

## Sentencia T-646/17



Referencia: Expediente T-6191038

Acción de tutela instaurada por Carlos Darío Negrete Benavides contra la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia

Magistrada Ponente:  
DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de octubre de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez, Carlos Bernal Pulido y Diana Fajardo Rivera, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2591 de 1991, profiere la siguiente

### SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de tutela adoptado por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, que resolvió la acción de tutela interpuesta por Carlos Darío Negrete Benavides contra la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia.

#### I. ANTECEDENTES

La Corte Constitucional, mediante Auto del 30 de junio de 2017, proferido por la Sala de Selección Número Seis<sup>1</sup>, seleccionó para revisión el expediente T-6191038, con base en el criterio objetivo “*asunto novedoso y necesidad de proteger un derecho fundamental.*” La acción de tutela objeto de pronunciamiento fue fallada, en única instancia por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia. En seguida, se exponen los hechos relevantes, la decisión de instancia y las actuaciones adelantadas en sede de revisión.

#### 1. Hechos y acción de tutela instaurada

---

<sup>1</sup> La Sala de Selección Número Seis (6) estuvo conformada por los magistradas Gloria Stella Ortiz Delgado y Diana Fajardo Rivera.

1.1. El 3 de noviembre de 2016, la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia dictó sentencia, en el marco del proceso 23001-31-21-001-2015-0001<sup>2</sup>. En esta, ordenó la protección de derecho a la restitución de tierras de la solicitante Noemy del Carmen González Salazar<sup>3</sup>, entre otros ciudadanos que también presentaron solicitud<sup>4</sup> de restitución de sus bienes.

1.2. En el marco del proceso de restitución de tierras, el ciudadano Carlos Darío Negrete Benavides, accionante en el caso de la referencia, actuó en calidad de opositor, sin embargo, no quedó demostrada su buena fe exenta de culpa<sup>5</sup>. Sobre el particular, en la sentencia se afirmó:

*“conociendo CARLOS DARÍO NEGRETE el contexto de alteración constante al orden público en Mundo Nuevo por la presencia de grupos armados y su accionar violento, aunque le haya comprado a JULIO ESTRELLA y no hubiera contribuido en los hechos que generaron el desplazamiento y despojo de la accionante y su familia, adquirió la parcela sin dudar y sin miramientos en dicha situación conflictiva que afectó la relación de tenencia de la tierra de aquéllos obligándolos a salir y vender sus 16 ha por la suma de \$1.600.000, en otras palabras, actuó sin la prudencia necesaria para cualificar su conducta de la buena fe, sin realizar indagaciones extras para no desconocer los derechos de las víctimas de la violencia y no verse sorprendido con posterioridad.”*<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> Esta sentencia se pronunció sobre veintisiete (27) solicitudes acumuladas de restitución y formalización de tierras abandonadas y despojadas. En el marco del proceso judicial de restitución de tierras, se admitieron las oposiciones de varios ciudadanos, entre las que se cuenta la del ciudadano accionante en el proceso de la referencia.

<sup>3</sup> Así quedó ordenado en el literal “e” de la parte resolutive de la sentencia, en el cual se dispuso: “ORDENAR la protección del derecho de NOEMY DEL CARMEN GONZÁLEZ SALAZAR (CC. 26.028.516), en un 50% a nombre propio y el otro 50% como representante de la masa sucesoral del señor PEDRO ANASTASIO JIMÉNEZ PLAZA (q.e.p.d.)”; y, en el literal e.2, en el cual se ordenó “al (sic) AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS que dentro del término de quince (15) días proceda a titular mediante Resolución de Adjudicación a favor de NOEMY DEL CARMEN, en un 50% a nombre propio y el otro 50% como representante de la masa sucesoral del señor PEDRO ANASTASIO JIMÉNEZ PLAZA. Expediente T-6191038, Cuaderno N° 3, Folios 27-29 en el CD remitido con el material probatorio aportado por la parte accionada, archivo 23001-31-21001-2015-00001-00 SENTENCIA, páginas 245-246.

<sup>4</sup> “Las solicitudes fueron presentadas colectivamente en tanto los hechos que configuraron y dieron lugar a los respectivos despojos y abandonos forzados ocurrieron en circunstancias similares de tiempo, modo y lugar. A saber, todos los reclamantes fueron adjudicatarios del entonces Instituto Colombiano de la Reforma Agraria – Incora (hoy Incoder en liquidación) en la parcelación Mundo Nuevo – Montería, y en la década de los noventa (la mayoría de ellos) se vieron impelidos a abandonar o vender sus parcelas en medio de un contexto de violencia ocasionado por el accionar del grupo paramilitar denominado ‘Los Mochacabezas’ o ‘Los Mocha’, quienes infundieron terror en la población y violentaron sus derechos humanos. Toda la entramada de acontecimientos conllevó a que, en la fecha actual, quienes habitan los predios objeto de restitución ostenten diversas calidades, como de sujetos de reforma agraria y segundos y terceros ocupantes que por algún motivo llegaron a los predios, incluso también como víctimas de la violencia del conflicto armado.” Expediente T-6191038, Cuaderno N° 3, Folios 27-29 en el CD remitido con el material probatorio aportado por la parte accionada, archivo 23001-31-21001-2015-00001-00 SENTENCIA, página 3.

<sup>5</sup> En consecuencia, en la parte resolutive de la sentencia, en el numeral cuarto, declaró impróspera la oposición presentada, por lo cual no se le reconoció la compensación solicitada. Expediente T-6191038, Cuaderno N° 3, Folios 27-29 en el CD remitido con el material probatorio aportado por la parte accionada, archivo 23001-31-21001-2015-00001-00 SENTENCIA, página 264.

<sup>6</sup> Expediente T-6191038, Cuaderno N° 3, Folios 27-29 en el CD remitido con el material probatorio aportado por la parte accionada, archivo 23001-31-21001-2015-00001-00 SENTENCIA, página 164.

En todo caso, en la sentencia se declaró la calidad de segundo ocupante de Carlos Darío Negrete Benavides, entre otros, como segundo ocupante. Así, la parte resolutive de la sentencia dispuso:

**“SEXTO: RECONOCER** condición de segundos ocupantes a: ... **CARLOS DARÍO NEGRETE BENAVIDES** ..., según se motivó.

*En consecuencia, una vez en firme esta providencia, deberá la Unidad de Tierras emprender de manera inmediata, en el término de quince (15) días, las acciones respectivas determinando mediante acto administrativo las medidas de atención específicas que se tomarán a favor de los segundos ocupantes aquí reconocidos, de lo cual deberá presentar informes periódicos, cada seis meses, a esta Sala (...).*<sup>7</sup>

En la parte considerativa de la sentencia, como sustento de la anterior decisión, se afirmó que el accionante obró de buena fe al momento de adquirir la parcela, pues su vinculación con el predio no estuvo precedida de maniobras fraudulentas, ni tampoco tuvo injerencia en los hechos que conllevaron a su despojo; sino que, *“al contrario se vinculó a la parcela como un hombre del campo que necesitaba la tierra para trabajarla, al punto que el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria lo reconoció como sujeto de reforma agraria y le adjudicó en el año 1993 como ya tuvo oportunidad de verse.”*<sup>8</sup>

1.3. El 29 de noviembre de 2016, la Dirección Territorial Córdoba de la Unidad de Restitución de Tierras solicitó aclaración de la sentencia del 3 de noviembre de 2016, en el sentido de que se determinara expresamente la medida aplicable del Acuerdo 029 de 2016, a favor del ciudadano Negrete Benavides y los otros segundos ocupantes.<sup>9</sup>

1.4. El 15 de diciembre de 2016, la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia, mediante auto, rechazó la solicitud de aclaración presentada por la Dirección Territorial Córdoba de la Unidad de Restitución de Tierras. En concreto, manifestó que le corresponde al juez analizar si los segundos ocupantes requieren o no las medidas de asistencia y atención *“como consecuencia de la pérdida de su relación con el predio restituido, pero no es menester definirlas una a una (salvo en casos muy especiales como se vio), pues para ello la UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS debe proceder luego de una caracterización adecuada conforme lo establece el Acuerdo 029 de 2016.”*<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Así consta en el numeral sexto de la parte resolutive de la Sentencia del 3 de noviembre de 2016, proferida por la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Distrito Judicial de Antioquia. *Ibid.*, página 264-265.

<sup>8</sup> Sentencia del 3 de noviembre de 2016, proferida por la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Distrito Judicial de Antioquia. *Ibid.*, página 166

<sup>9</sup> Expediente T-6191038. Solicitud elevada por la Dirección Córdoba de la Unidad de Restitución de Tierras a la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. Folios N°s. 22-31.

<sup>10</sup> Expediente T-6191038, Cuaderno N° 3, Folios 27-29 en el CD remitido con el material probatorio aportado por la parte accionada, archivo 2015-00001 Auto del 15-12-2015 NIEGA ACLARACIÓN DE SENTENCIA, página 21.

1.5. El 19 de diciembre de 2016, la Dirección Territorial Córdoba de la Unidad de Restitución de Tierras solicitó a la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia “*se sirva determinar las medidas de atención para segundos ocupantes en cada caso concreto según corresponda*”. Además, requirió que se le otorgara un término perentorio<sup>11</sup> para aportar las actualizaciones de las caracterizaciones que fueron realizadas en 2014, fecha a partir de la cual las condiciones socioeconómicas para cada uno de los segundos ocupantes han podido variar significativamente.

En la solicitud, se invocó como fundamento normativo el artículo 102 de la Ley 1448 de 2011, conforme con el cual el Juez de Restitución de Tierras mantiene la competencia para seguir conociendo del asunto, aún después de dictar sentencia.<sup>12</sup>

1.6. El 9 de febrero de 2017, la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia, mediante auto 005, comisionó al Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Montería, para que realizara la entrega del predio en donde el segundo ocupante se encuentra en posesión<sup>13</sup>.

1.7. El 7 de marzo de 2017, el ciudadano Carlos Darío Negrete Benavides interpuso acción de tutela, dado que considera que la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia vulneró sus derechos al debido proceso, a la igualdad, al mínimo vital y a la vivienda en condiciones dignas. En consecuencia, pretende que se revoque el auto del 15 de diciembre de 2016 emitido por la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia y, en ese sentido, se ordene determinar la medida de protección a su favor, con base en la caracterización<sup>14</sup>. Además, solicitó como medida provisional que se suspenda la diligencia de entrega del predio restituido, hasta tanto sea determinada la medida de atención que lo cobija en calidad de segundo ocupante.

---

<sup>11</sup> Se justificó esta solicitud en el hecho de que entre el 15 de diciembre de 2016 y el 20 de enero de 2017 “*se encuentran suspendidas las actividades de campo por razones presupuestales y de operatividad por parte de la Unidad.*” Expediente T-6191038, Cuaderno N° 3, Folios 27-29 en el CD remitido con el material probatorio aportado por la parte accionada, archivo 2015-00001 MEMORIAL URT 19-12-2016, página 21.

<sup>12</sup> “*Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*”. El artículo 102 de la Ley 1448 de 2011 dispone: “[d]espués de dictar sentencia, el Juez o Magistrado mantendrá su competencia sobre el proceso para dictar todas aquellas medidas que, según fuere el caso, garanticen el uso, goce y disposición de los bienes por parte de los despojados a quienes les hayan sido restituidos o formalizados predios, y la seguridad para sus vidas, su integridad personal, y la de sus familias.”

<sup>13</sup> Expediente T-6191038, Cuaderno N° 3, Folios 27-29 en el CD remitido con el material probatorio aportado por la parte accionada, archivo 2015-00001 DESPACHO COMISORIO 005.

<sup>14</sup> En dicha caracterización consta que el accionante no tiene predios y presenta pobreza multidimensional con un porcentaje de privación de 32% a partir de al menos 5 de las 15 variables del IPM: bajo logro educativo, empleo informal, acceso a fuente de agua mejorada, eliminación de excretas y paredes en madera. En esta lectura es necesario tener en cuenta la condición de discapacidad (vista y movilidad) del señor Carlos, que también afecta sus capacidades lectoescritoras. Además, se reseña que tiene un delicado estado de salud, debido a su condición de diabético, razón por la cual se le amputó la pierna izquierda hace 4 años, también tiene problemas vasculares, hipertensión, problemas oculares y de colón. Expediente T-6191038. Escrito de acción de tutela. Folio N° 3.

El accionante sostiene que la sentencia del 3 de noviembre de 2016 y el auto del 15 de diciembre de 2016 incurrieron en los defectos: (i) desconocimiento del precedente y (ii) material o sustantivo. En seguida se presenta una síntesis de los argumentos presentados, para cada uno de los defectos.

Por un lado, considera que el desconocimiento del precedente se debe a que se omitió aplicar lo dispuesto en la sentencia C-330 de 2016, conforme con la cual los jueces deben determinar las medidas a favor de los segundos ocupantes. Manifiesta que dicha providencia *“tiene efectos erga omnes y en consecuencia es de obligatorio cumplimiento para todos, incluyendo obviamente funcionarios judiciales y administrativos. Motivo por el que le está vedado a la Unidad de Restitución de Tierras, determinar la medida de atención favorable para la señora (sic) CARLOS DARÍO NEGRETE BENAVIDES, ya que esto sería actuar contra la constitución, y desacatar una orden de la Corte Constitucional.”*<sup>15</sup>

Además, afirma que también hubo un desconocimiento de la *ratio decidendi* de las sentencias T-315 y 367 de 2016, que constituyen precedente por ser casos análogos que resolvieron problemas jurídicos similares. En particular, el accionante afirma que las providencias *“señalaron que es el juez quien debe determinar las medidas que cobijarán a los segundos ocupantes, toda vez que la competencia de la Unidad de Restitución de Tierras está dada para acatar los mandatos judiciales, y no para decidir sobre los beneficios que debe tener dicho grupo poblacional. También resalta que el artículo 102 de la Ley 1448 de 2011, faculta a los jueces de restitución de tierras para tomar medidas respecto a los segundos ocupantes, como quiera que dichos beneficios son necesarios para la efectividad de la sentencia.”*<sup>16</sup>

Por otro lado, manifiesta que el defecto sustantivo por ausencia de aplicación de norma sustantiva pertinente se presenta debido a que la autoridad judicial accionada omitió aplicar lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley 1448 de 2011<sup>17</sup>, conforme con el cual: *“[d]espués de dictar sentencia, el Juez o Magistrado mantendrá su competencia sobre el proceso para dictar todas aquellas medidas que, según fuere el caso, garanticen el uso, goce y disposición de los bienes por parte de los despojados a quienes les hayan sido restituidos o formalizados predios, y la seguridad para sus vidas, su integridad personal, y la de sus familias.”* De igual manera, este defecto se debe a que el juez no armonizó su decisión con la interpretación expuesta por la Corte Constitucional en la sentencia C-330 de 2016, de acuerdo con la que el juez debe determinar la medida de atención a favor de los segundos ocupantes.

Expone que se encuentran cumplidos los requisitos generales de procedencia en los siguientes términos: (i) es un asunto *de relevancia constitucional*, dado que hay una afectación de los derechos fundamentales a la vivienda digna, al

---

<sup>15</sup> *Ibíd.*, Folio N° 3.

<sup>16</sup> *Ibíd.*, Folio N° 3.

<sup>17</sup> *“Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”*

trabajo, al mínimo vital y a la igualdad del accionante, quien no puede ser sujeto de una medida de protección, debido a que el operador judicial accionado no ha determinado las medidas a su favor; (ii) se agotaron los mecanismos judiciales antes de interponer la acción de tutela, por lo tanto *esta cumplido el requisito de subsidiariedad*; (iii) el *principio de inmediatez* está satisfecho, dado que la acción se interpuso en un término razonable, esto es poco más de un mes desde que se proferieron los pronunciamientos censurados; (iv) hay *una clara identificación de los hechos que generaron la vulneración*; (v) no se alega una irregularidad procesal; y, (vi) finalmente, no se trata de una sentencia de tutela.

