

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES QUE RESUELVEN LAS SOLICITUDES DE DESACATO Y DE CUMPLIMIENTO DE LOS FALLOS DE TUTELA-Procedencia excepcional

La jurisprudencia constitucional ha señalado que la acción de tutela contra providencias judiciales que resuelven incidentes de desacato o solicitudes de cumplimiento es procedente únicamente de manera excepcional. Para explicar el asunto la Corte ha establecido algunos requisitos formales y materiales que se deben tener presentes al momento de hacer el examen de procedencia. Inicialmente y de manera genérica la Corte dijo que la acción de tutela procede contra incidentes de desacato o solicitudes de cumplimiento siempre que se cumplan los requisitos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, y por tanto, se constate una vulneración o una amenaza a los derechos fundamentales del sancionado. La Corte también señaló que la procedencia excepcional de la tutela en estos eventos además obliga al juez a observar de forma estricta lo que tienen ver con posibles vulneraciones del derecho al debido proceso.

INCIDENTE DE DESACATO Y FALLO DE TUTELA-Ningún juez puede volver sobre el tema de fondo decidido ni sustituir o modificar la esencia de la decisión

El juez que revise la procedencia del amparo contra este tipo de providencias no le es permitido reabrir el debate constitucional discutido en la tutela cuyo desacato o cumplimiento se solicita, por cuanto su análisis se encuentra limitado a la presunta vulneración de los derechos fundamentales del accionante como consecuencia de las decisiones proferidas durante el trámite de cumplimiento o de desacato en comento. Así las cosas, es claro que durante el trámite del incidente de desacato no se deben ventilar asuntos que afecten la ratio decidendi con base en la que se adoptó el fallo de tutela. Durante el estudio de una tutela que cuestiona concretamente dicho proceso, el operador judicial que la revisa se debe limitar a analizar la conducta desplegada por el juez durante el mismo, sin consideración alguna del fallo que le sirve de trasfondo, esto con el fin dar cumplimiento al principio de cosa juzgada.

DEBER DE CUMPLIMIENTO DE LAS PROVIDENCIAS DE TUTELA COMO COMPONENTE DEL DERECHO FUNDAMENTAL AL ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA Y AL DEBIDO PROCESO

El artículo 229 de la Constitución Política de Colombia establece la garantía del derecho al acceso a la administración de justicia como un derecho fundamental y como una herramienta indispensable para el logro de los fines esenciales del Estado. Este derecho ha sido definido por la jurisprudencia constitucional como la posibilidad de todos los ciudadanos de acudir ante los jueces y tribunales para proteger o restablecer sus derechos con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes. Del mismo modo ha sido considerado también como el derecho a la tutela judicial efectiva, que comprende: (i) la posibilidad de los ciudadanos de acudir y plantear un problema ante las autoridades judiciales, (ii) que éste sea resuelto y, (iii) que se cumpla de manera efectiva lo ordenado por el operador jurídico y se restablezcan los derechos lesionados. Para dar cumplimiento a este postulado, el artículo 86 de la Constitución consagró la acción de tutela como un mecanismo a través del cual toda persona tiene la posibilidad de acudir ante los jueces para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por cualquier autoridad pública o privada.

CUMPLIMIENTO FALLO DE TUTELA-Garantía del derecho a la tutela judicial efectiva, debido proceso y seguridad jurídica

DESACATO DE TUTELA-Sanciones

INCIDENTE DE DESACATO Y CUMPLIMIENTO FALLO DE TUTELA-Diferencias

DERECHO A LA RESTITUCION DE TIERRAS DESPOJADAS Y EL PROCESO DE FOCALIZACION PARA EL REGISTRO

La jurisprudencia constitucional ha señalado que el derecho a la restitución de tierras es un componente preferente y principal de la reparación a las víctimas del conflicto armado, y lo ha definido como parte fundamental de la garantía de los derechos a la verdad, justicia y reparación. En virtud del mismo, quienes son víctimas del despojo o abandono forzado pueden reclamar al Estado el restablecimiento de su derecho de propiedad o posesión y el uso, goce y libre disposición sobre los bienes despojados.

DERECHO A LA RESTITUCION DE TIERRAS DESPOJADAS-Procedimiento contenido en la ley

El trámite de focalización de zonas del territorio nacional para llevar a cabo la restitución de tierras despojadas debe realizarse bajo una lógica de gradualidad y progresividad en la etapa administrativa que tiene como fin depurar y validar información relevante sobre el bien reclamado. Este procedimiento implica que la UAEGRTD deba hacer el estudio de las solicitudes de restitución recibidas mediante la macro y micro focalización de áreas geográficas en función de las condiciones de seguridad definidas por el Consejo de Seguridad Nacional y a partir de información suministrada por la instancia de coordinación de responsabilidad del Ministerio de Defensa Nacional. En aquellos casos en que de acuerdo con las instancias de coordinación no existan las condiciones para adelantar las diligencias o continuar el proceso, la UAEGRTD deberá evaluar la continuidad o suspensión de sus actuaciones.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES QUE RESUELVEN LAS SOLICITUDES DE DESACATO Y DE CUMPLIMIENTO DE LOS FALLOS DE TUTELA-Procedencia por vulneración de la Constitución de forma directa al abstenerse de asegurar el cumplimiento de tutela que protegió restitución de tierras

Referencia: Expediente T-6.334.215

Acción de tutela presentada por: Los abogados de Sonia y de la menor Hilda contra el Juzgado Octavo (8º) Administrativo de Oralidad de Medellín y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD).

Magistrada Ponente:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá D.C., diecinueve (19) de junio de dos mil dieciocho (2018)

La Sala Séptima de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados Cristina Pardo Schlesinger, quien la preside, Alberto Rojas Ríos y José Fernando Reyes Cuartas, 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

En el proceso de revisión de la sentencia proferida el 6 de junio de 2017 por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda – Subsección A-, el cual confirmó el fallo de tutela proferido el 28 de abril de 2017 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Tercera de Oralidad, que declaró la improcedencia de la tutela instaurada por los abogados como apoderados de Sonia y de la menor Hilda contra el Juzgado Octavo (8º) Administrativo de Oralidad de Medellín y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD).[1]

Los hechos de la acción de tutela que se revisa contienen datos sensibles para la vida y la integridad personal de las accionantes en razón de su condición de víctimas del desplazamiento forzado reclamantes de tierras. En consecuencia, con el fin de proteger su intimidad y seguridad personal, la Sala no hará mención a los nombres reales ni ninguna otra información que conduzca a su identificación.[2]

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección Número Cuatro de la Corte Constitucional seleccionó, para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia. De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la Sentencia correspondiente.

