdo con el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, es necesario demarcar los límites entre ambos mediante el proceso agrario de deslinde con el fin de establecer cuál parte es privada y cuál es de la Nación. En efecto, cuando el dominio particular sobre los bienes es obtenido mediante acto administrativo de adjudicación de baldíos proferido por la autoridad agraria, los títulos incluyen planos detallados que definen, entre otras cosas, los límites del bien adjudicado indicando las zonas de reserva y las áreas de protección de los cuerpos de agua que no quedan incluidas110 según lo dispuesto en el artículo 83 del Código nacional de recursos naturales renovables y de protección al medio ambiente, y lo estipulado en el artículo 19, numerales i) y j) del Decreto 2364 de 1994, compilado en el artículo 2.14.10.5.8. del Decreto 1071 de 2015111. Sin embargo, cuando la propiedad se obtiene mediante negocios jurídicos entre particulares sobre bienes privados, suele ocurrir que en la delimitación de linderos queden comprendidas áreas de baldíos inadjudicables pues rara vez dichos negocios se acuerdan con base en planos detallados. Naturalmente, como el negocio jurídico no puede imponerse sobre la ley, el proceso agrario de deslinde permite definir y trazar esos límites con el objeto de identificar las áreas no susceptibles de dominio privado.

1. En el marco de dicho proceso, el área inadjudicable se calcula a partir de la definición de la ronda hídrica. Esta última “comprende la faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho. Hace parte de la ronda hídrica el área de protección o conservación aferente112”. El cauce permanente de los ríos, definido como “la faja de terreno que ocupan los niveles máximos ordinarios de un cuerpo de agua sin producir desbordamiento de sus márgenes naturales113”, varía dependiendo de la estación del año, pues el agua se expande a su máximo nivel en invierno consecuencia natural del incremento de las lluvias, y se contrae en verano, por lo que la autoridad agraria acude al análisis multitemporal de imágenes satelitales que permiten ver el comportamiento del agua con el paso de los años en una misma fracción de terreno. En

consecuencia, la definición del área baldía inadjudicable de playones que indefectiblemente existe al margen de los ríos, exige un ejercicio técnico desarrollado en el marco de un proceso agrario de deslinde que, para cada caso puntual, arroja resultados diferentes en atención a diversas variables que inciden en la expansión y contracción de las aguas por ser lo que determina el cauce permanente de los ríos a partir del cual se calcula el área aferente, o área de protección, no susceptible de propiedad privada.

1. Caso concreto

1. Los accionantes solicitaron que “se suspendan los actos perturbadores a la vida, al trabajo, a la familia, a la vivienda digna, a la salud, a la igualdad, a la dignidad humana, a los derechos fundamentales de la población desplazada; en conexidad con los derechos a un nivel de vida adecuado, derecho a la soberanía alimentaria, lucha contra el cambio climático y conservación de la biodiversidad114, presuntamente vulnerados por la Inspectora de policía rural de San Rafael de Lebrija en quien la Alcaldía Municipal de Rio Negro, Santander, delegó el trámite de lanzamiento por ocupación de hecho iniciado por querella policiva instaurada por los propietarios de 19 inmuebles que conforman la Hacienda “La Berraquera” o “Villa Rosita”.

1. A pesar de que la solicitud de tutela tiene un encabezado ambiguo en tanto de manera abstracta solicita que cesen los “actos perturbadores” sin especificar concretamente a qué se refiere, de su lectura se advierte que los reparos de los miembros de ASOCAPRILES se dirigen contra (i) la Resolución 033 de 23 de septiembre de 2020, acto administrativo de carácter jurisdiccional proferido por la Inspectora de policía rural de San Rafael de Lebrija en el marco de la inspección ocular adelantada en el trámite de lanzamiento por ocupación de hecho, mediante la cual declaró probados los hechos narrados por los querellantes; y (ii) los actos de ejecución realizados para el cumplimiento de aquella, específicamente, el Auto de 28 de enero de 2021 en el que se ordenó a los ocupantes la entrega material e inmediata del inmueble. La Sala entiende que los ocupantes consideran vulnerado su derecho al debido

proceso con la expedición de esos actos.

1. De las pruebas aportadas al proceso se evidencia que, en repetidas ocasiones, los miembros de ASOCAPRILES y su apoderado informaron a la Inspección de policía rural de San Rafael que los playones del río Lebrija por ellos ocupados son terrenos baldíos. Así ocurrió (i) en la diligencia de lanzamiento realizada el 11 de agosto de 2015115, que fue suspendida porque la Defensoría del Pueblo advirtió que, antes de proceder al desalojo, era necesario realizar un censo y caracterización de los ocupantes, y un plan de contingencia para su reubicación teniendo en cuenta que dentro del grupo de ocupantes había víctimas de la violencia, niños y ancianos116; (ii) en el recurso de reposición y en subsidio de apelación interpuesto por el apoderado de ASOCAPRILES contra el Auto de 30 de julio de 2020 -por medio del cual se fijó el 23 de septiembre del mismo año como fecha para practicar la diligencia de inspección ocular-, se alegó que las áreas ocupadas no hacen parte de la hacienda "La Berraquera", sino que se trata de los playones comunales del río Lebrija. Sin embargo, no se dio trámite a los recursos interpuestos porque a pesar de que en el resolutivo se dispuso que procedían el de reposición y, en subsidio, el de apelación, lo cierto es que no procedía ninguno por lo que la inspectora de policía anuló el resolutivo que permitía su interposición, y dictó nuevo auto indicando que no procedían recursos; (iii) en la diligencia de inspección ocular realizada por la inspección de policía el 23 de septiembre de 2020, cuando el vocero de ASOCAPRILES puso de presente la naturaleza baldía de los playones ocupados y acusó de falsos los documentos aportados por el querellante contentivos de un informe técnico, planos, títulos, escrituras, ubicación y georreferenciación de los predios invadidos, a lo cual la autoridad de policía respondió que "[L]a presente prueba documental se considera conducente para el esclarecimiento de los hechos y de igual forma determinar el área invadida que hace parte de la finca "La Berraquera"117, pues "no son falsa (sic) toda vez que los documentos aportados se su validez (sic) se hace de acuerdo al principio de buena fe que está estipulado en la ley, y que la parte querellada, puede iniciar las respectivas denuncias penales a que haya lugar118".