1.8. La parte accionante adjuntó como pruebas las fotocopias de los siguientes documentos:

- Sentencia del 3 de noviembre de 2016, proferida por la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia.
- Auto del 15 de diciembre de 2016, emitido por la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia, en el que se rechazó la solicitud de aclaración.
- Oficio del 22 de noviembre de 2016, en el que la Unidad de Restitución de Tierras Dirección Córdoba solicitó la aclaración de la sentencia.
- Oficio del 19 de diciembre de 2016, en el que la Unidad de Restitución de Tierras Dirección Córdoba solicitó la determinación de la medida.
- Auto del 16 de febrero de 2017, proferido por el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Montería, mediante el cual se acoge y se auxilia el despacho comisorio procedente de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal de Antioquia y se fija fecha de entrega de los predios restituidos.
- Caracterización socioeconómica de Carlos Darío Negrete Benavides.

## **2. Contestación de la acción de tutela**

2.1. El 13 de marzo de 2017, la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Antioquia contestó la acción de tutela, en los siguientes términos. En primer lugar, los argumentos presentados en sus providencias judiciales *“distan mucho de ser arbitrarios, caprichosos o producto de la subjetividad del fallador”*<sup>18</sup>. En segundo lugar, en su criterio, *“la argumentación que exponen los tutelantes en cuanto a la aplicación del artículo 102 de la Ley 1448 de 2011, lo que hace es poner de manifiesto el desacierto de la Unidad cuando en su momento solicitó ‘aclaración de la sentencia’, pero que nada tiene que ver con el fondo del asunto, sino apenas con el procedimiento”*; y, finalmente, desestima la configuración de un defecto por desconocimiento del precedente, dado que la Sentencia C-330 de 2016 y el Auto 373 de 2016 fueron mencionados en la sentencia del 3 de

---

<sup>18</sup> Expediente T-6191038. Contestación de acción de tutela de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. Folio N° 3.

noviembre de 2016 y en el Auto cuestionado; además, *“la verdad es que a pesar de tratarse de una sentencia de constitucionalidad, la misma no versaba sobre el Decreto 440 y el Acuerdo 029 de 2016, ni siquiera en la ratio decidendi la Corte proscribe su aplicación, por lo que entonces los efectos erga omnes propios de esta clase de sentencias no estaban eludidos en las disposiciones aplicables al caso.”*<sup>19</sup>

2.2 *Contestación de la Procuraduría 21 Judicial II de Restitución de Tierras, en calidad de tercero vinculado.* El Ministerio Público afirmó que la acción de tutela debe ser negada, con base en los siguientes argumentos. En primer lugar, no se configuró el defecto por desconocimiento del precedente jurisprudencial, por cuanto, si bien la providencia cuestionada *“no discrimina la medidas [de protección] establece la necesidad de otorgarle al acá accionante, un predio donde habitar y derivar su sustento para la subsistencia de su familia, conformada por su compañera y tres hijos menores de edad, dejando claro el accionado que esta orden devine de la falta de caracterización mucho más precisa y actualizada de los segundos ocupantes.”*<sup>20</sup>

En segundo lugar, no se materializa el defecto sustantivo, por inaplicación del artículo 102 de la Ley 1448 de 2011, dado que si bien dicha disposición faculta al juez para tomar medidas en el *posfallo*, *“encontramos como el Tribunal accionado tomo (sic) dichas medidas desde la sentencia, al reconocer la calidad de segundo ocupante del accionante y dar las ordenes de que (sic) le eran posible determinar con la caracterización que contaba para ese momento.”*<sup>21</sup>

2.3. *Contestación del apoderado del BBVA Colombia, en calidad de tercero vinculado.* Solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela, *“toda vez que con esta se pretende desconocer la autonomía e independencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia.”*<sup>22</sup> Además, señaló que no se encuentran cumplidos los requisitos de inmediatez y subsidiariedad, sin explicar la razón de su afirmación. Por último, consideró que el asunto no reviste de relevancia constitucional, pues *“es un tema de rango legal, decidido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia, en forma razonable, motivada, de acuerdo con la jurisprudencia vigente, en pleno ejercicio del principio de autonomía judicial previsto en el artículo 230 de la Constitución Política y se denota la improcedencia y extemporaneidad del pedido de excepción de inconstitucionalidad presentado con fundamento en una violación directa de la Constitución que nunca se presentó.”*<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> Expediente T-6191038, Cuaderno N° 3, Folios 27-29 en el CD remitido con el material probatorio aportado por la parte accionada, archivo RESPUESTA ACCIONES DE TUTELA, página 2.

<sup>20</sup> T-6191038. Contestación de la Procuraduría 21 Judicial II de Restitución de Tierras, en calidad de tercero vinculado. Folio N° 89. Se aclara que en la Sentencia del 3 de noviembre de 2016, proferida por la autoridad judicial accionada, no se estableció una medida de protección a favor del accionante.

<sup>21</sup> T-6191038. Contestación de la Procuraduría 21 Judicial II de Restitución de Tierras, en calidad de tercero vinculado. Folio N° 89.

<sup>22</sup> T-6191038. Contestación del BBVA, en calidad de tercero vinculado. Folio N° 91.

<sup>23</sup> *Ibíd.*, Folio N° 92

### 3. Decisión de única instancia en el trámite de la acción de tutela

3.1. El 7 de marzo de 2017, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia admitió la acción de tutela y ordenó la notificación a las partes<sup>24</sup> y a los intervinientes<sup>25</sup> en el proceso de restitución de tierras 23001-31-21-001-2015-0001.

3.2. El 16 de marzo de 2017<sup>26</sup>, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia tuteló el derecho fundamental al debido proceso del ciudadano Carlos Darío Negrete Benavides; en consecuencia, dejó *“sin valor ni efecto la providencia proferida el 15 de diciembre de 2016, por la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Antioquia, y las decisiones que de ella dependan, dentro del proceso de restitución de tierras que Noemy del Carmen González Salazar y otros promovieron en contra de personas indeterminadas.”*<sup>27</sup> En ese sentido, ordenó a la autoridad judicial accionada que dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación del fallo, especifique las medidas de protección a favor del accionante.

La decisión fue sustentada con los siguientes argumentos. Primero, la parte accionada no justificó suficientemente las decisiones censuradas. Y, segundo, efectuó *“una errada interpretación de la normatividad procesal y la (sic) precedentes jurisprudenciales sobre la materia.”*<sup>28</sup> En particular, consideró que la autoridad judicial omitió aplicar la jurisprudencia expresada en las sentencias C-330 de 2016, T-315 de 2016 y T-367 de 2016, conforme con la cual debía *“señalar cuáles son las <<medidas de atención>> a favor de los <<segundos ocupantes>>.”*<sup>29</sup>

### 4. Actuaciones adelantadas en sede de revisión

4.1. El 15 de septiembre de 2017, la Magistrada Sustanciadora, con el fin de contar con elementos probatorios fundamentales para el análisis del caso, decretó las siguientes pruebas<sup>30</sup>. En primer lugar, solicitó a la Civil

---

<sup>24</sup> La Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia fue notificada con Oficio OSSCC-T N° 3776 y el ciudadano accionante fue notificado con Oficio N° 19687, Expediente T-6191038, Folios N° 11 y 33

<sup>25</sup> El Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Montería fue notificado con Oficio OSSCC-T N° 3777, el Procurador Judicial Adscrito al Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Montería fue notificado con Oficio OSSCC-T N° 4001, la Unidad Administrativa Especializada en Gestión de Tierras Despojadas – Dirección Territorial Córdoba fue notificada con Oficio OSSCC-T N° 4002, la Agencia Nacional de Tierras fue notificada con Oficio OSSCC-T N° 4003. *Ibíd.*, Folios N° 11-14

<sup>26</sup> En esta providencia, no se tuvieron en cuenta las contestaciones de la acción de tutela allegas al proceso por parte de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia y el BBVA, dado que al *“momento de registrar el proyecto de fallo, no se habían efectuado pronunciamientos.”* En razón de lo anterior, el 23 de marzo de 2017, la autoridad judicial accionada solicitó que se adicionara la sentencia y, en consecuencia, se incluyera la contestación allegada al proceso de la referencia. El 6 de abril de 2017, mediante auto, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia negó la solicitud, por cuanto al momento del registro del proyecto no obraba la contestación. Expediente T-6191038. Sentencia de tutela de única instancia proferida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia. Folios 124, 188 y 190.

<sup>27</sup> *Ibíd.*, Folio N° 129 reverso.

<sup>28</sup> *Ibíd.*, Folio N° 125 reverso.

<sup>29</sup> *Ibíd.*, Folio N° 126.

<sup>30</sup> El auto de pruebas proferido por la Magistrada sustanciadora obra a folios 19-21 del Cuaderno N° 3.

Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia que informe a este Despacho si:

- i. Recibió la caracterización del ciudadano Carlos Darío Negrete Benavides, que fue solicitada a la Dirección Territorial de Córdoba de la Unidad de Restitución de Tierras.
- ii. Emitió un pronunciamiento en el que determinara la medida de protección aplicable al ciudadano Carlos Darío Negrete Benavides, en su calidad de segundo ocupante.

En segundo lugar, requirió a la misma autoridad judicial para que remitiera una copia de los siguientes documentos:

- i. La contestación de la acción de tutela, radicada en la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia el 13 de marzo de 2017.
- ii. La sentencia del 3 de noviembre de 2016, proferida en el marco del proceso 23001-31-21-001-2015-0001.
- iii. El auto emitido el 15 de diciembre de 2016, en el cual se negó la aclaración de la sentencia del 3 de noviembre de 2016.
- iv. El auto 005, mediante el cual se comisionó al Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Montería para la entrega del predio restituido.
- v. El escrito presentado por la Dirección Territorial Córdoba de la Unidad de Restitución de Tierras el 19 de diciembre de 2016, con la respectiva respuesta.

4.2. Con respecto a la información requerida, la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia manifestó que:

- a. Una vez recibió la caracterización solicitada a la Unidad de Restitución de Tierras, en Auto del 2 de mayo de 2017, dispuso las siguientes medidas de protección a favor del ciudadano Negrete Benavides. Primera, la entrega y titulación de un bien inmueble, equivalente al restituido o al ocupado, con cargo a los recursos del Fondo de la Unidad de Restitución de Tierras, siempre que cumpla con las áreas mínimas de asignación, y que en todo caso no supere la extensión de una Unidad Agrícola Familiar. Señaló que en la medida de lo posible, el predio debe tener una casa de habitación en adecuadas condiciones de habitabilidad y seguridad o, en caso contrario, conminó a que se adelanten las gestiones necesarias para priorizar al accionante y su núcleo familiar en un programa de vivienda de interés rural. Segunda, ordenó a la Unidad de Restitución de Tierras que diseñe e implemente en el predio proyectos productivos para su estabilización socio

económica, acordes con la vocación potencial del uso del suelo<sup>31</sup>. Tercera, requirió a la Unidad de Restitución de Tierras para que garantizara el albergue temporal, *“el cual debía durar hasta tanto se hiciera efectiva, a su vez, la entrega del predio ordenado en compensación a su favor, albergue que por supuesto comprendía alimentación.”*<sup>32</sup> Por último, estableció que *“la Unidad cuenta con el término máximo de cuatro (4) meses contados a partir de la notificación de esta providencia para entregar y titular inmuebles. Durante este tiempo, coetáneamente adelantará las gestiones necesarias para la implementación de los proyectos productivos, de modo que cuando se hagan las entregas respectivas estos pueden ser implementados, si no de manera inmediata, máximo en el término de dos (2) meses.”*<sup>33</sup>

- b. Ha realizado control postfallo del cumplimiento de las medidas concedidas a favor del accionante, con miras a verificar su efectivo acatamiento<sup>34</sup>. En consecuencia, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia se abstuvo de darle trámite al incidente de desacato en su contra.
- c. Por último, solicitó a esta Sala de Revisión un pronunciamiento sobre lo siguiente: (i) se determine el estándar de buena fe exigible a los opositores que intervengan en el curso del proceso como tal y tengan la calidad de segundos ocupantes y de aquéllos opositores que adquieren esa calidad después del fallo, (ii) se *“elucide si las medidas que se pueden adoptar a favor de esta especial población no sólo giran alrededor de garantizar un mínimo vital y de vivienda (como fue reconocido en la sentencia C 330 y el Auto 373, ambos de 2016), sino ya como una reparación adicional, tal y como parece entenderlo la Corte Suprema de Justicia”*<sup>35</sup>; (iii) se establezca el nivel de vinculatoriedad de los actos administrativos proferidos por la Unidad de Restitución de Tierras<sup>36</sup>, , (iv) se fije la diferencia en *“la naturaleza y tratamiento procesal y aplicación de medidas cuando estamos frente a ‘opositores’ en situación de vulnerabilidad, y cuando lo estamos solo frente a ‘segundos ocupantes’ que no comparecen en esa calidad.”*<sup>37</sup>

#### 4.3. Con base en los documentos aportados por la autoridad judicial

---

<sup>31</sup> Expediente T-6191038, Cuaderno N° 3, Folios 27-29 en el CD remitido con el material probatorio aportado por la parte accionada, archivo 2015-00001 AUTO 02-05-2017, páginas 16 y 17.

<sup>32</sup> Expediente T-6191038, Cuaderno N° 3. Respuesta de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia al Auto de Pruebas proferido por la Magistrada Sustanciadora el 15 de septiembre de 2017.

<sup>33</sup> *Ibíd.*

<sup>34</sup> Afirmó que al respecto ha proferido las providencias del 13 de julio, del 3 de agosto y del 4 de septiembre del año en curso

<sup>35</sup> Expediente T-6191038, Cuaderno N° 3. Respuesta de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia al Auto de Pruebas proferido por la Magistrada Sustanciadora el 15 de septiembre de 2017.

<sup>36</sup> En términos de definir si se trata de criterios orientadores o mandatos imperativos. A su parecer, el fallo del juez de tutela de primera instancia dotó de *“fuerza vinculante y obligatoria al Acuerdo de la Unidad de Tierras... por encima de la autonomía, interpretación y aplicación de la ley propias de la labor jurisdiccional (art. 230 C.N.)* Expediente T-6191038, Cuaderno N° 3. Respuesta de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia al Auto de Pruebas proferido por la Magistrada Sustanciadora el 15 de septiembre de 2017.

<sup>37</sup> *Ibíd.*

accionada, se tienen los siguientes hechos, que se dieron después de que el juez de tutela, en única instancia, concediera la protección solicitada por el ciudadano accionante:

- i. El 23 de marzo de 2017, la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia solicitó a la Dirección Territorial de Córdoba de la Unidad de Restitución de Tierras, en un término de cinco (5) días, una caracterización actualizada del accionante, con miras a cumplir la orden del juez de tutela.
- ii. El 24 de marzo de 2017, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia se abstuvo de iniciar el incidente de desacato interpuesto por el ciudadano Carlos Darío Negrete Benavides, por considerar que la autoridad accionada cumplió, al haber determinado las medidas de protección a favor del accionante.<sup>38</sup>
- iii. El 30 de marzo de 2017, la Dirección Territorial de Córdoba de la Unidad de Restitución de Tierras presentó las caracterizaciones solicitadas.<sup>39</sup> Con este documento también se allegó la respuesta de la Coordinadora del Grupo de Restitución de la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, en la que informó la existencia de bienes inmuebles a nombre de los segundos ocupantes del predio objeto de restitución en la sentencia proferida por la autoridad judicial accionada el 3 de noviembre de 2016.
- iv. El 7 de abril de 2017, la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia requirió a la Dirección Territorial de Córdoba de la Unidad de Restitución de Tierras que, en un término de dos (2) días, complemente o ajuste la caracterización, por considerar que la información presentada no reúne lo necesario para dar cumplimiento a lo ordenado, en sede de tutela, por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia.
- v. El 18 de abril de 2017, la Dirección Territorial de Córdoba de la Unidad de Restitución de Tierras solicitó a la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia una ampliación del plazo para el cumplimiento de la sentencia de tutela. Ello, por cuanto, no había sido posible llevar a cabo la caracterización solicitada por la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia, dado (i) los tiempos de desplazamiento, (ii) la dificultad de tener comunicación telefónica o personal con el segundo ocupante y (iii) la dificultad de acceder en el menor tiempo posible a información que es requerida a otras entidades.
- vi. El 27 de abril de 2017, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de

---

<sup>38</sup> Expediente T-6191038, Cuaderno N° 3, Folios 27-29 en el CD remitido con el material probatorio aportado por la parte accionada, archivo ATC 5462-2017 INCIDENTE.