I. ANTECEDENTES

1.1. Solicitud y hechos

Los abogados, en calidad de apoderados judiciales de la señora Sonia y de la menor Hilda, solicitaron ante el juez de tutela la protección de los derechos fundamentales de petición y de acceso a la administración de justicia, presuntamente vulnerados por el Juzgado Octavo (8º) Administrativo de Oralidad de Medellín y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) (i) frente al despacho judicial en mención, por no hacer cumplir un fallo de tutela anterior emitido a favor de su difunto esposo

Pedro[3]; y (ii) a la UAEGRTD por dar cumplimiento a lo ordenado mediante la sentencia judicial mencionada. Sustentaron su solicitud con base en los siguientes hechos:

Manifestaron que en marzo de 2015 el señor Pedro, esposo de la actual accionante, instauró acción de tutela en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD). La mencionada acción alegaba que el actor era desplazado de la vereda La Luz Municipio de Fuente del Sol, departamento de Castaña. Para ese momento tenía 71 años de edad, padecía de afecciones a la salud y se encontraba inscrito en el Registro Único de Víctimas (RUV). Presentó derecho de petición ante la Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) con el fin de que se diera inicio al trámite administrativo y se aplicara el enfoque diferencial establecido por la Ley 1448 de 2011. Ante la solicitud la entidad señaló que el predio en reclamación no se encontraba en una zona focalizada y por esta razón el trámite solo podría iniciarse cuando ello se llevara a cabo. Por lo anterior, teniendo en cuenta su edad y condiciones de salud, el señor Pedro procedió a solicitar mediante el mecanismo constitucional de tutela que se ordenara la UAEGRTD iniciar la actuación administrativa con aplicación del enfoque diferencial y prevalencia del orden constitucional.[4]

El 13 de marzo de 2015 la tutela fue fallada favorablemente por el Juzgado Octavo (8º) Administrativo de Oralidad de Medellín, quien ordenó a la UAEGRTD que en un plazo máximo de 3 meses realizara microfocalización en la zona donde se ubicaba el inmueble del demandante para proceder con el proceso de restitución del accionante.[5]

El 28 de agosto de 2015 ante el incumplimiento de la orden judicial proferida por el juez de tutela el accionante presentó un incidente de desacato contra la entidad demandada. Sin embargo, dicha solicitud no tuvo respuesta por parte de la entidad ni del Juzgado.[6]

El 6 de julio de 2016 el señor Pedro, a través del Programa de Asistencia Legal a la Población Desplazada en Consultorios Jurídicos de la Universidad de Castaña, presentó escrito de insistencia de incidente de desacato. En el sostuvo que la omisión de cumplir la orden del juez de tutela por parte de la entidad accionada lo ponía en una situación de mayor indefensión y vulneraba abiertamente sus derechos fundamentales.[7]

El 2 de agosto de 2016 el Juzgado 8º Administrativo del Circuito de Medellín inició el estudio del incidente de desacato contra la directora de la UAEGRTD y concedió un término de dos

días para que se pronunciara al respecto.[8]

El 10 de agosto de 2016 la Directora Territorial de la UAEGRTD para el Departamento de Castaña explicó la imposibilidad de microfocalizar el área donde estaba ubicado el inmueble del accionante. Manifestó que de acuerdo con el diagnóstico emitido por el Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras (CI2RT) con fecha del 25 de mayo de 2016 persistían condiciones complejas en materia de orden público que hacían inviable la microfocalización. Por esta razón era imposible iniciar el estudio formal de las solicitudes. No se cumplía con el requisito de procedibilidad para adelantar el trámite, el cual implicaba la existencia de condiciones de seguridad para el solicitante y para el personal de la UAEGRTD. [9]

1.1.7. El 16 de agosto de 2016 el Juzgado 8º Administrativo de Oralidad de Medellín decidió dar por terminado el trámite incidental por considerar que la UAEGRTD había realizado todas las gestiones tendientes a cumplir con lo ordenado en el fallo de tutela, sin embargo, a la fecha la zona donde se encontraba ubicado el inmueble no contaba con condiciones favorables de seguridad para la intervención, imposibilitando la realización de la microfocalización.[10] La decisión del despacho judicial fue expresada en los siguientes términos:

“Una vez en la etapa probatoria y luego de haber requerido a la entidad para que diera las explicaciones del presunto incumplimiento del fallo de tutela, mediante memorial allegado el 10 de agosto de 2016 manifestaron que una vez verificadas las condiciones de seguridad de la zona de ubicación de los bienes inmuebles solicitados por el accionante (...) de acuerdo al diagnóstico suministrado por el Centro de Inteligencia para la Restitución de Tierras -CI2RT, se pudo establecer que persisten las condiciones complejas en materia de orden público, que hacen inviable la microfocalización y el inicio de un estudio formal de las solicitudes correspondientes a dicho territorio. // Ante lo informado por la entidad, el Despacho considera que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, ha realizado todas las gestiones tendientes a cumplir con lo ordenado en el fallo de tutela, sin embargo a la fecha la zona donde se encuentra ubicado el inmueble del señor Pedro no cuenta con las condiciones favorables de seguridad para la intervención, haciendo imposible la realización de la microfocalización. // Por tal razón, no es posible dar aplicación, al artículo 52 del decreto 2591 de 1991 y en consecuencia ordena // DAR POR

TERMINADO incidente de desacato en contra de la Directora de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas, por las razones expuestas anteriormente, respecto a la acción de tutela interpuesta por el señor Pedro(...)".[11]

El 3 de octubre de 2016 el señor Pedro presentó a través de apoderado judicial un derecho de petición a la Alcaldía Municipal de Fuente del Sol. En éste solicitaba información respecto de la situación de seguridad en materia de conflicto armado en la vereda La Luz donde se encuentra ubicado el inmueble del accionante. Ante dicha solicitud la Alcaldía de Fuente del Sol respondió: (i) que en la Vereda La Luz no se encontraba ubicada ninguna guarnición militar; (ii) que para el año 2016 no habían existido enfrentamientos entre grupos armados ilegales al margen de la ley; y (iii) que a pesar de que la Vereda La Luz no era el lugar donde se concentraban los miembros de grupos armados ilegales, sí era una vereda limítrofe al sitio donde se ubicaban dichos grupos.[12]

El 8 de febrero de 2017 el señor Pedro falleció.

El 17 de abril de 2017 la señora Sonia, mediante apoderado judicial, interpuso acción de tutela para solicitar el cumplimiento del fallo de tutela proferido a favor del ya fallecido Pedro. Argumentó que se estaba vulnerando su derecho de petición y acceso a la administración de la justicia porque (i) la UAEGRTD no había cumplido con lo ordenado en el fallo concedido a su difunto compañero; y (ii) el Juzgado Octavo 8º Administrativo de Medellín no lo había hecho cumplir, relegando la tutela proferida por este mismo a ser una decisión "para enmarcar".[13]

1.2. Contestación de la Demanda

1.2.1. UAEGRTD[14]

El 25 de abril de 2017 la entidad accionada a través de su Directora Territorial de Castaña solicitó se declarara la improcedencia de la acción de tutela por falta de subsidiariedad, en razón a que existen otros mecanismos judiciales que aún pueden agotarse.[15]

Adicionalmente, reiteró la imposibilidad microfocalizar el área donde se ubica el inmueble reclamado por el accionante. Según la entidad, para el 28 de octubre de 2016 las condiciones de seguridad en la zona de ubicación del predio reclamado no cumplían con los

criterios para iniciar el proceso de microfocalización e implementación del trámite administrativo para la restitución de tierras señalado en la Ley 1448 de 2011.[16]

1.2.4 JUZGADO 8º ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DE MEDELLÍN[17]

El despacho accionado consideró que la solicitud de la accionante no es procedente debido a la imposibilidad de llevar a cabo la microfocalización por las complejas condiciones de seguridad. Consideró que no existía ninguna omisión por su parte pues la terminación del incidente de desacato no obedeció a un capricho sino a los fundamentos que señalaban la imposibilidad material de cumplir el fallo de tutela.

