

Sentencia T-647/17



Referencia: Expediente: T-6.131.736

Acción de tutela instaurada por *María*, representada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, en contra del Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras del Distrito Judicial de Cúcuta.

Magistrada Ponente:
DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá DC, diecinueve (19) de octubre de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Novena de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por el Magistrado Carlos Bernal Pulido, el Magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez y la Magistrada 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, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo proferido por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, el 6 de abril de 2017, que confirmó la decisión de primera instancia de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, dictada el 28 de febrero de 2017, en la acción de tutela instaurada por *María*¹ por intermedio de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (en adelante Unidad de Restitución de Tierras), contra el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras del Distrito Judicial de Cúcuta, invocando la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, el acceso a la administración de justicia, la igualdad, la privacidad y la protección de datos personales.

I. ANTECEDENTES

La Corte Constitucional, mediante Auto del 30 de junio de 2017, proferido por la Sala de Selección Número Seis², seleccionó el expediente T-6.131.736 para

¹ En razón a que en la presente providencia se analiza el caso de una víctima de desplazamiento forzado y que actualmente actúa como reclamante de tierras, la Sala considera necesario cambiar los nombres reales de las personas y los lugares involucrados por otros ficticios, con el fin de proteger su identidad e integridad personal, los cuales estarán escritos en letra cursiva.

² La Sala de Selección Número Seis estuvo conformada por las magistradas Gloria Stella Ortiz Delgado y Diana Fajardo Rivera.

revisión, con base en los criterios de selección objetivos relativos a la necesidad de proteger un derecho fundamental y de asunto novedoso. A continuación se exponen los hechos relevantes y las decisiones de instancia.

1. Recuento de hechos previos a la interposición de la tutela

1.1. La señora *María*, recibió en 2001 un predio mediante donación realizada por la Junta de Acción Comunal del Barrio *Recuerdo* de la ciudad de Cúcuta, en la cual realizó mejoras consistentes en la construcción de una casa de tabla, con techos de zinc, un baño con servicios sanitarios, un tanque de reserva y la siembra de árboles frutales.

1.2. El 7 de diciembre de 2012, la accionante presentó declaración ante la Dirección Territorial Norte de Santander de la Unidad de Restitución de Tierras, con el fin de ser inscrita en el Registro Único de Víctimas, en la cual afirmó que durante 2004 y 2005 vendía tintos en el paradero de buses del Barrio *Recuerdo*, donde fue testigo de cómo 5 hombres de un grupo paramilitar se llevaron por la fuerza a otro vendedor de tintos. Dado que trató de interceder por su compañero, recibió amenazas del grupo paramilitar y por ello, abandonó esta actividad y continuó viviendo en el barrio.

1.3. El 22 de febrero de 2010, según afirma la accionante, llegaron 5 hombres armados a su casa, quienes sin identificarse, le exigieron desalojar el predio que habitaba y le advirtieron que no podía regresar al Barrio *Recuerdo*.

1.4. La señora *María* se desplazó hacia la ciudad de San Antonio del Táchira en la República de Venezuela, donde permaneció hasta octubre de 2012, fecha en la que tuvo la necesidad de regresar a Cúcuta por motivos de salud. De regreso en Colombia, la accionante decidió visitar su casa y encontró que estaba siendo habitado por el señor *Pedro*, quien a su vez le había vendido una parte del predio al señor *Alonso*. Según afirma la actora, estas personas la amenazaron cuando decidió iniciar los trámites para acceder a la restitución de su propiedad.

1.5. El 3 de abril de 2013, la Dirección Territorial Norte de Santander de la Unidad de Restitución de Tierras, inició el estudio formal de la solicitud de restitución de tierras despojadas presentada por la señora *María* el 7 de diciembre de 2012, respecto del predio urbano ubicado en el Barrio *Recuerdo* del corregimiento *Vetusta* en el municipio de Cúcuta, el cual se encuentra inmerso en un predio de mayor extensión de propiedad de *Eduardo*. Mediante Resolución RNR No. 0043 del 21 de junio de 2013, dicho trámite fue excluido del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente porque el predio objeto de la solicitud se encontraba en una zona no microfocalizada.

1.6. La accionante presentó una nueva solicitud el 21 de marzo de 2014, la cual fue adicionada a la anterior, mediante Resolución No. RN 0724 del 5 de agosto de 2015, acumulando el material probatorio recaudado en la primera diligencia, y se llevaron a cabo las diligencias de comunicación de las resoluciones correspondientes a las personas interesadas en el trámite. En

consecuencia, el señor *Pedro* alegó su calidad de poseedor del predio. Una vez analizados los medios probatorios recaudados, la Dirección Territorial de la Unidad de Restitución concluyó que, las pruebas aportadas por el tercero interviniente no eran suficientes para desvirtuar el derecho alegado por la solicitante, ni los hechos declarados por ella, por lo que estimó necesario acudir a la Jurisdicción Especial de Restitución de Tierras para que declarase por vía judicial, en caso de hallarse probados los elementos necesarios, la restitución impetrada por la señora *María*.

1.7. Agotada la etapa administrativa, la Unidad de Restitución de Tierras presentó la acción judicial de restitución y formalización de tierras ante los Jueces Civiles Especializados en Restitución de Tierras de Cúcuta, el 18 de diciembre de 2015. Según afirma la apoderada de la accionante, las principales pretensiones de dicha acción fueron:

“PRIMERA: PROTEGER el derecho fundamental a la restitución y formalización de tierras de la solicitante [María], identificada con la cédula de ciudadanía No. (...) en calidad de poseedora al momento de los hechos victimizantes por el abandono y despojo del predio urbano ubicado en (...), municipio de Cúcuta, Norte de Santander, el cual hace parte de un predio de mayor extensión identificado con cédula catastral (...) ligado al folio de matrícula inmobiliaria No. (...), en los términos establecidos por la Corte Constitucional mediante sentencia T-821 de 2007 y auto de seguimiento 008 de 2007.

(...)

CUARTA: Que en los términos del inciso del artículo 74 y el literal g) del artículo 91 de la ley 1448 de 2011, se restituya y formalice la relación jurídica de la víctima con el predio urbano ubicado en (...) municipio de Cúcuta, Norte de Santander, el cual hace parte de un predio de mayor extensión identificado con cédula catastral (...) ligado al folio de matrícula inmobiliaria No. (...) del círculo de Cúcuta, cuyos linderos y extensión indican en el Informe Técnico de Georreferenciación anexo y presentando como prueba pericial.

Pretensión adicionada a la solicitud mediante memorial presentado al Despacho Judicial el día 22 de enero de 2016, que señala lo siguiente: // FORMALIZAR la relación jurídico material de la reclamante con el predio y en consecuencia DECLARAR la prescripción Extraordinaria Adquisitiva de Dominio sobre el predio urbano ubicado en (...) municipio de Cúcuta, Norte de Santander, con un área georreferenciada de 676 m² inmerso en un predio de mayor extensión identificado con cédula catastral (...) y folio de matrícula inmobiliaria No. (...), a favor de la señora [María], identificada con la cédula de ciudadanía (...).”³

³ Folio 1.

1.8. El asunto le correspondió por reparto al Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Cúcuta, el cual mediante Auto del 2 de febrero de 2016, admitió la solicitud de restitución de tierras y dispuso la publicidad de la providencia para los fines señalados en el literal e) del artículo 86 de la Ley 1448 de 2011⁴. Asimismo, se admitió la solicitud de declaración de pertenencia, y en consecuencia, el mencionado juzgado ordenó fijar el edicto correspondiente por el término de 20 días en un lugar visible en Secretaría y su publicación en un diario de amplia circulación de la localidad, dos veces con intervalos no menores de 5 días calendario dentro del mismo término, y por medio de una radiodifusora de Cúcuta, en las horas comprendidas entre las 7 de la mañana y las 10 de la noche.

1.9. La apoderada de la accionante afirma que, en cumplimiento de lo ordenado por el Juez de Restitución, allegó a su despacho judicial mediante oficio URT-DTNC-2016-0435 del 31 de marzo de 2016, el edicto publicado en el diario El Tiempo el 21 de febrero de 2016. No obstante, el juez mediante Auto del 19 de abril de 2016, dispuso que debido a que no se allegaron las publicaciones restantes del edicto del 10 de febrero de 2016, que comunica el proceso de pertenencia, dio por no publicado el mismo y ordenó por Secretaría la elaboración de un nuevo edicto para su respectiva publicación, el cual fue expedido el 29 de abril del mismo año.

1.10. El 29 de julio de 2016, la apoderada de la accionante, presentó memorial URT-DTNC-2016-1126 con el fin de allegar los edictos publicados en los diarios El Tiempo y La Opinión el 12 y 17 de julio de 2016, junto con las certificaciones radiales emitidas por Radio Monumental, según la cual los días 3 y 10 de julio de la misma anualidad se transmitió el edicto.

1.11. El despacho por medio de Auto del 31 de agosto de 2016, requirió al extremo solicitante para que acreditara el cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 7° del artículo 375 del Código General del Proceso⁵, en relación con

⁴“ e) La publicación de la admisión de la solicitud, en un diario de amplia circulación nacional, con inclusión de la identificación del predio y los nombres e identificación de la persona quien abandonó el predio cuya restitución se solicita, para que las personas que tengan derechos legítimos relacionados con el predio, los acreedores con garantía real y otros acreedores de obligaciones relacionadas con el predio, así como las personas que se consideren afectadas por la suspensión de procesos y procedimientos administrativos comparezcan al proceso y hagan valer sus derechos.”

⁵ **Artículo 375. “Declaración de pertenencia.** En las demandas sobre declaración de pertenencia de bienes privados, salvo norma especial, se aplicarán las siguientes reglas: (...) // 7. El demandante procederá al emplazamiento en los términos previstos en este código y deberá instalar una valla de dimensión no inferior a un metro cuadrado, en lugar visible del predio objeto del proceso, junto a la vía pública más importante sobre la cual tenga frente o límite. La valla deberá contener los siguientes datos: // a) La denominación del juzgado que adelanta el proceso; b) El nombre del demandante; c) El nombre del demandado; d) El número de radicación del proceso; e) La indicación de que se trata de un proceso de pertenencia; f) El emplazamiento de todas las personas que crean tener derechos sobre el inmueble, para que concurran al proceso; g) La identificación del predio. // Tales datos deberán estar escritos en letra de tamaño no inferior a siete (7) centímetros de alto por cinco (5) centímetros de ancho. // Cuando se trate de inmuebles sometidos a propiedad horizontal, a cambio de la valla se fijará un aviso en lugar visible de la entrada al inmueble. // Instalada la valla o el aviso, el demandante deberá aportar fotografías del inmueble en las que se observe el contenido de ellos. // La valla o el aviso deberán permanecer instalados hasta la audiencia de instrucción y juzgamiento. // Inscrita la demanda y aportadas las fotografías por el demandante, el juez ordenará la inclusión del contenido de la valla o del aviso en el Registro Nacional de Procesos de Pertenencia que llevará el Consejo Superior de la Judicatura, por el término de un (1) mes, dentro del cual podrán contestar la demanda las personas emplazadas; quienes concurran después tomarán el proceso en el estado en que se encuentre. (...)”

la instalación de una valla como parte del emplazamiento, cuyo contenido incluyera el nombre del demandante y la identificación del predio, entre otros datos⁶. En concreto, el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Cúcuta dispuso:

“Requíerese a la apoderada judicial del solicitante para que dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la comunicación, acredite el cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 375 del Código General del Proceso.”⁷

1.12. En respuesta, la accionante envió un oficio el 6 de septiembre de 2016, por medio del cual informó que el emplazamiento del que trata el numeral 7° del artículo 375 del Código General del Proceso, no se adelantó porque consideró que la exigencia de cumplimiento de dicha norma desconoce los derechos de las víctimas, como beneficiarias de la política de restitución de tierras, especialmente en lo relacionado con la reserva y el manejo de la información. Ello debido a que la valla exigida para el emplazamiento, según la citada disposición, debe incluir los datos relativos al proceso de pertenencia y la identificación del demandante, que en este caso es la víctima.