<sup>39</sup> Expediente T-6191038, Cuaderno N° 3, Folios 27-29 en el CD remitido con el material probatorio aportado por la parte accionada, archivo respuesta de auto de 23 de marzo de 2017.

Justicia negó la solicitud formulada por la Dirección Territorial de Córdoba de la Unidad de Restitución de Tierras, considerando que dicha petición debía ser elevada directamente a la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia.

- vii. El 2 de mayo de 2017, la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia estableció las medidas de protección a favor del accionante<sup>40</sup>, que fueron reseñadas previamente en el literal a (ver página 9).
- viii. El 3 de mayo de 2017, la Dirección Territorial de Córdoba de la Unidad de Restitución de Tierras complementó la información que fue solicitada, mediante auto del 7 de abril de 2017, por la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia en lo referente a los ingresos percibidos por el accionante y su núcleo familiar.<sup>41</sup>
- ix. El 13 de julio de 2017, la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia, mediante auto, verificó el cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia, en autos posteriores y en la audiencia del 5 al 7 de junio que fue celebrada en Montería. En cuanto al cumplimiento de las órdenes emitidas a favor del accionante, se tienen los siguientes hechos: (i) el 30 de mayo se publicó la convocatoria de compra de predios y se dispuso de un término de 5 días, que vencieron el 12 de junio de 2017; (ii) el accionante manifestó que no ha encontrado un inmueble acorde con sus necesidades, razón por la que no se ha trasladado a un albergue temporal y, en consecuencia, decidió “*no salir de los predios restituidos, hasta que se otorguen las medidas de atención definitivas, ante lo cual la profesional de dicha entidad [de la Unidad de Restitución de Tierras] les informó que la entrega no resulta optativa, sino obligatoria.*”<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> En la parte considerativa de la providencia, planteó que los Acuerdos proferidos por la Unidad de Restitución de Tierras, no son vinculantes ni obligatorias para los jueces y “*en esa línea las medidas de atención que se pueden establecer a favor de los ocupantes secundarios serán siempre las que los funcionarios judiciales estimen necesarias, comprensivas y suficientes para protegerlos en sus derechos tras el análisis de cada caso en particular, con apego a los principios pinherio y en especial al artículo 17, y no las que se señalen en esos actos administrativos.*”<sup>40</sup> En el análisis, expuso las siguientes consideraciones: “*la parcela representa para esta familia su único lugar de vivienda, pues no tienen otros terrenos rurales o urbanos, y de ella derivan parte de sus ingresos económicos que están alrededor de \$200.000 provenientes de la venta de leche del gado que poseen (70-80 semovientes); y aunque cultivan arroz, tamarindo, guanábana, limón, mago y anón, no se sabe cuánto económica y exactamente y con qué periodicidad obtienen por esta actividad agrícola, pero sí que el producto hace parte sus medios de subsistencia. || CARLOS DARÍO a su vez es un adulto mayor que se encuentra en condiciones de discapacidad física y sensorial, esto quiere decir que pertenece a un grupo de especial protección. Frente a esto se sabe además que se encuentra afiliado al régimen subsidiado en salud.*

*Todo lo anterior significa que las medidas de atención y asistencia que se deben adoptar en este caso concreto deben girar a satisfacer su derecho a la vivienda, al acceso progresivo a la tierra, al trabajo y al mínimo vital.*” Expediente T-6191038, Cuaderno N° 3, Folios 27-29 en el CD remitido con el material probatorio aportado por la parte accionada, archivo 2015-00001 AUTO 02-05-2017, páginas 5 y 6.

<sup>41</sup> Expediente T-6191038, Cuaderno N° 3, Folios 27-29 en el CD remitido con el material probatorio aportado por la parte accionada, archivo MEMORIAL FOLIO 197 Y SIGUIENTES, páginas 2 y 3.

<sup>42</sup> Expediente T-6191038, Cuaderno N° 3, Folios 27-29 en el CD remitido con el material probatorio aportado por la parte accionada, archivo 2015-00001 AUTO DEL 13-07-2017, página 8.

Frente a este hecho, la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras manifestó que la restitución de los predios a las víctimas de despojo o abandono forzado, contemplados en el artículo 28 de la Ley 1448 de 2011, no puede supeditarse a la entrega que los segundos ocupantes hagan de los bienes. De manera que, si bien el juez debe garantizar los derechos de las personas restituidas y de los segundos ocupantes, el cumplimiento de la sentencia no puede “*someterse al capricho o albedrío de los segundos ocupantes*”; más aún, cuando “*ya en providencia que data del 2 de mayo, se dispusieron las medidas tendientes a la protección de dichos derechos.*”<sup>43</sup>

Por lo anterior, decidió exhortar a los profesionales del área jurídica y sicosocial de la UAEGRTD –territorial Córdoba-, para que expliquen a los segundos ocupantes que han obstaculizado la entrega de los bienes restituidos, que ya existen medidas de atención a su favor y que se les adviera que “*en la diligencia de entrega material de las parcelas restituidas, no es admisible oposición alguna, de conformidad con el inciso 2º del art. 100 Ley 1448 de 2011, por lo cual esta se hará efectiva, incluso si se torna necesario realizar el desalojo y allanamiento de las mismas.*”<sup>44</sup>

- x. El 4 de septiembre de 2017, la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia manifestó que el accionante ha sido renuente a entregar la parcela restituida. Además, presentó el cronograma ejecutado hasta el 3 de agosto del año en curso, con mirar a conseguir el predio para entregar y titular al segundo ocupante. Por último, requirió a la Unidad de Restitución de Tierras para que “*precise y acredite el acatamiento de lo dispuesto en autos del 13 de julio y 3 de agosto hogano, específicamente sobre los avances en la adopción de medidas transitorias definitivas para cada uno de los ocupantes.*”<sup>45</sup>

4.4. Conforme con el oficio del 5 de octubre de 2017, emitido por la Secretaría General de la Corte Constitucional, ningún ciudadano se acercó, dentro del término, a conocer las pruebas que fueron puestas a disposición<sup>46</sup>.

4.5. El 6 de octubre de 2017, el Director Jurídico de la Unidad de Restitución de Tierras remitió un concepto frente a las pruebas solicitadas. Afirmó que “*la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia se encuentra ajustada al enseñado por la jurisprudencia constitucional y por esa misma corporación.*”<sup>47</sup>. Al respecto, mencionó las sentencias C-330, T-315 y T-367, todas del 2016, proferidas por esta Corporación. También se refirió a la jurisprudencia dictada, en sede de tutela, por la Corte Suprema de Justicia, en particular, referenció las siguientes providencias: STC4375/2015, STC10475/2015, STC11592/2015, STC4375/2017, STC220/2017,

---

<sup>43</sup> *Ibíd.*, páginas 10 – 11.

<sup>44</sup> *Ibíd.*, páginas 10 – 11.

<sup>45</sup> *Ibíd.*, página 11.

<sup>46</sup> Expediente T-6191038, Cuaderno N° 3, Folio 123.

<sup>47</sup> Expediente T-6191038, Cuaderno N° 3, Folio 126 (Reverso).

STC2853/2017, STC3717/2017, STC3718/2017, STC3723/2017, STC3722/2017, STC4143/2017 y STC8123/2017.

Además, a manera de conclusión, señaló que *“los Acuerdos de la Unidad, son insumos relevantes de los cuales se abastecer (sic) el juez, sin perjuicio del principio de autonomía judicial.”*<sup>48</sup>

## **II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

### **1. Competencia**

Esta Corte es competente para conocer del fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y en virtud del Auto del 30 de junio de 2017, proferido por la Sala de Selección Número Seis, que seleccionó para revisión el expediente de la referencia.

### **2. Presentación del problema jurídico y estructura de la decisión**

2.1. Acorde con los antecedentes expuestos, la Sala Novena de Revisión debe determinar si la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia desconoció el derecho fundamental al debido proceso del accionante, al haber omitido determinar las medidas de protección a su favor, en calidad de segundo ocupante; en particular, se debe analizar si el juez accionado incurrió en (i) un defecto por desconocimiento del precedente, debido a que no aplicó las subreglas jurisprudenciales contenidas en las sentencias C-330 de 2016, T-315 de 2016 y T-367 de 2016; y, (ii) en un defecto sustantivo, por inaplicar el artículo 102 de la Ley 1448 de 2011<sup>49</sup> y no armonizar su decisión con la interpretación expuesta por la Corte Constitucional en la sentencia C-330 de 2016.

2.2. Así, se analizará la configuración de los defectos alegados por el accionante, frente a las dos decisiones cuestionadas; es decir, la sentencia del 3 de noviembre de 2016, en la que si bien se declaró al ciudadano Carlos Darío como segundo ocupante, no determinó una medida de protección a su favor, sino que se limitó a delegar esta función en la Unidad de Restitución de Tierras; y, el auto del 15 de diciembre de 2016, en el cual se negó a aclarar la medida de atención del accionante.

2.3. Con el fin de resolver el problema jurídico planteado, se establecerá (i) si la acción presentada cumple con los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales; y, en caso afirmativo, (ii) si se configuran los defectos alegados por el accionante. De manera preliminar, se reiterarán brevemente los requisitos generales y especiales de procedencia de la tutela contra providencias judiciales.

---

<sup>48</sup> Expediente T-6191038, Cuaderno N° 3, Folio 128.

<sup>49</sup> *“Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.*

### ***A. Reiteración de jurisprudencia: requisitos generales y especiales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales***

3. La jurisprudencia constitucional, de manera sistemática, ha afirmado que la acción de tutela procede de manera excepcional contra providencias judiciales. Con el fin de asegurar dicha característica, la Sentencia C-590 de 2005 estableció rigurosos requisitos<sup>50</sup>, que permiten determinar si una providencia judicial es susceptible de control constitucional, por vulnerar derechos fundamentales. Estos son: requisitos generales de procedibilidad y causales específicas de procedencia.

4. Los requisitos generales son: *“(a) Que el tema sujeto a discusión sea de evidente relevancia constitucional. (b) Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable, o de un sujeto de especial protección constitucional que no fue bien representado, (c) Que se cumpla el requisito de la inmediatez, (d) En el evento de hacer referencia a una irregularidad procesal, debe haber claridad que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora, (e) Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y qué hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible, (f) Que no se trate de sentencias de tutela.”*<sup>51</sup>

5. Las causales específicas se refieren a los defectos en que puede incurrir una providencia judicial y que, en consecuencia, estructuran la violación de derechos fundamentales. La jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que se debe configurar al menos uno de los siguientes: orgánico<sup>52</sup>, procedimental<sup>53</sup>, fáctico<sup>54</sup>, material y sustantivo<sup>55</sup>, error inducido<sup>56</sup>, decisión

---

<sup>50</sup> Al respecto, la sentencia C-590 de 2005 afirmó: *“los casos en que procede la acción de tutela contra decisiones judiciales han sido desarrollados por la doctrina de esta Corporación tanto en fallos de constitucionalidad, como en fallos de tutela [...] la Corporación ha entendido que la tutela sólo puede proceder si se cumplen ciertos y rigurosos requisitos de procedibilidad”*. Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>51</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>52</sup> Defecto orgánico: *“Se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada carece, absolutamente, de competencia para ello”*. Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Este defecto ha sido analizado en las sentencias: SU-173 de 2015. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-549 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-548 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-461 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-293 de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-488 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; entre otras.

<sup>53</sup> Defecto procedimental: *“Se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.”* Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Esta Corporación se ha pronunciado sobre esta causal en las sentencias: T-031 de 2016. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-450 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-386 de 2010. M.P. Nilson Pinilla Pinilla; T-443 de 2008. M.P. Mauricio González Cuervo, entre otras.

<sup>54</sup> Defecto fáctico: *“Surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.”* Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Esta causal de procedencia ha sido abordado en las sentencias T-549 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-548 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-461 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-293 de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-488 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-117 de 2013. M.P. Alexei Julio Estrada; T-902 de 2005. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; entre otras.

sin motivación<sup>57</sup>, desconocimiento del precedente<sup>58</sup> y violación directa de la Constitución<sup>59</sup>.

A continuación, (B) se exponen las razones por las cuales se concluye que es procedente la acción de tutela contra las providencias judiciales cuestionadas; luego (C) se explican las consideraciones que evidencian que la autoridad judicial accionada incurrió en el defecto de desconocimiento del precedente por no aplicar la subregla jurisprudencial, según la cual, le correspondía determinar la medida de protección aplicable para el accionante, en calidad de segundo ocupante. Y, finalmente, (D) se presentan los argumentos por los cuales se considera que también se configura un defecto sustantivo por inaplicación de normas relevantes, en particular el parágrafo 1° del artículo 91 y el artículo 102 de la Ley 1448 de 2011; y, por proferir providencias judiciales al margen de la interpretación de la jurisprudencia constitucional aplicable al caso.

***B. La acción de tutela contra las providencias judiciales cuestionadas es procedente, por cuanto se encuentran cumplidos los requisitos generales establecidos por la jurisprudencia constitucional***

6. La Sala concluye que en el caso analizado se encuentran cumplidos los requisitos generales previstos en la Sentencia C-590 de 2005, para la procedencia de la acción de tutela contra las providencias judiciales cuestionadas, proferidas por la Sala Civil Especializada del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia, en el marco del proceso de restitución de

---

<sup>55</sup> Defectos material y sustantivo: “*Son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales [T-522 de 2001] o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.*” Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Este defecto ha sido caracterizado en las sentencias: T-549 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-031 de 2016. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-1045 de 2012. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; SU-448 de 2011. M.P. Mauricio González Cuervo; entre otras.

<sup>56</sup> Error inducido: “*Se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.*” Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Esta causal ha sido analizada en las sentencias: SU-014 de 2001. M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez; T-844 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-863 de 2013. M.P. Alberto Rojas Ríos; T-145 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo; entre otras.

<sup>57</sup> Decisión sin motivación: “*Implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.*” Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Esta Corporación ha caracterizado este defecto en la sentencia: T-302 de 2008. M.P. Jaime Córdoba Triviño; entre otras.

<sup>58</sup> Desconocimiento del precedente: “*Esta hipótesis se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos, la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.*” Corte Constitucional, sentencia C-590 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Al respecto, ver las sentencias T-111 de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos; T-292 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; SU-047 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero; y, C-104 de 1993. M.P. Alejandro Martínez Caballero; entre otras.

<sup>59</sup> Violación directa de la Constitución: “*Estos eventos en que procede la acción de tutela contra decisiones judiciales involucran la superación del concepto de vía de hecho y la admisión de específicos supuestos de procedibilidad en eventos en los que si bien no se está ante una burda trasgresión de la Carta, si se trata de decisiones ilegítimas que afectan derechos fundamentales.*” Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Esta causal ha sido analizada en las sentencias T-145 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa; T-809 de 2010. M.P. Juan Carlos Henao Pérez; T-747 de 2009. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-555 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y T-071 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; entre otras.

tierras N° 23001-31-21-001-2015-0001. Esto es: la sentencia del 3 de noviembre, en la cual si bien se declaró la calidad de segundo ocupante del accionante no se determinaron de manera específica las medidas de protección a su favor, sino que se ordenó a la Unidad de Restitución de Tierras que, mediante acto administrativo, lo hiciera; y, el auto del 15 de diciembre de 2016, en el que la autoridad judicial accionada negó la aclaración solicitada, en el sentido de establecer las medidas de protección para el actor. En seguida, se exponen las razones por las que se encuentran satisfechos.