1. Así mismo, se evidencia que (i) el informe técnico aportado por los querellantes durante la

inspección ocular contiene las escrituras públicas de compraventa y folios de matrícula inmobiliaria de 19 inmuebles que suman 1.437,58 hectáreas, de la denominada por su propietario “Hacienda la Berraquera”. No obstante, no se aportó ningún acto de englobe de dichas unidades prediales, ni la existencia de un folio de matrícula inmobiliaria de un único inmueble denominado de esa forma. De ello también dio cuenta la ANT en la respuesta al auto de pruebas proferido por esta Sala119; (ii) previo al negocio jurídico de compraventa, los 19 inmuebles adquiridos por los querellantes habían sido producto de adjudicación de baldíos por parte del INCORA/INCODER, tal como se constata en los correspondientes actos administrativos de adjudicación aportados por los querellantes; (iii) los planos aportados por los querellantes indican que 8 de los 19 predios que conforman el terreno en disputa están siendo invadidos120, de los cuales 5 predios tienen como límite natural el río Lebrija121. Los planos que soportan la querella, correspondientes a esos 5 inmuebles, no reflejan la existencia de playones comunales.

1. De acuerdo con el acervo probatorio recién indicado, la Sala concluye que (i) 5 de los predios que conforman la hacienda “La Berraquera” colindan con el río Lebrija; (ii) tal colindancia presupone la existencia de playones comunales que tienen el carácter de baldíos inadjudicables; (iii) existe controversia frente al área ocupada, pues según el querellante, dicha ocupación se da al interior de su propiedad mientras que los ocupantes alegan estar en áreas de playones comunales no susceptibles de propiedad privada; (iv) en los planos que aportan los querellantes con el fin de ubicar la zona ocupada, el área de playones no se ve reflejada contrario a lo que se indica en los planos anexos a los actos de adjudicación; (v) la Inspección de policía rural de San Rafael de Lebrija, al dar por cierto lo manifestado por los querellantes con base en los planos por ellos aportados, incumplió lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 747 de 1992122, y mantuvo silencio respecto de los argumentos de los querellados sobre la naturaleza baldía del bien ocupado. Al respecto, si bien es cierto que fueron los propios ocupantes los que se opusieron a que la inspectora ingresara al inmueble por incumplir las medidas de bioseguridad ordenadas por el gobierno nacional con ocasión de la emergencia sanitaria por Covid-19, la inspectora, en lugar de garantizar el distanciamiento social, o de suspender la diligencia y fijar nueva fecha para su realización, la adelantó sin verificar las condiciones de la ocupación.

1. Así las cosas, la omisión del estudio de los argumentos esgrimidos por los accionantes sobre la calidad baldía de los predios invadidos, la negativa a la solicitud de practicar pruebas para identificar la naturaleza del predio invadido, y la insuficiente valoración de los planos aportados por los querellantes y de los que están anexos a los actos de adjudicación por falta de contrastación, evidencian que la inspectora de policía hizo una valoración inapropiada del acervo probatorio en la fase inicial del procedimiento en tanto circunscribió el caso a una perturbación de la propiedad privada sin establecer la naturaleza jurídica del bien en conflicto. Por tanto, al haber ignorado la posibilidad de que los terrenos ocupados tuvieran la naturaleza baldía, su actuación fue arbitraria y configura un defecto fáctico por la omisión en el decreto y la práctica de pruebas, y por la valoración defectuosa de las que sí reposan en el acervo probatorio. En consecuencia, la Resolución 033 de 23 de septiembre de 2020 será dejada sin efectos y, por lo mismo, los actos que tuvieron en ella su fundamento.

1. Ahora bien, debido a que existe controversia frente al área ocupada en tanto, según el querellante, dicha ocupación se da al interior de su propiedad mientras que los ocupantes alegan estar en áreas de playones comunales no susceptibles de propiedad privada, resulta necesario establecer las condiciones y el área de ocupación. Lo anterior, porque de acuerdo con la normativa ambiental y agraria que regula el tema, las fajas de terreno adyacentes al río Lebrija son playones comunales baldíos de la Nación. Por tanto, se requiere que la autoridad agraria adelante el proceso agrario de deslinde con el fin de definir cuál es el área protegida y disponible para aprovechamiento de los campesinos y pescadores, y cuál el área privada que los ocupantes no tienen derecho a sobrepasar. Al respecto, se recuerda que ASOCAPRILES solicitó a la autoridad agraria el deslinde del terreno en disputa el 25 de junio de 2020, y que en respuesta al Auto de pruebas de 9 de agosto de 2021, cuando la Sala preguntó sobre el avance de ese proceso, la autoridad agraria respondió que, “[T]eniendo en cuenta la ampliación del Informe de Identificación Predial (IDP), con fecha del 24 de agosto del 2021, esta Subdirección procederá a elaborar el Documento Preliminar de Análisis Predial (DPAP) del que trata el artículo 4 de la Resolución 3234 de 2018 de la ANT”. Por tanto, el proceso de lanzamiento por ocupación de hecho no podrá reanudarse sino hasta cuando la ANT culmine el proceso agrario de deslinde ya solicitado, al cabo del cual habrá de expedir el

