



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

ÁLVARO FERNANDO GARCÍA RESTREPO

Magistrado ponente

STC4293-2019

Radicación n.º 05000-22-21-000-2018-00026-02

(Aprobado en sesión de tres de abril de dos mil diecinueve)

Bogotá, D.C., tres (3) de abril de dos mil diecinueve
(2019).-

Decide la Corte la impugnación formulada frente al fallo de 25 de febrero de 2019, proferido por la **Sala Civil Especializada de Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia**, dentro de la acción de amparo promovida por la **Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas de Quibdó** contra el **Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de la misma ciudad**, trámite al que fueron vinculadas las partes y los intervinientes del juicio a que alude el escrito de tutela.

ANTECEDENTES

1. La parte accionante reclama la protección constitucional de sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, presuntamente conculcados por la autoridad jurisdiccional

accionada, al haberle ordenado la acumulación de solicitudes de restitución, en trámite y definidas, en el marco del proceso especial de restitución de tierras que el Consejo Comunitario General del Río Baudó y sus Afluentes –ACABA, promovió en contra de personas indeterminadas.

Por tal motivo, solicita *«dejar] sin efectos el proveído de 25 de octubre [de 2018] en su orden décimo-octava»* (fl. 1, reverso, cdno. 1).

2. En apoyo de tal pretensión aduce en lo fundamental, que pese a lo dispuesto en el inciso 4 del artículo 46 de la Ley 1448 de 2011, el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó, al admitir el litigio referido en líneas anteriores, ordenó *«la acumulación de las solicitudes individuales que se hayan presentado o estén en trámite por parte de miembros del Consejo Comunitario del General del Baudó y sus Afluentes (...) o que hayan sido autoreconocidos como tales, que se encuentren en etapa administrativa ante la Unidad de Restitución de Tierras»*.

Señala que aunque interpuso recurso de reposición contra esa decisión, pues es una competencia exclusiva de la entidad conocer de las solicitudes que se encuentren en *«fases de análisis previo y estudio formal»*, con el fin de ordenar, de resultar procedente, la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas, el cual es un requisito para demandar, el Juzgado convocado mantuvo incólume su determinación, circunstancia que, asegura, constituye causal de procedencia del amparo por los defectos orgánico y sustantivo (fls. 1 a 6, Cit.)

RESPUESTA DEL ACCIONADO Y LOS VINCULADOS

a. El Juez Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó puntualizó, que la protección reclamada está llamada al fracaso, pues la actora en el marco del proceso criticado *«pudo hacer uso de los recursos ordinarios de reposición y apelación, habiendo optado por interponer solamente aquél»* (fl. 85, *ídem*).

b. Por su parte, la Procuradora 18 Judicial II de Restitución de Tierras precisó, en lo fundamental, que la sede judicial convocada *«no es competente para conocer de las solicitudes individuales que aún no han sido objeto de decisión por parte de la UAEGRTD, por no haber agotado éstos el trámite administrativo de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, trámite de competencia exclusiva de la Unidad (...) de Restitución de Tierras Despojadas y que constituye requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción»* (fls. 88 a 92, *ídem*).

LA SENTENCIA IMPUGNADA

El Juez constitucional de primera instancia negó el amparo incoado, tras considerar, en suma, que la decisión cuestionada *«no resulta antojadiza y arbitraria ni mucho menos contraria a la Ley, como quiera que el artículo 112 y el inciso final del 113 del Decreto [4635/11], (...) facultan al juez especializado a ordenar la acumulación de trámite y procedimientos en donde estén comprometidos derechos sobre el territorio colectivo objeto de la reclamación; pero siempre que no implique el atribuirse una competencia que por ley se encuentra radicada en la UNIDAD»* (fls. 272 a 278, *íd.*)

LA IMPUGNACIÓN

La gestora del amparo recurrió el anterior fallo, señalando similares argumentos a los expuestos en el escrito de tutela; a más de agregar, que la decisión del *a quo* es incongruente, «*en tanto [que] en su parte motiva señala criterios que dan a entender la procedencia de la acción de tutela, no obstante, en la parte resolutive contiene órdenes adversas*» (fl. 320 a 325, Cit.).