6.1. Carlos Darío Negrete Benavides está legitimado *en la causa por activa* para interponer la acción de tutela objeto de análisis, por cuanto es un ciudadano, actuando en nombre propio, que alega una vulneración a sus derechos fundamentales, causada por la parte accionada. También, se encuentra cumplida la *legitimación en la causa por pasiva*, dado que la acción de tutela se dirige contra la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia, que es la autoridad judicial, que profirió las providencias judiciales censuradas por el actor como vulneradoras de sus derechos.

6.2. Se trata de un caso de *relevancia constitucional*, por las siguientes razones. En primer lugar, por atender una presunta vulneración del derecho al debido proceso, a la igualdad, al mínimo vital y a la vivienda en condiciones dignas, dado que el operador judicial accionado omitió determinar la medida de protección aplicable al accionante, en su condición de segundo ocupante en estado de vulnerabilidad. En segundo lugar, tiene que ver con una de las dimensiones el goce efectivo del derecho fundamental a la restitución de tierras, según la cual, se trata de *“una política dirigida a favorecer la recomposición del tejido social y la construcción de una paz sostenible, especialmente, en los territorios golpeados por la violencia”*<sup>60</sup>.

En tercer lugar, la Corte Constitucional reconoció que existe una omisión legislativa en la Ley 1448 de 2011, en relación con los segundos ocupantes en condición de vulnerabilidad que no tuvieron ninguna relación (directa ni indirecta) con el abandono o despojo; y, señaló que la falta de protección conlleva, por un lado, a una discriminación indirecta, de dicha población en relación con los opositores que demuestren la buena fe exenta de culpa y, por otro lado, el principio 17 de Pinheiro. Lo anterior implica que se trata de un grupo poblacional al que se le deben dar unas garantías mínimas, con miras a no desconocer sus derechos fundamentales. Sobre el particular, la Sala recuerda que la visibilización de esta población se dio en el marco de los procesos de restitución de tierras, en los que tanto la Unidad de Restitución de Tierras como los jueces, *“se percataron que entre los opositores se encuentran otras personas que también merecen medidas por parte del Estado en atención a su situación de vulnerabilidad. Estas personas son vulnerables por ser desplazados, por estar en situación de pobreza extrema o por ser sujetos de especial protección constitucional.”*<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-330 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>61</sup> Desde la doctrina, este fenómeno ha sido abordado por Bolívar (2014, p. 89), quien *“propone la siguiente tipología de segundos ocupantes, aunque pueden presentarse otras categorías: (i) víctimas de desplazamiento*

Finalmente, por cuanto existe una disparidad en el criterio de los jueces especializados en restitución de tierras, respecto del deber que tienen de establecer la medida de protección para los segundos ocupantes en las sentencias de restitución de tierras. Al respecto, el Auto 373 de 2016, proferido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2014, expresó que:

*“(…) distintas instituciones y actores han informado a esta Sala Especial que los jueces de restitución tienen criterios disímiles para pronunciarse sobre la situación de los segundos ocupantes. En algunos casos se omite un pronunciamiento de fondo sobre su situación, a pesar de que tal problemática ha sido incorporada por la Unidad de Tierras en las pretensiones de la solicitud de restitución. Cuando se pronuncian al respecto, algunos jueces de restitución han reconocido, cuando es procedente, la calidad de segundos ocupantes y, con ello, han ordenado las respectivas medidas de asistencia y atención (acceso a tierras, vivienda o generación ingresos, según el caso y el nivel de necesidad).<sup>62</sup> En otras situaciones, por el contrario, han preferido hacer una lectura ceñida de la literalidad de la Ley 1448 y, al considerar que los segundos ocupantes no lograron demostrar durante el proceso la buena fe exenta de culpa, declaran la improcedencia de la compensación.”<sup>63</sup>*

6.3. En el caso concreto, no se alegó la existencia de una irregularidad procesal, por lo tanto, no aplica este requisito.

6.4. La parte actora *identificó en forma razonable los hechos que, desde su punto de vista, causan la vulneración de los derechos sobre los que busca protección.* Al respecto, se corrobora que el accionante afirma que la vulneración de los derechos invocados se debe a que la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Judicial de Antioquia incurrió en los siguientes defectos en las providencias judiciales cuestionadas: (i) desconocimiento del precedente, por no aplicar la subregla, que indica que los jueces de tierras deben determinar las medidas a favor de los segundos ocupantes, contenida en las sentencias C-330 de 2016, T-315 de 2016 y T-367 de 2016; y, (ii) sustantivo por ausencia de aplicación del artículo 102 de la Ley 1448 de 2011 y por haber tomado decisiones al margen de la interpretación constitucional sobre el asunto concreto.

---

*forzado de otras zonas; (ii) víctimas de graves violaciones de derechos humanos diferentes al desplazamiento forzado; (iii) campesinos en situación de pobreza y necesidad, que por una u otra razón poblaron predios abandonados o negociaron con los propietarios del momento; y (iv) familiares de los desplazados que se quedaron cuidando la tierra y que posteriormente obtuvieron la adjudicación de esos predios.” D. J. Blanco, D. I. Guiza, C.A. Santamaría. ¿Corregir o distribuir para transformar? Una concepción de justicia para la política pública de restitución de tierras en Colombia. Universidad Nacional de Colombia – Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina, UNIJUS. Página 188*

<sup>62</sup> Ver, por ejemplo, sentencia con radicado 05-000-3121-002-2013-00018-0. Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal de Antioquia; o sentencia 13244-31-21-002-2013-00020-00. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena.

<sup>63</sup> Corte Constitucional, Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

6.5. Así mismo, está satisfecho el *requisito de inmediatez*, pues la acción de tutela fue interpuesta en un término razonable, por cuanto las providencias judiciales cuestionadas son del 3 de noviembre y del 15 de diciembre, ambas de 2016, y la acción de tutela se promovió el 7 de marzo de 2017. Ello quiere decir que, transcurrieron menos de tres meses entre el momento en que se interpuso la acción de tutela contra las actuaciones judiciales cuestionadas y el momento en que estas fueron proferidas. Así, la Sala estima que Carlos Darío persigue la protección inmediata de los derechos que considera le fueron vulnerados.

6.6. De igual manera, se concluye el cumplimiento del *requisito de subsidiariedad*, debido a que, no existe otro mecanismo judicial por medio del cual el accionante pueda cuestionar las providencias que, en su criterio, desconocen sus derechos, dado que: (i) frente a la sentencia del 3 de noviembre de 2016 se solicitó la aclaración, con miras a que se determinaran las medidas de protección a su favor, y dicho pronunciamiento no es objeto de recursos adicionales; y, (ii) contra el Auto del 15 de diciembre de la misma anualidad, que negó la aclaración, no proceden recursos, tal y como lo dispone el inciso 3° del artículo 285 del Código General del Proceso, que expresa: “*La providencia que resuelva sobre la aclaración no admite recursos, pero dentro de su ejecutoria podrán interponerse los que procedan contra la providencia objeto de aclaración.*”

Ahora bien, la conclusión anterior no desconoce que la jurisprudencia constitucional ha afirmado que, en principio, el procedimiento establecido en la Ley 1448 de 2011 es “*el principal para reclamar o ventilar asuntos relacionados con esa materia y solo de manera excepcional, frente a situaciones específicas resultaría procedente la acción de tutela.*”<sup>64</sup> Sin embargo, en el presente caso, dicha normatividad no prevé mecanismos judiciales mediante los cuales el accionante hubiera podido cuestionar las decisiones judiciales objeto de estudio, por las siguientes razones.

En primer lugar, se trata de un trámite que se surte en única instancia ante un Tribunal Superior de Distrito Judicial, debido a que se presentaron opositores, tal y como lo dispone el artículo 79 de la Ley 1448 de 2011<sup>65</sup>. Y, si bien dicha decisión podría ser objeto del recurso extraordinario de revisión, previsto en el artículo 379 del Código de Procedimiento Civil, no se configura ninguna de las causales de procedencia de dicho recurso (Art. 380 del Código de Procedimiento Civil), pues la pretensión del actor es que se determinen las medidas de protección a su favor en calidad de segundo ocupante.

---

<sup>64</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-529 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Esta consideración también ha sido planteada en la Sentencia T-679 de 2015

<sup>65</sup> El artículo 79 de la Ley 1448 de 2011 dispone: “*Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial Sala Civil, especializados en restitución de tierras, decidirán en única instancia los procesos de restitución de tierras, y los procesos de formalización de títulos de despojados y de quienes abandonaron en forma forzosa sus predios, en aquellos casos en que se reconozcan opositores dentro del proceso. Así mismo, conocerán de las consultas de las sentencias dictadas por los Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras.*”

En segundo lugar, podría discutirse que el accionante no actuó de manera directa y personal para cuestionar la sentencia del 3 de noviembre de 2016, sino que fue la Unidad de Restitución de Tierras la que solicitó la aclaración de dicha providencia. La Sala considera que este hecho no conlleva al incumplimiento del requisito de subsidiariedad, pues en todo caso, se agotaron los mecanismos judiciales disponibles para solicitar un pronunciamiento sobre las medidas de protección a favor del ciudadano Carlos Darío y, a pesar de ello, la autoridad judicial competente se negó a hacerlo.

Con base en los argumentos precedentes, esta Sala de Revisión concluye que se encuentra satisfecho el requisito de subsidiariedad.

6.7. Finalmente, la providencia judicial cuestionada *no es una sentencia de tutela*, sino que se trata de pronunciamientos proferidos por magistrados especializados, en el marco de un proceso de restitución de tierras. Así, debe entenderse cumplido el último requisito general de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

Conforme con lo anterior, se demuestra el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra las providencias judiciales cuestionadas. A continuación, se exponen las razones por las que se considera que la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Judicial de Antioquia incurrió en los defectos de desconocimiento del precedente y sustantivo.

***C. La Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras incurrió en el defecto de desconocimiento del precedente constitucional, dado que omitió determinar la medida de protección a favor del accionante, en su calidad de segundo ocupante en condición de vulnerabilidad que no tuvo ninguna relación (directa ni indirecta) con el despojo o el abandono forzado***

7. La omisión de parte de la autoridad judicial accionada configura la causal de desconocimiento del precedente constitucional. Lo anterior, debido a que no aplicó la subregla jurisprudencial contenida en las sentencias C-330, T-315 y T-316 de 2016, según la cual, además de reconocer la calidad de segundo ocupante, le correspondía determinar la medida de protección a su favor, cuando dicho ciudadano (i) se encuentre en condición de vulnerabilidad y (ii) no haya tenido ninguna relación (directa ni indirecta) con el despojo o el abandono forzado del predio. En seguida, se exponen los argumentos que sustentan la conclusión mencionada.

Para ello, de manera previa, se caracteriza el desconocimiento del precedente constitucional, como una causal de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales; luego, se explica la protección constitucional a los segundos ocupantes en condición de vulnerabilidad que no hayan tenido relación (directa ni indirecta) con el despojo o abandono; y, finalmente, se presentan las razones por las que en el caso concreto es procedente la acción de tutela contra las providencias judiciales cuestionadas.

***Reiteración de jurisprudencia: el desconocimiento del precedente constitucional como una causal de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales***

8. La Corte Constitucional ha sostenido que la vinculatoriedad de su propio precedente tiene sustento en el artículo 241 de la Constitución<sup>66</sup>, conforme con el cual le corresponde salvaguardar la supremacía de la Carta de 1991<sup>67</sup>. “*En efecto, esta Corporación ha establecido que, como intérprete de la Constitución, las decisiones de la Corte Constitucional son obligatorias tanto en su parte resolutive, como en su ratio decidendi, es decir, la regla que sirve para resolver la controversia.*”<sup>68</sup> Lo anterior, independientemente de si se trata de sentencias de constitucionalidad, proferidas en sede de control abstracto, o de providencias emitidas en sede de control concreto<sup>69</sup>, dado que “*a pesar de tener efectos diferentes, tienen una particularidad común, cual es que se deben respetar, no solo para reconocer que la Constitución es la norma Superior, sino para garantizar el derecho a la igualdad.*”<sup>70</sup> En todo caso, la jurisprudencia constitucional ha diferenciado la justificación de la vinculatoriedad de sus sentencias.

9. Sobre las sentencias de constitucionalidad, la Corte ha manifestado que “*es vinculante tanto la parte resolutive como las consideraciones que fundamentan de manera directa e inescindible tal decisión*”<sup>71</sup>. Por un lado, el resuelve tiene el valor de cosa juzgada constitucional, en los términos de lo establecido en el artículo 243 de la Constitución<sup>72</sup>, que expresa:

*“[I]os fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional.  
Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.”*

Y, por otro lado, la *ratio decidendi* de las sentencias de constitucionalidad es vinculante, por cuanto, constituye la razón que explica de manera directa la

---

<sup>66</sup> Constitución de 1991, Artículo 241: “*A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo.*”

<sup>67</sup> Además, ha manifestado que: “*la vinculatoriedad del precedente constitucional, se fundamenta en el principio de supremacía constitucional (art. 4º C.P.), en el reconocimiento del carácter normativo de la Constitución y en la interpretación autorizada de sus textos que hace la Corte Constitucional. En ese sentido, el precedente constitucional cumple unas finalidades relevantes comoquiera que permite: (i) brindar una mayor coherencia al orden jurídico; (ii) garantizar el derecho a la igualdad de trato ante las autoridades; (iii) y afianzar la seguridad jurídica.*” Corte Constitucional, Sentencia T-121 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>68</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-102 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Lo anterior, ha sido reiterado en las sentencias: T-351 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-018 de 2008. M.P. Jaime Córdoba Triviño; entre otras.

<sup>69</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-121 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>70</sup> Corte Constitucional, T-233 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>71</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-539 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>72</sup> Esta disposición, también tiene sustento legal, en inciso 1º del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, al establecer que las sentencias “*tendrán el valor de cosa juzgada constitucional y son de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y los particulares*”.

decisión de la Sala Plena<sup>73</sup> y es emitida por el máximo intérprete de la Carta Política.

10. En cuanto a las sentencias de tutela, la jurisprudencia constitucional ha afirmado la vinculatoriedad de la *ratio decidendi*. La Sentencia C-539 de 2011 “*precisó que si bien es cierto que la tutela no tiene efectos más allá del caso objeto de controversia, la ratio decidendi, constituye un precedente de obligatorio cumplimiento para las autoridades públicas, ya que además de ser el fundamento normativo de la decisión judicial, define, frente a una situación fáctica determinada, la correcta interpretación y, por ende, la correcta aplicación de una norma.*”<sup>74</sup>

El respeto por el precedente proferido en control concreto se explica por “(i) *la necesidad de lograr una concreción del principio de igualdad en la aplicación de las leyes; porque (ii) constituye una exigencia del principio de confianza legítima que prohíbe al Estado sorprender a los ciudadanos con actuaciones imprevisibles; y en razón a que (iii) constituye un presupuesto para garantizar el carácter normativo de la Constitución y la efectividad de los derechos fundamentales así como la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico.*”

11. Bajo esta línea argumentativa, esta Corporación ha afirmado que “*el deber de acatamiento del precedente judicial se hace más estricto cuando se trata de jurisprudencia constitucional, en la medida en que la normas de la Carta Política tienen el máximo nivel de jerarquía dentro del sistema de fuentes del derecho, de modo que las decisiones que determinan su alcance y contenido se tornan ineludibles para la administración. No entenderlo así, resulta contrario a la vigencia del principio de supremacía constitucional.*”<sup>75</sup>

12. En todo caso, la Sala reitera que los jueces, en ejercicio de su autonomía judicial, tienen la facultad de apartarse del precedente constitucional expresado en la *ratio decidendi* de una sentencia, siempre que (i) *hagan referencia al precedente que van a inaplicar y (ii) ofrezcan una justificación razonable, seria, suficiente y proporcionada, que dé cuenta de las razones por las que se apartan de la regla jurisprudencial previa. Así se protege el carácter dinámico del derecho y la autonomía e independencia de las que gozan los jueces.*”<sup>76</sup>

13. El desconocimiento del precedente, como causal de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, se materializa “*cuando la Corte establece el alcance de un derecho fundamental o señala la interpretación de un precepto que más se ajusta a la Carta, y luego el juez ordinario resuelve un caso limitando sustancialmente dicho alcance o apartándose de la interpretación fijada por el órgano de cierre de la*

---

<sup>73</sup> Al respecto, consultar las sentencias C-539 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.; y, C-621 de 2015. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, entre otras.