1.13. El 11 de octubre de 2016, el Juez Segundo Civil Especializado en Restitución de Tierras del Distrito Judicial de Cúcuta, emitió un auto en el cual advirtió que el requerimiento del 31 de agosto se refiere al proceso de pertenencia que se tramita en conjunto con la solicitud de restitución y que no ha incurrido en vía de hecho con dicha providencia⁸. En este sentido, señaló:

“(...) este Despacho advierte que el requerimiento efectuado en auto de 31 de agosto de la anualidad que avanza, nada tiene que ver con la publicación del edicto que comunica la admisión de la solicitud de restitución y formalización de tierras que prevé la ley 1448 de 2011, toda vez, que lo allí ordenado es con relación al proceso de pertenencia que se tramita conjuntamente con la referida solicitud, trámite de pertenencia que se debe a unas disposiciones especiales para su procedimiento (...); sin embargo cabe resaltar que la valla de que trata el numeral 7 del artículo 375 del C.G.P. deberá elaborarse omitiéndose los datos de la solicitante, precisamente en acatamiento de la obligación de la no afectación de la reserva de la información en aras

⁶ Por medio del Auto del 31 de agosto de 2016, el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Cúcuta, señaló además: *“Requíerese a la Dirección de la Administración Judicial de Cúcuta, para que dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la comunicación, de cumplimiento a lo ordenado en auto del 02 de junio de 2016 reiterado con providencia del de [sic] 21 de junio de la anualidad que avanza, informando además, para los efectos legales a que haya lugar, los motivos por los cuales no remitió la información allí solicitada. // Del dictamen allegado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi visible del folio 418 a 454 de este cuaderno, se corre traslado a los intervinientes por el término de tres días. // Obre en autos las anteriores publicaciones allegadas por parte de la solicitante, las cuales contienen el emplazamiento ordenado en el numeral vigésimo sexto del auto de 2 de febrero de 2016, en consecuencia por la secretaría de este despacho, incorpórese dichas publicaciones en el registro de que trata el inciso 5° del artículo 108 del Código General del Proceso.”* Folio 11.

⁷ Folio 11.

⁸ El Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras, requirió además, en el Auto del 11 de octubre de 2016, a la Dirección de la Administración Judicial de Cúcuta, para que dé cumplimiento a lo ordenado en los autos del 2 y 21 de junio, y del 31 de agosto del 2016. Folio 14.

de garantizar los derechos de las víctimas, en todo caso deberá insertarse en lugar de tales datos, que la pertenencia se adelanta por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – Dirección Territorial Norte de Santander. Por lo anterior REQUIÉRASE a la apoderada de la parte solicitante, para que dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del presente proveído, dé cumplimiento lo ordenado en el inciso final del auto de 31 de agosto de la anualidad que avanza.”⁹

1.14. Posteriormente, el Juzgado accionado emitió un Auto del 1° de febrero de 2017 en el cual señaló¹⁰:

“REQUIÉRASE a la apoderada de la parte solicitante, para que dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del presente proveído, dé cumplimiento a lo ordenado en el inciso final del auto de 31 de agosto de 2016, atendiendo los parámetros establecidos en el auto de 11 de octubre de la anualidad que avanza.”¹¹

1.15. El 17 de febrero de 2017, el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Cúcuta, emitió un Auto en el cual señaló¹²:

“REQUIÉRASE a la apoderada de la parte solicitante, para que dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del presente proveído, dé cumplimiento a lo ordenado en el inciso final del auto de 31 de agosto de 2016 reiterado mediante el inciso final de la providencia de 1° de febrero de 2017.”¹³

2. Acción de tutela

2.1. El 16 de febrero de 2017, la Unidad de Restitución de Tierras como apoderada de la señora *María*, interpuso acción de tutela contra los autos del 31 de agosto y 11 de octubre de 2016 emitidos por el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Cúcuta, dentro del proceso de restitución y formalización de tierras abandonadas forzosamente que adelanta. La parte actora consideró que dichas providencias vulneraron los derechos fundamentales de acceso a la justicia, debido proceso, igualdad y privacidad de la señora *María* como víctima del conflicto armado. En consecuencia, solicitó dejar sin efecto dichos autos, y en su lugar ordenar la emisión de una nueva providencia que se ajuste al trámite procesal contenido en la Ley 1448 de 2011.

⁹ Folio 14.

¹⁰ Adicionalmente en dicho Auto, la autoridad judicial accionada requirió al Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Cúcuta y al Jefe de la Oficina Judicial Dirección Ejecutiva Seccional Administración de Cúcuta, para que alleguen información solicitada previamente en relación con el proceso de restitución que se adelanta. Folio 75, Cuaderno 3, CD 1.

¹¹ Folio 475, Cuaderno 3, CD 1.

¹² En el Auto del 17 de febrero de 2017, el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Cúcuta, requirió además al Jefe de la Oficina Judicial Dirección Ejecutiva Seccional Administración de Cúcuta para que dé cumplimiento a lo ordenado en el Auto del 1° de febrero de 2017.

¹³ Folio 485, Cuaderno 3, CD 1.

2.2. En cuanto al cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, la apoderada de la accionante consideró que resulta procedente, por las razones que se mencionan a continuación:

(i) El presente caso tiene relevancia constitucional, en tanto las decisiones cuestionadas por medio acción de tutela, no se ajustan a los lineamientos de la Ley 1448 de 2011 en relación con la reserva de la identidad de las víctimas, que se debe aplicar a las actuaciones administrativas y judiciales; y, adicionalmente, es necesario que se definan los requisitos de publicidad en el marco de un proceso de restitución y formalización de tierras.

(ii) En relación con el agotamiento de todos los medios de defensa judicial, las decisiones judiciales dieron pie a la consumación de un perjuicio irremediable en relación con la protección de la integridad de la demandante y faltaron al deber de garantizar la prevalencia de los derechos de las víctimas del conflicto armado, por lo que esta situación le fue puesta de presente al juez instructor por medio de dos escritos, en los que se señaló que la Ley 1448 contiene un procedimiento especial que subsume al proceso de pertenencia.

(iii) Frente al requisito de inmediatez, advierte que desde el pronunciamiento más reciente del juez de restitución ha transcurrido “*menos de un mes*”¹⁴, y que la vulneración de los derechos de la víctima persisten hasta la actualidad.

(iv) La irregularidad procesal en que incurrió la autoridad judicial accionada, consiste en la exigencia de una publicación que no está contenida en la Ley 1448 de 2011, lo cual está impidiendo la continuación del trámite dirigido a la restitución y formalización de tierras.

(v) En el escrito de acción de tutela se identifican de forma clara los hechos que generaron la vulneración, los cuales además, fueron advertidos previamente.

(vi) En este caso las providencias reprochadas no son sentencias de tutela.

2.3. En el escrito de tutela, se manifestó que las providencias cuestionadas incurrieron en las siguientes causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales: defecto procedimental, decisión sin motivación y desconocimiento del precedente. Sin embargo, la parte actora sólo sustentó el defecto procedimental, como se señala a continuación.

La Unidad de Restitución de Tierras como apoderada de la señora *María*, sostuvo que los pronunciamientos del juez adolecen de defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, en tanto conforme ha señalado la jurisprudencia constitucional, los jueces en materia de restitución de tierras, deben tomar decisiones orientadas a evitar la identificación de la víctima con el fin de

¹⁴ Folio 4.

evitar su revictimización. Así, advirtió que la víctima al acudir a la acción de restitución lo hace bajo el convencimiento de que su participación se desarrollará en el marco del ejercicio de los derechos consagrados en la Ley 1448 de 2011, que como parte de la justicia transicional permite la flexibilización de las normas de derecho civil tradicionales.

En este sentido, la parte actora consideró que, la exigencia de una valla para proceder con el proceso de pertenencia, va en contravía del propósito con que se expidió la Ley 1448 de 2011, esto es la garantía de protección de los derechos de la población víctima de abandono y despojo de tierras en Colombia. Advirtió la apoderada:

“(...) el requerimiento de una valla publicitaria en el proceso bajo estudio desconoce en cierta medida que el proceso de Restitución y Formalización de Tierras tiene una forma propia y un procedimiento ya reglamentado; toda vez que este derecho fundamental debe observarse no en una forma sesgada o dividida como lo hace el operador judicial sino en un sentido transformador que permita la posibilidad de abarcar el derecho a la tierra (...).”¹⁵

Adicionalmente mencionó que:

“(...) no se encuentra el sentido de la utilización de una figura procedimental propia de una jurisdicción rigurosa como lo es la civil dentro del proceso de Restitución y Formalización de Tierras, toda vez que por ese mismo exceso de formalismo entre otros aspectos fue que el Estado Colombiano creó un procedimiento especial donde no se estipuló incluso la Segunda Instancia, buscando entre otros aspectos, que en un tiempo prudencial la población víctima de abandono o despojo viera materializado su derecho de manera celeré y efectiva. De no ser así se desnaturalizaría el proceso de restitución de tierras y podría llegarse a confundirse con las acciones civiles que como es de conocimiento público, en múltiples casos se perpetúan en el tiempo.”¹⁶

2.4. En el mismo sentido, la Unidad de Restitución de Tierras consideró que proceder como lo indica el juez puede inducir en error a los destinatarios de los emplazamientos realizados cuando dicha entidad funge como mandataria de la solicitante y no como promotora de la acción de restitución. Adicionalmente, señaló en el escrito de tutela que los funcionarios de ésta entidad, desempeñan su trabajo en terreno en complejas condiciones de seguridad, de forma que todas las diligencias obligan a los funcionarios y reclamantes a contar con acompañamiento de la Fuerza Pública.

2.5. En el escrito de tutela se adjuntaron como pruebas, fotocopias de los siguientes documentos:

¹⁵ Folio 3.

¹⁶ Folio 3.

- Auto del 31 de agosto de 2016 emitido por el Juez Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Cúcuta¹⁷.
- Auto del 11 de octubre de 2016 emitido por el Juez Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Cúcuta¹⁸.
- Contestación del requerimiento realizado mediante auto del 31 de agosto de 2016, emitido por la Unidad de Restitución de Tierras – Dirección Territorial Norte de Santander, con fecha del 6 de septiembre de 2016¹⁹.

3. Contestación de la acción de tutela

3.1. *Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Cúcuta.* La autoridad judicial accionada afirmó mediante comunicación del 21 de febrero de 2017, que los derechos de la señora *María* no han sido conculcados toda vez que el trámite de la solicitud de restitución y formalización de tierras, y las pretensiones conexas, se han adelantado bajo la normatividad vigente.

Adicionalmente, advirtió que *el derecho a la protección de datos personales* no ha sido amenazado, en tanto mediante Auto del 11 de octubre de 2016, se dispuso que en la valla de que trata el numeral 7° del artículo 375 del Código General del Proceso se omitiera el nombre de la solicitante como medida de prevención y protección, según lo dispone el artículo 31 de la Ley 1448 de 2011, y en su lugar se ordenó señalar que el proceso de pertenencia se adelanta por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – Dirección Territorial Norte de Santander, teniendo en cuenta que conforme al numeral 5° del artículo 105 de la Ley 1448 de 2011, una de sus funciones es tramitar dichos procesos en nombre de los titulares de la acción.