CONSIDERACIONES

1. La acción de tutela, cuando tiene por finalidad controvertir actuaciones judiciales, sólo deviene procedente si en ellas el juez natural ha incurrido en causal de procedencia del amparo, entendiéndose por tal, aquella actividad jurisdiccional que carece de fundamento jurídico y que, por lo mismo, se muestra ostensiblemente arbitraria y caprichosa, y, siempre y cuando el interesado no disponga de otros medios de defensa idóneos para la protección de sus derechos, puesto que, en el supuesto de haber contado o de contar con ellos, el mecanismo constitucional no tiene cabida, ya que tales formas ordinarias de defensa vienen a constituir el sendero por medio del cual debe obtenerse protección o el restablecimiento de los derechos superiores amenazados o efectivamente conculcados por los jueces.

2. En el presente asunto se observa, que la censura está encaminada, concretamente, frente al proveído proferido el 25 de octubre de 2018 por el Juzgado Primero Civil del

Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó, a través del cual se resolvió, entre otros asuntos, «*ORDENAR la acumulación de las solicitudes individuales que se hayan presentado o estén en trámite por parte de miembros de las comunidades del Consejo Comunitario General del Baudó y sus Afluentes –ACABA o que hayan sido autoreconocidos como tales, que se encuentren en etapa administrativa ante la Unidad de Restitución de Tierras*», así como el auto de 16 de noviembre siguiente que mantuvo esa determinación en sede de reposición, ello dentro del proceso de restitución de derechos territoriales que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (aquí interesada), solicitó en representación del Consejo Comunitario General del Río Baudó y sus Afluentes - ACABA (fls. 14 a 26, *ídem*), pues en sentir de dicha entidad, con esa determinación «*se desnaturaliza la competencia administrativa [que en su cabeza se encuentra] toda vez que el artículo 105 de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 1071 de 2015, establecen que la administración del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente está a [su] cargo de esa entidad*».

3. Para brindar solución a la presente contienda, resulta necesario para la Corte verificar la documentación obrante en el expediente, y que permite advertir lo siguiente:

3.1. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas -Dirección de Asuntos Étnicos, promovió el litigio referido en líneas anteriores a favor del Consejo Comunitario General del Río Baudó y sus Afluentes, el cual fue «*titulado por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria –INCORA mediante Resolución 01152 de mayo 23/01,*

cuenta con una extensión de 174.253 has – 1.434m², ubicado en los municipios de Alto, Medio, Bajo Baudó, cantón de Sal Pablo y Río Quito – Departamento del Chocó, título registrado en el folio de matrícula inmobiliaria No. 186-5419 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Nuquí».

3.2. Presentada dicha solicitud, el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó a través del providencia adiada 25 de octubre de 2018, la admitió, y entre otras muchas órdenes, en el numeral décimo octavo de la parte resolutive de tal providencia, ordenó **«la acumulación de las solicitudes individuales que se hayan presentado o estén en trámite por parte de miembros de las comunidades del Consejo Comunitario General del Baudó y sus Afluentes – ACABA o que hayan sido autoreconocidos como tales, que se encuentren en etapa administrativa ante la Unidad de Restitución de Tierras»**, decisión que dijo cimentar, en las manifestaciones efectuadas por la URT en el informe de caracterización de afectaciones territoriales que adjuntó a la demanda; en consecuencia de tal determinación, ordenó a dicha entidad, que *«dentro del término de quince (15) días siguientes al recibo de la correspondiente comunicación, se sirva allegar los expedientes donde obren dichas solicitudes, anexos y pruebas recolectadas. Con dichos expedientes se deberá acompañar un informe ejecutivo que dé cuenta de los actos realizados, el estado de la solicitud y si ha sido inscrito en el registro de tierras despojadas»*, y que en el caso de *«asumir la representación judicial del solicitante, deberá allegar el respectivo poder»* (fls. 7 a15, cdno. 1).