<sup>74</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-539 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>75</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-656 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>76</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-436 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

*jurisdicción constitucional.*”<sup>77</sup> De manera que, se configura cuando “*el funcionario judicial al resolver un caso se aparta de la interpretación dada por este Tribunal al respectivo precepto.*”<sup>78</sup> La jurisprudencia constitucional ha identificado las siguientes situaciones, en las que se desconoce el precedente:

*“(i) se aplican disposiciones legales declaradas inexequibles; (ii) tales disposiciones son aplicadas pese a que su contenido normativo sea contrario a la Constitución; (iii) se contraría la ratio decidendi de las sentencias de constitucionalidad; y (iv) se desconoce el alcance de los derechos fundamentales fijado por la Corte a través de la ratio decidendi de sus sentencias de tutela.”*<sup>79</sup>

14. En caso de que se alegue la configuración del desconocimiento del precedente constitucional, como causal de procedencia de la acción de tutela contra una providencia judicial, le corresponde al juez: “*(i) determinar la existencia de un precedente o de un grupo de precedentes aplicables al caso concreto y distinguir las reglas decisionales contenidas en estos; (ii) comprobar que el fallo judicial impugnado debió tomar en cuenta necesariamente tales precedentes pues de no hacerlo incurriría en un desconocimiento del principio de igualdad y; (iii) verificar si el juez tuvo razones fundadas para apartarse del precedente judicial, bien por encontrar diferencias fácticas entre el precedente y el caso analizado, bien por considerar que la decisión debería ser adoptada de otra manera para lograr una interpretación más armónica en relación con los principios constitucionales, y más favorable a la vigencia y efectividad de los derechos fundamentales, de acuerdo con el principio pro hómine.*”<sup>80</sup>

15. En concreto, para definir si un precedente es vinculante y debe ser aplicado por la autoridad judicial en el asunto sometido a su análisis, se deben verificar los siguientes criterios: *(i)* que la *ratio decidendi* de la sentencia contenga una regla relacionada con el caso a solucionar posteriormente, *(ii)* que el problema jurídico sea semejante; y, *(iii)* los hechos analizados en el proceso anterior sean similares o análogos a los que debe estudiar.<sup>81</sup>

16. En este contexto, conforme con el problema jurídico analizado en el caso objeto de pronunciamiento, se tendrán como precedentes aquellos que sean relevantes para el análisis de los siguientes hechos: *(i)* el juez de tierras reconoció en la sentencia, la calidad de segundos ocupantes sin determinar la medida de protección aplicable a su favor, *(ii)* ordenó a la Unidad de

---

<sup>77</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-102 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. En este mismo sentido, esta Corporación se ha pronunciado en las sentencias: T-591 de 2016. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-460 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>78</sup> Corte Constitucional, Corte Constitucional, Sentencia T-121 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>79</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-216 de 2017. M.P. José Antonio Cepeda Amaris. Esto ha sido reiterado en las sentencias: SU-050 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-309 de 2015. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-360 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; entre otras.

<sup>80</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-121 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>81</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-292 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Estos supuestos han sido reiterados en diferentes providencias, entre estas, la Sentencia T-342 de 2016, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Restitución de Tierras que dispusiera, mediante acto administrativo, las medidas de protección aplicables para ellos, (iii) la Unidad de Restitución de Tierras solicitó al Tribunal que aclarara cuál es la medida de protección aplicable; y, (iv) el Tribunal negó la solicitud de aclaración. Con base en lo anterior, se tiene que es precedente constitucional relevante el fijado en la Sentencia C-330 de 2016 y las sentencias T-315 de 2016 y T-367 de 2016, por cuanto contienen reglas decisorias aplicables a la solución del caso objeto de análisis. En seguida se desarrolla este punto.

***La jurisprudencia constitucional, tanto en control abstracto como concreto, ha afirmado que los jueces de restitución de tierras deben determinar las medidas de protección de los segundos ocupantes en condición de vulnerabilidad, que no tuvieron relación (directa ni indirecta) con el abandono o despojo del predio***

17. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-330 de 2016, planteó como problema jurídico si “¿incurrió el Legislador en una violación al principio de igualdad al establecer la exigencia de buena fe exenta de culpa para todos los opositores que pretendan acceder a la compensación económica de la que hablan las normas demandadas (artículos 88, 91, 98 y 105 de la Ley de víctimas), sin tomar en cuenta que entre estos puede haber personas en situación de vulnerabilidad, sin alternativas para el acceso a la tierra, y que no tuvieron relación alguna (ni directa, ni indirecta) con el despojo?”. El interrogante planteado recoge el cargo principal de la demanda de inconstitucionalidad presentado, que fue formulado en términos del desconocimiento del derecho a la igualdad. El actor, en representación de la ANUC, cuestionó la expresión ‘exenta de culpa’ contenida en los artículos 88, 91, 98 y 105 de la Ley 1448 de 2011, que califica la conducta de buena fe que deben demostrar los opositores que pretendan acceder a una compensación económica, en el marco de los procesos judiciales de restitución de tierras. “En su concepto, [ello] lesiona los derechos fundamentales de aquellos opositores que (i) no tuvieron relación con el despojo, (ii) se asentaron en el predio con posterioridad a su micro focalización, (ii) carecen de medios para acceder a una vivienda, (iii) presenten una situación de ‘desfavorabilidad’ manifiesta o sean personas vulnerables, tales como mujeres, niños y personas con discapacidad”<sup>82</sup>

18. En las consideraciones, dicha Sentencia plantea que, en efecto, el Legislador incurrió en una omisión legislativa respecto de los segundos ocupantes<sup>83</sup>, pues la Ley 1448 de 2011 únicamente prevé protección para los opositores que demuestren la buena fe exenta de culpa, quienes tienen derecho a una compensación económica, en los términos del artículo 98 de la ley mencionada<sup>84</sup>. En otros términos, identificó un problema de discriminación

---

<sup>82</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-330 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>83</sup> Por ello, decidió “EXHORTAR al Congreso de la República y al Gobierno Nacional acerca de la necesidad de establecer e implementar una política pública comprensiva acerca de la situación de los segundos ocupantes en el marco de la justicia transicional.”

<sup>84</sup> Ley 1448 de 2001, Artículo 98: “El valor de las compensaciones que decreta la sentencia a favor de los opositores que probaron la buena fe exenta de culpa dentro del proceso, será pagado por el Fondo de la

indirecta, que afecta a los segundos ocupantes en estado de vulnerabilidad que no tuvieron relación (directa ni indirecta con el despojo), pues frente a ellos el Legislador no dispuso ninguna medida de protección.

19. Conforme con la Sentencia C-330 de 2016, dicha omisión legislativa desconoce (i) el principio de igualdad, en relación con los opositores que demuestren la buena fe exenta de culpa, y (ii) el principio 17 de Pinheiro<sup>85</sup>, que forma parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato<sup>86</sup> y constituye “un criterio de interpretación para la Corte, toda vez que brindan el alcance del derecho fundamental a la restitución e imponen una serie de obligaciones a cargo de las autoridades públicas con el fin de garantizar el derecho a la reparación de las víctimas.”<sup>87</sup>

19.1. En particular, la Sala evidencia que la falta de garantías para los segundos ocupantes conlleva a un desconocimiento del principio 17.3 de Pinheiro, que dispone: “[e]n los casos en que el desalojo de los ocupantes secundarios sea justificable e inevitable, los Estados deben adoptar medidas positivas **para proteger a aquellos que no dispongan de medios para acceder a otra vivienda adecuada cuando deben abandonar la que ocupan en ese momento**, con el fin de que no se queden sin hogar y de que su derecho a una vivienda adecuada no se vea menoscabado de ningún otro modo. Los Estados deban esforzarse por encontrar y proporcionar viviendas o tierras alternativas a dichos ocupantes, incluso de forma temporal, con el fin de facilitar la restitución oportuna de las viviendas, las tierras y el patrimonio de los refugiados y desplazados.” (Negrilla fuera del texto)

19.2. Al respecto, el “Manual Sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas”, que guía la aplicación de los Principios Pinheiro, define los segundos ocupantes como “todas aquellas personas que hubieran establecido su residencia en viviendas o tierras abandonadas por sus propietarios legítimos a consecuencia de, entre otras cosas, el desplazamiento o el desalojamiento forzosos, la violencia o amenazas, o las catástrofes naturales así como las causadas por el hombre.”<sup>88</sup> En consecuencia, señala que el Estado tiene un doble deber en estas situaciones: garantizar el derecho a la restitución de las víctimas de desalojo o abandono y adoptar medidas que alivien las dificultades de los

---

*Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. En ningún caso el valor de la compensación o compensaciones excederá el valor del predio acreditado en el proceso.”*

<sup>85</sup> La Corte resaltó que este principio “tiene una característica muy particular, en tanto no se refiere directamente a las víctimas de desplazamiento (ni a desplazados ni a refugiados), sino a las personas que denomina segundos ocupantes. Pero ello no resulta casual, pues concebir la restitución de tierras sin pensar en los segundos ocupantes es un riesgo para todo proceso y política pública de restitución de tierras despojadas o abandonadas forzosamente, en un escenario de transición. Las políticas públicas, normas y medidas que adopte el Estado en torno a esa población tienen un enorme significado para las víctimas, pues inciden en la estabilidad del proceso, en la seguridad jurídica de la restitución y en la eficacia material de sus derechos.” Corte Constitucional, Sentencia C-330 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>86</sup> En este sentido, consultar las sentencias T-679 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-795 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C-280 de 2013. M.P. Nilson Pinilla Pinilla; C-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y, T-821 de 2007. M.P. (e) Catalina Botero Marino, entre otras.

<sup>87</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-035 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Lo anterior fue reiterado en la Sentencia C-330 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>88</sup> “Manual Sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas”, página 78.

segundos ocupantes para protegerlos de la indigencia o de otras violaciones de sus derechos.

20. En consecuencia, dada la omisión legislativa, la Sala Plena decidió “[d]eclarar *EXEQUIBLE* la expresión ‘*exenta de culpa*’ contenida en los artículos 88, 91, 98 y 105 de la Ley 1448 de 2011, en el entendido de que es un estándar que debe ser interpretado por los jueces de forma diferencial, frente a los segundos ocupantes, que demuestren condiciones de vulnerabilidad, y no hayan tenido relación directa o indirecta con el despojo, de acuerdo con lo establecido en la parte motiva de esta providencia.” Y, también resolvió “*EXHORTAR al Congreso de la República y al Gobierno Nacional acerca de la necesidad de establecer e implementar una política pública comprensiva acerca de la situación de los segundos ocupantes en el marco de la justicia transicional.*”<sup>89</sup>

21. Esta Sala de Revisión estima que la providencia mencionada es precedente constitucional, por cuanto la *ratio decidendi*, con base en la cual se resolvió el problema jurídico, es relevante para la solución y análisis de los hechos<sup>90</sup> objeto del presente pronunciamiento. Dado que, la Sala Plena dispuso que:

*“corresponde a los jueces de tierras estudiar estas situaciones [en la que se encuentran los segundos ocupantes], de manera diferencial tomando en consideración el conjunto de principios constitucionales que pueden hallarse en tensión, entre los que se cuentan los derechos de las víctimas y la obligación de revelar las distintas estrategias del despojo, en el marco del derecho civil y agrario; el principio de igualdad material; la equidad en la distribución, acceso y uso de la tierra; el derecho a la vivienda digna, el debido proceso, el trabajo y el mínimo vital de quienes concurren al trámite.”*<sup>91</sup>

En este mismo sentido, como parámetro de aplicación diferencial aplicable a los casos de los segundos ocupantes, la Sentencia C-330 de 2016 afirmó que: “[I]os jueces deben establecer si proceden medidas de atención distintas a la compensación de la ley de víctimas y restitución de tierras para los opositores o no. Los acuerdos de la Unidad de Tierras y la caracterización que esta efectúe acerca de los opositores constituyen un parámetro relevante para esta evaluación. Sin embargo, corresponde al juez establecer el alcance de esa medida, de manera motivada.”

---

<sup>89</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-330 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>90</sup> Como se indicó previamente, conforme con el problema jurídico analizado en el caso objeto de pronunciamiento, se tendrán como precedentes aquellos que sean relevantes para el análisis de los siguientes hechos: (i) el juez de tierras reconoció en la sentencia, la calidad de segundos ocupantes sin determinar la medida de protección aplicable a su favor, (ii) ordenó a la Unidad de Restitución de Tierras que dispusiera, mediante acto administrativo, de las medidas de protección aplicables para ellos, (iii) la Unidad de Restitución de Tierras solicitó al Tribunal que aclarara cuál es la medida de protección aplicable; y, (iv) el Tribunal negó la solicitud de aclaración.

<sup>91</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-330 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

21.1. En otras palabras, teniendo en cuenta la complejidad de los casos de restitución de tierras<sup>92</sup>, le corresponde a los jueces de tierras pronunciarse sobre los segundos ocupantes, que son sujetos de protección estatal, en tanto (i) habitan en los predios objeto de restitución o derivan de ellos su mínimo vital, lo cual conlleva a que se encuentren en condición de vulnerabilidad<sup>93</sup>, y (ii) no tuvieron ninguna relación (directa ni indirecta) con el despojo o abandono forzado. En caso de que considere que es procedente declararlo como segundo ocupante en la sentencia de restitución, también le corresponde determinar, de manera motivada, una medida de protección, debido al silencio del legislador en la Ley 1448 de 2011, que guardó silencio sobre este punto.

21.2. Así, los jueces de tierras son quienes, caso a caso, tienen la competencia para determinar, conforme con las reglas de la sana crítica y con base en el material probatorio, si se encuentran cumplidos los requisitos para que un segundo ocupante le sea reconocida alguna medida de protección. En cumplimiento de este deber, pueden solicitar apoyo a la Defensoría del Pueblo, decretar pruebas de oficio<sup>94</sup> y tener en cuenta la caracterización realizada por la Unidad de Restitución de Tierras.

21.3. En todo caso, la Sala resalta que una decisión de parte de los jueces especializados de tierras debe presentar una motivación clara, transparente y suficiente de las razones por las cuales considera que el segundo ocupante, en condición de vulnerabilidad que no haya tenido relación (directa ni indirecta) con el abandono o despojo, debe ser sujeto de una medida de protección. Lo anterior, cumple tres finalidades principales, dos de los cuales fueron señaladas en la Sentencia C-330 de 2016. Primero, no favorecer ni legitimar el despojo (armado o pretendidamente legal) de la vivienda, las tierras y el patrimonio de las víctimas<sup>95</sup>. Segundo, evitar beneficiar a quienes no se enfrentan a condiciones de vulnerabilidad. Y, finalmente, esta Sala resalta la necesidad de garantizar la sostenibilidad fiscal de la política de restitución de tierras, en los términos de lo previsto en el artículo 19 de la Ley 1448 de 2011<sup>96</sup>.