1.3. Decisiones Judiciales

El 28 de abril de 2017, el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Tercera de Oralidad, profirió sentencia en la que declaró la improcedencia de la tutela interpuesta. Fundamentó su decisión en que no se había encontrado en el expediente ninguna irregularidad procesal en la que hubiera incurrido el juez de tutela. Por el contrario, consideró que el incidente de desacato se había tramitado conforme a la ley. Adicionalmente señaló que la zona en la que se encontraba el inmueble reclamado no contaba con condiciones de seguridad favorables para iniciar el proceso de microfocalización, según los informes allegados por la UAEGRTD y por tanto era procedente archivar el incidente de desacato.

Impugnación

La accionante estuvo inconforme con esta decisión y procedió a impugnar el fallo. Adujo que era contradictorio que aun cuando no se había cumplido con la orden dada por el juez de tutela se pudiera afirmar que no había desacato. Bajo este argumento, consideró que dicha decisión judicial nunca iba a

ser ejecutada y por tanto se vulneraría su derecho al acceso a la administración de justicia de forma permanente. En adición a lo anterior, estimó que el Juzgado 8 Administrativo de Oralidad del Circuito de Medellín se limitó a valorar el informe allegado por la UAEGRTD y no la respuesta del derecho de petición de la Alcaldía del Municipio de Fuente del Sol que reposaba en el expediente. Por esta razón consideró que el juez incurrió también en un defecto sustantivo, fáctico y probatorio.

El 6 de julio de 2017 el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda - Subsección A-, profirió sentencia en la que confirmó la decisión de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia. Como sustento de la decisión indicó que no se cumplía con legitimación en la causa por activa, en tanto el titular de los derechos que se pretenden amparar falleció con anterioridad al ejercicio de la presente acción de tutela, cuya finalidad es la de restablecer los presuntos derechos vulnerados por medio de una decisión judicial. Así, consideró que el fallecimiento de la persona lleva a la improcedencia del amparo de los derechos por vía tutela ya que estos, por su naturaleza, son esenciales e inherentes a su condición humana. Lo anterior, con más intensidad, si se tiene en cuenta que la señora Sonia no hizo parte del proceso judicial que se cuestiona. Finalmente adujo que en caso de ser la accionante desplazada por la violencia y hacer parte del núcleo familiar del fallecido, lo procedente es seguir con el trámite de restitución de tierras previsto en la Ley 1448 de 2011, el cual indicaba los instrumentos de restitución para las personas conformantes del núcleo familiar del despojado o de quien abandonó el predio.

1.4. Actuaciones realizadas en sede de revisión

El 18 de diciembre de 2017 la Magistrada Sustanciadora profirió un auto solicitando material probatorio que le proporcionara mayores elementos de juicio para la resolución del caso. En consecuencia solicitó: (i) al Ministerio de Defensa Nacional para que remitiera un informe en el que diera cuenta de la situación de orden público y seguridad en el Municipio de Fuente del Sol- Castaña, en concreto, sobre la situación de La Vereda La Luz, desde enero de 2015 hasta la notificación del auto de pruebas; (ii) a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para que remitiera al despacho un informe descriptivo del procedimiento que se lleva a cabo para acceder al proceso técnico administrativo de focalización y micro-focalización de predios en el marco de lo ordenado en la Ley 1448 de 2011; así como un informe sobre los procesos adelantados para llevar a cabo la micro-focalización en el municipio de Fuente del Sol- Castaña; y (iii) al Alcalde municipal de Fuente del Sol- Castaña para que remitiera un informe sobre la situación de orden público y seguridad de dicho municipio en los últimos dos años.

Como respuesta a este requerimiento de la Sala, el 25 de enero de 2018 el Ministerio de Defensa Nacional informó que la solicitud fue remitida por competencia al Batallón de

Infantería y a la Alcaldía de Fuente del Sol- Castaña para que en conjunto y en virtud del artículo 21 de la Ley 1437 de 2011 (sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015), en concordancia con lo establecido en el Decreto 2591 de 1991 y su decreto reglamentario, diera respuesta a la solicitud hecha por este despacho. [18]

El 7 de febrero de 2018 el Secretario de Gobierno y Servicios Administrativos del Municipio de Fuente del Sol- Castaña allegó un escrito en el que emitió concepto sobre la situación de orden público del municipio. El concepto se elaboró de acuerdo con el resultado de un consejo de seguridad extraordinario que se llevó a cabo el 24 de enero de 2018 en las instalaciones de la Alcaldía el cual tuvo por objeto dar cumplimiento a lo ordenado por la Corte Constitucional. El escrito señaló lo siguiente:

“(…) las diferentes autoridades civiles y militares concluyeron que el concepto para el retorno de la familia que lo solicita es favorable, dado que las circunstancias de modo y tiempo han mejorado notablemente en el municipio de Fuente del Sol en toda su jurisdicción, presentando una reducción de los índices de violación a derechos humanos, por lo que no se han presentado por más de dos años hechos violentos de grupos armados al margen de la ley, en delitos como el desplazamiento forzado entre otros.”

Adicionalmente, remitió el acta del consejo extraordinario de seguridad realizado el 24 de enero de 2018 en el que participaron las autoridades de policía del municipio, el Alcalde y el Secretario de Gobierno municipal. Del documento aportado resulta relevante la siguiente información:

“(…) El alcalde manifiesta que las condiciones han cambiado y la comunidad reconoce eso, que tengamos miedo es otra cosa en estos momentos sería decir mentiras porque desde hace dos años en todas las reuniones como de comité de justicia transicional, los consejos de seguridad reuniones con las comunidades y demás donde siempre se manifiesta que las cosas materia de seguridad han cambiado mucho, que es verdad que tenemos al ELN, pero las cosas han cambiado mucho en Fuente del Sol gracias de Dios y al esfuerzo de todas las autoridades militares. // Las autoridades llegan a la conclusión que desde hace más de dos años en el municipio de Fuente del Sol- Castaña no se presentan hechos que alteren la seguridad y la convivencia en el municipio, además la vereda La Luz se considera con normalidad y tranquilidad teniendo presente que se encuentra ubicado personal de la

policía y el ejército, por lo que el concepto es favorable para que la familia retorne. // Además se tiene presencia del personal del ejército en la vía que conduce a la vereda La Luz y un punto de normalización transitorio del proceso de paz. // Por lo que se determinó que el concepto es FAVORABLE para la familia que requiere retornar a la vereda La Luz del municipio de Fuente del Sol// El representante de la SIJIN manifestó que se capturó a un ciudadano que tenía relación con el clan del golfo y presuntamente estaba organizando un grupo en Fuente del Sol, con esto se da un parte de tranquilidad a la comunidad.”

El 9 de Febrero de 2018 el Departamento de Policía de Castaña remitió respuesta a la solicitud del despacho. Señaló que una vez verificado con las unidades adscritas al Departamento de Policía de Castaña, logró establecer, con base en la información suministrada por el Ejército Nacional y demás autoridades, que durante los años 2015, 2016 y 2017 no existieron antecedentes documentales de posibles alteraciones del orden público en la vereda La Luz del Municipio de Fuente del Sol- Castaña. Adicionalmente proporcionó información de inteligencia policial con carácter reservado. Finalmente señaló que “con base en la información suministrada por parte del Ejército Nacional en la precitada vereda, no se tienen conocimiento de acciones armadas en los últimos dos años, que permitan evidenciar una alteración del orden público en esta jurisdicción”.