3.3. Atacada horizontalmente la anterior determinación por la solicitante, con base en que el artículo

113 del Decreto 4635 de 2011 que establece la acumulación de las solicitudes individuales de los integrantes de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, *«es aplicable de forma exclusiva al trámite administrativo que adelanta la Unidad para resolver sobre la inclusión o no en el Registro de Tierras despojadas y abandonadas. No en vano el legislador consagró dicha disposición en el CAPÍTULO II del TÍTULO V, denominado ‘Procedimiento para la protección y la restitución de derechos territoriales’ y no en el CAPÍTULO III ‘Trámite judicial de restitución’»,* mediante providencia del 16 de noviembre del año pasado el citado Juzgado dispuso mantenerla íntegramente, tras considerar que de la lectura *«sistemática»* del memorado Decreto, se establecen dos fenómenos de acumulación: el primero, de *«trámites y procedimientos»*, establecida en el artículo 112 *ejusdem*, y, el segundo, de *«solicitudes de restitución colectiva»* de conformidad a lo dispuesto en el precepto 113 *ídem*, el cual es el que resulta aplicable al *sub judice*, pues *«si bien es cierto que el marco del propuesto por el inciso 2º del artículo 113 del Decreto Ley, es que fuese en la fase administrativa en el que la Unidad podría avanzar en la recolección de pruebas a favor de todas estas solicitudes individuales, dada su enorme capacidad profesional y técnica en desarrollo de la caracterización a favor del territorio étnico; la disposición no prohíbe, ni se limita a que una vez presentada la demanda colectiva todas aquellas solicitudes de miembros de las comunidades relacionadas con los predios que colindan con la propiedad colectiva o territorio étnico no se puedan acumular, por el contrario, siendo el fin de dicha acumulación especial que dichos trámites de solicitudes individuales sean resueltos en el mismo proceso, amerita la obligatoriedad para el juez, finiquitar todas y cada una de las circunstancias restaurativas y reparadoras de la comunidad y sus miembros»* (fls. 16 a 19, Cít.)

4. De conformidad con lo expuesto, no cabe duda para la Sala que la autoridad judicial accionada incurrió en causal de procedencia del amparo con lo resuelto, al no realizar un estudio armónico y preciso sobre la procedencia de la acumulación de los trámites de solicitudes individuales de integrantes de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras de que trata el Decreto 4536 de 2011, frente a lo dispuesto en los cánones 82 y 105 de la Ley 1448 de 2011, tal y como pasa a verse:

4.1. A través del aparte normativo en precedencia citado (Decreto 4536 de 2011), se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; en el Capítulo II del Título V denominado «*RESTITUCIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES*», se establecen los «*PROCEDIMIENTOS PARA LA PROTECCIÓN Y LA RESTITUCIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES*», dentro de los cuales se enlista en el artículo 113, la «*PRESENTACIÓN DE LA SOLICITUD DE RESTITUCIÓN*», precepto que a la letra reza:

«Las solicitudes de protección y/o restitución se presentarán de manera verbal o escrita ante la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. También a las oficinas del Ministerio Público como Personerías Municipales y Distritales, Defensoría del Pueblo y Procuradurías Regionales o Nacionales y los Centros Regionales de Atención y Reparación a Víctimas, quienes las remitirán a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. En aquellos casos en los que se identifique el despojo y abandono de territorios colectivos de las comunidades, las

oficinas remitirán a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas la solicitud en los términos establecidos en el artículo de trámite de la solicitud del presente decreto.

Los trámites de solicitudes individuales de integrantes de comunidades de que trata este decreto serán acumulados a los trámites de restitución y protección del territorio colectivo, previstos en este título para que sean resueltos en el mismo proceso» (Resalta la Sala).

Por la misma senda, el artículo 105 de la Ley 1448 de 2011 por medio de la cual «se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno», establece las funciones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras despojadas, entre ellas:

«1. Diseñar, administrar y conservar el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente de conformidad con esta ley y el reglamento.

2. Incluir en el registro las tierras despojadas y abandonadas forzosamente, de oficio o a solicitud de parte y certificar su inscripción en el registro.

3. Acopiar las pruebas de despojos y abandonos forzados sobre los predios para presentarlas en los procesos de restitución a que se refiere el presente capítulo.

4. Identificar física y jurídicamente, los predios que no cuenten con información catastral o registral y ordenar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos la consecuente apertura de folio de matrícula a nombre de la Nación y que se les asigne un número de matrícula inmobiliaria.