---

<sup>92</sup> En este sentido, señaló que *“No es posible ni necesario efectuar un listado específico de los sujetos o de las hipótesis en que se cumplen estas condiciones. Ello corresponde a los jueces de tierras, quienes deben establecer si la persona cumple todas las condiciones descritas, y evaluar si lo adecuado es, entonces, entender la buena fe exenta de culpa de manera acorde a su situación personal, exigir buena fe simple, o aceptar la existencia de condiciones similares al estado de necesidad, que justifiquen su conducta.”* Corte Constitucional, Sentencia C-330 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>93</sup> *La Sentencia C-330 de 2016 es clara sobre este aspecto, por ello señaló “de forma expresa que personas que no enfrentan ninguna condición de vulnerabilidad no deben ser eximidos del requisito [de demostrar la buena fe exenta de culpa], pues no resulta admisible desde el punto de vista constitucional, que hayan tomado provecho de los contextos de violencia para su beneficio personal, ni que hayan seguido un estándar de conducta ordinario en el marco del despojo y la violencia generalizada, propios del conflicto armado interno.”* Corte Constitucional, Sentencia C-330 de 2016 M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>94</sup> Sobre este punto, la Sentencia C-330 de 2016 afirmó: *“siempre que existan suficientes elementos que permitan suponer que estas son necesarias para alcanzar la verdad real y dar prevalencia al derecho sustancial, son un presupuesto del acceso a la administración de justicia.”* Corte Constitucional, Sentencia C-330 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>95</sup> En este mismo sentido se pronunció la Sentencia T-315 de 2016, en la que se afirmó: *“la atención estatal a los segundos ocupantes no está dirigida a todos pues ello implicaría, por ejemplo recompensar la mala fe directamente o conductas abiertamente negligentes o suspicaces”.* Corte Constitucional, Sentencia T-315 de 2016. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>96</sup> El artículo 19 de la Ley 1448 de 2011 dispone: *“[p]ara efectos de cumplir con las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación dispuestas en el presente marco, el Gobierno Nacional dentro*

22. Ahora bien, la Sala encuentra necesario precisar que el análisis respecto de la calidad de segundo ocupante, difiere del que se debe realizar respecto del opositor. En este punto, tiene relevancia retomar lo afirmado por el Auto 373 de 2016, dictado en el marco de la evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, en el que se manifestó que:

*“[I]a ‘relación’ segundo ocupante-predio restituido-necesidades insatisfechas es, por lo tanto, el resorte que debe guiar las decisiones de los jueces de restitución para definir las medidas de **asistencia y atención** que pueden ser adecuadas para proteger a esa población. Se trata, como sostuvo la Sala Plena en la sentencia C-330 de 2016, de un análisis distinto al de la acreditación de la buena fe exenta de culpa para acceder a la **compensación**.<sup>97</sup>*

*(...)*

*La adopción de estas medidas, a diferencia de la compensación económica -cuyo monto depende de alguna manera del valor del predio restituido-, debe definirse a partir de un análisis casuístico que evalúe las medidas de asistencia y atención que son adecuadas y proporcionales para suplir las respectivas necesidades insatisfechas en materia socio económica que puede provocar una sentencia de restitución.”<sup>98</sup>*

23. En otras palabras, en el caso de los segundos ocupantes el estudio debe enmarcarse en *“(i) si los segundos ocupantes participaron o no voluntariamente en los hechos que dieron lugar al despojo o al abandono forzado; (ii) la relación jurídica y fáctica que guardan con el predio (es preciso establecer si habitan o derivan del bien sus medios de subsistencia); y (iii) las medidas que son adecuadas y proporcionales para enfrentar la situación de vulnerabilidad que surge de la pérdida del predio restituido, en materia de las garantías del acceso, temporal y permanente, a vivienda, tierras y generación de ingresos.”<sup>99</sup>*

24. En síntesis, conforme con las Sentencia C-330 de 2016, le corresponde a los jueces de tierras declarar a un ciudadano su calidad de segundo ocupante y

---

*de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente Ley, creará un Plan Nacional de Financiación mediante un documento CONPES que propenda por la sostenibilidad de la ley, y tomará las medidas necesarias para garantizar de manera preferente la persecución efectiva de los bienes de los victimarios con el fin de fortalecer el Fondo de Reparaciones de que trata el artículo 54 de la Ley 975 de 2005.// El desarrollo de las medidas a que se refiere la presente ley, deberá hacerse en tal forma que asegure la sostenibilidad fiscal con el fin de darles, en conjunto, continuidad y progresividad, a efectos de garantizar su viabilidad y efectivo cumplimiento.”*

<sup>97</sup> Vale la pena reiterar lo siguiente: *“La consecuencia jurídica que establece la ley de tierras en relación con la buena fe exenta de culpa es la posibilidad de acceder, o no, a la compensación económica // La Ley de víctimas y restitución de tierras, en los artículos demandados, no se refiere a medidas distintas a esta compensación, de manera que no ordena ni prohíbe que los opositores, sin importar su relación con el predio objeto de restitución, puedan beneficiarse de las políticas públicas para la población vulnerable, si cumplen las condiciones para ello.”* (Negrilla fuera de texto). Corte Constitucional. Sentencia C-330 de 2016. M.P. María Victoria Calle. Es precisamente esta “relación” de los segundos ocupantes con el predio restituido la que llama la atención de la Sala Especial en esta oportunidad.

<sup>98</sup> Corte Constitucional, Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>99</sup> Corte Constitucional, Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

determinar la medida de protección aplicable, de forma motivada de manera clara, suficiente y transparente, siempre que encuentre cumplidos los siguientes criterios: (i) se encuentre en condición de vulnerabilidad, por cuanto habita o deriva del predio sustituido sus medios de subsistencia; y, (ii) no tuvo relación (directa ni indirecta) con el despojo o el abandono del predio. Una vez exista una orden del juez de restitución, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras deberá adelantar las gestiones correspondientes para cumplirla, en tanto esta Entidad tiene el “*objetivo fundamental servir de órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de tierras de los despojados a que se refiere la presente ley* [1448 de 2011].”<sup>100</sup>

25. La regla jurisprudencial explicada guarda relación con lo dispuesto en el artículo 2.15.1.1.15. del Decreto 440 de 2016<sup>101</sup>, conforme con el cual: “[s]i existieren providencias judiciales ejecutoriadas que reconocen medidas y mecanismos de atención a segundos ocupantes en la acción de restitución de tierras, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras emprenderá las acciones correspondientes a dar cumplimiento efectivo a dichos fallos.”

26. En aplicación del precedente constitucional sentado en la Sentencia C-330 de 2016, en control abstracto, esta Corporación reiteró, en sede de control concreto, que le corresponde a los jueces de tierras: (i) estudiar la calidad de segundo ocupante y declararla cuando haya lugar a ello; y, (ii) definir la medida de protección aplicable en cada caso<sup>102</sup>. En seguida, se referencian las sentencias T-315 y T-367 de 2016, con la finalidad de justificar que constituyen precedente constitucional aplicable al caso concreto.

27. La Sala Segunda de Revisión, en la Sentencia T-315 de 2016, y la Sala Octava de Revisión, en Sentencia T-367 de 2016, respectivamente, resolvieron casos análogos, frente a los siguientes hechos relevantes: (i) el juez de restitución en la sentencia no encontró demostrada la buena fe exenta de culpa, razón por la cual no le reconoció al ciudadano accionante su calidad de opositor; (ii) la Unidad de Restitución de Tierras solicitó al juez que le reconociera a los ciudadanos su condición de segundos ocupantes; (iii) el operador judicial respondió negativamente la solicitud. En ese escenario, las

---

<sup>100</sup> Ley 1448 de 2011, Artículo 104.

<sup>101</sup> “Por el cual se modifica el Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la Parte 15, Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.”

<sup>102</sup> En la Sentencia T-529 de 2016, la Sala Sexta de Revisión reiteró las consideraciones de la Sentencia C-330 de 2016, en los siguientes términos: “Entonces, el fallo en mención reconoció que la exigencia de acreditar la buena fe “exenta de culpa” presentaba un problema de igualdad, puntualmente porque generaba una discriminación indirecta dado el impacto negativo que en la práctica podía tener sobre ciertos grupos poblacionales que se encontraran en situación de vulnerabilidad. || Por tal razón, la Corte integró a los artículos demandados los mandatos constitucionales de igualdad material, protección de grupos vulnerables, acceso a la vivienda y a la tierra para los trabajadores rurales; y a partir de ello, los jueces de tierras tendrán que aplicar el requisito de forma amplia en aquellos eventos en que el opositor demuestre que: (i) es un segundo ocupante, (ii) se encuentra en situación de vulnerabilidad, y (iii) su ocupación en el predio objeto de reclamación no guarda relación directa o indirecta con el despojo.” Corte Constitucional, Sentencia T-529 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. En el presente pronunciamiento no se hace referencia a la Sentencia T-529 de 2016, dado que para el análisis del caso concreto no configura precedente, debido a que tanto los hechos relevantes como el problema jurídico es diferente.

salas de revisión adoptaron decisiones similares, en las que ordenaron al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena: (i) definir si la parte accionante tenía o no la calidad de segundo ocupante y, en caso afirmativo, (ii) determinar la medida de protección aplicable con base en el Acuerdo 021 de 2015 o la normatividad vigente. En todo caso, si bien la T-315 y T-367, ambas del 2016, resolvieron casos análogos con decisiones similares, la razón de la decisión difiere. En seguida se desarrolla este punto.

28. La Sentencia T-315 de 2016 se pronunció frente a dos problemas jurídicos:

- i. Por un lado, *“determinar si el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, como juez de restitución, incurrió en un defecto sustantivo al interpretar en forma, presuntamente, restrictiva las disposiciones de la Ley 1448 de 2011 que le otorgan amplias facultades para modificar la providencia restitutoria y, en consecuencia, al haber negado la adición de la misma por auto del 9 de julio de 2015, argumentando que la solicitud de reconocimiento como segundo ocupante de la señora Meza Martínez no suponía una situación de la entidad suficiente que pudiese enervar los efectos de la providencia del 18 de julio de 2013.”*
- ii. Y, por otro lado, *“resolver si la misma autoridad judicial en dicho auto del 9 de julio de 2015 incurrió en un defecto sustantivo por inadvertencia de la norma aplicable al haber asegurado que la solicitud de la señora Meza Martínez como segundo ocupante ya se había zanjado por la vía de la oposición dentro del proceso de restitución y adicionalmente, al haber estimado que era la Unidad de Restitución la encargada de definir la inclusión de la accionante en los programas para segundos ocupantes y de adoptar las medidas de atención, pese a lo contemplado por la reglamentación en tal aspecto.”*

28.1. Frente a dichos cuestionamientos, declaró la configuración de un defecto sustantivo, por dos razones. En primer lugar, debido a que la autoridad judicial interpretó de manera restrictiva el artículo 102 de la Ley 1448 de 2011, que le reconoce amplias facultades para modificar la providencia restitutoria. Sobre el particular expresó:

*“(…) el artículo 102 como disposición infraconstitucional debió haberse interpretado por el Tribunal accionado a la luz de los postulados de rango constitucional que han inspirado las políticas de restitución y la importante labor que los jueces de tierras están haciendo como promotores de ella. Si esto hubiese sido así, el Tribunal Superior de Cartagena no habría minimizado el reclamo de la actora que, además de la reivindicación que hacía de sus derechos como segundo ocupante, aparejaba importantes contenidos superiores ligados a la restitución: la recomposición del tejido social y la reconciliación; así como la estabilización y la seguridad jurídica en*

*tanto caminos para llegar a arreglos estables y evitar la reproducción de la conflictividad rural.*”<sup>103</sup>

En segundo lugar, dado que el Tribunal “sustituyó el análisis del reconocimiento como segundo ocupante de la señora Meza Martínez por una decisión de oposición ya adoptada (...) En efecto, la intervención procesal de la señora Meza Martínez como opositora no excluía su condición como segunda ocupante que, aun siendo alegada después de la sentencia, podía ser reconocida por el Tribunal accionado en virtud de las facultades otorgadas por el artículo 102 de la Ley 1448 de 2011 cuyo alcance, como se advirtió, está dado no solo por contenidos de orden legal sino constitucional.”<sup>104</sup> Y, frente a este último punto, aclaró la diferencia conceptual entre opositor y segundo ocupante, en los siguientes términos:

*“(...) mientras el opositor reivindica la titularidad del bien objeto de restitución y lo disputa con el solicitante durante el proceso alegando mejor derecho; el segundo ocupante, por su parte, encarna la situación fáctica y jurídica de quien habita o deriva de aquél bien inmueble, sus medios de subsistencia.*

*En todo caso, la importancia de dicha distinción contiene una proyección mayor, en tanto la solución del problema asociado a la restitución jurídica y, especialmente, material, pasa necesariamente por remediar la situación de aquellos que alegan legítimamente su condición de segundos ocupantes.*”<sup>105</sup>

28.2. La *ratio decidendi* de la sentencia T-315 de 2016 sostiene que los jueces de restitución de tierras, además de disponer las órdenes a favor de las personas a las que se les restituyen los bienes, tienen dos deberes en relación con los opositores que no demuestran la buena fe exenta de culpa: (i) estudiar si se trata de un segundo ocupante que se vería afectado “con la decisión de restitución porque su ejecución comprometería derechos fundamentales, como su acceso a la vivienda, si allí residían, o su garantía al mínimo vital, si del predio en litigio en condición de vulnerabilidad, a quien no “pueda atribuírsele ninguna responsabilidad en los hechos del desplazamiento”; y, (ii) determinar la medida de protección aplicable al ciudadano que sea declarado como segundo ocupante; por cuanto, “para que la Unidad de Restitución pueda adoptar medidas concretas de atención, como la compensación a través de predios o proyectos productivos, **es necesario una orden judicial al respecto.**”<sup>106</sup> De lo contrario, “la restitución y la labor de los jueces en ella, no cumpliría con los objetivos de sostenibilidad ni de garantías para el retorno, ni tampoco con los mandatos de derecho internacional que le imponen al Estado colombiano el deber de adoptar medidas de protección a los segundos ocupantes.”<sup>107</sup>

---

<sup>103</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-315 de 2016. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>104</sup> *Ibid.*

<sup>105</sup> *Ibid.*

<sup>106</sup> *Ibid.*

<sup>107</sup> Entre los mandatos del derecho internacional sobre el asunto, la Sentencia se refirió a los principios de Pinheiro.

29. Por otro lado, la T-367 de 2016 determinó “*si una autoridad judicial, vulnera los derechos fundamentales al debido proceso, a la vivienda digna y al trabajo, cuando (i) en desarrollo de un proceso de restitución de tierras, en una sentencia niega el decreto de medidas de compensación a favor de un presunto opositor, por cuanto no se encontró probada su buena fe exenta de culpa; (ii) posteriormente, la Unidad de Restitución de Tierras aporta las pruebas relacionadas con la condición socioeconómica de quien afirma ser un segundo ocupante; y (iii) el Tribunal, mediante un Auto, decide no reconocerle expresamente tal calidad al accionante, pero conmina a la Unidad de Restitución de Tierras para adoptar las medidas que estime necesarias para protegerle sus derechos fundamentales.*”<sup>108</sup>

Sobre el particular, concluyó que, en efecto, el juez vulneró los derechos del accionante, por cuanto su actuación judicial configuró un defecto sustantivo, debido a que “*el Tribunal no interpretó el párrafo 1º del artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, de conformidad con la Constitución y el artículo 17 de los Principios de Pinheiro. De haberlo hecho hubiera concluido lo siguiente: con posterioridad a la adopción de un fallo de restitución de tierras, en el cual se amparan los derechos de los reclamantes, con miras a proteger los derechos de quienes han probado ser segundos ocupantes, los Jueces y Magistrados preservan competencia para decretar ciertas medidas con miras a amparar a esta calidad de opositores (vgr. inclusión en programas productivos, etc). De allí que no baste con ‘conminar’ a la Unidad de Restitución de Tierras para que ésta determine, discrecionalmente, la medida a favor de los segundos ocupantes. Por el contrario, en dichos casos se precisa la expedición de una orden judicial clara y expresa en la materia.*”<sup>109</sup>

29.1. La Sentencia T-367 de 2016 fundó la decisión en la Sentencia C-330 de 2016 y en el principio 17 de Pinheiro. Así, reiteró que los segundos ocupantes, en condición de vulnerabilidad que no hayan tenido relación (directa ni indirecta) con el abandono o despojo de bienes, “*son acreedores a una cierta protección por parte del ordenamiento jurídico*”<sup>110</sup>; y, en consecuencia, los jueces de tierras deben determinar la medida de protección aplicable.