reglamento general de derechos de uso en los términos del Acuerdo 058 de 2018 de la ANT. De no lograr la precisa individualización del área de playones que colinda con los inmuebles de los querellantes con base en la cartografía y los insumos disponibles en registros oficiales y en el acervo probatorio que reposa dentro de este expediente, deberá hacer una visita técnica guiada por la Alcaldía Municipal para lograr la precisa georreferenciación del área en disputa.

1. No es ajena esta Corporación al hecho de que el proceso de deslinde se debe someter a las reglas del proceso único de ordenamiento social de la propiedad que establece que la definición de tales asuntos queda sometida a decisión judicial. Sin embargo, bastará con la resolución de deslinde para materializar el desalojo si resulta que efectivamente hay predios privados siendo invadidos, siempre que, con base en el censo y caracterización de la población ocupante, la alcaldía accionada hubiere diseñado un plan de contingencia para la reubicación de quien a ello tenga derecho. Lo anterior, con fundamento en el artículo 2 del Decreto 747 de 1992 que dispone que las medidas policivas que dicten las autoridades de policía para la protección del predio en disputa serán provisionales y no constituyen obstáculo para la intervención del respectivo juez, pero se mantendrán mientras este no decida otra cosa.

1. Finalmente, advierte la Sala que la ausencia de identificación de los ocupantes en los trámites de desalojo, exigencia a la que la jurisprudencia se ha referido como la obligación de censar y caracterizar a la población objeto de la medida, constituye un defecto procedimental. Lo anterior encuentra sustento en la necesidad de garantizar opciones de vivienda para quienes tienen la calidad de desplazados por la violencia, y otras alternativas para las demás personas en condición de vulnerabilidad, por lo que “las diferencias en los sujetos que concurren en estos contextos de ocupación deben ser identificadas, evaluadas y consideradas tanto por las autoridades administrativas como por los jueces para brindar una respuesta acorde con el amparo de los sujetos de especial protección constitucional, la focalización de la atención a las personas en situación de mayor vulnerabilidad, y la protección del interés general, la legalidad y la propiedad que subyace a los procedimientos

de desalojo”123.

1. En el sub lite, la diligencia de desalojo no se ha realizado por lo que no puede constatarse la configuración de un defecto procedimental por esta razón. Sin embargo, tal como lo han prevenido durante el proceso el personero municipal de Rio Negro124, el Procurador 24 judicial, ambiental y agrario125 y la Defensora del Pueblo de Santander, la Sala advierte que en caso de que deba efectuarse el desalojo, previo a su realización, las autoridades municipales deberán censar y caracterizar a la población objeto de la medida con el fin de diseñar el plan de contingencia necesario para ofrecer alternativas de vivienda y reubicación y evitar con ello la vulneración de sus derechos fundamentales. La comunidad deberá colaborar para la adecuada realización de dicha tarea.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. LEVANTAR la suspensión de términos para fallar en el presente proceso.

SEGUNDO. REVOCAR los fallos de tutela proferidos el 24 de marzo de 2021 por el Juzgado 4º Civil del Circuito de Bucaramanga mediante el cual negó por improcedente la solicitud de Tutela interpuesta por la Asociación de Campesinos Agropecuarios y Pescadores, Recuperadores de los Playones del Rio Lebrija- ASOCAPRILES- contra la Inspección de Policía Rural de San Rafael de Lebrija y la Alcaldía Municipal de Rio Negro, Santander; y el 5 de marzo de 2021 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Rionegro, Santander que declaró la carencia actual de objeto por hecho superado. En su lugar, AMPARAR el derecho fundamental al debido proceso de los miembros de la Asociación de Campesinos Agropecuarios y Pescadores, Recuperadores de los Playones del Rio Lebrija -ASOCAPRILES.

TERCERO. DEJAR SIN EFECTOS la Resolución 033 de 23 de septiembre de 2020 expedida por la Inspectora de policía rural de San Rafael de Lebrija en el marco de la inspección ocular realizada dentro del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho, y las demás

actuaciones que se adelantaron con fundamento en ella. En consecuencia, MANTENER, como medida transitoria, la orden emitida por la Sala Cuarta de la Corte Constitucional en Auto de 9 de agosto de 2021 de suspender la realización de la diligencia de desalojo ordenada en la Resolución 033 de 2020 y los autos de ejecución, hasta tanto la ANT dicte la resolución de deslinde.

CUARTO. ORDENAR a la Agencia Nacional de Tierras, ANT, que en el término de seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, culmine la fase administrativa del proceso agrario de deslinde en el territorio en disputa al que se refiere este expediente, y profiera la correspondiente resolución.