5. Tramitar ante las autoridades competentes los procesos de restitución de predios de los despojados o de formalización de predios

abandonados en nombre de los titulares de la acción, en los casos previstos en esta ley».

Es decir, es la citada Unidad Administrativa Especial, la encargada de llevar a cabo la etapa administrativa del proceso de restitución de tierras. Sobre ese particular, en reciente pronunciamiento de la Corte Constitucional, se puso de presente que *«el proceso de restitución de tierras está compuesto por dos etapas: una administrativa, a cargo de la Unidad de Restitución de Tierras (artículo 82 de la Ley 1448 de 2011) y otra judicial, a cargo de los jueces y magistrados especializados de restitución de tierras. Durante la fase administrativa, que constituye un requisito de procedibilidad de la acción judicial, la Unidad de Restitución de Tierras debe (i) identificar física y jurídicamente los predios, (ii) determinar el contexto de los hechos victimizante, (iii) individualizar a las víctimas y sus núcleos familiares, (iv) establecer la relación jurídica de la víctima con la tierra y los hechos que dieron origen al despojo o abandono forzado. Esta etapa termina con la decisión de incluir o no a los solicitantes u a los predios objeto del trámite en el Registro de Tierras despojadas y abandonadas forzosamente»*¹

4.2. De este modo, entonces, no cabe duda para esta Corporación que la autoridad atacada al decidir el recurso de reposición como lo hizo, se fundó en un entendimiento desarmonizado de las preceptivas que regentan la materia, al ultimar que era de su competencia, por virtud del precepto 113 del Decreto 4635 de 2011, acumular al trámite judicial las solicitudes que apenas se encuentran en fase administrativa, pues, se itera, tal proceder solo le

¹ T-364-2017.

competite a la Unidad Especial accionante, quien de manera clara y concisa, y con los cimientos normativos y legales del caso, fundó su censura, sin ser escuchada, máxime cuando de la lectura en conjunto de todos los mandatos transcritos posible es entender, que esa acumulación de la que trata la aludida norma incumbe es a la Unidad Especial en el evento de que advierta la existencia de varias peticiones por parte de víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, sobre un mismo territorio, y su tramitación por separado.

4.3. Lo anterior es así, porque en un riguroso análisis del dicha disposición, a lo que hubiera tenido que apuntar el juzgador, a lo sumo, es a pedirle a dicha autoridad estatal que en caso de encontrarse en trámite otras solicitudes que de manera individual se hubiesen presentado respecto del territorio reclamado en el caso analizado -Río Baudó y sus afluentes-, las mismas, una vez culminada la fase administrativa, fueran puestas en su conocimiento, o que se hiciera la respectiva petición de acumulación, para ser tramitadas en el mismo juicio.

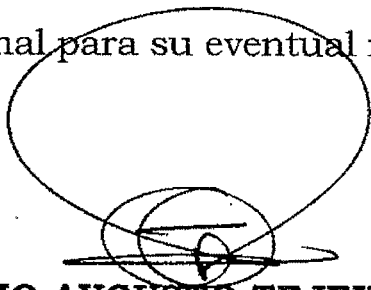
5. De este modo, las razones consignadas se estiman suficientes para conceder la salvaguarda reclamada, a fin de que el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó proceda a resolver nuevamente el recurso de reposición que fue formulado por la entidad aquí interesada contra el auto que admitió la demanda del asunto de marras.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala de Casación Civil, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **REVOCA** la sentencia objeto de impugnación, y en su lugar, **CONCEDE** la protección constitucional solicitada a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