En documento adjunto al oficio remitido por el Departamento de Policía de Castaña se recibió oficio expedido por el Comandante de Policía del municipio de Fuente del Sol- Castaña en el que hizo las siguientes observaciones:

(...) la Estación de Policía con jurisdicción en el Municipio de Fuente del Sol en cumplimiento de nuestra misión constitucional (...) en aras de brindar el mejor servicio a la comunidad implementó el Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrante, de acuerdo a los lineamientos institucionales sobre el particular, asignando territorio y funciones a cada uno de nuestros policías, cuyo objetivo principal, es el proceso evolutivo de la seguridad (...). El 24 de enero de 2018, a las 8:00 horas, se llevó a cabo en la Alcaldía de Fuente del Sol un consejo extraordinario de seguridad, en el cual participaron: Policía Nacional, Ejército Nacional, Alcalde Municipal, inspectora de Policía y Secretario de Gobierno, en el cual se trataron temas inherentes a la seguridad y orden público de la jurisdicción, llegando a la conclusión de acuerdo a la información expuesta por el representante del Ejército Nacional, no se tienen conocimiento sobre acciones armadas en

la vereda La Luz (...). En ese orden de ideas, me permito informar que la jurisdicción que corresponde a la Estación de Policía de Fuente del Sol, en la actualidad posee condiciones de seguridad y orden público en normalidad, no se puede desconocer que en toda comunidad coexisten problemas de convivencia los cuales son inherentes a la vida en sociedad.”

Por su parte la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras despojadas - UAERTD remitió oficio en que dio respuesta al requerimiento de la Corte. La siguiente información se extrae de allí:

“ En primer lugar conviene indicar que la Ley 1448 de 2011 creó la Unidad de Restitución de Tierras Despojadas y abandonadas Forzosamente, la cual tiene como objetivo fundamental servir de órgano técnico administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de tierras de los despojados y, tiene entre otras funciones la de diseñar, administrar y conservar el Registro de Tierras Despojadas y abandonadas Forzosamente, incluir en el registro las tierras despojadas y abandonadas, de oficio o a solicitud de parte, certificar su inscripción en el registro y tramitar ante las autoridades competentes los procesos de restitución de predios de los despojados o formalización de predios abandonados en nombre de los titulares de la acción. // Así mismo, la Ley 1448 de 2011 (...) en su título IV, capítulo II, crea un procedimiento legal para restituir y formalizar la tierra de las víctimas del despojo y abandono forzoso que se hubieren presentado a partir del 1 de enero de 1991 con ocasión del conflicto armado interno. // (...) El proceso de restitución de tierras se adelanta en dos etapas a saber, una administrativa y una judicial. La etapa administrativa se lleva a cabo ante la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas, quien tiene otras funciones, la de recibir las solicitudes de ingreso al registro, acopiar las pruebas, decidir la inclusión o no de la solicitud al registro y tramitar en nombre de los titulares de la acción los procesos de restitución de los predios ante los jueces correspondientes (Artículo 105, capítulo III Ley 1448).// La etapa judicial se lleva a cabo ante los Jueces Civiles del Circuito Especializados en Restitución y la Sala Civil Especializada en Restitución de los Tribunales Superiores del Distrito Judicial, quienes son los encargados de decidir sobre si hay lugar o no a la restitución. // Los jueces y Magistrados Especializados en Restitución de Tierras, son los responsables de conocer y decidir los procesos de única instancia y de manera definitiva. De igual forma, conservan la competencia hasta tanto se garantice la restitución material del bien despojado, esto es, el goce efectivo del derecho restituido. La sentencia

constituye pleno título de propiedad. Este proceso de restitución de tierras despojadas y abandonadas se hace bajo los postulados de la justicia transicional, los cuales buscan que la sociedad colombiana pase de un contexto de violencia a uno de paz con una democracia vigorosa e incluyente. Generar condiciones para el uso, goce y disposición de los derechos sobre la tierra es un buen paso para ello.” (...)

“Es necesario advertir que el área geográfica que comprende el municipio de Fuente del Sol y enmarcados dentro del juicio de constitucionalidad de la referencia, concretamente la zona comprende el área donde se encuentra ubicado el bien inmueble solicitado en restitución de tierras por los accionantes – Vereda La Luz, municipio de Fuente del Sol departamento de Castaña, NO CUMPLE CON LAS CONDICIONES DE SEGURIDAD que define la ley y que son requisitos de procedibilidad para la micro- focalización e implementación de la Política Pública de restitución de tierras en el territorio, presentando un ALTO RIESGO según lo reportado por los organismos de inteligencia (...) y en diagnóstico de seguridad reportado con fecha del 20 de enero de 2018. // Es de advertir que dichas circunstancias negativas en materia de seguridad dificultan la intervención de la Entidad en el Municipio de Fuente del Sol, departamento de Castaña e impiden la micro-focalización e implementación de la política pública en el territorio de su jurisdicción. Es necesario indicar que la circunstancias que pueden representar RIESGO para el proceso de restitución se relacionan con (...) actividades de narcotráfico, extorsión y demás relacionados con los procesos de economía extractiva criminal en la región, al considerarla un territorio de interés estratégico para esta organización armada ilegal. (...)”

De otra parte, la UAEGRTD allegó al Despacho el informe suministrado por el Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras (CI2RT). Documento de inteligencia que tiene reserva legal por tratarse de información de orden público y que, en caso de ser publicada puede llegar a entorpecer operaciones militares y de policía que actualmente se adelantan en la zona en contra de las organizaciones ilegales citadas en el informe.[19]

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

2. 1. Competencia

La Sala de Revisión de Tutelas Número Siete de la Corte Constitucional es competente para proferir sentencia dentro de la acción de tutela de la referencia, que fue escogida para

revisión por medio de Auto del 21 de febrero de 2015, proferido por la Sala de Selección Número Dos, con fundamento en lo prescrito por el inciso 2º del artículo 86, y el numeral 9º del artículo 241, ambos de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2.2. Asunto objeto de revisión y planteamiento del problema jurídico

De acuerdo con lo descrito en el acápite de antecedentes, la demandante en nombre propio y como representante de su hija menor de edad interpuso acción de tutela contra la providencia del 16 de agosto de 2016 proferida por el Juzgado Octavo 8º Administrativo de Medellín en la cual ordenó archivar el incidente de desacato y las solicitudes de cumplimiento del fallo de tutela dictado por ese mismo despacho el 13 de marzo de 2015 en favor de su difunto compañero permanente.

Problema Jurídico

De conformidad con los hechos descritos corresponde a esta Sala de Revisión determinar si ¿el operador judicial accionado incurrió en una vía de hecho al archivar el incidente de desacato, sin asegurar la obediencia del fallo de tutela que ordenaba a la UAEGTD en un plazo de máximo 3 meses realizar la microfocalización en la zona donde se ubicaba el inmueble reclamado para posteriormente llevar a cabo el trámite de restitución de tierras, con el argumento de no estar garantizadas las condiciones de orden público y seguridad del área en la que está ubicado el predio?

Para efectos de dar solución a este asunto, la Sala inicialmente hará referencia a las cuestiones previas de procedibilidad de la acción de tutela, luego reiterará la jurisprudencia constitucional relacionada con (i) la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales que resuelven incidentes de desacato y solicitudes de cumplimiento de los fallos de tutela, (ii) el cumplimiento de las sentencias de amparo y, (iii) el derecho a la restitución de tierras despojadas forzosamente y el proceso de focalización para el registro en relación con el derecho al acceso a la administración de justicia. Luego de las anteriores consideraciones, procederá a resolver el caso concreto.