En este sentido, sostuvo que las decisiones contenidas en los autos del 31 de agosto y 11 de octubre de 2016, y del 1° y 17 de febrero de 2017, no imponen cargas a la víctima, pues la orden se dirigió hacia la apoderada judicial de la solicitante y adscrita a la Unidad de Restitución de Tierras. Finalmente afirmó que: “(...) *las actuaciones surtidas se han rituado conforme a la normatividad vigente aplicable al caso, brindando a los intervinientes las debidas garantías procesales y constitucionales en aplicación de los principios generales del derecho de manera que se cumplan las garantías constitucionales del debido proceso, derecho de defensa e igualdad (...).*”²⁰

3.2. El señor *Eduardo* allegó un escrito²¹, mediante apoderado judicial, el 21 de febrero de 2017, por medio del cual señaló que las pretensiones de la accionante elevadas por medio de tutela no resultan jurídicamente viables,

¹⁷ Folio 11.

¹⁸ Folio 14.

¹⁹ Folios 12 a 13.

²⁰ Folio 24.

²¹ Folios 34 y 35.

toda vez que el Juzgado accionado actuó conforme a la normatividad vigente y por lo tanto no se violaron los derechos al debido proceso. Por el contrario, mencionó que ha acudido de forma oportuna ante las autoridades competentes y que no es promotor ni ejecutor de desplazamiento forzado.

4. Decisiones de instancia en el trámite de la acción de tutela

4.1. *Primera instancia.* El 17 de febrero de 2017, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta – Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, admitió la acción de tutela y ordenó notificar al Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras del Distrito Judicial de Cúcuta, con el fin de que se pronunciara sobre los hechos que dieron origen a la acción.

El 28 de febrero de 2017, el *a quo* decidió tutelar el derecho al debido proceso de la señora *María*, y dejó sin valor ni efecto parcial la providencia que el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Cúcuta emitió el 11 de octubre de 2016, en relación con la publicación de la valla, para lo cual le confirió a la autoridad judicial 48 horas para proferir una nueva decisión.

En primer lugar, respectó de la procedencia de la acción de tutela consideró que, si bien la apoderada de la accionante no recurrió las decisiones del juez en el término establecido, en casos similares la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que cuando del caso se desprenden aspectos de trascendencia constitucional, se puede pasar por alto dicha omisión con el fin de darle prevalencia al derecho fundamental en riesgo.

Una vez agotado el análisis de procedencia, advirtió que el juzgado accionado incurrió en yerros desde el inicio de las actuaciones, por lo que deberían dejarse sin efecto las decisiones originadas desde su admisión, sin embargo al tratarse de un trámite preferente y especialísimo, dispuso ajustar el procedimiento ordenado frente a la declaratoria de pertenencia a lo establecido en el artículo 375 del Código General del Proceso, garantizando los derechos de las víctimas en los términos de la Ley 1448. Teniendo en cuenta además que, las solicitudes de declaración de pertenencia que se tramitan simultáneamente con el proceso de restitución de tierras, deben adelantarse con sujeción al ordenamiento civil, conforme a lo señalado en el artículo 72 de la Ley 1448 de 2011.

Así, indicó que el juez accionado no excedió las ritualidades con la exigencia de que trata el numeral 7 del artículo 375 del Código General del Proceso, ya que la norma especial, esto es la Ley 1448 de 2011, advirtió que estos asuntos se deben adelantar “(...) *en los términos señalados en la ley.*”²², por lo que

²² Inciso 4° del artículo 72 de la Ley 1448 de 2011. “*La restitución jurídica del inmueble despojado se realizará con el restablecimiento de los derechos de propiedad o posesión, según el caso. El restablecimiento del derecho de propiedad exigirá el registro de la medida en el folio de matrícula inmobiliaria. En el caso del derecho de posesión, su restablecimiento podrá acompañarse con la declaración de pertenencia, en los términos señalados en la ley.*”

todos los requisitos legales deben ser acatados en su integridad para garantizar los derechos de terceros que puedan resultar afectados.

Agregó que, la misma ley previó además, que las autoridades competentes pueden adoptar medidas para garantizar la protección integral a las víctimas, lo cual implica el carácter de reserva y confidencialidad de la información de quienes acuden a este tipo de trámites. En este sentido, si bien el juez de instrucción adoptó como medida de protección para la víctima, que la publicación indique como parte demandante a la Unidad de Restitución de Tierras, ello no resulta viable pues induciría en error a quienes pretendan intervenir en la actuación, por lo que el Juez de tutela consideró que la publicación de la valla deberá hacerse omitiendo los nombres de identificación de los ciudadanos atendiendo al artículo 31 de la Ley 1448, y decidió dejar sin valor ni efecto la providencia del 11 de octubre de 2016.

4.2. *Impugnación.* El 6 de marzo de 2017, la parte actora impugnó la sentencia de tutela de primera instancia. Consideró que la decisión proferida fue desacertada toda vez que, igual que las providencias contra las cuales se dirige la acción de tutela, desconoce el principio de legalidad porque en materia de emplazamiento existe una norma especial regida por la Ley 1448 de 2011, y por ello no le son aplicables las disposiciones del Código General del Proceso que rigen la acción de pertenencia en situaciones de normalidad.

En este sentido, agregó que, las providencias del 31 de agosto y del 11 de octubre de 2016 emitidas por el Juez Segundo Civil de Restitución de Tierras de Cúcuta, no tuvieron en cuenta los principios de sostenibilidad fiscal y prevalencia del derecho constitucional en el marco de la justicia transicional, en los términos de los artículos 8, 9 y 73 de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011). Señaló además, que la disposición que rige lo relativo al emplazamiento, es la publicación de que trata el literal e) del artículo 86 de la Ley 1448 de 2001, ya que tienen la misma finalidad de enterar a los terceros para que asistan a hacer valer sus derechos en el trámite.

Así, concluyó que las providencias atacadas por medio de la acción de tutela, padecen del **defecto material o sustantivo** por la ausencia de aplicación de la norma jurídica pertinente, desconociendo que la norma especial prima sobre la norma general. En este sentido, consideró que ello implica la creación de nuevas erogaciones que atentan contra el principio de sostenibilidad fiscal; y que se vulneraron los principios de celeridad y legalidad.

4.3. *Sentencia de segunda instancia.* El 6 de abril de 2017, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia confirmó la sentencia del *a quo*, con base en las siguientes consideraciones.

Primero, respecto del cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, advirtió que si bien en este caso no se cumple con el requisito de subsidiariedad porque no se interpusieron los medios de impugnación respectivos contra las providencias

del juez de restitución, es evidente que el fallador incurrió en un **defecto procedimental** que habilita la intervención del juez de tutela.

Ello teniendo en cuenta que, al momento de la presentación de la solicitud de restitución, la parte activa pidió que se omitieran los datos de identificación de la accionante y de su núcleo familiar. No obstante, en las providencias en cuestión no se dispuso nada sobre dicho aspecto de reserva y confidencialidad, lo que dio lugar a ordenar la instalación de la valla incluyendo el nombre de la actora, como lo dispone el artículo 375 del Código General del Proceso en su numeral 7°, desconociendo el mandato contenido en el inciso 1° del artículo 31 de la Ley 1448 de 2011, según la cual las autoridades deben adoptar medidas de protección integral a las víctimas, testigos y funcionarios que intervengan en los procedimientos administrativos y judiciales de reparación y en especial de restitución de tierras. En consecuencia, el *ad quem* consideró que la intervención del juez de tutela resulta imperativa para conjurar la transgresión de las garantías superiores de la accionante en relación con la medida de protección de reserva y confidencialidad de los datos de identificación de la solicitante.

Por otra parte, la Sala de Casación Civil agregó que, no le asiste razón a la impugnante cuando señala que no es procedente la instalación de la valla en los términos del numeral 7 del artículo 375 del Código General del Proceso, teniendo en cuenta que el artículo 72 de la Ley 1448 en su inciso 4 advierte que, en el caso del restablecimiento del derecho de posesión, este podrá ir acompañado con la declaración de pertenencia “(...) en los términos señalados en la ley.”²³. Por ello, el exigir el cumplimiento del requisito de la instalación de la valla emplazatoria, no resulta arbitraria o caprichosa, ni es el resultado de un criterio subjetivo que implique la desviación del ordenamiento jurídico y por ende lesione garantías superiores. Así, concluye que la protección de los derechos de la accionante está dada en los términos de la decisión del *a quo*, esto es, la instalación de la valla omitiendo los datos de la parte demandante.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional es competente para conocer esta acción de tutela, con fundamento en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, 31 y subsiguientes del Decreto 2591 de 1991, y en virtud del auto del 30 de junio de 2017 de la Sala de Selección de Tutelas Número Seis, que seleccionó el expediente para su revisión.

2. Planteamiento del problema jurídico y estructura de la decisión

²³ Inciso 4° del artículo 72 de la Ley 1448 de 2011. “La restitución jurídica del inmueble *despojados* se realizará con el restablecimiento de los derechos de propiedad o posesión, según el caso. El restablecimiento del derecho de propiedad exigirá el registro de la medida en el folio de matrícula inmobiliaria. En el caso del derecho de posesión, su restablecimiento podrá acompañarse con la declaración de pertenencia, en los términos señalados en la ley.”

2.1. Con base en los antecedentes mencionados, le corresponde a la Sala Novena de Revisión determinar si la autoridad judicial accionada incurrió en defecto procedimental por exceso ritual manifiesto y defecto material o sustantivo, desconociendo los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y debido proceso de la señora *María*, al exigirle que aportara constancia de la instalación de una valla en los términos del numeral 7º del artículo 375 del Código General del Proceso, que es una norma general aplicable a los procesos de pertenencia ordinarios, en el marco del proceso de restitución y formalización de tierras en el cual actúa como demandante.

2.2. 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 los autos proferidos el 31 de agosto y 11 de octubre de 2016, por el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Cúcuta, incurrieron en las causales específicas de procedencia que invocó la parte actora, como causantes de la vulneración de su derecho al debido proceso.

2.3. Así las cosas, la Sala considera necesario referirse a: (i) los requisitos generales y específicos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales en la jurisprudencia constitucional; (ii) la especialidad del procedimiento de restitución y formalización de tierras en el contexto de la justicia transicional; y, finalmente (iii) abordará el análisis del caso concreto.

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

La jurisprudencia constitucional ha señalado que conforme al artículo 86 de la Constitución Política la tutela tiene como objeto la protección inmediata de los derechos fundamentales cuando éstos resultan amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública. Ello incluye en principio, los actos de los jueces y tribunales. No obstante, esta Corporación ha advertido que en general, la acción de tutela no es procedente contra decisiones judiciales, debido a que resultaría incompatible con: (i) la vocación que dichos actos tienen de reconocimiento y realización de los derechos fundamentales, al ser proferidos por funcionarios formados para aplicar la Constitución y la ley; (ii) el valor de cosa juzgada que tienen las sentencias y el principio de seguridad jurídica; y, (iii) la autonomía e independencia que caracteriza a los jueces en el marco de un régimen democrático²⁴.

Sin embargo, ha reconocido que en ocasiones muy excepcionales la acción de tutela procede contra decisiones que amenazan o vulneran los derechos fundamentales, sólo si se cumplen determinados requisitos de procedibilidad de forma rigurosa, dentro de los cuales se distinguen unos generales y otros específicos.

²⁴ Sentencia C-590 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

La Sentencia C-590 de 2005²⁵, señaló que los *requisitos generales de procedencia* son los siguientes: (i) que la cuestión resulte de evidente relevancia constitucional; (ii) que se hayan agotado todos los medios, ordinarios y extraordinarios, de defensa judicial al alcance de la persona afectada, excepto cuando se trate de evitar la consumación de un perjuicio *iusfundamental* irremediable; (iii) que se cumpla el requisito de inmediatez, que se refiere a que la acción de tutela se haya interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la presunta vulneración, con el fin de no sacrificar los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica; (iv) cuando se trate de una irregularidad procesal, ésta debe tener un efecto decisivo o determinante en la sentencia impugnada y afectar los derechos fundamentales de la accionante; (v) que la parte actora identifique razonablemente los hechos que generaron la vulneración, los derechos afectados y que dicha vulneración se hubiere alegado en el proceso judicial en tanto eso haya sido posible; y, (vi) que no se trate de sentencias de tutela.