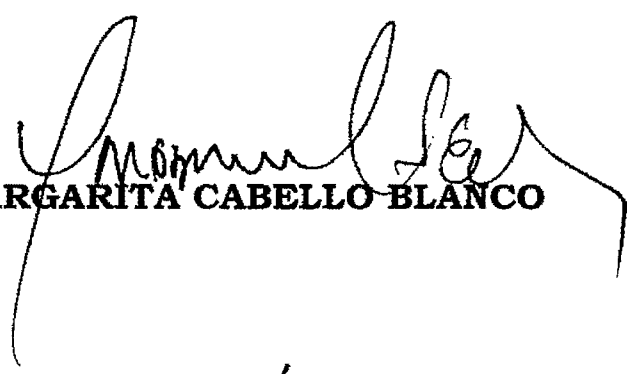
En consecuencia, se DEJA SIN VALOR NI EFECTO el auto proferido el 16 de noviembre de 2018 por el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en restitución de Tierras de Quibdó, y en consecuencia, se **ORDENA** a dicha autoridad que dentro del término de cinco (5) días siguientes a la notificación del presente proveído, proceda a resolver nuevamente el recurso de reposición formulado contra la providencia pronunciada el 25 de octubre próximo anterior dentro del juicio objeto de análisis, conforme a derecho corresponda y teniendo en cuenta las consideraciones aquí anotadas.

Comuníquese telegráficamente lo aquí resuelto a las partes, al *a-quo* y, en oportunidad, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.



OCTAVIO AUGUSTO TEJEIRO DUQUE

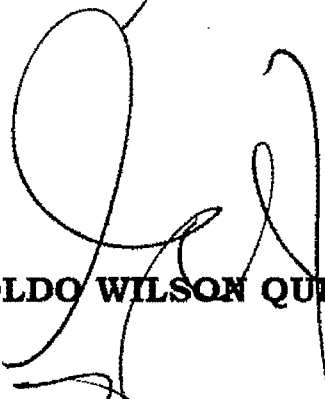
Presidente de Sala



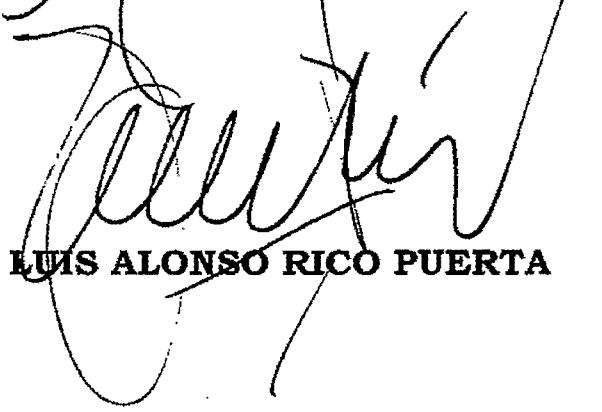
MARGARITA CABELLO BLANCO



ÁLVARO FERNANDO GARCÍA RESTREPO



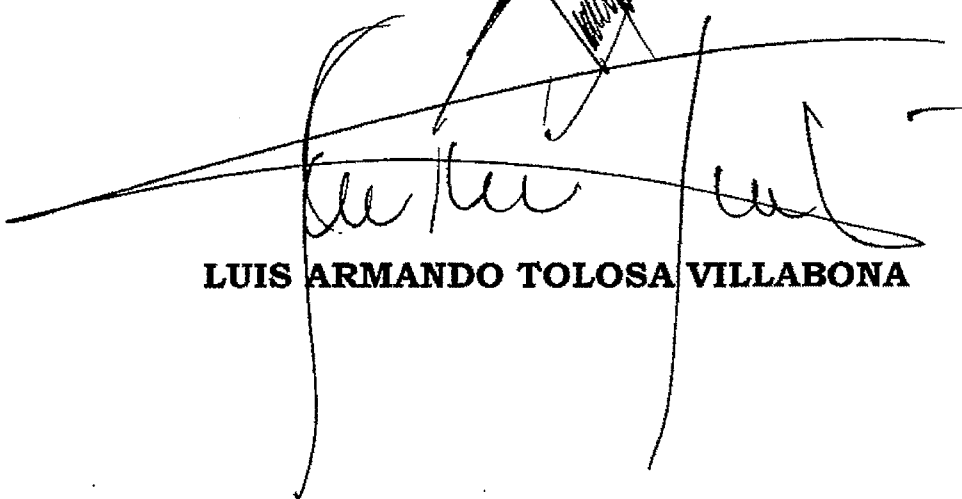
AROLDO WILSON QUIROZ MONSALVO



LUIS ALONSO RICO PUERTA



ARIEL SALAZAR RAMÍREZ



LUIS ARMANDO TOLOSA VILLABONA