QUINTO. ORDENAR a la Inspección de Policía Rural de San Rafael de Lebrija y a la Alcaldía Municipal de Rio Negro, Santander, que una vez la ANT profiera la resolución de deslinde, reanuden el proceso de lanzamiento por ocupación de hecho desde el momento de la fijación de la fecha para realizar la inspección ocular, durante la cual deberán cumplir las medidas de bioseguridad que al efecto sean exigidas por las autoridades sanitarias competentes. De ser procedente el desalojo, deberán censar y caracterizar a la población objeto de la medida con el fin de diseñar el plan de contingencia necesario para ofrecer alternativas de vivienda y reubicación y evitar con ello la vulneración de sus derechos fundamentales.

SEXTO. Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí contemplados.

Notifíquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADOMagistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Página 1 de la solicitud de tutela.

2 Página 2 de la solicitud de tutela.

3 Ídem.

4 La querella policiva fue presentada el 26 de Junio de 2015, anexando como pruebas: (i) un informe técnico contentivo de las escrituras públicas de compraventa de 19 inmuebles previamente adjudicados como baldíos, junto con los respectivos actos administrativos de adjudicación proferidos por el INCORA / INCODER con sus respectivos planos; (ii) dos planos que ilustran los inmuebles invadidos y el área presuntamente ocupada de hecho; (iii) registro fotográfico; (iv) los respectivos folios de matrícula inmobiliaria donde consta la propiedad de los querellantes; (v) tres declaraciones extra juicio rendidas ante el notario tercero de Bucaramanga que dan cuenta de la explotación económica realizada por los dueños del inmueble; y (vi) copia del fallo de tutela de 22 de junio de 2015. El 30 de julio de 2020 la Inspectora de policía rural de San Rafael de Lebrija, declaró la nulidad de todo lo actuado por encontrar una vulneración al debido proceso toda vez que no se había notificado en debida forma al procurador agrario competente como lo ordena el artículo 7 del Decreto 747 de 1992. Acto seguido, el mismo auto ordenó reanudar el proceso policivo fijando el 23 de septiembre de 2020 como la fecha para realizar la inspección ocular de que tratan los artículos 7, 8 y 9 del mismo decreto. El apoderado de ASOCAPRILES presentó recurso de reposición y en subsidio apelación contra dicho auto por considerar que la querella policiva no cumplía con los requisitos exigidos por el Decreto 747 de 1992, pues se había presentado después de los 15 días posteriores a la ocupación (art. 3), los predios no estaban siendo explotados económicamente por el supuesto dueño (art. 1º), y los predios eran baldíos de la Nación luego no era procedente el desalojo de bienes que pertenecen al Estado, pues no se identificó plenamente el bien afectado (art. 6). Mediante resolución 031 de 16 de septiembre de 2020, la Inspección de policía rural de San Rafael de Lebrija, negó el recurso sin hacer mención a las alegaciones del recurrente, y en su lugar, se limitó a explicar que el Auto de 30 de julio adolecía de una falencia pues había informado de manera incorrecta, que contra lo decidido procedía recurso de reposición y en subsidio apelación. En consecuencia, dejó sin efectos el artículo 6 que disponía la procedencia de recursos contra dicho auto, y se abstuvo

de resolver el recurso de reposición y de remitir al superior para desatar la apelación. La inspección ocular se adelantó el 23 de septiembre, en desarrollo de la cual se dieron por probadas las afirmaciones de los querellantes y se ordenó continuar con el proceso de caracterización previo al desalojo. Por último, se expidió Auto de ejecución el 20 de enero de 2021 en el que se ordenó cumplir lo dispuesto en la Resolución 033 de 23 de septiembre de 2020, dándole un plazo de 48 horas a la comunidad de ASOCAPRILES para realizar la entrega voluntaria del inmueble.

5 Página 3 de la solicitud de tutela.

6 Página 4 de la solicitud de tutela.

7 Ídem.

8 Página 3 de la solicitud de tutela.

9 Página 4 de la solicitud de tutela.

10 Páginas 3, 4, 5 y 6 de la solicitud de tutela.

11 Página 8 en el acápite de antecedentes procesales expuestos en el fallo de primera instancia.

12 Páginas 3 y 4 de la respuesta a la solicitud de tutela remitida por la Alcaldía Municipal de Rio Negro, Santander.

13 Página 8 de la respuesta a la solicitud de tutela remitida por la Alcaldía Municipal de Rio Negro, Santander.

14 Página 4 de la respuesta remitida por los querellantes a la tutela presentada por ASOCAPRILES.

16 Página 3 de la intervención realizada por el Personero Municipal de Rionegro, Santander, en el marco del traslado de la tutela presentada por ASOCAPRILES.

17 Páginas 2, 3 y 4 de la intervención realizada por el Procurador 24 Judicial II Ambiental y Agrario en el marco del traslado de la tutela interpuesta por ASOCAPRILES.