Ahora bien, una vez superados los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, esta Corporación ha sostenido que es necesario acreditar la existencia de los requisitos o causales especiales de procedibilidad, es decir, que se requiere que se presente al menos uno de los siguientes vicios o defectos: (i) defecto orgánico²⁶; (ii) defecto procedimental²⁷; (iii) defecto fáctico²⁸; (iv) defecto material o sustantivo²⁹; (v) error inducido³⁰; (vi) decisión sin motivación³¹; (vii) desconocimiento del precedente³²; y, (viii) violación directa de la Constitución Política³³.

²⁵ M.P. Jaime Córdoba Triviño. Reiterada en la Sentencia T-453 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera.

²⁶ 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.

²⁷ 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.

²⁸ 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.

²⁹ 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.

³⁰ 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.

³¹ 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*

Breve caracterización de los defectos invocados. Reiteración jurisprudencial

En el asunto bajo estudio se alega la presunta ocurrencia de dos defectos: el procedimental por exceso ritual manifiesto y el material o sustantivo. Para ello, la Sala de Revisión entrará a hacer una breve caracterización de éstos defectos, a partir de los pronunciamientos jurisprudenciales pertinentes.

(i) El **defecto procedimental por exceso ritual manifiesto** es una de las modalidades de defecto procedimental que la jurisprudencia constitucional ha reconocido³⁴, y se presenta cuando una autoridad judicial utiliza o concibe los procedimientos como un obstáculo para darle eficacia al derecho sustantivo, generando una denegación de justicia³⁵, ya sea por:

*“(i) aplicar disposiciones procesales que se oponen a la vigencia de derechos constitucionales en un caso concreto; (ii) exigir el cumplimiento de requisitos formales de forma irreflexiva y que en determinadas circunstancias puedan constituir cargas imposibles de cumplir para las partes, siempre que esa situación se encuentre comprobada; o (iii) incurrir en rigorismo procedimental en la apreciación de las pruebas.”*³⁶ (Negrita fuera del texto original)

La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que el defecto procedimental por exceso ritual manifiesto se configura cuando concurren los siguientes elementos:

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.

³² 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.

³³ 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.

³⁴ *“(…) se han reconocidos dos modalidades de defecto procedimental, uno absoluto, que se produce cuando el funcionario judicial se aparta por completo del procedimiento legalmente establecidos para el trámite de un asunto concreto, bien sea porque: i) sigue un trámite totalmente ajeno al pertinente y en esa medida equivoca la orientación del asunto, u ii) omite etapas sustanciales del procedimiento establecido, afectando el derecho de defensa y contradicción de una de las partes del proceso. Y un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, que tiene lugar cuando el funcionario arguye razones formales a manera de un impedimento, que sobrevienen en una denegación de justicia.”* Sentencia T-386 de 2010. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

³⁵ T-104 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-747 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt y T-591 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

³⁶ Sentencia SU-636 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa.

“(i) que no haya posibilidad de corregir la irregularidad por ninguna otra vía, de acuerdo con el carácter subsidiario de la acción de tutela; (ii) que el defecto procesal tenga una incidencia directa en el fallo que se acusa de ser vulneratorio de los derechos fundamentales; (iii) que la irregularidad haya sido alegada al interior del proceso ordinario, salvo que ello hubiera sido imposible, de acuerdo con las circunstancias del caso específico; y (iv) que como consecuencia de lo anterior se presente una vulneración a los derechos fundamentales”³⁷

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha advertido que: *“(…) no existen requisitos sacramentales ni inamovibles en materia probatoria o procesal, pues el juez debe valorar cual es el mecanismo más efectivo para proteger los derechos fundamentales de las partes, de acuerdo con las particularidades de cada caso concreto”³⁸.³⁹* Lo contrario sucede cuando el juez incurre en el defecto procedimental por exceso ritual manifiesto toda vez que, olvida que el derecho procesal es solo un medio para la realización efectiva de los derechos fundamentales.⁴⁰

(ii) El defecto material o sustantivo, se da cuando “la autoridad judicial aplica una norma claramente inaplicable al caso o deja de aplicar la que evidentemente lo es, u opta por una interpretación que contraría los postulados mínimos de la razonabilidad jurídica.”⁴¹

En la Sentencia SU-416 de 2015⁴², se advirtió que este defecto se puede dar en varios casos así:

“(i) cuando la decisión judicial se basa en una norma que no es aplicable, porque a) no es pertinente, b) ha sido derogada y por tanto perdió vigencia, c) es inexistente, d) ha sido declarada contraria a la Constitución, e) a pesar de que la norma cuestionada está vigente y es constitucional, no se adecua a la situación fáctica a la cual se aplicó, porque la norma utilizada, por ejemplo, se le dan efectos distintos a los señalados expresamente por el legislador; (ii) cuando a pesar de la autonomía judicial, la interpretación o aplicación de la norma al caso concreto, no se encuentra, prima facie, dentro del margen de interpretación razonable o “la aplicación final de la regla es inaceptable por tratarse de una interpretación contraevidente (interpretación contra legem) o claramente perjudicial para los

³⁷ Sentencia T-264 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. En igual sentido consultar las sentencias C-590 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño y T-737 de 2007. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

³⁸ Sentencia T-926 de 2014. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

³⁹ Sentencia T-034 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁴⁰ Sentencias T-429 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; SU-355 de 2017. M.P. Iván Humberto Escruce Mayolo.

⁴¹ Sentencias SU-159 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-043 de 2005. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-295 de 2005. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-657 de 2006. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-686 de 2007. M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-743 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-033 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-792 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; SU-195 de 2012. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; SU-399 de 2012. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; SU-949 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa; SU-416 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁴² M.P. Alberto Rojas Ríos.

intereses legítimos de una de las partes” o cuando se aplica una norma jurídica de forma manifiestamente errada, sacando de los parámetros de la juridicidad y de la interpretación jurídica aceptable la decisión judicial; (iii) cuando no se toman en cuenta sentencias que han definido su alcance con efectos erga omnes, (iv) cuando la disposición aplicada se torna injustificadamente regresiva o contraria a la Constitución; (v) cuando un poder concedido al juez por el ordenamiento jurídico se utiliza “para un fin no previsto en la disposición”; (vi) cuando la decisión se funda en una hermenéutica no sistémica de la norma, con omisión del análisis de otras disposiciones que regulan el caso o (vii) cuando se desconoce la norma constitucional o legal aplicable al caso concreto. Existe defecto sustantivo igualmente cuando (viii) la decisión no está justificada en forma suficiente de tal manera que se afectan derechos fundamentales; (ix) cuando sin un mínimo de argumentación se desconoce el precedente judicial y, (x) cuando el juez no aplica la excepción de inconstitucionalidad frente a una manifiesta violación de la Constitución.” (Negrita por fuera del texto original)

Así, el defecto sustantivo se presenta excepcionalmente cuando existe un abuso de la autonomía en el marco de la función de las autoridades judiciales de interpretar el derecho⁴³.

4. La restitución y formalización de tierras como garantía de reparación integral a las víctimas en el marco de la justicia transicional que fijó la Ley 1448 de 2011

La Ley 1448 de 2011⁴⁴, tiene como objeto establecer medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, tanto individuales como colectivas, en beneficio de las personas que hayan sufrido daños por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985 con ocasión del conflicto armado. Estas medidas se dan en el marco de la justicia transicional, con el objetivo de hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantías de no repetición, a partir de su reconocimiento como víctimas y la materialización de sus derechos constitucionales en condiciones de dignidad⁴⁵.

Teniendo en cuenta el contexto de conflicto armado en que se da el despojo y desplazamiento de tierras, la Corte Constitucional ha indicado que: “(...) *la Ley de víctimas y restitución de tierras hace parte de un conjunto de medidas de transición, caracterizadas por su carácter temporal y un objetivo específico; superar las consecuencias de la guerra, en un marco normativo respetuoso de los derechos de las víctimas, y consciente de la necesidad de medidas excepcionales para alcanzar los fines propuestos y principalmente, para asegurar a los colombianos una paz estable.*”⁴⁶

⁴³ Sentencias SU-949 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa y T-416 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁴⁴ “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.”

⁴⁵ Artículos 1 y 3 de la Ley 1448 de 2011.

⁴⁶ Sentencia C-330 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

La restitución y formalización de tierras, por su parte, se configura como un derecho fundamental, enmarcado en la garantía del derecho a la reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. Así, el inciso 2° del artículo 27 señala que el derecho a la reparación integral incluye las medida de restitución, junto con las de indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. Por su parte, el artículo 28 de la citada Ley advierte en el numeral 9° que las víctimas tienen derecho a la restitución de la tierra cuando han sido despojadas de ella.

Específicamente, en los artículos 72 a 122 se presentan los elementos que desarrollan la restitución como el conjunto de medidas para el restablecimiento de la situación jurídica y material de las tierras de las personas que han sido víctimas de despojo y desplazamiento forzado.

En ese sentido, la Corte Constitucional⁴⁷ ha señalado que la restitución de tierras implica la implementación y articulación de un conjunto de medidas, tanto administrativas como judiciales, cuyo objeto es el restablecimiento de la situación previa a las violaciones sufridas como consecuencia del conflicto armado interno. Así, la acción de restitución de tierras se desarrolla en un contexto de justicia transicional, y por ello, está dirigida a la dignificación de las víctimas que han sufrido múltiples violaciones de derechos humanos. En este sentido, la acción de restitución va más allá del derecho de propiedad en sí mismo. Es decir que, *“(...) la acción de restitución, además del restablecimiento de condiciones materiales para la existencia digna de la persona, incide en una amplia gama de intereses, que tienen que ver con la comprensión individual del sentido de la existencia y con el concepto de sociedad construido colectivamente. Así las cosas, los jueces no se ocupan únicamente de asuntos de tierras; dentro de una visión de interdependencia e integralidad de los derechos de las víctimas, les corresponde contribuir a la paz y a la equidad social y propiciar la democratización del acceso a la tierra, elementos cardinales del orden constitucional de 1991.”*⁴⁸

En la Sentencia C-715 de 2012⁴⁹ esta Corporación señaló que:

“De los estándares internacionales, la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional sobre el derecho a la restitución de las víctimas como componente preferencial y esencial del derecho a la reparación integral se pueden concluir las siguientes reglas:

(i) La restitución debe entenderse como el medio preferente y principal para la reparación de las víctimas al ser un elemento esencial de la justicia restitutiva.

(ii) La restitución es un derecho en sí mismo y es independiente de que se (sic) las víctimas despojadas, usurpadas o que hayan abandonado forzosamente sus territorios retornen o no de manera efectiva.

⁴⁷ Sentencia C-330 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

⁴⁸ Sentencia C-330 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

⁴⁹ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

(iii) El Estado debe garantizar el acceso a una compensación o indemnización adecuada para aquellos casos en que la restitución fuere materialmente imposible o cuando la víctima de manera consciente y voluntaria optare por ello.

(iv) Las medidas de restitución deben respetar los derechos de terceros ocupantes de buena fe quienes, de ser necesario, podrán acceder a medidas compensatorias.

(v) [L]a restitución debe propender por el restablecimiento pleno de la víctima y la devolución a su situación anterior a la violación en términos de garantía de derechos; pero también por la garantía de no repetición en cuanto se trasformen las causas estructurales que dieron origen al despojo, usurpación o abandono de los bienes.

(vi) [E]n caso de no se[a] posible la restitución plena, se deben adoptar medidas compensatorias, que tengan en cuenta no solo los bienes muebles que no se pudieron restituir, sino también todos los demás bienes para efectos de indemnización como compensación por los daños ocasionados.