30. De manera que, las sentencias T-315 y T-367, ambas de 2016, declararon la configuración de un defecto sustantivo por inaplicación de una norma; sin embargo, difieren en que la primera consideró que se debió aplicar el artículo 102 de la Ley 1448 de 2011 y la segunda se refirió al párrafo 1º del artículo 91 de la misma Ley. En este contexto, esta Sala de Revisión aclara que bajo una *interpretación armónica* de dichas disposiciones normativas, éstas dos se complementan, pues reconocen la competencia de los jueces de tierras para garantizar que el bien sea restituido de manera efectiva a los reivindicados, lo que incluye el uso, goce y disposición de su parte.

---

<sup>108</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-367 de 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>109</sup> *Ibíd.*

<sup>110</sup> *Ibíd.*

31. En síntesis, la jurisprudencia constitucional, tanto en control abstracto como concreto, ha afirmado que los segundos ocupantes son sujetos de protección constitucional, si el juez de tierras así lo determina, por evidenciar que se encuentran en condición de vulnerabilidad, bien sea porque habitan el predio restituído o porque derivan de este su medio de subsistencia, y que no tuvieron relación (directa ni indirecta) con el abandono o despojo. En consecuencia, corresponde al juez de restitución de tierras, con respecto a esta población, emitir un pronunciamiento en dos sentidos: (i) declarar la calidad de segundo ocupante; y, (ii) determinar las medidas de protección aplicables, caso a caso, según la situación en la que se encuentre el ciudadano y su núcleo familiar.

***Se deben proteger los derechos del accionante, dado que a la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia le correspondía determinar la medida de protección aplicable, por ostentar aquel la condición de segundo ocupante que no tuvo relación (directa ni indirecta) con el abandono o despojo del predio***

32. Con base en el marco jurisprudencial expuesto, la Sala de Revisión concluye que la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia desconoció la subregla jurisprudencial contenida en las sentencias C-330, T-315 y T-367, todas del 2016, conforme con la cual, además de reconocer la calidad de segundo ocupante del accionante, tal y como lo hizo, en la sentencia del 3 de noviembre de 2016, debía determinar la medida de protección aplicable en su favor; sin embargo, omitió hacerlo en dicha providencia y se negó a hacerlo mediante auto aclaratorio del 15 de diciembre de 2016. Lo anterior, conllevó a la vulneración de los derechos fundamentales alegados por el actor, debido proceso, a la igualdad, al mínimo vital y a la vivienda en condiciones dignas; así como, al acceso a la administración de justicia.

32.1. La Sala no desconoce que en la Sentencia del 3 de noviembre de 2016 se reconoció, tanto en la parte considerativa como resolutive, la calidad de segundo ocupante del ciudadano Negrete Benavides, en los siguientes términos:

***“SEXTO: RECONOCER condición de segundos ocupantes a: ... CARLOS DARÍO NEGRETE BENAVIDES ..., según se motivó.***

***En consecuencia, una vez en firme esta providencia, deberá la Unidad de Tierras emprender de manera inmediata, en el término de quince (15) días, las acciones respectivas determinando mediante acto administrativo las medidas de atención específicas que se tomarán a favor de los segundos ocupantes aquí reconocidos, de lo cual deberá presentar informes periódicos, cada seis meses, a esta Sala (...).***<sup>111</sup>  
(Negrilla fuera de texto)

---

<sup>111</sup> Así consta en el numeral sexto de la parte resolutive de la Sentencia del 3 de noviembre de 2016, proferida por la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Distrito Judicial de Antioquia. Expediente T-

32.2. Lo anterior evidencia que, contrario a lo que le correspondía, el operador judicial delegó en cabeza de la Unidad de Restitución de Tierras la determinación de las medidas de protección a favor del ciudadano Carlos Darío. Dicha decisión fue reiterada el 15 de diciembre de 2016, mediante Auto, en el cual la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia rechazó la solicitud de aclaración presentada por la Dirección Territorial Córdoba de la Unidad de Restitución de Tierras. Lo anterior, porque consideró que *“no es menester definir las [las medidas de protección a favor de los segundos ocupantes] una a una (salvo en casos muy especiales como se vio), pues para ello la UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS debe proceder luego de una caracterización adecuada conforme lo establece el Acuerdo 029 de 2016.”*<sup>112</sup>

Sin embargo, para esta Sala no son claras las razones por las cuáles, en el caso concreto, se omitió definir la medida de protección a favor del accionante. Ello por cuanto, en las providencias cuestionadas no se presentó una motivación sobre el asunto.

32.3. En este orden de ideas, se concluye que, en efecto, la autoridad judicial accionada incurrió en la causal del desconocimiento del precedente constitucional, pues incumplió su deber de establecer cuáles son las medidas de protección a favor del segundo ocupante y delegó dicha función en la Unidad de Restitución de Tierras, lo que no le está dado en el marco constitucional.

33. Esta Sala de Revisión encuentra pertinente reconocer que lo que se censura, es que la decisión adoptada por la parte accionada fue insuficiente para garantizar sus derechos del ciudadano Carlos Darío, toda vez que, además de reconocerlo como segundo ocupante, le correspondía determinar la medida de protección. En todo caso, se resalta que la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Judicial de Antioquia, no desconoce del todo la protección constitucional de la que gozan los segundos ocupantes<sup>113</sup>.

---

6191038, Cuaderno N° 3, Folios 27-29 en el CD remitido con el material probatorio aportado por la parte accionada, archivo 23001-31-21001-2015-00001-00 SENTENCIA, página 264-2 65.

<sup>112</sup> Expediente T-6191038, Cuaderno N° 3, Folios 27-29 en el CD remitido con el material probatorio aportado por la parte accionada, archivo 2015-00001 Auto del 15-12-2015 NIEGA ACLARACIÓN DE SENTENCIA, página 21.

<sup>113</sup> Sobre el punto, en la sentencia del 3 de noviembre de 2016, la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal del Distrito Judicial de Antioquia afirmó: *“la Ley 1448 sólo contempló el pago de compensaciones en favor de los opositores que prueben su buena fe exenta de culpa, dejando de lado la situación de los segundos ocupantes que bien pudieron no haber comparecido al proceso como opositores, o que de haberlo hecho, no lograron demostrar su buena fe exenta de culpa. || Dicha omisión legislativa generó una problemática frente a aquellas personas ocupantes de los predios objeto de restitución que a pesar de no haber sido partícipes del despojo, se ven abocados a perder su relación con el predio en virtud de la sentencia que ordene la restitución; situación que llegó a que algunos jueces y magistrados de restitución emitieran órdenes encaminadas a proteger no sólo los derechos de las víctimas, sino también de esos segundos ocupantes en condiciones especiales de vulnerabilidad. || Tales decisiones judiciales fueron tomadas con base, entre otros, en los ‘Principios de Pinheiro’ que disponen que ‘... en los casos en que el desalojo de los ocupantes secundarios sea justificable e inevitable, los Estados deben adoptar medidas positivas para proteger a aquéllos que no dispongan de medios para acceder a otra vivienda adecuada cuando deben abandonar la que ocupan en su momento, con el fin de que no se queden sin hogar y de que su derecho a una vivienda adecuada no se vea menoscabado de ningún otro modo’ (Principio 17.4).”*

Más aún, que, hasta cierto punto sus decisiones están alineadas con la jurisprudencia constitucional en la materia. Ello se evidencia en los siguientes extractos de la parte considerativa de la sentencia del 3 de noviembre de 2016, en los que afirmó:

*“[e]s claro que se debe asumir la protección de los segundos ocupantes frente a situaciones que impliquen posibles violaciones a sus derechos humanos, pues un país que propenda por lo social tiene como fines esenciales asegurar la convivencia pacífica y garantizar la efectividad de los derechos de todos sin discriminación alguna y, en razón de ello, la Restitución de Tierras a favor de las víctimas no puede implicar el desamparo de ciertos individuos que también requieren protección.*

*(...)*

*De esta manera, en materia de restitución de tierras es indispensable analizar el impacto de la restitución de los predios a favor de las víctimas solicitantes con arreglo a las consecuencias para los segundos ocupantes, con el fin de tomar medidas de amparo en beneficio de quienes deben abandonar la tierra restituida, para que no sufran un menoscabo en sus derechos. Por eso, ‘los Estados deben esforzarse por encontrar y proporcionar viviendas o tierras alternativas a dichos ocupantes, incluso de forma temporal, con el fin de facilitar la restitución oportuna de las viviendas’”<sup>114</sup>*

33.1. Lo anterior evidencia que, sin lugar a dudas, la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras reconoce (i) la existencia de una omisión legislativa en la Ley 1448 de 2011 con respecto a los segundos ocupantes, (ii) el deber internacional de garantizar a los segundos ocupantes en situación de vulnerabilidad el goce de sus derechos y (iii) la normatividad de rango reglamentario y administrativo que regula la materia<sup>115</sup>. Así como también, lo dispuesto por esta Corporación en la Sentencia C-330 de 2016, sobre la que manifestó:

*“[c]iertamente, en esta providencia, la Corte luego de hacer un recuento de las tensiones que a lo largo de la historia colombiana ha generado el acceso a la tierra, destacó la problemática del fenómeno de la segunda ocupancia en el marco de la restitución de tierras dentro del conflicto armado, para trazar como pauta de interpretación apoyada fundamentalmente en los principios Pinheiro que, en aquellos casos en*

---

Expediente T-6191038, Cuaderno N° 3, Folios 27-29 en el CD remitido con el material probatorio aportado por la parte accionada, archivo 23001-31-21001-2015-00001-00 SENTENCIA, página 109.

<sup>114</sup> Expediente T-6191038, Cuaderno N° 3, Folios 27-29 en el CD remitido con el material probatorio aportado por la parte accionada, archivo 23001-31-21001-2015-00001-00 SENTENCIA, página 111.

<sup>115</sup> La sentencia cuestionada por el accionante reconoce que desde el Ejecutivo se ha regulado la situación de los segundos ocupantes, en particular se refirió a: (i) el Acuerdo 21 de 2015, suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRT); (ii) el artículo 4° del Decreto 440 de 2016, que establece que “(...) si existieren providencias judiciales ejecutoriadas que reconocen medidas y mecanismos de atención a segundos ocupantes en la acción de restitución de tierras, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras emprenderá las acciones correspondientes a dar cumplimiento efectivo a dichos fallos”; y, (iii) el Acuerdo 29 de 2016.

*los que se compruebe que los segundos ocupantes se encontraban en situación de vulnerabilidad y no tuvieron relación directa o indirecta con el despojo o abandono forzado de los reclamantes, los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras debemos examinar de manera diferencial la situación para solucionar las problemáticas constitucionales que se presenten, y de esa forma es posible no solo una aplicación flexible del principio de la buena fe, sino que se adopten medidas a favor de los ocupantes secundarios.*”<sup>116</sup>  
(Negrilla fuera del texto)

34. De manera que, la configuración del defecto estudiado en esta sección se debe, en concreto, a que la autoridad judicial accionada omitió determinar la medida de protección a favor del accionante; y, contrario a esto, en la sentencia del 3 de noviembre de 2016 delegó el cumplimiento de dicho deber a la Unidad de Restitución de Tierras, entidad que carece de competencia constitucional y legal para tomar una decisión en ese sentido. Es más, cuando se le solicitó que aclarara cuáles eran las medidas de protección a favor del accionante, la autoridad judicial se negó a hacerlo en el Auto del 15 de diciembre de 2016.

35. Dicha omisión conllevó a una vulneración los derechos fundamentales del accionante, al debido proceso, la igualdad, la vivienda digna y al acceso efectivo a la administración de justicia, debido a que la falta de determinación de las medidas de protección a su favor se tradujo en una desprotección, a pesar de encontrarse en las condiciones previstas en la jurisprudencia constitucional para ser sujeto de protección estatal. Así, se trata de un ciudadano en condición de vulnerabilidad, pues conforme con la caracterización aportada por la Unidad de Restitución de Tierras, el accionante presenta pobreza multidimensional, bajo logro educativo, su empleo es de carácter informal, se encuentra en condición de discapacidad (vista y movilidad), es diabético, razón por la cual se le amputó la pierna izquierda hace 4 años; y, tiene problemas vasculares, hipertensión, problemas oculares y de colón<sup>117</sup>. Además, su vinculación con el predio no estuvo precedida de maniobras fraudulentas, ni tampoco tuvo injerencia en los hechos que conllevaron a su despojo; sino que, *“al contrario se vinculó a la parcela como un hombre del campo que necesitaba la tierra para trabajarla, al punto que el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria lo reconoció como sujeto de reforma agraria y le adjudicó en el año 1993 como ya tuvo oportunidad de verse.*”<sup>118</sup>

Lo anterior evidencia que, el cumplimiento de la restitución del predio, en los términos ordenados en la Sentencia del 3 de noviembre de 2016, sin la disposición de medidas de protección a favor del accionante, implicaría un desconocimiento de sus derechos a la vivienda digna, a la igualdad, al debido

---

<sup>116</sup> Expediente T-6191038, Cuaderno N° 3, Folios 27-29 en el CD remitido con el material probatorio aportado por la parte accionada, archivo 23001-31-21001-2015-00001-00 SENTENCIA, página 112.

<sup>117</sup> Expediente T-6191038. Escrito de acción de tutela. Folio N° 3.

<sup>118</sup> Sentencia del 3 de noviembre de 2016, proferida por la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Distrito Judicial de Antioquia. *Ibid.*, página 166

proceso y a la efectiva administración de justicia. Dado que la jurisprudencia constitucional ha reconocido que es deber del juez de tierras disponer de mecanismos de protección tendientes a amparar al segundo ocupante en condición de vulnerabilidad, bien sea porque habitan el predio restituido o porque derivan de este su medio de subsistencia, y que no tuvieron relación (directa ni indirecta) con el abandono o despojo.

***D. La Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras incurrió en un defecto sustantivo, dado que omitió determinar en auto aclaratorio la medida de protección a favor del accionante, en su calidad de segundo ocupante en condición de vulnerabilidad que no tuvo ninguna relación (directa ni indirecta) con el despojo o el abandono forzado***

36. La negativa de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras de determinar en auto aclaratorio del 15 de diciembre de 2016 la medida de protección a favor del accionante, en su calidad de segundo ocupante en condición de vulnerabilidad que no tuvo ninguna relación (directa ni indirecta) con el despojo o el abandono forzado, configura un defecto sustantivo por dos razones: inaplicar el artículo 102 de la Ley 1448 de 2011, tal y como lo alegó el accionante, así como el parágrafo 1° del artículo 91 de la misma Ley; y, (ii) en tanto no interpretó las disposiciones de la Ley 1448 de 2011, con base en un enfoque constitucional que propendiera por la protección de los derechos fundamentales del segundo ocupante en condición de vulnerabilidad.

A continuación, de manera previa, se caracteriza brevemente el defecto sustantivo como una causal de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales; y, luego se presentan las razones por las que en el caso concreto se concluye que se materializa el defecto alegado.