18 Página 2 de la respuesta remitida por la ANT con radicado 20211030149141.

19 Páginas 1 y 2 de la respuesta remitida por la ANT con radicado 2021103014819.

20 Página 13 del fallo de primera instancia del Juzgado Promiscuo Municipal de Rio Negro, Santander.

21 Página 1 de la impugnación presentada por la Defensoría del Pueblo.

22 Páginas 16, 17 y 18 del fallo se segunda instancia proferido por el Juzgado 4 civil del circuito de Bucaramanga.

23 Mediante informe secretarial recibido por este Despacho el 22 de septiembre de 2021, se informó sobre la recepción de: (a) oficio de fecha 24 de agosto de 2021, suscrito por Rubén Darío Villabona Pérez, alcalde Municipal de Rionegro, Santander, en respuesta al oficio OPTB-1570/21, recibido en esta secretaría vía correo electrónico el 24 de agosto de 2021. Consta de un (1) archivo en formato PDF con 5 folios; (b) correo electrónico remitido dos veces por la ANT, en respuesta al oficio OPTB-1570/21, en esta secretaría el 2 de septiembre de 2021. Consta de seis archivos de 7, 3, 7, 9, 2 y 4 folios; (c) correo electrónico remitido por Jorge Emilio Niño España, Asesor Estrategia Tierras – Corporación Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, en respuesta al oficio OPTB-1570/21, recibido en esta secretaría el 26 de agosto de 2021. Consta de cuatro (4) archivos en formato PDF con 5, 2, 2, y 5 folios y tres (3) carpetas comprimidas; (d) correo electrónico remitido por Hilda Suárez Pinto, Inspectora de policía rural de San Rafael, Rionegro, en respuesta al oficio OPTB-1570/21, recibido en esta secretaría el 30 de agosto de 2021. Consta de dos archivos en formato DOC.

24 El documento técnico jurídico contiene las escrituras públicas de compraventa y folios de matrícula inmobiliaria de 19 inmuebles que suman 1.437,58 hectáreas, de la denominada por su propietario “Hacienda la Berraquera”, no obstante, no se aportó ningún acto de englobe de dichas unidades prediales, ni la existencia de un folio de matrícula inmobiliaria de un inmueble denominado de esa forma, como también lo corroboró la ANT en respuesta al auto de pruebas. Los inmuebles adquiridos por los querellantes fueron producto de adjudicación de baldíos por parte del INCORA lo que pondría en evidencia la violación a la prohibición de acumulación de más de una UAF dispuesta en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994. El Documento contiene también planos topográficos de los inmuebles, capturas de pantalla de

geoportal del IGAC, fotografías y las resoluciones de adjudicación pertinentes.

25 Entidad que se transformó para dar paso al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social mediante Decreto 4155 de 2011.

26 Página 2 de la respuesta remitida por la ANT al auto de pruebas, en la cual se cita una respuesta ofrecida por la entidad a ASOCAPRILES el 29 de marzo de 2021 con radicado 20213200294361.

27 Página 3 de la respuesta remitida por la ANT al auto de pruebas, donde consta la información suministrada por la entidad a ASOCAPRILES el 4 de mayo de 2021 con radicado 20213200459421.

28 Documento técnico jurídico elaborado por la ANT como parte del proceso único de ordenamiento social de la propiedad, en el que hace un análisis de la existencia de las condiciones necesarias para poder dar inicio formal al procedimiento. No puede hacerlo sin la ubicación en la cartografía del IGAC, para definir la naturaleza del bien y el folio de matrícula asociado a este.

29 secretariaprivada@rionegro-santander.gov.co

30 Página 1 de la solicitud de tutela.

31 Corte Constitucional, Sentencia T-730 de 2015. Ver, igualmente, Sentencias T-382 de 2018, T-294 de 2018, T-275 de 2018, T-280 de 2017, T-185 de 2017, T-182 de 2017, T-400 de 2016, T-147 de 2016, T-001 de 2016, T-610 de 2015, T-478 de 2015, T-546 de 2014, T-169 de 2011, T-897 de 2010, T-1215 de 2003, T-009 de 2000, etc.

32 Páginas 7 y 8 de la respuesta remitida por la Alcaldía de Rio Negro, Santander, a la solicitud de tutela.

33 Página 9 de la respuesta remitida por la Alcaldía de Rio Negro, Santander, a la solicitud de tutela.

34 La única solicitud de tutela que se observa en el expediente policivo remitido a la Corte reposa en la carpeta 3, página 31. En esa oportunidad se alegó violación al debido proceso

porque se había ordenado la diligencia de desalojo sin previamente haber hecho la inspección técnica ocular de que trata el artículo 7 del Decreto 747 de 1992. Se anota, en todo caso, que todo lo actuado fue anulado mediante Auto de 30 de julio de 2020 proferido por la Inspección de policía rural de San Rafael de Lebrija.

35 Página 3 de la Sentencia de tutela de 21 de octubre de 2020, en la que se resumen los hechos narrados en la solicitud. Se observa que el Juez reprodujo textualmente lo expuesto por el apoderado de ASOCAPRILES.

36 Ídem.

37 Carpeta 2 del expediente policivo, página 30, diligencia de inspección y lanzamiento de 11 de agosto de 2015.

38 Artículo 19. Informes. El juez podrá requerir informes al órgano o a la autoridad contra quien se hubiere hecho la solicitud y pedir el expediente administrativo o la documentación donde consten los antecedentes del asunto. La omisión injustificada de enviar esas pruebas al juez acarreará responsabilidad. // El plazo para informar será de uno a tres días, y se fijará según sea la índole del asunto, la distancia y la rapidez de los medios de comunicación. // Los informes se considerarán rendidos bajo juramento. Artículo 20. Presunción de veracidad. Si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa.