(vii) [E]l derecho a la restitución de los bienes demanda del Estado un manejo integral en el marco del respeto y garantía de los derechos humanos, constituyendo un elemento fundamental de la justicia retributiva, siendo claramente un mecanismo de reparación y un derecho en sí mismo, autónomo e independiente.”

De forma específica, en la Sentencia T-025 de 2004⁵⁰, la Corte Constitucional estableció que la población víctima de desplazamiento forzado se encuentra en una situación de grave y masiva vulneración de sus derechos fundamentales, por lo que el proceso de restitución de tierras busca materializar la protección de algunos de esos derechos, a saber:

“(i) el derecho a la vida en condiciones de dignidad; (ii) el derecho a escoger el lugar del domicilio, en la medida en que para huir de la amenaza que enfrentan las víctimas de desplazamiento, éstas se ven forzadas a escapar de su sitio habitual de residencia y trabajo; (iii) los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación; (iv) la unidad familiar y a la protección integral de la familia; (v) la libertad de circulación por el territorio nacional y el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir; (vi) el derecho al trabajo y la libertad de escoger profesión u oficio, especialmente en el caso de los agricultores que se ven forzados a migrar a las ciudades y, en consecuencia, abandonar sus actividades habituales; y (vii) el derecho a una vivienda digna, puesto que las personas en condiciones de desplazamiento tienen que abandonar sus

⁵⁰ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

*propios hogares y someterse a condiciones inapropiadas de alojamiento en los lugares hacia donde se desplazan, cuando pueden conseguirlos y no tienen que vivir a la intemperie.”*⁵¹

Así las cosas, esta Corporación ha señalado que el proceso de restitución de tierras es un elemento para impulsar la construcción de la paz, al establecer reglas de un procedimiento especial y con efectos diferentes a los del régimen del derecho común, con el fin de restituir los bienes a las personas que han sido víctimas del conflicto armado y proteger sus derechos.⁵² Así, se ha pronunciado en reiteradas ocasiones⁵³ para resaltar el carácter especial que tiene este procedimiento, enfatizando en que, si bien se trata de un proceso breve, en el que el Legislador buscó armonizar los derechos de las víctimas con el derecho a la justicia. Para ello se establecieron garantías suficientes para que quienes tengan interés en el proceso, puedan intervenir, solicitar pruebas y controvertir las que se hayan presentado.

Ahora bien, la Sala encuentra que, en primera medida, la Ley 1448 de 2011 contiene un procedimiento especial para la restitución de tierras de las víctimas de desplazamiento y despojo en el marco del conflicto armado. Una muestra de ello es que la duración prevista para el proceso es de 4 meses, es decir que se trata de un mecanismo rápido que no pone en riesgo los derechos de las víctimas, y que no perpetúa las vulneraciones que acompañan el desplazamiento.

La tenencia de la tierra en Colombia es en su mayoría informal⁵⁴, lo cual facilitó que los actores del conflicto armado, se apropiaran de tierras ocupadas o poseídas por comunidades vulnerables. En consecuencia, muchas de las solicitudes de restitución de tierras recaen sobre derechos informales, respecto de los cuales no existen títulos que soporten la relación entre las víctimas y la tierra. Así, en la Ley se incluyó la expresión *formalización*, como una figura especial para garantizar el restablecimiento de la relación jurídico formal de la víctima con el predio respecto del cual solicita la restitución, es decir la titulación de la propiedad efectiva sobre la tierra. De esta forma, en los literales *f* y *g* del artículo 91, la Ley 1448 de 2011 señala que el juez de restitución de tierras puede pronunciarse sobre la declaración de pertenencia, y está facultado para ordenar al Incoder (hoy Agencia Nacional de Tierras) la adjudicación de baldíos a que haya lugar.

⁵¹ Sentencia T-034 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁵² Sentencias C-820 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo; C-794 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-666 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; y T-034 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁵³ Sentencias C-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-099 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa; T-679 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y T-034 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁵⁴ “[E]l índice municipal de formalidad estimada por la UPRA con base en el ICARE, solo 71 municipios (6%) tiene un grado de formalidad entre el 75 y 100%; 276 municipios (25%) alcanzan entre el 50 y el 75% de formalidad. El grado de formalidad del resto de los municipios, 506 (45%), oscila entre 0 y el 50%, 325 municipios (29%) entre el 25 y el 50%, y 181 (16%) entre el 0 y el 25%”. Departamento Nacional de Planeación. El campo colombiano: Un camino hacia el bienestar y la Paz. Informe detallado para la misión para la transformación del campo. 2015.

En ese sentido, esta Corporación advierte que, la declaración de pertenencia respecto de la cual el Juez de Restitución de Tierras está facultado para pronunciarse en el fallo que pone fin al proceso de restitución, hace parte también de este procedimiento especial, enmarcado en la justicia transicional. Así las cosas, de acuerdo con lo señalado en el inciso 4 del artículo 72 de la Ley 1448 de 2011, la restitución jurídica de los inmuebles despojados incluye el restablecimiento de los derechos de propiedad o de posesión, según cada caso. Agrega el Legislador que, en el evento del derecho de posesión, su restablecimiento se puede acompañar con la declaración de pertenencia. Es decir que, la declaración de pertenencia en el marco de un proceso de restitución implica la garantía jurídica de formalización de la relación de la víctima con el predio objeto de la solicitud, a partir de la titulación efectiva de la propiedad sobre la tierra.

Como se señaló *ut supra*, el proceso de restitución está enmarcado en la justicia transicional, lo cual permite que se apliquen procedimientos excepcionales para garantizar la protección y restablecimiento de los derechos de las víctimas del conflicto armado, y además, impone a los funcionarios el deber de aplicar una hermenéutica dirigida a garantizar la materialización de sus derechos. Es por eso que el proceso ordinario de pertenencia no puede equipararse con el proceso especial que se enmarca en la aplicación de la Ley 1448 de 2011.

La jurisprudencia constitucional⁵⁵ ha entendido que el proceso de restitución de tierras se compone de dos etapas:

(i) Etapa administrativa: su finalidad es que la Unidad de Restitución de Tierras incluya en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, la solicitud realizada por la víctima, siendo éste un requisito de procedibilidad para la acción de restitución. En esta etapa, dicha entidad comunica la iniciación del trámite al propietario, poseedor u ocupante que esté en el predio objeto de registro, con el fin de que aporte las pruebas documentales que acrediten su buena fe exenta de culpa. Ello, teniendo en cuenta que la Unidad de Restitución de Tierras tiene además, la obligación de recaudar todo el acervo probatorio para identificar el inmueble, la relación de la víctima con el predio y de quienes en ese momento tengan el dominio, la posesión y/o la tenencia del mismo, para tomar una decisión sobre la inscripción en el registro. Así, esta etapa finaliza cuando la Unidad mediante un acto administrativo motivado emite su decisión.

(ii) Etapa judicial. Esta fase es el proceso judicial de restitución en sí mismo e inicia con la presentación de la demanda. Una vez se haya finalizado la etapa administrativa con la inclusión del predio en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, el solicitante está habilitado para ejercer la acción de restitución que es de carácter real y prevalente, de acuerdo con el artículo 86 de la Ley 1448 de 2011. Adicionalmente, conforme al artículo 91 de la misma ley, el Juez de Restitución de Tierras en la sentencia se

⁵⁵ Sentencia T-034 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

pronunciará de forma definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda, y decretará las compensaciones a que haya lugar; y, además, deberá referirse a otros aspectos, entre ellos, la declaración de pertenencia.

Así, en el artículo 86 de la Ley 1448 de 2011 se estableció que, el auto que admite la solicitud de restitución debe disponer: (a) la inscripción de la solicitud en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos; (b) la sustracción provisional del comercio del predio o de los predios cuya restitución se solicita, hasta la ejecutoria de la sentencia; (c) la suspensión de los procesos declarativos de derechos reales, los procesos sucesorios, de embargo, divisorios, de deslinde y amojonamiento, de servidumbres, posesorios de cualquier naturaleza, de restitución de tenencia, de declaración de pertenencia y de bienes vacantes y mostrencos, que se hubieran iniciado ante la justicia ordinaria en relación con el inmueble o predio cuya restitución se solicita, así como los procesos ejecutivos, judiciales, notariales y administrativos que afecten el predio, con excepción de los procesos de expropiación; (d) la notificación del inicio del proceso al representante legal del municipio a donde esté ubicado el predio, y al Ministerio Público; y (e) **la publicación de la admisión de la solicitud, en un diario de amplia circulación nacional, con inclusión de la identificación del predio y los nombres e identificación de la persona y el núcleo familiar del despojado o de quien abandonó el predio cuya restitución se solicita, para que las personas que tengan derechos legítimos relacionados con el predio, los acreedores con garantía real y otros acreedores de obligaciones relacionadas con el predio, así como las personas que se consideren afectadas por la suspensión de procesos y procedimientos administrativos comparezcan al proceso y hagan valer sus derechos.**

En el artículo 87 por su parte, se consagró la obligación de correr traslado de la solicitud a quienes figuren como titulares inscritos de derechos en el certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria respecto del bien objeto de la solicitud; y, con la publicación del artículo 86 se entenderá hecho el traslado a las personas indeterminadas que consideren que deben comparecer para hacer valer los derechos que consideren afectados por el proceso de restitución.

Al respecto, en la Sentencia T-666 de 2015⁵⁶, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, consideró que:

⁵⁶ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. En este caso la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, asumió el conocimiento de una acción de tutela contra providencia judicial, en el marco de la cual se abordaron dos problemas jurídicos: (i) “¿puede un juez en el marco de un proceso penal ordenar a un juez especializado de restitución de tierras, que suspenda un proceso de dicha naturaleza como medida cautelar para proteger los derechos de las víctimas de una conducta punible.”; y, (ii) “¿incurre en alguna causal específica de procedencia de la tutela contra providencias judiciales un auto mediante el cual un juez de restitución de tierras dad cumplimiento a la orden de un juez penal, consistente en suspender un proceso de restitución de tierras, y no verifica que se cumplan los requisitos previstos en las normas civiles para decretar la suspensión?”. Con el fin de resolver estos interrogantes, la Corte Constitucional consideró primero, la procedencia excepcional de las acciones de tutela contra providencias judiciales; **segundo, expuso la naturaleza y marco normativo de la acción de restitución de tierras, donde analizó entre otros aspectos, que este proceso a pesar de su brevedad contiene garantías suficientes para la intervención de los terceros interesados, reiterando los pronunciamientos de la Sentencia C-099 de 2013 (M.P. María**

*“(...) las exigencias de publicidad que establece la ley para asegurar la presencia de todos los interesados en la restitución, la posibilidad de que el juez solicite las pruebas que considere necesarias, el nombramiento de un apoderado judicial que represente a los terceros determinados que no se presenten al proceso para hacer valer sus derechos, la intervención obligatoria del Ministerio Público como garante de los derechos de los despojados y de los opositores, la participación del representante legal del municipio o municipios donde se ubique el predio, y en el caso de los procesos iniciados sin la intervención de la Unidad de Tierras, la posibilidad de tomar parte como posible opositora; **garantizan un debate amplio de los derechos de todos los que tengan interés en la restitución y de las pruebas que permitan llegar al convencimiento sobre su procedencia.**” (Negrillas fuera del texto original)*

Es decir, las normas establecidas en la Ley 1448 de 2011 relativas a emplazamientos y traslado de la solicitud de restitución y formalización, implican una garantía suficiente para la participación de los terceros que puedan resultar afectados en el trámite de dicha acción.

Recapitulación

Como se expuso hasta ahora, a la Sala Novena de Revisión le corresponde determinar si los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la accionante fueron conculcados por la autoridad judicial accionada, la cual le exigió, por medio de dos autos, la acreditación de la instalación de la valla de que trata el numeral 7 del artículo 375 del Código General del Proceso, como demandante en el proceso de restitución y formalización de tierras que adelantaba. Para ello, la Sala debe entrar a analizar si la acción de tutela de la referencia cumple con los requisitos generales y especiales que la jurisprudencia ha establecido para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. En el marco de los requisitos generales, se enfatizó en la caracterización de los defectos procedimental por exceso ritual manifiesto y material o sustantivo, los cuales fueron alegados por la Unidad de Restitución de Tierras como apoderada de la accionante.