2.3. Cuestiones previas de procedibilidad

2.3.1. Legitimación activa

De conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por las actuaciones u omisiones de las autoridades públicas y de los particulares, en los casos específicamente previstos por el legislador. Así mismo, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 establece que “La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante.

La acción de tutela que se revisa fue impetrada a través de apoderado judicial por la señora Sonia y de la menor Hilda, contra la actuación de una autoridad judicial (Juzgado 8º Administrativo del Circuito de Medellín) que en sede de tutela conoció de la acción incoada para la protección de los derechos fundamentales del señor Pedro (fallecido en el año 2016), quien habiendo sido víctima del desplazamiento forzado es una persona distinta a las hoy tutelantes. Esta situación obliga a la Sala a analizar en un primer momento si las accionantes son o no titulares de derechos fundamentales que hayan sido presuntamente vulnerados por las autoridades judiciales accionadas y por consiguiente se encuentran legitimadas para actuar en el proceso que se revisa.

De acuerdo con la información que reposa en el expediente, para el momento de la ocurrencia del hecho del desplazamiento forzado en el mes de octubre de 2000[20] no había nacido la niña Hilda, quien hoy actúa como tutelante, pues la fecha de su nacimiento fue el 26 de febrero del año 2001. Tampoco se había conformado la unión marital de hecho entre el señor Pedro y la señora Sonia, pues como se puede ver en la declaración extra proceso, esta solo tuvo lugar desde el 8 de abril de 2011.[21]

De lo anterior se desprende la necesidad de analizar si es posible o no calificar a las accionantes como víctimas de los hechos sufridos por el señor Pedro en el año 2000 y en consecuencia cuentan con legitimidad para actuar en el proceso que se revisa.

Sobre este punto la Ley 1448 de 2011 definió cuáles personas podían ser calificadas como víctimas del conflicto armado. Señaló que se consideran víctimas aquellas personas que

individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985 como consecuencia de infracciones al derecho internacional humanitario o violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.[22]

De igual forma estableció que son víctimas indirectas el cónyuge, compañero/a permanente, los familiares en primer grado de consanguinidad, y primero civil de la víctima directa siempre que a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. Y a falta de estos, los que se encontraran en segundo grado de consanguinidad ascendente.[23] Así las cosas el orden legal en principio contempló dos categorías de víctimas, aquellas que sufrieron un daño directamente en sus derechos humanos con ocasión del conflicto armado, y otras quienes no habiendo sido afectadas de forma directa por estos hechos, sufrieron el daño del homicidio o la desaparición forzada de sus familiares.

Respecto de este asunto, la sentencia C-052 de 2012 estudió la constitucionalidad de las expresiones “en primer grado de consanguinidad, primero civil” y “cuando a ésta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida”, contenidas en la norma antes citada. En esta providencia la Corte señaló que en uno u otro caso las personas que se van a acreditar como víctimas tienen la posibilidad de ser reconocidas como tales y que lo que resulta distinto es el camino que cada uno de ellos debe recorrer para adquirir ese estatus, pues mientras que unos deberán acreditar el daño sufrido, otros podrán obtener el mismo resultado a partir de otras circunstancias, concretamente la muerte o desaparición de la víctima directa y la gran cercanía existente entre ésta y quien pretende el reconocimiento, las cuales hacen presumir la ocurrencia de un daño.[24] Sin embargo, el fallo concluyó que en cualquier caso no se podía hacer una interpretación restrictiva del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 y que por lo tanto se consideran víctimas todas aquellas personas que hubieren sufrido daño como consecuencia de los hechos victimizantes.[25] Luego esta postura se reiteró en la sentencia C- 372 de 2016 en la que la Sala Plena afirmó nuevamente que el concepto de víctima se construye sobre la realización de un daño en sentido amplio, es decir, en cualquiera de sus posibles manifestaciones causado de manera directa o indirectamente.[26]

De acuerdo con esta premisa, para la Sala es claro que la condición de vulnerabilidad, exclusión social y desarraigo generados por el hecho del desplazamiento sufrido por el

señor Pedro se extiende a los miembros de su familia y se expresa en la incertidumbre de establecer un proyecto de vida en condiciones dignas, luego de haber sido despojado de su lugar de arraigo con todo lo que esta situación conlleva. Es probable que tanto la compañera permanente como la hija del señor Pedro hayan compartido con él la expectativa y la esperanza de hacer efectivo el goce efectivo de los derechos a la verdad, reparación y garantías de no repetición en los años posteriores al hecho del desplazamiento forzado y al despojo de tierras.

No obstante lo anterior, caracterizar a las accionantes como víctimas indirectas del hecho del desplazamiento forzado y el despojo de tierras sufrido por su padre y compañero requiere analizar un conjunto más amplio de circunstancias fácticas de la vida de esta familia, circunstancias que superan el contenido probatorio recaudado en el presente caso y que impiden a esta Sala determinar con exactitud la existencia de un daño y la forma como este se ha manifestado de forma concreta.

Ahora bien, para los suscritos Magistrados la calificación de la calidad de víctimas de conflicto armado de las accionantes en función de identificar su legitimación para interponer la acción de tutela que se revisa resulta innecesaria. Es así, en la medida que la propia Ley 1448 de 2011 estableció que la titularidad de la acción de restitución de tierras se encuentra en cabeza de quien tuviere un derecho real sobre un bien inmueble del cual haya sido despojado, independientemente de su calidad de víctima. Como se va a exponer más adelante, el derecho a la restitución de tierras es un derecho autónomo que busca en un primer momento restablecer la relación jurídica y material entre el despojado y el bien reclamado. Las normas relativas a esta materia señalan lo siguiente:

ARTÍCULO 75. TITULARES DEL DERECHO A LA RESTITUCIÓN. Las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan sido despojadas de estas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos que configuren las violaciones de que trata el artículo 3º de la presente Ley, entre el 1º de enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley, pueden solicitar la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente, en los términos establecidos en este capítulo.

ARTÍCULO 81. LEGITIMACIÓN. Serán titulares de la acción regulada en esta ley:

Las personas a que hace referencia el artículo 75.

Su cónyuge o compañero o compañera permanente con quien se conviva al momento en que ocurrieron los hechos o amenazas que llevaron al despojo o al abandono forzado, según el caso.

Cuando el despojado, o su cónyuge o compañero o compañera permanente hubieran fallecido, o estuvieren desaparecidos podrán iniciar la acción los llamados a sucederlos, de conformidad con el Código Civil, y en relación con el cónyuge o el compañero o compañera permanente se tendrá en cuenta la convivencia marital o de hecho al momento en que ocurrieron los hechos.

En los casos contemplados en el numeral anterior, cuando los llamados a sucederlos sean menores de edad o personas incapaces, o estos vivieran con el despojado y dependieran económicamente de este, al momento de la victimización, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas actuará en su nombre y a su favor.

Los titulares de la acción podrán solicitar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas que ejerza la acción en su nombre y a su favor.

De acuerdo con estas normas, la titularidad de la acción de restitución de tierras también recae en las personas llamadas a suceder al titular del derecho en el evento en que este haya fallecido o estuviere desaparecido. Así las cosas, Hilda, al ser hija del señor Pedro, como consta en el registro civil de nacimiento aportado en el expediente,[27] está llamada a heredar a su padre en el primer orden sucesoral y se encuentra legitimada en la acción de tutela para proteger su derecho a suceder la universalidad jurídica formada por el patrimonio de su padre.