39 Ver, entre otras, Corte Constitucional, Sentencias T-190 de 2020, T-219 de 2018 y T-648 de 2016.

40 Ver, por ejemplo, Corte Constitucional, Sentencia T-645 de 2015 y C-241 de 2010.

41 Corte Constitucional, Sentencia T-247 de 2018.

42 Corte Constitucional, Sentencias T-038 de 2017 y C-590 de 2005.

43 Corte Constitucional, Sentencias C-590 de 2005 y T-173 de 1993.

44 Corte Constitucional, Sentencia SU-115 de 2018.

45 Esta regla se desprende de la función unificadora de la Corte Constitucional, ejercida a través de sus Salas de Selección. Así, debe entenderse que, si un proceso no fue seleccionado por la Corte para su revisión, se encuentra acorde con los derechos fundamentales. No obstante, la Corte ha admitido excepcionalmente su procedencia. En la Sentencia SU116 de 2018 hizo sobre el particular la siguiente síntesis: "32. De modo que cuando se trata de sentencia contra fallo de tutela la jurisprudencia ha sido clara en la imposibilidad de que esta se promueva contra fallo proferido por el pleno de la Corporación o una de sus Salas de Revisión, quedando la posibilidad de impetrar la nulidad ante el mismo Tribunal; pero si ha sido emitido por otro juez o tribunal procede excepcionalmente si existió fraude, además de que se cumplan los requisitos de procedencia general contra providencias judiciales y la acción no comparta identidad procesal con la sentencia atacada, se demuestre el fraude en su proferimiento y no se cuente con otro medio de defensa. Si se trata de actuación de tutela una será la regla cuando esta sea anterior y otra cuando es posterior. Si se trata de actuación previa al fallo y tiene que ver con vinculación al asunto y se cumplen los requisitos generales de procedencia de la acción, el amparo puede proceder incluso si la Corte no ha seleccionado el asunto para su revisión; y si es posterior a la sentencia y se busca el cumplimiento de lo ordenado, la acción no procede a no ser que se intente el amparo de un derecho fundamental que habría sido vulnerado en el trámite del incidente de desacato y se cumplen los requisitos generales de procedibilidad de la acción contra providencias judiciales, evento en el que procedería de manera excepcional".

46 Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 2005.

47 Artículo 29 de la Constitución Política.

48 Corte Constitucional, Sentencia SU-424 de 2016.

50 Corte Constitucional, Sentencias T-196 de 2006, T-996 de 2003, SU-159 de 2002, T-937 de 2001 y T-008 de 1998.

51 Debido al principio de independencia judicial, el campo de intervención del juez de tutela por defecto fáctico es supremamente restringido.

52 En la Sentencia SU-159 de 2002 señaló la Corte: "[…] opera cuando la decisión que toma el juez desborda el marco de acción que la Constitución y la ley le reconocen al apoyarse en

una norma evidentemente inaplicable al caso concreto, bien sea, por ejemplo (i.) porque ha sido derogada y ya no produce ningún efecto en el ordenamiento jurídico, (ii.) porque ella es claramente inconstitucional y el funcionario se abstuvo de aplicar la excepción de inconstitucionalidad, (iii.) porque su aplicación al caso concreto es inconstitucional, (iv.) porque ha sido declarada inexequible por la propia Corte Constitucional o, (v.) porque, a pesar de estar vigente y ser constitucional, no se adecua a la circunstancia 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".

53 En la Sentencia SU-014 de 2001 advirtió la Corte: "Es posible distinguir la sentencia violatoria de derechos fundamentales por defectos propios del aparato judicial –presupuesto de la vía de hecho–, de aquellas providencias judiciales que aunque no desconocen de manera directa la Constitución, comportan un perjuicio iusfundamental como consecuencia del incumplimiento por parte de distintos órganos estatales de la orden constitucional de colaborar armónicamente con la administración de justicia con el objeto de garantizar la plena eficacia de los derechos constitucionales. Se trata de una suerte de vía de hecho por consecuencia, en la que el juez, a pesar de haber desplegado los medios a su alcance para ubicar al procesado, actuó confiado en la recta actuación estatal, cuando en realidad ésta se ha realizado con vulneración de derechos constitucionales, al inducirlo en error. En tales casos –vía de hecho por consecuencia– se presenta una violación del debido proceso, no atribuible al funcionario judicial, en la medida en que no lo puede apreciar, como consecuencia de la actuación inconstitucional de otros órganos estatales".

54 La decisión sin motivación se configura en una de las causales de procedibilidad de la acción de tutela, en tanto la motivación es un deber de los funcionarios judiciales, así como su fuente de legitimidad en un ordenamiento democrático. Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-114 de 2002.

55 Corte Constitucional, Sentencia T-292 de 2006. Conforme con la Sentencia T-018 de 2008, el desconocimiento del precedente constitucional "[se presenta cuando] la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance".

56 Corte Constitucional, Sentencias T-292 de 2006, T-1285 de 2005, T-462 de 2003 y SU-640

de 1998.

57 Corte Constitucional, Sentencia T-208A de 2018.

58 Corte Constitucional, Sentencia SU-037 de 2019.

59 Corte Constitucional, Sentencia T-522 de 2001.

60 Corte Constitucional, Sentencia T-031 de 2016.

61 Corte Constitucional, Sentencia T-809 de 2010.

62 Corte Constitucional, Sentencia T-231 de 2007.

63 Corte Constitucional, Sentencias T-231 de 2007 y T-933 de 2003.

64 Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 2005.

65 En respuesta al auto de pruebas de 9 de agosto de 2021, el 26 de agosto del mismo año se recibió el poder conferido a Jorge Emilio Niño España para actuar en representación de ASOCAPRILES.

66 Mediante Decreto 062 de 3 de Julio de 2015 el alcalde municipal de Rio Negro, Santander, delegó en el Inspector de Policía la función de adelantar y decidir los trámites de lanzamiento por ocupación de hecho regulados en el Decreto 747 de 1992.