Adicionalmente, la Sala encontró necesario referirse al carácter especial que tiene el proceso de restitución y formalización de tierras, desarrollado normativamente por la Ley 1448 de 2011, cuyo objeto principal es la adopción de medidas en beneficio de las víctimas del conflicto armado en el marco de la justicia transicional y con miras a garantizar sus derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición. En particular, el derecho a la reparación integral prevé la restitución de tierras despojadas, acompañada de la formalización de las mismas, en beneficio de las víctimas de despojo y desplazamiento forzado, con el fin de dignificarlas y contribuir a la cesación de la vulneración masiva

Victoria Calle Correa); tercero, analizó la naturaleza de la acción penal y la adopción de medidas provisionales en audiencias de restablecimiento de derechos; y, cuarto, se aproximó el caso concreto.

de derechos a la que se enfrentan. Por lo anterior, esta Corporación ha advertido que la restitución y formalización de tierras es un procedimiento especial y preferente, como herramienta de construcción de paz, en el marco del cual se han establecido unas reglas que permiten que su desarrollo sea más flexible y expedito, dadas las circunstancias de vulnerabilidad en que se encuentran sus destinatarios, entre las cuales se previeron reglas para la publicidad de las actuaciones que se desplieguen, de tal forma que se garantice también la participación y el derecho de defensa y contradicción de los terceros que puedan verse afectados.

Así las cosas, a continuación la Sala presenta el análisis de las circunstancias fácticas y jurídicas que caracterizan al caso concreto bajo estudio, con el fin de definir si la acción de tutela cumple con los requisitos para su procedencia, y determinar si el juez accionado incurrió en los defectos alegados por la parte activa.

5. Análisis del caso concreto

La Sala concluye que en el caso objeto de pronunciamiento se encuentran cumplidos los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, y adicionalmente que, el juez accionado incurrió en defecto procedimental por exceso ritual manifiesto y en defecto material o sustantivo, al exigirle a la accionante la acreditación de la instalación de la valla que señala el numeral 7 del artículo 375 del Código General del Proceso. En consecuencia, el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras del Distrito Judicial de Cúcuta vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia de la señora *María*, por lo que la Corte Constitucional debe adoptar medidas dirigidas a conculcar dicha vulneración. A continuación se detallan las razones que fundamentan esta conclusión.

5.1. Requisitos generales de procedencia

(i) De acuerdo con el artículo 86 superior y los artículos 1º, 10 y 13 del Decreto Ley 2591 de 1991, toda persona tendrá acción de tutela para reclamar la protección inmediata de sus derechos, por sí misma o por quien actúe en su nombre, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública. Así, la abogada adscrita a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas tiene **legitimación en la causa por activa** para interponer la acción de tutela objeto de análisis, a partir del poder otorgado para ello⁵⁷, como representante de la señora *María*, quien afirma haber sufrido la vulneración de sus derechos fundamentales por parte de la autoridad judicial accionada. Por su parte, el Juzgado Segundo Civil Especializado en Restitución de Tierras de Cúcuta tiene **legitimación en la causa por pasiva**, en tanto se trata de la autoridad pública que se señala de haber desconocido los derechos invocados en la acción de tutela.

⁵⁷ Folio 22.

(ii) El asunto bajo revisión es de **relevancia constitucional**, en tanto se encuentra en discusión la posible vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y el acceso a la administración de justicia de una mujer víctima de desplazamiento forzado, que está pretendiendo acceder a la restitución de sus tierras como parte de su derecho a la reparación integral. Adicionalmente, es necesario que la Corte Constitucional determine si en lo relacionado con la publicidad del proceso de restitución y formalización de tierras cuando se invoca una pretensión de pertenencia, es aplicable la ley general que establece el Código General del Proceso, o la especial que regula la materia en la Ley 1448 de 2011.

(iii) En relación con el requisito de **subsidiariedad**, la jurisprudencia de esta Corte ha advertido que se dan dos escenarios: que el proceso haya concluido o que esté aún en curso. Por regla general, el juez de tutela tiene restringida su intervención cuando el proceso se encuentra en curso, con el fin de evitar que la acción de tutela se convierta en un mecanismo alternativo o paralelo a los previstos en la jurisdicción ordinaria⁵⁸. Al respecto, la Corte Constitucional⁵⁹ ha señalado que la acción de tutela es improcedente contra providencias judiciales que no pongan fin a un proceso, como sucede en el caso bajo estudio. No obstante, ha reconocido también que, en casos excepcionales la intervención del juez constitucional resulta imperativa para proteger los derechos fundamentales en riesgo, así el proceso no haya llegado a su fin. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional⁶⁰ ha advertido que el juez de tutela puede intervenir en la órbita de la justicia ordinaria cuando se presenten circunstancias *especialísimas*, esto es, cuando “(...) encuentre que los derechos fundamentales de las partes se pueden vulnerar por la actuación del operador judicial.”⁶¹

En la Sentencia T-034 de 2017⁶² la Sala de Revisión Quinta asumió el estudio de una tutela contra providencia judicial, en la que de forma similar al presente caso, se estaban cuestionando autos emitidos por autoridad judicial en el marco de un proceso de restitución de tierras. En dicha oportunidad, en relación con el requisito de subsidiariedad, se concluyó que se daban las condiciones excepcionales en los términos jurisprudenciales, para considerar procedente la acción de tutela aunque el proceso se encontrara en curso, debido a que:

(a) El proceso de restitución de tierras tiene un carácter especial y único porque una de sus partes involucra personas que han sido reconocidas como

⁵⁸ Sentencia T-034 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁵⁹ Sentencias T-425 de 2004. M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-083 de 2007. M.P. Jaime Araujo Rentería; y, T-113 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁶⁰ Sentencias C-543 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T-394 de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos; y, T-034 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁶¹ Sentencia T-034 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁶² En esta oportunidad, la Corporación Jurídica Yira Castro, en representación de un grupo de solicitantes de restitución de tierras despojadas, interpuso acción de tutela contra un auto emitido por la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Antioquia, por medio del cual se negó a pronunciarse de fondo sobre el asunto al considerar que hubo errores en la notificación de algunos opositores determinados en el marco del proceso. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

víctimas del conflicto armado, y que su contenido versa sobre los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición de las víctimas, y no sólo sobre la reclamación de predios despojados, lo cual implica que las actuaciones de los jueces deben estar sostenidas en la finalidad de dicho procedimiento.

(b) Se trata de un procedimiento novedoso cuyas actuaciones no siempre se derivan de los procedimientos ordinarios. Así por ejemplo, indicó que la Ley 1448 de 2011 no plantea la posibilidad de interponer el recurso de reposición contra las decisiones que toma el juez de restitución de tierras, y sólo contempla dos tipos de recursos: el de reposición contra la decisión de la UAEGRTD que niega la inscripción en el RUV (artículo 157) y el de revisión de la sentencia (artículo 92).

(c) Los accionantes y el Ministerio Público, en ese caso, presentaron el recurso de reposición correspondiente pensando que se encontraban en el término para ello.

(d) La Sala encontró que los accionantes no interpusieron la tutela con el fin de encubrir una negligencia ni para lograr la reapertura de una oportunidad procesal fenecida, sino por considerar que el Tribunal demandado vulneró su derecho fundamental al debido proceso por incurrir en una demora injustificada.

Así las cosas, aplicando lineamientos similares, esta Sala de Revisión encuentra que en el presente caso la acción de tutela es procedente por cuanto se trata de: (i) un proceso de restitución y formalización de tierras, que como ya se señaló previamente, es de carácter especial y único; (ii) el problema jurídico que se pretende resolver con la presente providencia, evidencia precisamente que, se trata de un procedimiento sobre el cual no existe claridad, esto es la norma que se debe aplicar a los emplazamientos para las solicitudes de restitución que están acompañadas por una declaración de pertenencia; (iii) teniendo en cuenta que, la Ley 1448 de 2011 no prevé la posibilidad de interponer recurso de reposición contra las decisiones que toma el juez de restitución y que por lo tanto no era necesario acudir a dicho recurso, la apoderada de la accionante presentó un memorial⁶³ en el que le expresó al juez las razones por las cuales no podía cumplir con su requerimiento, enfatizando en que, la Ley 1448 de 2011 contiene en el literal e) del artículo 86 una regulación específica en lo relacionado con el emplazamiento y la publicidad de las actuaciones procesales de restitución y formalización de tierras despojadas; y, (iv) derivado de lo anterior, la Sala encuentra que la pretensión de la parte activa no es encubrir una negligencia ni tampoco reabrir términos procesales, sino por el contrario, reafirmar su argumentación respecto de la presunta vulneración de derechos fundamentales cometida por el juez instructor del proceso de restitución.

⁶³ Folios 12 y 13.

En conclusión, en el caso bajo revisión se cumple con el requisito de subsidiariedad, en los términos específicos que la jurisprudencia ha señalado para que de forma excepcional, un juez de tutela pueda pronunciarse respecto de providencias judiciales que no ponen fin a un proceso ordinario. Asimismo, como lo indicaron los jueces de primera y segunda instancia, dada la gravedad del asunto bajo estudio y la calidad de sujeto de especial de protección constitucional que recae en la accionante, es imperante que el juez de tutela intervenga para proteger de forma inmediata los derechos de acceso a la justicia y debido proceso de la señora *María*, aun cuando la Unidad de Restitución de Tierras no haya presentado el correspondiente recurso de reposición para controvertir los pronunciamientos judiciales señalados, teniendo en cuenta además que no hubo negligencia por parte de la apoderada, sino que acudió al juez para presentar una justificación debida frente a la imposibilidad de cumplir con su requerimiento.

(iv) La acción de tutela cumple con el requisito de **inmediatez**, ya que fue interpuesta en un término razonable, el cual no pone en riesgo los principios de seguridad jurídica y cosa juzgada. Los autos que se controvierten por medio de esta acción datan del 31 de agosto y 11 de octubre de 2016, y ésta fue elevada el 17 de febrero de 2017, es decir que transcurrieron 4 meses y 6 días después de que se dictó la última providencia censurada.

La jurisprudencia constitucional ha señalado que, el cumplimiento de este requisito debe analizarse en el caso concreto⁶⁴; y, cuando se trata de una acción de tutela contra providencia judicial, éste análisis se debe hacer de forma más estricta, analizando: (a) las posibilidades de defensa en el mismo proceso judicial; (b) la diligencia del accionante; (c) los posibles derechos de terceros que se han generado por el paso del tiempo⁶⁵; y, en otras oportunidades se ha estudiado también, (d) si se está en presencia de un sujeto de especial protección constitucional o de una persona que se encuentre en una situación de especial indefensión⁶⁶.

En este sentido, para el caso concreto, la Sala encuentra que: (a) las posibilidades de defensa en el marco del proceso de restitución de tierras es limitado, en tanto la Ley 1448 no prevé la posibilidad de hacer uso de recursos contra los autos emitidos por el Juez de restitución; (b) la accionante intentó diligentemente atacar los autos emitidos por el Juez accionado por medio de la presentación de un memorial; (c) dado que el proceso de restitución no se encuentra finalizado, no hay derechos de terceros que puedan llegar a afectarse; y, (d) la parte activa de la acción de tutela es una víctima del conflicto armado, y como tal es un sujeto de especial protección constitucional.

⁶⁴ Sentencias SU-961 de 1999. M.P. Vladimiro Naranjo; T- 981 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; SU-399-16, M.P. Alejandro Linares Cantillo; y SU-499 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁶⁵ Sentencia T-1140 de 2005. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Reiterada en la Sentencia T-265 de 2009. M.P.