Ahora bien, el Consejo de Estado en el fallo de tutela de segunda instancia que se revisa consideró que existía falta de legitimación de las accionantes en la medida que no eran ellas las titulares de los derechos amparados en la tutela inicial. Señaló que los derechos son esenciales e inherentes a la condición humana y para el momento del fallo el titular de los derechos amparados había fallecido. Sin embargo, ante este argumento la Sala

considera oportuno acudir al artículo 68 del Código General del Proceso el cual consagra la figura de la sucesión procesal según la cual cuando una de las partes de un proceso fallece, el proceso podrá continuar con su cónyuge o sus herederos.

El Código General del Proceso consagra la figura de la sucesión procesal como la posibilidad del cónyuge, el albacea con tenencia de bienes, los herederos o el correspondiente curador de continuar con el proceso de un litigante que ha fallecido.[28] Opera ipso iure y está orientada a dar cumplimiento al principio de economía procesal. En ese sentido permite aprovechar una actividad ya iniciada y adelantada dentro de un proceso de manera que no sea necesario iniciarlo nuevamente[29] Frente al asunto la Corte Constitucional ha señalado que esta posibilidad permite a los herederos ejercer su legítimo derecho de defensa en un proceso que afecta sus intereses patrimoniales en la herencia del causante.[30]

Así pues, como se constató en los antecedentes expuestos, al haber sido el señor Pedro quien interpuso el incidente de desacato y al tratarse la presente tutela, no de un mecanismo ajeno al trámite incidental, sino más bien de un recurso excepcionalmente procedente (asunto que se abordará más adelante) contra la decisión que resuelve el desacato, esta Sala encuentra a su hija y a su cónyuge completamente legitimadas para actuar en razón a la figura de la sucesión procesal.

En este orden de ideas, para la Sala en el caso de la señora Sonia y de su hija Hilda, confluyen diversos y graves factores asociados al hecho del desplazamiento forzado sufrido por su compañero y padre, quien murió esperando hacer efectivo el derecho restitución de tierras, factores que adicionalmente ponen en riesgo sus derechos patrimoniales. De manera que se encuentra legitimada para acudir al juez constitucional a pedir el amparo del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia para así hacer efectivo el trámite de restitución de tierras despojas que inició el señor Pedro antes de morir.

2.3.2. Legitimación Pasiva

Al tenor de lo dispuesto por el artículo 5° del Decreto 2591 de 1991, el Juzgado 8º Administrativo de Medellín se encuentra legitimado como parte pasiva en el presente asunto, dada su calidad de autoridad pública, y en la medida en que se le atribuye la vulneración de los derechos fundamentales en discusión.

2.3.4. Subsidiariedad

El artículo 86 de la Carta Política estableció que la acción de tutela sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Esa previsión corresponde al requisito de subsidiariedad que descarta la utilización de la tutela como vía principal para el restablecimiento de los derechos. Este asunto ha sido reiterado en numerosas oportunidades a través de la jurisprudencia de esta Corporación.[31]

Para este caso, conforme lo establece la Ley 1448 de 2011, cuando el despojado ha fallecido, los llamados a sucederlo de acuerdo a lo dispuesto por las normas del derecho civil, pueden iniciar en nombre propio la acción de restitución de tierras. Sin embargo, exigir a la accionante el agotamiento de este recurso judicial, tal como lo sugiere el Consejo de Estado en el fallo de tutela de segunda instancia, resulta desproporcionado no solo porque equivale a imponer una carga adicional a la que ya ha tenido que soportar junto con su familiar, quien falleció esperando hacer efectivo su derecho a la reparación como víctima del conflicto armado, sino además, porque este recurso no resulta eficaz en la medida que las razones de la suspensión del procedimiento administrativo no dependen del cambio en el titular de la acción. Así, en opinión de la Sala, acudir en nombre propio a la justicia a través de la acción de restitución de tierras, muy seguramente la llevará a obtener el mismo resultado que obtuvo su padre. En ese sentido, ya la Corte Constitucional ha señalado que cuando se presenten demoras u omisiones en la fase administrativa del proceso de restitución de tierras, el titular de la acción de restitución puede acudir a la acción de tutela pues, carece de recursos administrativos u oportunidades procesales para controvertirlas o para generar un impulso procesal que conduzca a su reactivación.[32]

Adicionalmente, en este caso está involucrada una persona que para el momento de interponer la acción de amparo aún era menor de edad y quien ahora se encuentra sola junto con su madre, la cual se convirtió en cabeza de familia luego del fallecimiento de su padre. Por esta razón la Sala estima cumplido el requisito de subsidiariedad.

3. La procedencia excepcional de la acción de tutela contra las providencias judiciales que resuelven incidentes de desacato y solicitudes de cumplimiento. Reiteración de jurisprudencia

La jurisprudencia constitucional ha señalado que la acción de tutela contra providencias judiciales que resuelven incidentes de desacato o solicitudes de cumplimiento es procedente únicamente de manera excepcional. Para explicar el asunto la Corte ha establecido algunos requisitos formales y materiales que se deben tener presentes al momento de hacer el examen de procedencia.

Inicialmente y de manera genérica la Corte dijo que la acción de tutela procede contra incidentes de desacato o solicitudes de cumplimiento siempre que se cumplan los requisitos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales,[33] y por tanto, se constate una vulneración o una amenaza a los derechos fundamentales del sancionado.[34]

La Corte también señaló que la procedencia excepcional de la tutela en estos eventos además obliga al juez a observar de forma estricta lo que tienen ver con posibles vulneraciones del derecho al debido proceso. Esto es, evaluar especialmente cómo actuó el operador judicial en relación con el cumplimiento de la orden proferida en la tutela inicial, si actuó bajo los postulados del derecho al debido proceso en relación con la valoración probatoria, el derecho de contradicción y defensa de las partes, y si la sanción impuesta, si fuere el caso, no resultó arbitraria.[35] Adicionalmente la Corte reiteró la necesidad de que el peticionario logre evidenciar que no hay asuntos nuevos que pretende ventilar o pruebas que quiere allegar y que no hayan sido solicitadas por descuido durante el proceso ordinario, en la medida que la tutela no sirve como remedio procesal ante la negligencia del accionante.[36].

Posteriormente amplió la comprensión del deber judicial en estos casos en el sentido de considerar que solo era posible abstenerse de dar trámite a un incidente de desacato o una acción de cumplimiento atendiendo a una debida justificación. La Corte señaló en la sentencia T- 014 de 2009 que cuando la renuencia de quien fue demandando continúa impidiendo el goce efectivo de los derechos fundamentales cuya protección fue judicialmente ordenada, y el juez que conoce el caso se niega injustificadamente el desacato que se ha planteado, incurre en la vulneración de los derechos fundamentales del accionante.[37]

Por esta razón, el juez que conoce el incidente de desacato tiene la obligación de verificar

la responsabilidad subjetiva del accionado y resolver si encuentra o no razones reprochables que generen la imposición de una sanción. Ahora bien, en caso de que no resulte procedente imponer una sanción en los términos del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, y el fallo no haya sido debidamente cumplido, el juez tiene el deber de proferir ordenes encaminadas al pleno cumplimiento, acudiendo para ello a una fuente jurídica distinta, cual es el artículo 27 del decreto mencionado en virtud del cual, el juez mantiene su competencia hasta que se encuentre plenamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza, estableciendo los efectos del fallo para el caso concreto, pudiendo incluso sancionar por desacato al responsable y al superior, hasta que se dé cumplimiento a la sentencia. [38]