67 Corte Constitucional, Sentencia SU-016 de 2021.

68 Corte Constitucional, Sentencias C-623 de 2015, C-644 de 2012, C-255 de 2012, C-536 de 1997 y C-595 de 1995.

69 Corte Constitucional, Sentencia C-077 de 2017.

70 Ver, entre otras, Sentencia, Corte Constitucional, SU-599 de 2019.

71 Consejo de Estado; Sección Primera; Sentencia de 19 de septiembre de 1975.

72 La Comisión de Interlocución del Sur de Bolívar, Centro y Sur del Cesar, Sur del Magdalena

y Procesos de los Santanderes, El Congreso de los Pueblos, Asociación Nacional Campesina Coordinador Nacional Agrario de Colombia, la Corporación Desarrollo y Paz del Magdalena Medio “CDPMM” expidieron constancias de que ASOCAPRILES es una asociación de campesinos y pescadores víctimas de la violencia.

73 Si se tuvieran en cuenta los grupos familiares de quienes aparecen en tales registros, de 19 ascenderían a 63 personas.

74 Página 2 de la solicitud de tutela.

75 Matriz de Excel remitida por correo electrónico en respuesta al auto de pruebas de 9 de agosto de 2021.

76 Página 3 de la solicitud de tutela.

77 Página 8 del recurso de reposición y en subsidio apelación contra el auto de 30 de julio de 2020.

78 Página 7 de la Resolución 033 de 23 de septiembre de 2020.

79 Páginas 3 y 4 de la solicitud de tutela.

80 En la Resolución 033 de 23 de septiembre de 2020 se dispuso que “La Presente Decisión Queda Notificada en Estrados, Una Vez Leída la Presente Decisión, Se le otorga la palabra a los Querellados Para que Indiquen si Van a Interponer los Recursos los Estipulados en la Ley y Procedentes Frente a Este Proceso la Cual Indican; LA PARTE QUERELLADA NO PRESENTA RECURSO FRENTE A LA MISMA QUEDANDO DEBIDAMENTE EJECUTORIADO” (sic).

81 Página 4 de la solicitud de tutela.

82 La Sentencia T-527 de 2011 en lo referido a derechos de los desalojados refirió las observaciones del comité de seguimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales PIDECS, según el cual, los Estados parte deben garantizar medidas que mitiguen el impacto que sufren los desalojados, ofreciéndoles alternativas de reubicación para no hacer más gravosa su situación, y buscar que el desalojo sea voluntario y no forzoso.

83 Página 16 de la solicitud de tutela.

84 Corte Constitucional, Sentencia SU-573 de 2017.

85 Corte Constitucional, Sentencia SU-915 de 2013.

86 Corte Constitucional, Sentencia T-063 de 2017.

87 Ver, Corte Constitucional, Sentencia SU-573 de 2017.

89 Ver, Corte Constitucional, Sentencia SU-573 de 2017.

90 Ver, Corte Constitucional, Sentencias SU-636 de 2015 y SU-132 de 2002.

91 Ver, Corte Constitucional, Sentencias T-162 de 2007, T-902 de 2005 y T-814 de 1999.

92 Ver, Corte Constitucional, Sentencia T-442 de 1994.

93 Ver, Corte Constitucional, Sentencia SU-490 de 2016.

94 Corte Constitucional, Sentencia T-1049 de 2012. Reiterado en la Sentencia T-645 de 2015.

95 Observación General 7, Comité de seguimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales PIDECS.

96 Corte Constitucional, Sentencia T-163 de 2016.

97 Corte Constitucional, Sentencia T-689 de 2013.

98 Corte Constitucional, Sentencia T-109 de 2015.

99 Artículos 10 y 11 de la Ley 4 de 1991.

100 Segundo Código Fiscal.

101 Conforme a lo establecido en el Decreto 2031 de 1988 se entiende por río navegable “Todo trayecto fluvial no menor de 15 kilómetros, que de manera efectiva y en ambos

sentidos sirva o pueda servir habitualmente de vía de comunicación con embarcaciones de tracción mecánica.”. Dicha definición posteriormente fue replicada en las reglamentaciones posteriores como el Decreto 1465 de 2013 compilado en el Decreto 1071 de 2015.

102 Solo puede alegarse dominio de estas áreas cuando fue el mismo Estado el que con anterioridad a la expedición de esta ley, confirió mediante título originario la propiedad del cuerpo de agua de acuerdo con lo estipulado en el tercer inciso del numeral 1º del artículo 48 de la Ley 160 de 1994, norma que se encontraba en idénticos términos en el inciso segundo del artículo 3 de la ley 200 de 1936.

103 El Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA, fue suprimido mediante Decreto 1292 de 2003, y reemplazado por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, que a su vez fue suprimido mediante Decreto 2365 de 2015 y reemplazado por la Agencia Nacional de Tierras ANT, en las funciones referidas a tierras del extinto INCODER.

104 Artículo 1º del Decreto 2031 de 1988. El contenido fue replicado en el artículo 4 del Decreto 1465 de 2013. Se aclara que el Decreto Ley 902 de 2017 no implicó la derogatoria de este último Decreto, sino únicamente en cuanto a aspectos procedimentales que ahora se tramitan por el Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad. Sigue vigente en los asuntos sustanciales.