⁶⁶ Sentencias T-322 de 2008. M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-265 de 2009. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-069 de 2015. M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez; y SU-499 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

De forma especial, la jurisprudencia ha reconocido que las víctimas de desplazamiento forzado no pueden soportar las cargas y los tiempos procesales ordinarios de la misma forma que el resto de la sociedad, dada la grave y masiva afectación de derechos fundamentales que han sufrido como consecuencia del hecho victimizante⁶⁷. Adicionalmente, es importante tener en cuenta que, la actora está actuando en el marco de un proceso especial de restitución de tierras, cuyo objetivo comprende además la satisfacción de su derecho a la reparación integral. Vistas así las cosas, la Sala concluye que es razonable el tiempo transcurrido entre la emisión de los autos controvertidos y la presentación de la acción de tutela contra ellos.

(v) La accionante, por medio de su apoderada, **identificó de forma razonable los hechos que generaron la vulneración de sus derechos**, haciendo referencia a los autos del 31 de agosto y 11 de octubre de 2016, y justificó sus razones para considerar que los requerimientos hechos por el juez instructor en dichas providencias, implican una vulneración al derecho al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de su poderdante. Ello por cuanto, el juez de restitución exigió a la parte solicitante la instalación de una valla prevista para el emplazamiento de la declaración de pertenencia ordinaria, en aplicación de la normativa prevista para ello en el Código General del Proceso, desconociendo la norma especial que consagra la Ley 1448 de 2011.

(vi) La acción de tutela **no se dirige contra un fallo de tutela**, ya que como se mencionó previamente, se están controvirtiendo autos emitidos por el juez de tierras en el marco de un proceso de restitución de tierras.

Así, la Sala encuentra que se cumplen con los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, por lo que procederá a analizar los requisitos específicos.

5.2. Requisitos específicos de procedibilidad

5.2.1. Defecto procedimental por exceso ritual manifiesto

El Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras del Distrito Judicial de Cúcuta, por medio de Auto del 31 de agosto de 2016, requirió a la Unidad de Restitución de Tierras como apoderada de la señora *María*, que acreditara el cumplimiento de lo señalado en el numeral 7 del artículo 375 del Código General del Proceso, en el marco del proceso de restitución y formalización de tierras que se adelantaba ante ese despacho. El mencionado artículo señala que en las demandas sobre declaración de pertenencia la parte solicitante debe, con el fin de realizar el correspondiente emplazamiento, instalar una valla en un lugar visible del predio objeto del proceso, que contenga entre otros, la identificación del predio y del proceso, y los datos de las partes demandante y demandada.

⁶⁷ Sentencias T-743 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-040 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa; T-332 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos; T-305 de 2016. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; y, T-404 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido; entre otras.

La Unidad de Restitución de Tierras por su parte, le comunicó por medio de memorial a dicho juzgado que no podía dar cumplimiento a este requerimiento teniendo en cuenta que dadas las circunstancias especiales en que se desarrollan los procesos de restitución de tierras, esto es en el contexto de conflicto armado, no resultaba viable instalar una valla que contenga la identificación de la víctima. Adicionalmente, señaló que la Ley 1448 de 2011 como norma especial aplicable a estos procesos, contiene en el literal e) del artículo 86 la regulación relativa a la publicidad y emplazamientos, que garantizan el derecho a la defensa y contradicción de los terceros que puedan resultar afectados. El 11 de octubre de 2016, la autoridad judicial accionada reiteró el requerimiento, advirtiendo que en este caso, con el fin de proteger la identidad de la víctima, se instalara la valla indicando que la parte demandante es la Unidad de Restitución de Tierras; y mencionó además que, dado que en el presente proceso existe una pretensión de restitución de tierras acumulada con la pretensión de declaración de pertenencia, la norma aplicable era el artículo 375 del Código General del Proceso.

La expresión *formalización de tierras* es utilizada por el Legislador con el fin de darle una connotación diferente a la usucapión ordinaria, partiendo de la necesidad de adoptar un proceso excepcional frente a la situación de violencia en que se enmarca el desplazamiento forzado. En ese sentido, el artículo 72 de la Ley 1448 de 2011 señala que, la reparación integral de los despojados y desplazados se materializa mediante la restitución jurídica y material del inmueble despojado, y cuando ello no sea posible procederá la restitución por equivalente o el reconocimiento de una compensación. Por su parte, la restitución jurídica, se realiza con el restablecimiento de los derechos de propiedad o posesión según sea el caso. Cuando se busca el restablecimiento del derecho de posesión, éste puede ir acompañado con la declaración de pertenencia. Esto último es lo que se pretende en el caso objeto de estudio, es decir, la accionante busca que como parte de la restitución jurídica del bien que alega despojado, se declare la pertenencia. Encuentra la Sala que, al hacer una interpretación orgánica de este artículo y del principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 73 de la Ley 1448 de 2011, la declaración de pertenencia hace parte integral del proceso de restitución de tierras regulado en la citada ley.

Ahora bien, la publicidad y la participación de los terceros en el proceso de restitución y formalización están garantizadas por medio de la publicación que se hace bajo lo señalado en el literal e) del artículo 86 de la Ley 1448 de 2011, que como se advirtió, esta misma Corte ha considerado que, dispone una regla suficiente para garantizar que cualquier persona, determinada o indeterminada, pueda ejercer sus derechos de contradicción e intervenir en el proceso de restitución si considera que sus derechos están siendo vulnerados o amenazados, con la restitución y formalización de un predio despojado.

En este sentido, la Sala concluye que para el caso concreto, no es aplicable el numeral 7 del artículo 375 del Código General del Proceso porque no se trata de un proceso de pertenencia ordinario, sino que está acumulado, es decir enmarcado, en el proceso de restitución regulado por la Ley 1448 de 2011.

Así, el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras del Distrito Judicial de Cúcuta incurrió en un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, al poner el derecho procedimental por encima del derecho sustantivo, que en este caso se fundamenta en la protección especial prevista para las víctimas del conflicto armado y en específico, para quienes han sido despojadas o desplazadas de sus tierras, ya que ello altera la naturaleza especial y expedita de dicha normatividad. Ello teniendo en cuenta que, la jurisprudencia constitucional ha señalado que uno de los escenarios en que se presenta el defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, es aquel en el cual la autoridad judicial exige el cumplimiento de requisitos formales irreflexivamente convirtiéndolas en cargas imposibles de cumplir para las partes⁶⁸.

En el caso bajo estudio, el juez de tierras, en la búsqueda de aplicar las reglas procesales que consideró pertinentes para el asunto, terminó imponiendo a la víctima una carga excesiva y desproporcionada, que en el contexto específico del proceso de restitución de tierras no es posible cumplir, dado que por las circunstancias en que se dio el hecho victimizante del desplazamiento, exponer la identidad de la víctima puede implicar un riesgo para su integridad, y, adicionalmente, implicaría la inversión de esfuerzos económicos y humanos que no pueden ser asumidos en cabeza de la víctima, ni de la Unidad de Restitución de Tierras como apoderada.

Así, el juez de restitución de tierras, debe contemplar que un proceso de esta naturaleza se enmarca en un contexto específico de conflicto armado que implica una serie de riesgos para las víctimas, y que como funcionario judicial tiene el deber de tomar todas las medidas necesarias para proteger a la víctima. En este caso, es claro que exigir la instalación de una valla implica no sólo la exigencia de una formalidad excesiva, sino que además va en contravía del sentido que tiene la ley de restitución, como una herramienta sumaria y preferente para evitar que la vulneración masiva de derechos fundamentales de la que son objeto las personas víctimas de la violencia se perpetúe.

Por otra parte, la Corte Constitucional ha considerado que el defecto procedimental por exceso ritual manifiesto se configura cuando concurren cuatro elementos⁶⁹:

(i) *Que no exista posibilidad de corregir la irregularidad por ninguna otra vía, de acuerdo con el carácter subsidiario de la acción de tutela.* Al respecto, como ya se mencionó en el apartado relativo al cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, en este caso, la apoderada de la accionante no acudió al recurso de reposición de los autos emitidos por la autoridad judicial accionante, sin embargo, si presentó un escrito en el que expuso las razones por las cuales no podía dar cumplimiento a su requerimiento, ante el cual el juez insistió en que el numeral 7 del artículo 375 del Código General del Proceso resultaba aplicable

⁶⁸ Sentencia SU-636 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa.

⁶⁹ Sentencia T-264 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. En igual sentido consultar las sentencias C-590 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño y T-737 de 2007. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

a este caso, por tratarse de una pretensión de pertenencia. Es decir, la parte activa intentó, acudiendo directamente a la autoridad judicial, advertir el posible defecto en el que estaba incurriendo, pero no fue suficiente para que el juez dejara de exigir la acreditación de la instalación de la valla, de forma que no se pudo corregir la irregularidad.

(ii) Que el defecto tenga una incidencia directa en el fallo que se acusa de ser vulneratorio de los derechos fundamentales. Como se ha señalado hasta ahora, el juez accionado consideró que, al estar frente a una solicitud de restitución de tierras acumulada con una pretensión de declaración de pertenencia, la norma aplicable sería la contenida en el Código General del Proceso. A partir de dicha consideración, exigió en los dos autos señalados, la instalación de una valla como mecanismo de emplazamiento. Así, el defecto consistente en la exigencia excesiva de una ritualidad procesal se refleja en los requerimientos contenidos en dichos autos y ello termina afectando los derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia de la accionante.

(iii) Que la irregularidad haya sido alegada al interior del proceso ordinario, salvo que ello hubiera sido imposible. Como se mencionó previamente, la Unidad de Restitución de Tierras como apoderada de la accionante, se pronunció en el marco del proceso de restitución y formalización, alegando la imposibilidad de cumplir con la exigencia hecha por el juez de restitución, en relación con la instalación de la valla del artículo 375 del Código General del Proceso.

(iv) Que como consecuencia de lo anterior se presente una vulneración de los derechos fundamentales. En los términos expuestos, la exigencia hecha por el juez de restitución en los autos controvertidos, pone en riesgo la materialización y garantía de los derechos que tiene la accionante como víctima del conflicto armado, y adicionalmente, se constituye como un obstáculo para su acceso a la administración de justicia y una violación del debido proceso.

Lo anterior implica entonces que, cuando se trata de un proceso de restitución de tierras en el cual se acumula una pretensión de declaración de pertenencia para la correspondiente formalización, el juez de tierras no puede exigir la carga adicional a la víctima, que implica la instalación de la valla que señala el numeral 7 del artículo 375 del Código General del Proceso, porque al hacerlo incurre en un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, que sacrifica los derechos constitucionales de las víctimas, entendiendo al restitución y formalización de tierras despojadas como un componente fundamental del derecho a la reparación integral.

5.2.2. Defecto material o sustantivo

El artículo 72 de la Ley 1448 de 2011 indica que la restitución de tierras implica una fase material y otra jurídica. La fase jurídica se ha entendido, como se señaló previamente, como la formalización y se da por la

adjudicación de baldíos o por la declaración de pertenencia. Así, señala que en el caso del derecho de posesión, su restablecimiento puede acompañarse con la declaración de pertenencia “(...) en los términos señalados en la ley.”

Al respecto, el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras del Distrito Judicial de Cúcuta, consideró en los autos del 31 de agosto y 11 de octubre de 2016, reiterado en la contestación de la tutela que, la pretensión de pertenencia, a pesar de estar acumulada a la solicitud de restitución de tierras despojadas, debe regularse por medio de lo contenido en el Código General del Proceso. Es decir, entendió que cuando el artículo 72 de la Ley 1448 de 2011 menciona que la declaración de pertenencia se realizará en los términos señalados en la ley, se refiere a la norma general contenida en el Código General del Proceso para el desarrollo de estos procesos ordinariamente.