De otra parte, en relación con las características de este tipo de control constitucional, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado de forma general que en virtud de los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica, las decisiones que se tomen en el trámite del incidente de desacato o de una solicitud de cumplimiento, no podrán versar sobre los juicios y valoraciones en los que se basó la sentencia de tutela que sirve como parámetro para decidir dicho incidente o dicha solicitud[39]. Al respecto, ha reiterado en diversas ocasiones que el juez constitucional, cuando conoce y estudia la procedencia del recurso de amparo contra desacatos, debe limitarse a estudiar: (i) si la autoridad judicial que resolvió el incidente procedió de acuerdo con la decisión de tutela objeto de análisis; (ii) si se garantizó el debido proceso de los intervinientes; y (iii) si la sanción impuesta no fue arbitraria.[40]

Es decir que el juez que revise la procedencia del amparo contra este tipo de providencias no le es permitido reabrir el debate constitucional discutido en la tutela cuyo desacato o cumplimiento se solicita, por cuanto su análisis se encuentra limitado a la presunta vulneración de los derechos fundamentales del accionante como consecuencia de las decisiones proferidas durante el trámite de cumplimiento o de desacato en comento.[41]

Así las cosas, es claro que durante el trámite del incidente de desacato no se deben ventilar asuntos que afecten la ratio decidendi con base en la que se adoptó el fallo de tutela. Durante el estudio de una tutela que cuestiona concretamente dicho proceso, el operador judicial que la revisa se debe limitar a analizar la conducta desplegada por el juez durante el mismo, sin consideración alguna del fallo que le sirve de trasfondo, esto con el fin dar

cumplimiento al principio de cosa juzgada.[42]

4. Cumplimiento de las sentencias de tutela

El artículo 229 de la Constitución Política de Colombia establece la garantía del derecho al acceso a la administración de justicia como un derecho fundamental y como una herramienta indispensable para el logro de los fines esenciales del Estado.[43] Este derecho ha sido definido por la jurisprudencia constitucional como la posibilidad de todos los ciudadanos de acudir ante los jueces y tribunales para proteger o restablecer sus derechos con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes.[44] Del mismo modo ha sido considerado también como el derecho a la tutela judicial efectiva, que comprende: (i) la posibilidad de los ciudadanos de acudir y plantear un problema ante las autoridades judiciales, (ii) que éste sea resuelto y, (iii) que se cumpla de manera efectiva lo ordenado por el operador jurídico y se restablezcan los derechos lesionados.[45].

Para dar cumplimiento a este postulado, el artículo 86 de la Constitución consagró la acción de tutela como un mecanismo a través del cual toda persona tiene la posibilidad de acudir ante los jueces para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por cualquier autoridad pública o privada. Señaló además que la protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y en todo caso este lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión. [46]

Respecto de la obligación de cumplimiento de los fallos de tutela, además del artículo constitucional antes citado, diversos instrumentos internacionales vinculantes para el Estado colombiano han reconocido esta garantía para la protección efectiva de los derechos fundamentales de los individuos. Así por ejemplo, el artículo 25 del CADH,[47] el artículo 2º del PIDCP o el 2.1 del PIDESC establecen como una obligación internacional de los Estados el cumplimiento de las decisiones en las que este recurso se haya estimado procedente.

Ahora bien, cuando los derechos de una persona han sido objeto de protección por vía de tutela judicial, ésta cuenta con la posibilidad de hacer cumplir las órdenes proferidas por el

juez constitucional en el caso en que dichas órdenes no hayan sido acatadas por las autoridades o particulares accionados.[48] Para ello, el Decreto 2591 de 1991 reglamentó los asuntos relativos a la solicitud de cumplimiento y los incidentes de desacato respecto de las órdenes impartidas por los jueces en una acción de tutela. En este sentido señaló en los artículos 23 y 27 del referido decreto lo siguiente:

Artículo 23. Protección del derecho tutelado. Cuando la solicitud se dirija contra una acción de la autoridad el fallo que conceda la tutela tendrá por objeto garantizar al agraviado el pleno goce de su derecho, y volver al estado anterior a la violación, cuando fuere posible. // Cuando lo impugnado hubiere sido la denegación de un acto o una omisión, el fallo ordenará realizarlo o desarrollar la acción adecuada, para lo cual se otorgará un plazo prudencial perentorio. Si la autoridad no expide el acto administrativo de alcance particular y lo remite al juez en el término de 48 horas, éste podrá disponer lo necesario para que el derecho sea libremente ejercido sin más requisitos. Si se hubiere tratado de una mera conducta o actuación material, o de una amenaza, se ordenará su inmediata cesación, así como evitar toda nueva violación o amenaza, perturbación o restricción. En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto”.

Artículo 27. Cumplimiento del fallo. Proferido el fallo que concede la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirla sin demora. // Si no lo hiciere dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se dirigirá al superior responsable y lo requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquel. Pasadas otras cuarenta y ocho horas, ordenará abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo. El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia. // Lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad penal del funcionario en su caso. // En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.

Así las cosas, las normas citadas disponen la obligación de quien dicta el fallo, de propender porque el mismo se cumpla, así como el procedimiento según el cual se pone en conocimiento del juez de primera instancia el incumplimiento de un fallo de tutela, para que éste adelante todas las gestiones necesarias a efectos de poner fin a la vulneración o

amenaza del derecho fundamental del peticionario amparado[49]

En igual forma el artículo 52 del mismo decreto establece la sanción atribuida a quien incumple una orden de un juez proferido en ejercicio de la acción de tutela.[50]

Artículo 52. Desacato. La persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base en el presente Decreto incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales salvo que en este Decreto ya se hubiere señalado una consecuencia jurídica distinta y sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

La sanción será impuesta por el mismo juez mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico[51] quien decidirá dentro de los tres días siguientes si debe revocarse la sanción.”

Las diferencias entre la solicitud de cumplimiento y el incidente de desacato fueron expuestas por esta Corporación en los siguientes términos:

i) El cumplimiento es obligatorio, hace parte de la garantía constitucional; el desacato es incidental, se trata de un instrumento disciplinario de creación legal. ii) La responsabilidad exigida para el cumplimiento es objetiva, la exigida para el desacato es subjetiva. iii) La competencia y las circunstancias para el cumplimiento de la sentencia se basan en los artículos 27 y 23 del Decreto 2591 de 1991. La base legal del desacato está en los artículos 52 y 27 del mencionado decreto. Es decir que en cuanto al respaldo normativo, existen puntos de conjunción y de diferencia. iv) El desacato es a petición de parte interesada; el cumplimiento es de oficio, aunque v) puede ser impulsado por el interesado o por el Ministerio Público. [52]

A pesar del carácter sancionatorio del incidente de desacato, el objetivo fundamental de este mecanismo es el cumplimiento del fallo de tutela, por tal motivo se imponen las sanciones de multa y detención, en la medida que estas logran darle eficacia al cumplimiento de las órdenes impartidas por los jueces en sede de tutela. También se ha manifestado que el incidente de desacato tiene un carácter accesorio con respecto a la solicitud de cumplimiento, es decir, mientras esta última, se funda en aspectos objetivos que llevan a que se dé cumplimiento de la decisión, el incidente de desacato lleva inmersa

una valoración subjetiva, en tanto requiere que se demuestre dolo o culpa en el incumplimiento de la orden impartida. Sin embargo, la jurisprudencia ha admitido estos dos instrumentos como idóneos para exigir el cumplimiento de los fallos de tutela.