105 El Acuerdo 058 de 2018 establece en el artículo 5 que se podrán beneficiar de los derechos de uso los “campesinos, campesinas, trabajadores, trabajadoras y las asociaciones con vocación agraria o las organizaciones cooperativas del sector solidario con vocación agraria y sin tierra o con tierra insuficiente, así como personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento con el fin, entre otros, de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción alimentaria, población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y la población desplazada, con el interés de acceder al otorgamiento de derechos de uso sobre baldíos inadjudicables, de conformidad con las disposiciones que este Acuerdo prevé”.

106 Fue solo hasta el año 2007 que se dio aplicación a la norma, cuando el Consejo Directivo del INCODER expidió el Acuerdo 114 de 9 de octubre del mismo año “por el cual se reglamenta el uso y manejo de terrenos comunales”. Sin embargo, solo estuvo vigente hasta

la expedición del Acuerdo 058 de 16 de abril de 2018, modificado por el Acuerdo 118 de 2020.

107 Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (2015). Procedimientos administrativos especiales agrarios: fundamentos y conceptos. Bogotá, D. C. (Colombia): UPRA

108 El proceso agrario mixto, iniciado en sede administrativa y decidido en sede judicial, aplica para los procesos iniciados con posterioridad al 29 de mayo de 2017, o a aquellos que ya habían iniciado para esa época, pero se encuentran ubicados en zonas focalizadas para adelantar Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad. Los procesos agrarios iniciados con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 902 de 2017, serán tramitados conforme al trámite establecido en el Decreto 1071 de 2015 que para el efecto compiló el Decreto 1465 de 2013. Todo lo anterior, de conformidad con lo establecido en el artículo 81 del Decreto 902 de 2017.

109 El artículo 33 de la Resolución 740 de 2017 dispone que "En lo referente a las pretensiones de clarificación de la propiedad y deslinde, recuperación de baldío indebidamente ocupado, reversión y extinción de dominio el informe técnico jurídico preliminar consignará los aspectos sustanciales enunciados en el Decreto número 1071 de 2015 en lo concerniente a cada materia."

110 Hace parte del procedimiento de adjudicación de baldíos, la elaboración de un plano del inmueble, el cual se realiza en el marco de la inspección ocular que también es obligatorio practicar. Al respecto el artículo 2.14.10.5.5. del Decreto 1071 de 2015, compilatorio del artículo 14 del Decreto 2664 de 1994 dispone "Planos del terreno objeto de la solicitud de adjudicación. El INCODER realizará por medio de sus funcionarios o con personas naturales o jurídicas vinculadas por contrato, la identificación predial de los terrenos baldíos. El INCODER podrá aceptar los planos aportados, elaborados por particulares o por otros organismos públicos, siempre que se ajusten a las normas técnicas expedidas por el Consejo Directivo."

111 Artículo 2.14.10.5.8 del Decreto 1071 de 2015. Práctica de la diligencia de Inspección Ocular. "En la diligencia de inspección ocular que se practique se observarán las siguientes reglas 1) Si el predio está comprendido o no en una zona reservada por el instituto u otra entidad pública, o por la ley; o se hallan establecidas comunidades indígenas, o se hayan

destinadas a la titulación colectiva en beneficio de las comunidades negras, según las prescripciones de la Ley 70 de 1993 y sus reglamentos 2) Determinar si el predio hace parte de playones y sabanas comunales, o playones nacionales, o madreviejas (sic) desecadas naturalmente de los ríos, lagos, lagunas y ciénagas de propiedad nacional, así como también si se halla dentro de las reservas territoriales del Estado, o comprende bienes de uso público".

112 Acuerdo 058 de 2018, artículo 3.

113 Ídem.

114 Solicitud de tutela, página 1.

115 Carpeta 2 del expediente policivo, páginas 29 y 30, diligencia de inspección y lanzamiento de 11 de agosto de 2015.

116 Ídem., página 32.

117 Resolución 033 de 23 de septiembre de 2020, página 9.

118 Ídem., páginas 8 y 9.

120 Informe técnico aportado por el querellante para demostrar su propiedad de la finca "La Berraquera", página 28.

121 1. Predio "El Hato" de 69.87 hectáreas adjudicado por el INCORA a Cesar A Betancur, 2. Predio "Agua Linda" de 47.44 hectáreas, adjudicado por el INCORA a Elvis Felipe Ardila Rodríguez, 3. Predio "La Y" de 55.71 hectáreas. Adjudicado por el INCORA a Samuel Rueda. 4. Predio "El Empuje" de 54.61 hectáreas, adjudicado por el INCORA a Donaldo Martelo y 5. Predio a nombre de Rosa Jiménez.

122 Decreto 747 de 1992, Artículo 7. "En el auto en que se avoque conocimiento, se fijará fecha y hora para la práctica de la inspección ocular sobre el inmueble objeto de la querella con el fin de verificar los hechos que le sirvieron de fundamento. Este auto se comunicará al Procurador Agrario competente y se notificará personalmente a la parte querellada o en su defecto se hará mediante aviso que se fijará en la puerta de acceso del lugar donde habite o

en el lugar de los hechos, con un día de antelación a la fecha y hora de la diligencia”.

123 Corte Constitucional, Sentencia SU-016 de 2021.

124 Página 3 de la intervención realizada por el Personero Municipal de Rionegro, Santander, en el marco del traslado de la tutela presentada por ASOCAPRILES.

125 Páginas 2, 3 y 4 de la intervención realizada por el Procurador 24 Judicial II Ambiental y Agrario en el marco del traslado de la tutela interpuesta por ASOCAPRILES.