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional, como se señaló previamente, ha considerado que un defecto material o sustantivo se presenta cuando los jueces aplican una norma inaplicable al caso o dejan de aplicar la que lo es, para lo cual ha establecido unas causales que ya fueron descritas en el apartado 3 de esta providencia. En el caso concreto, la Sala encuentra que el juez de restitución incurrió en este defecto porque su actuación se enmarca en dos de dichas causales, como se expone a continuación:

(i) “[C]uando la decisión judicial se basa en una norma que no es aplicable, porque a) no es pertinente, (...) e) a pesar de que la norma cuestionada está vigente y es constitucional, no se adecua a la situación fáctica a la cual se aplicó (...).”⁷⁰ En el caso objeto de estudio, el requerimiento contenido en los autos del 31 de agosto y 11 de octubre se basó en una norma inaplicable al caso concreto porque no es pertinente y a pesar de estar vigente, no se adecúa a la situación fáctica a la cual se aplicó.

Es decir, el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras del Distrito Judicial de Cúcuta, en los autos controvertidos por medio de la acción de tutela objeto de estudio, incurrió en un defecto material o sustantivo al exigirle a la parte solicitante de la restitución y formalización de tierras despojadas, el cumplimiento de lo establecido en el numeral 7 del artículo 375 del Código General del Proceso, la cual es una norma vigente que regula la forma en que se debe realizar el emplazamiento en el marco de una demanda de pertenencia ordinaria de bienes privados. Incluso, la misma norma prevé que dichas reglas son aplicables salvo que exista una norma especial⁷¹.

Es importante señalar que, la autoridad judicial accionada, insistió en que la valla debía instalarse con la omisión de los datos de la víctima, y frente a ello, los jueces de primera y segunda instancia que conocieron de la acción de tutela bajo análisis, consideraron que la vulneración del debido proceso de la

⁷⁰ Sentencia SU-416 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁷¹ **Artículo 375. “Declaración de pertenencia.** En las demandas sobre declaración de pertenencia de bienes privados, salvo norma especial, se aplicarán las siguientes reglas: (...)” (Negrita fuera del texto original)

víctima estaba dada por el riesgo que implicaba la inclusión de sus datos personales en la valla, y así concluyeron que el artículo 375 del Código General del Proceso le era aplicable al caso, en consideración a que se trata de una solicitud de pertenencia, y asumieron su procedencia de forma aislada a la solicitud de restitución de tierras. No obstante, como se ha venido señalando, la Sala encuentra que la vulneración no está dada solamente por la inadvertencia de proteger los datos de la actora en su calidad de víctima del conflicto armado, sino más bien por la aplicación de una norma que no es pertinente ni se adecúa a la situación fáctica concreta, enmarcada en un procedimiento especial, destinado a garantizar los derechos de las víctimas de despojo y desplazamiento forzado, y que en consecuencia, genera la vulneración al debido proceso de la actora, como efecto de la incursión del Juez de Restitución en un defecto material o sustantivo.

En este sentido, la declaración de pertenencia solicitada por la accionante no es ordinaria, sino que se enmarca en el proceso de restitución y formalización de tierras despojadas, como parte del derecho a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado, y en ese sentido, la norma procesal del Código General del Proceso no se adecúa a la situación fáctica del caso concreto, ya que en este caso no se trata de una controversia simplemente sobre el derecho de posesión, sino que se enmarca en una serie de medidas que se han previsto para la protección de un grupo específico caracterizado por la vulneración masiva de sus derechos, y cuya finalidad es la reparación integral. Asimismo, dicha norma no es pertinente, al existir una norma especial, diseñada para ser aplicable en el contexto de la justicia transicional.

(ii) “[C]uando se desconoce la norma constitucional o legal aplicable al caso concreto.”⁷² En el asunto que se analiza, el juez de tierras, al aplicar la norma contenida en el Código General del Proceso, desconoció la especialidad y preferencia que tiene la aplicación de la Ley 1448 de 2011, entendida como un conjunto de medidas específicas cuyo objetivo es precisamente la garantía de los derechos de las víctimas, y la dignificación de las mismas, frenando cualquier tipo de obstáculo que pueda llegar a implicar una revictimización, impidiendo su acceso a la justicia. Es decir, la autoridad judicial accionada, al insistir en el requerimiento realizado a la Unidad de Restitución de Tierras en calidad de apoderada de la accionante, en efecto, termina desconociendo que la Ley 1448 de 2011 es la norma especial y preferente que se debe aplicar a los procesos de restitución de tierras, bajo el entendido de que la pretensión de declaración de pertenencia corresponde a la restitución jurídica del bien despojado, en el marco de la garantía del derecho a la reparación integral de las víctimas de desplazamiento y despojo.

Adicionalmente, al hacer una interpretación sistemática de la Ley 1448 de 2011, y en aplicación del principio de seguridad jurídica que rige la restitución de tierras (numeral 5 artículo 73), las medidas enmarcadas en esta acción deben dirigirse a garantizar la seguridad jurídica y propender por la titulación de la propiedad. En el caso bajo estudio, se debe entender que la declaración

⁷² Sentencia SU-416 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos.

de pertenencia se constituye como la formalización de la restitución de tierras en su elemento jurídico, que hace parte del mismo proceso de restitución de tierras, el cual no se limita únicamente a la restitución material del bien, sino que busca la estabilización jurídica del mismo.

Las dos pretensiones no pueden verse de forma aislada, por el contrario se enmarcan en el contexto de la Ley 1448 de 2011 como norma especial, en el plano de la justicia transicional. Ello implica que las formalidades y exigencias de las normas ordinarias se flexibilizan, toda vez que en este caso no está en controversia únicamente el derecho de posesión, sino que se trata de una medida de reparación integral, cuyo objetivo es dignificar a las víctimas del conflicto armado, por lo que el procedimiento que se aplique no puede convertirse en un obstáculo para la realización de los derechos de las víctimas. Se trata de un proceso especial, expedito y de interés público.

En este sentido, los jueces de restitución de tierras deben contemplar que cuando se trata de un proceso de restitución acompañado de la solicitud de declaración de pertenencia, éste sigue enmarcándose en las medidas especiales previstas en la Ley 1448 de 2011, haciendo una interpretación sistemática de dicha ley. Especialmente, en materia de emplazamientos y traslado de la solicitud, las normas aplicables son los artículos 86 y 87 de dicha ley, por lo que no resulta pertinente el contenido del artículo 375 del Código General del Proceso, que desconoce los procedimientos que el legislador previó en la norma especial, con el fin de garantizar la materialización de los derechos de las víctimas y la construcción de la paz en general. De lo contrario, se estaría incurriendo en la imposición de una carga adicional para las víctimas, ya sea que estén o no representadas por la Unidad de Restitución de Tierras.

5.3. Conclusión

Esta Sala de Revisión encontró que la presente acción de tutela resulta procedente al cumplir con los requisitos generales y especiales de procedibilidad establecidos jurisprudencialmente para la acción de tutela contra providencias judiciales. Quedó señalado entonces que, la autoridad judicial accionada incurrió en dos defectos: por una parte el defecto procedimental por exceso ritual manifiesto y por otro, el defecto material o sustantivo.

Para concluir lo anterior, la Sala halló que, el Juez Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras del Distrito Judicial de Cúcuta, por medio de los autos del 31 de agosto y 11 de octubre de 2016 requirió a la Unidad de Restitución de Tierras como apoderada de la señora *María*, la acreditación del cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 375 del Código General del Proceso, en el marco del proceso de restitución y formalización de tierras que adelantaba, el cual exige realizar el emplazamiento correspondiente a la demanda de pertenencia, por medio de la instalación de una valla en un lugar visible del predio, con la identificación de la parte demandante y del proceso, entre otros.

Bajo los términos expuestos en la parte motiva de esta providencia, en primer lugar, el Juzgado Segundo Especializado en Restitución de Tierras del Distrito Judicial de Cúcuta, incurrió en defecto procedimental por exceso ritual manifiesto derivado de haber requerido a la parte actora el cumplimiento de una norma procesal contenida en el Código General del Proceso, desconociendo que en su calidad de víctima del desplazamiento forzado es beneficiaria de las medidas especiales de la Ley 1448 de 2011, cuyo objetivo principal es la garantía y materialización de los derechos de este grupo poblacional, y en ese sentido, priorizó el cumplimiento de las normas procesales por encima del derecho sustantivo, por lo que afectó el derecho al debido proceso y acceso a la administración de justicia de la accionante.

En segundo lugar, incurrió en un defecto material o sustantivo porque consideró que la norma aplicable en este caso era la del Código General del Proceso, desatendiendo las circunstancias fácticas del caso concreto, y dejando de aplicar la Ley 1448 de 2011 como norma especial, al considerar que la pretensión de declaración de pertenencia acumulada a la de restitución de tierras despojadas, debía tramitarse de forma aislada con base en la regulación ordinaria, omitiendo que, dicha declaración es la fase jurídica de la restitución de tierras, como parte del derecho de reparación integral en cabeza de la actora, al ser víctima del conflicto armado. Como se señaló previamente, la Corte Constitucional ha establecido que la Ley 1448 de 2011 es una norma especial, que prevé la formalización de la tierra como una medida para garantizar jurídicamente la restitución, y en ese sentido es fundamental que los jueces de restitución se pronuncien no sólo respecto de la entrega material de los bienes despojados, sino que además resuelvan lo necesario para garantizar la formalización.

De manera que, la Sala concluye que en el caso concreto el Juez Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras del Distrito Judicial de Cúcuta vulneró los derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia de la señora *María*, quien busca no solo la restitución de un bien inmueble despojado como víctima de desplazamiento forzado, sino que además pretende la formalización por medio de la declaración de pertenencia. Por lo cual, resulta necesario tomar medidas para subsanar dicha vulneración y garantizar que la accionante pueda continuar en el proceso de restitución y formalización de tierras que ha dado inicio ante la señalada autoridad judicial, con las garantías procesales y judiciales que requiere.

En consecuencia, esta Sala de Revisión confirmará los fallos de primera y segunda instancia en relación con el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia de la accionante, pero por razones diferentes a las adoptadas por estas autoridades judiciales, quienes consideraron que la vulneración se podía aplacar omitiendo los datos de la solicitante, pero que no se debía omitir la exigencia de la valla en aplicación del artículo 375 del Código General del Proceso, toda vez que el problema jurídico evidenciado no está relacionado únicamente con la protección de los datos personales de la actora en el caso concreto, sino que supone la aplicación de una norma general por encima de la especial. Adicionalmente,

se dejará sin efectos parciales los Autos del 31 de agosto y 11 de octubre de 2016 emitidos por la autoridad judicial accionada, y en su lugar, se ordenará que se dicte una nueva providencia en la que se tenga en cuenta que la norma aplicable es la Ley 1448 de 2011 y no el Código General del Proceso.

III. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas en precedencia, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR el fallo proferido por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, el 6 de abril de 2017, que confirmó la decisión de primera instancia de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, dictada el 28 de febrero de 2017, en la acción de tutela instaurada por *María* por intermedio de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (en adelante Unidad de Restitución de Tierras), contra el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras del Distrito Judicial de Cúcuta, el cual **TUTELÓ** la protección de su derecho fundamental al debido proceso. No obstante, el amparo se concederá por razones diferentes, en los términos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- DEJAR SIN EFECTOS parcialmente, los autos del 31 de agosto y 11 de octubre de 2016 emitidos por el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras del Distrito Judicial de Cúcuta, en lo relativo a los requerimientos dirigidos a la Unidad de Restitución de Tierras como apoderada de la señora *María*, para que acredite el cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 7º del artículo 375 del Código General del Proceso.

TERCERO.- Líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 para los efectos allí contemplados.

Cópiese, comuníquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado
Ausente en uso de permiso

ROCÍO LOAIZA MILIAN
Secretaria General (e)