***Reiteración de jurisprudencia: el defecto sustantivo como una causal de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales***

37. La jurisprudencia constitucional ha afirmado que el defecto sustantivo se configura, en sentido amplio, cuando: “*la autoridad judicial emplea una norma inaplicable al caso concreto, deja de aplicar la norma adecuada, o interpreta las normas de tal manera que contraría la razonabilidad jurídica.*”<sup>119</sup> En concreto, puede configurarse en los siguientes escenarios:

*“(i) el fundamento de la decisión judicial es una norma que no es aplicable al caso concreto, por impertinente o porque ha sido derogada, es inexistente, inexecutable o se le reconocen efectos distintos a los otorgados por el Legislador; (ii) no se hace una interpretación razonable de la norma; (iii) cuando se aparta del alcance de la norma definido en sentencias con efectos erga omnes; (iv) la disposición aplicada es regresiva o contraria a la Constitución; (v) el ordenamiento otorga poder al juez y éste lo utiliza para fines no previstos en la*

---

<sup>119</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-195 de 2012. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

*disposición; (vi) la decisión se funda en una interpretación no sistemática de la norma, es decir se trata de un grave error en la interpretación; y (vii) se afectan derechos fundamentales, debido a que el operador judicial sustenta o justifica de manera insuficiente su actuación.*”<sup>120</sup>

Sobre el particular, la jurisprudencia constitucional ha señalado que para “*que el defecto de (sic) lugar a la procedencia de la acción de tutela, debe tratarse de una irregularidad de tal identidad que lleve a la emisión de un fallo que obstaculice o lesione la efectividad de los derechos constitucionales.*”<sup>121</sup>

38. Como se reseñó en la sección anterior, los precedentes relevantes para el análisis de este caso, emitidos en sede de control concreto, han concluido la configuración del defecto sustantivo para hechos análogos. Por un lado, la Sentencia T-315 de 2016 afirmó que ello se debió a una interpretación irrazonable y a la inadvertencia de la aplicación del artículo 102 de la Ley 1448 de 2011. Por otro lado, la sentencia T-367 de 2016 manifestó que la materialización de esta causal de procedencia de la tutela contra la providencia judicial dado que “*el Tribunal no interpretó el parágrafo 1º del artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, de conformidad con la Constitución y el artículo 17 de los Principios de Pinheiro.*”<sup>122</sup>

***La Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras incurrió en un defecto sustantivo, dado que no aplicó las disposiciones de la Ley 1448 de 2011 que le reconocen la facultad de emitir un pronunciamiento luego de dictada la sentencia***

39. Para esta Sala de Revisión, la configuración del defecto sustantivo se debe a que el operador judicial accionado omitió aplicar las siguientes normas de la Ley 1448 de 2011. Por un lado, el parágrafo 1º del artículo 91, según el cual “*[u]na vez ejecutoriada la sentencia, su cumplimiento se hará de inmediato. En todo caso, el Juez o Magistrado mantendrá la competencia para garantizar el goce efectivo de los derechos del reivindicado en el proceso, prosiguiéndose dentro del mismo expediente las medidas de ejecución de la sentencia, aplicándose, en lo procedente, el artículo 335 del Código de Procedimiento Civil. Dicha competencia se mantendrá hasta tanto estén completamente eliminadas las causas de la amenaza sobre los derechos del reivindicado en el proceso.*” (Negrilla fuera de texto)

Y, por otro lado, el artículo 102 de la misma Ley, que dispone: “*[d]espués de dictar sentencia, el Juez o Magistrado mantendrá su competencia sobre el proceso para dictar todas aquellas medidas que, según fuere el caso, garanticen el uso, goce y disposición de los bienes por parte de los despojados a quienes les hayan sido restituidos o formalizados predios, y la seguridad para sus vidas, su integridad personal, y la de sus familias.*” (Negrilla fuera de texto)

---

<sup>120</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-436 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

<sup>121</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-436 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>122</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-367 de 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos.

40. Así, esta Sala concluye que las dos normas reseñadas se complementan entre sí, pues reconocen la competencia de los jueces de tierras para garantizar que el bien sea restituido de manera efectiva a los reivindicados, lo que incluye el uso, goce y disposición de su parte. El cumplimiento de la entrega material del bien, podría verse obstaculizado porque el segundo ocupante vive o deriva de este sus medios de subsistencia. En este escenario, le corresponde al operador judicial disponer de las medidas de protección a que haya lugar, si se trata de un segundo ocupante en situación de vulnerabilidad, que no tuvo relación (directa ni indirecta) con el abandono o despojo. Lo anterior, cumple dos finalidades constitucionales imperiosas: (i) proteger el derecho de las víctimas restituidas y (ii) disponer de acciones que protejan los derechos de los segundos ocupantes.

41. Además, en el caso concreto se evidencia que la parte accionada omitió interpretar “*con un enfoque constitucional, fundado en la salvaguarda de los derechos fundamentales, tomando en cuenta las particularidades del caso concreto*”<sup>123</sup>, las disposiciones de la Ley 1448 de 2011. En otras palabras, la materialización de esta casual en el presente caso, también se debe al desconocimiento de la interpretación que la jurisprudencia constitucional, en las sentencias C-330, T-315 y T-367 del 2016, dio a la protección de los segundos ocupantes.

42. En este orden de ideas, la negativa de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras accionada configura un defecto sustantivo, por haberse negado a determinar en el Auto del 15 de diciembre de 2016, con base en sus competencias en el *postfallo*, las medidas de protección a favor del ciudadano Carlos Darío Negrete Benavides, en su condición de segundo ocupante. Lo anterior, se traduce en la vulneración de los derechos alegados por el accionante, dada su condición de sujeto de especial protección, toda vez que, como se expuso previamente se trata de una persona en condición de vulnerabilidad, que no tuvo relación directa ni indirecta con el abandono o despojo del predio objeto de restitución.

***Consideraciones finales: el momento judicial en el que se deben adoptar las medidas de protección y los parámetros con base en los cuales se deben determinar***

43. En seguida, la Sala expone dos asuntos que tienen que ver con la protección constitucional al segundo ocupante en condición de vulnerabilidad: (i) el momento judicial en el cual se debe declarar y determinar la medida de protección correspondiente; y, (ii) los parámetros con base en los cuales se determina.

---

<sup>123</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-659 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos. Al respecto, la Sentencia C-967 de 2012 afirmó que: “*la hermenéutica legal en un sistema constitucional debe estar guiada, ante todo, por el método de interpretación conforme, según el cual las disposiciones jurídicas deben leerse en el sentido que mejor guarde coherencia con lo dispuesto en la Carta Política*”. Corte Constitucional, C-967 de 2012. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. El desconocimiento del precedente ha sido catalogado como defecto sustantivo en las sentencias: T-125 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-366 de 2009. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-762 de 2011. M.P. María Victoria Calle Correa, entre otras.

42.1. Esta Sala de Revisión estima que, por regla general, la medida de protección debe ser determinada en la sentencia de restitución de tierras. Para ello, es importante que el juez verifique si existe un segundo ocupante frente al cual declarar una medida de protección. En caso de que no cuente con elementos probatorios suficientes tendrá que decretar, de manera previa a la emisión de la sentencia, las pruebas que le permitan establecer de manera motivada, clara y transparente su decisión frente al particular. No obstante, si el juez carece de elementos suficientes al momento de dictar sentencia, este podría hacerlo, excepcionalmente, en la etapa del *postfallo*, en los términos de lo establecido en el párrafo 1º del artículo 91 y el artículo 102 de la Ley 1448 de 2011.

La Sala considera que la determinación de la medida de protección en la sentencia de restitución concilia, de mejor manera, los derechos de las víctimas, a quienes se les restituye el bien que les fue despojado o que debieron abandonar, con los derechos de los segundos ocupantes en condición de vulnerabilidad que no tuvieron que ver (directa ni indirectamente) con el abandono o despojo. Así, se garantiza un efectivo cumplimiento de la restitución sin vulnerar los derechos de quienes habitan el predio a restituir o derivan de este sus medios de subsistencia.

En todo caso, le corresponderá a la Unidad de Restitución de Tierras actuar de manera diligente y aportar al Juez de Restitución el material probatorio requerido, para que este cuente con los elementos suficientes para definir la medida de protección procedente para quien sea considerado segundo ocupante. En este sentido, dicha Entidad debe realizar una caracterización de los segundos ocupantes, antes de que se profiera la sentencia, pues este insumo es esencial para la determinación de las medidas de atención que deben garantizarse.

42.2. En cuanto a los parámetros con base en los cuales se determinan las medidas de protección para los segundos ocupantes, la Sala estima que si bien se trata de un asunto que debe ser regulado por el Congreso de la República, tal y como lo dispuso la Sentencia C-330 de 2016, actualmente son los acuerdos emitidos por la Unidad de Restitución de Tierras, conforme con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 105 de la Ley 1448 de 2011, los que regulan la materia y ofrecen pautas a los jueces de restitución sobre las medidas de protección. En consonancia con ello, se estima que dichas disposiciones deben ser tomadas en cuenta por los operadores judiciales, para que en el marco de su autonomía judicial, dependiendo de la situación del segundo ocupante, determine la medida aplicable.

### ***Síntesis de la decisión***

43. La Sala Novena de Revisión concluye que la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia desconoció el precedente constitucional al omitir determinar la medida de protección a favor del accionante, en su calidad de segundo ocupante, tanto en

la sentencia del 3 de noviembre y en el Auto del 15 de diciembre de 2016. Así, la responsabilidad de establecer la medida de protección no es delegable a la Unidad de Restitución de Tierras, sino que es un deber de la autoridad judicial. Esta conclusión se fundamenta en las siguientes sub-reglas jurisprudenciales, expuestas en la parte motiva de esta providencia:

- i. Existe una omisión legislativa respecto de los segundos ocupantes<sup>124</sup>, pues la Ley 1448 de 2011 únicamente regula la protección para los opositores que demuestren la buena fe exenta de culpa, quienes tienen derecho a una compensación económica, en los términos del artículo 98 de la ley mencionada<sup>125</sup>. Dicha omisión desconoce (i) el principio de igualdad y (ii) el principio 17 de Pinheiro.
- ii. Dada la omisión legislativa frente a la protección de los segundos ocupantes, le corresponde al Juez de Restitución de Tierras pronunciarse, por regla general, en la sentencia sobre: (a) la calidad de segundo ocupante de un ciudadano y (b) las medidas de protección aplicables a su favor. Ello, en aquellos casos que advierta que el ciudadano se encuentra (i) en condición de vulnerabilidad, bien sea porque vive en el predio que se va a restituir o porque deriva de este sus medios de subsistencia, y (ii) que no tuvo relación (directa ni indirecta) con el abandono o despojo. De manera excepcional, los jueces de tierras podrán hacerlo de manera posterior a la sentencia, en aplicación de lo dispuesto en el párrafo 1º del artículo 91 y del artículo 102 de la Ley 1448 de 2011.
- iii. Si el juez se limita a declarar la condición de segundo ocupante sin establecer las medidas de protección a su favor, se configuran los siguientes defectos: (i) desconocimiento del precedente constitucional, por cuanto la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido, tanto en control abstracto como concreto, que el juez de tierras debe, por un lado, declarar la calidad de segundo ocupante; y, por otro, establecer las medidas de protección a su favor; y, (ii) sustantivo, por inaplicación de lo previsto en el párrafo 1º del artículo 91 y del artículo 102 de la Ley 1448 de 2011.
- iv. La decisión del Juez de Restitución con respecto a los segundos ocupantes debe estar motivada de manera clara, suficiente y transparente. Para ello, del análisis, fundado en el material probatorio, se debe evidenciar que la protección será reconocida a una persona en condición de vulnerabilidad que no tuvo relación (directa ni indirecta) con el abandono o despojo. Lo anterior, con miras a: (i) no favorecer ni legitimar el despojo (armado o pretendidamente legal) de la vivienda,

---

<sup>124</sup> Por ello, decidió “EXHORTAR al Congreso de la República y al Gobierno Nacional acerca de la necesidad de establecer e implementar una política pública comprensiva acerca de la situación de los segundos ocupantes en el marco de la justicia transicional.”

<sup>125</sup> Ley 1448 de 2001, Artículo 98: “El valor de las compensaciones que decreta la sentencia a favor de los opositores que probaron la buena fe exenta de culpa dentro del proceso, será pagado por el Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. En ningún caso el valor de la compensación o compensaciones excederá el valor del predio acreditado en el proceso.”

las tierras y el patrimonio de las víctimas; (ii) evitar beneficiar a quienes no se enfrentan a condiciones de vulnerabilidad; y, (iii) garantizar la sostenibilidad fiscal de la política de restitución de tierras, en los términos de lo previsto en el artículo 19 de la Ley 1448 de 2011.

Comprobada la vulneración de los derechos al debido proceso, al acceso a la administración de justicia, a la igualdad, al mínimo vital y a la vivienda en condiciones dignas, la Sala confirmará la protección reconocida al ciudadano Carlos Darío Negrete Benavides por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, en sede de tutela, por las consideraciones previamente expuestas.

44. Ahora bien, la Sala tiene conocimiento que si bien la autoridad judicial accionada determinó, mediante Auto del 2 de mayo del año en curso, las medidas de protección a favor del accionante, el 4 de septiembre de 2017, el ciudadano Negrete Benavides no había entregado la parcela ocupada por él y su núcleo familiar. Es decir que, aún no se había hecho efectiva la sentencia de restitución ni las medidas de protección a favor del segundo ocupante. Así, la Sala advertirá a la parte accionada, para que continúe verificando el efectivo cumplimiento de sus órdenes, tal y como lo ha venido haciendo; y, a la Unidad de Restitución de Tierras, para que en lo sucesivo procure ejecutar actuaciones que le permitan cumplir con diligencia las órdenes de los Jueces de Restitución de Tierras. Finalmente, se hace un respetuoso llamado de atención al accionante, ciudadano Carlos Darío Negrete Benavides, en el sentido de que, ya fueron dispuestas las medidas de protección, encaminadas a salvaguardar sus derechos fundamentales como segundo ocupante en situación de vulnerabilidad, no puede pretender que se suspenda, *ad infinitum*, y con base en sus preferencias personales, la restitución efectiva del predio a su legítimo propietario.

### **III. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO.- CONFIRMAR** la sentencia proferida el 16 de marzo de 2017, por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en la que tuteló el derecho fundamental al debido proceso del ciudadano Carlos Darío Negrete Benavides y, en consecuencia, ordenó a la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal del Distrito Judicial de Antioquia, que especificara las medidas de protección a favor del accionante, en su calidad de segundo ocupante reconocido en el marco de un proceso de restitución de tierras.

**SEGUNDO.- ADVERTIR** a la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras que continúe haciendo seguimiento al cumplimiento de las órdenes

proferidas en la sentencia del 3 de noviembre de 2016 y en el Auto del 2 de mayo de 2017.

**TERCERO.- ADVERTIR** a la Unidad de Restitución de Tierras que debe adelantar las actuaciones necesarias, de manera diligente y oportuna, para garantizar el efectivo cumplimiento de las órdenes proferidas en el Auto del 2 de mayo de 2017 por la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal del Distrito Judicial de Antioquia.

**CUARTO.- PREVENIR** al ciudadano Carlos Darío Negrete Benavides, que no puede obstaculizar el cumplimiento efectivo de la sentencia del 3 de noviembre de 2016, dado que, ya fueron dispuestas las medidas de protección, encaminadas a salvaguardar sus derechos fundamentales como segundo ocupante en situación de vulnerabilidad.

Por Secretaría General, **LÍBRENSE** las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA  
Magistrada Ponente

CARLOS BERNAL PULIDO  
Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Magistrado  
*Ausente con permiso*

ROCÍO LOAIZA MILIAN  
Secretaria General