Por otra parte, se ha dicho que la solicitud de cumplimiento puede ser iniciada ya sea por el juez competente, o bien por el Ministerio Público, mientras que el incidente de desacato necesita de la solicitud del interesado para que se pueda tramitar, y por regla general el competente para conocer de ambas figuras es el juez de primera instancia. Además de ello es preciso tener en cuenta que sobre estas decisiones no cabe recurso alguno, salvo que se sancione con desacato, y que estas decisiones no deben ser enviadas a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

También es preciso mencionar que hay casos en los cuales los fallos de tutela son de imposible cumplimiento (excepcionalmente), pero el destinatario de la orden está obligado a demostrar esa imposibilidad de manera inmediata, eficiente, clara y definitiva, caso en los cuales la jurisprudencia ha permitido la posibilidad de que el juez profiera órdenes adicionales a las originalmente impartidas o introduzca ajustes a la orden inicial, siempre que se respete el alcance de la protección y el principio de la cosa juzgada acudir a otros medios de defensa que equiparen la protección del derecho fundamental.[53] Para ello ha señalado una serie de lineamientos:

(a) la orden original nunca garantizó el goce efectivo del derecho fundamental tutelado, o lo hizo en un comienzo pero luego devino inane;

(b) porque implica afectar de forma grave, directa, cierta, manifiesta e inminente el interés público o

(c) porque es evidente que lo ordenado siempre será imposible de cumplir.

(2) La facultad debe ejercerse de acuerdo a la siguiente finalidad: las medidas deben estar encaminadas a lograr el cumplimiento de la decisión y el sentido original y esencial de la orden impartida en el fallo con el objeto de asegurar el goce efectivo del derecho fundamental tutelado.

(3) Al juez le es dado alterar la orden en sus aspectos accidentales, esto es, en cuanto a las

condiciones de tiempo, modo y lugar, siempre y cuando ello sea necesario para alcanzar dicha finalidad.

(4) La nueva orden que se profiera, debe buscar la menor reducción posible de la protección concedida y compensar dicha reducción de manera inmediata y eficaz.”[54]

Así mismo dentro del trámite se le debe garantizar el debido proceso a la autoridad acusada, manifestado en la posibilidad de exponer las razones por las cuales no ha dado cumplimiento a lo ordenado en la sentencia de tutela y presente sus argumentos de defensa.

5. Derecho a la restitución de tierras despojadas forzosamente y el proceso de focalización para el registro

La jurisprudencia constitucional ha señalado que el derecho a la restitución de tierras es un componente preferente y principal de la reparación a las víctimas del conflicto armado,[55] y lo ha definido como parte fundamental de la garantía de los derechos a la verdad, justicia y reparación.[56] En virtud del mismo, quienes son víctimas del despojo o abandono forzado pueden reclamar al Estado el restablecimiento de su derecho de propiedad o posesión y el uso, goce y libre disposición sobre los bienes despojados.

Este derecho se encuentra fundado en instrumentos normativos internacionales de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario como lo son la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículos 1, 2, 8 y 10;[57] la Declaración Americana de Derechos del Hombre, artículo XVII;[58] el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 2,3, 9, 10, 14 y 15;[59] la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 1, 2, 8, 21, 24, 25 y 63;[60]y el protocolo II adicional de los Convenios de Ginebra, artículo 37.[61]

De igual forma se encuentran desarrollados en otros documentos internacionales que aunque no cuentan con la fuerza vinculante de los primeros, sirven como parámetros de interpretación para el juez constitucional o incluso han llegado a ser reconocidos por la jurisprudencia constitucional como parte del Bloque de Constitucionalidad en sentido lato, en la medida que permiten concretar normas contenidas en tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia.[62]

Uno de los documentos de esta naturaleza, que ha resultado más relevante para la comprensión del derecho a la restitución de tierras, es el que ha sido elaborado por el Relator Especial de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, denominado: Principios de Pinheiro.[63] Este documento contiene un informe en el que se exponen tanto principios orientadores como conductas deseables por parte de los Estados frente a la obligación de garantizar el derecho a la reparación de quienes han sido víctimas del despojo o abandono forzado. Así por ejemplo, en este trabajo se estableció que el derecho a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio es un derecho en sí mismo y es independiente de que se haga o no efectivo el regreso de los refugiados y desplazados a quienes les asista ese derecho,[64] o el deber de los Estados de proporcionar a las personas en situación de desplazamiento la información completa, objetiva, actualizada y exacta, en particular sobre las cuestiones relativas a la seguridad física para el regreso a sus lugares de origen.[65]

Los estándares internacionales mencionados han llevado al juez constitucional a definir y reiterar en jurisprudencia el alcance del derecho a la restitución de tierras despojadas, plasmando algunas reglas que resulta relevante citar. [66] A saber:

- (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 reformativa.
- (ii) La restitución es un derecho en sí mismo y es independiente de que las víctimas despojadas, usurpadas o que hayan abandonado forzosamente sus territorios retornen o no de manera efectiva.
- (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) La restitución debe propender por el restablecimiento pleno de la víctima y la devolución a la 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) En caso de no ser 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) El 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.

Ahora bien, la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras) se promulgó con el fin de implementar y materializar estos mandatos internacionales antes mencionados. El Título IV del compendio normativo hace referencia exclusiva al tema de restitución de tierras despojadas como medida de reparación. Esta norma estableció de modo general que las víctimas tienen derecho a obtener medidas de reparación que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición en sus dimensiones colectiva, material, individual y simbólica. Y señaló que cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración de sus derechos y las características del hecho victimizante.[67]

El capítulo II del Título IV de la Ley 1448 de 2011 hace referencia concreta a la restitución de tierras y describe las medidas para la restitución jurídica y material de los bienes de quienes han sido despojados con ocasión del conflicto armado. Esto incluye el procedimiento administrativo y judicial para realizar la restitución.[68]

De otra parte, el Decreto 4829 de 2011 reglamenta los asuntos relativos a la restitución jurídica y material de tierras. Y establece todo un procedimiento diseñado para llevar a cabo la implementación de las medidas de restitución jurídica y material de las tierras despojadas. Señala las condiciones en las que debe ser realizado, bajo la lógica de gradualidad y progresividad de la implementación, los mecanismos de articulación interinstitucional se deben activar en función de la restitución, el carácter indispensable de la información de seguridad de las zonas del territorio objeto de restitución, así como las

razones por las que eventualmente puede suspenderse un proceso de restitución y los límites de dicha suspensión.

En ese sentido el decreto indica que el trámite de focalización de zonas del territorio nacional para llevar a cabo la restitución de tierras despojadas debe realizarse bajo una lógica de gradualidad y progresividad en la etapa administrativa que tiene como fin depurar y validar información relevante sobre el bien reclamado. Este procedimiento implica que la UAEGRTD deba hacer el estudio de las solicitudes de restitución recibidas mediante la macro y micro focalización de áreas geográficas en función de las condiciones de seguridad definidas por el Consejo de Seguridad Nacional y a partir de información suministrada por la instancia de coordinación de responsabilidad del Ministerio de Defensa Nacional. En aquellos casos en que de acuerdo con las instancias de coordinación no existan las condiciones para adelantar las diligencias o continuar el proceso, la UAEGRTD deberá evaluar la continuidad o suspensión de sus actuaciones. [69]

Respecto de este asunto la Corte Constitucional ha señalado que cuando se presenten demoras u omisiones en la fase administrativa del proceso de restitución de tierras, el titular de la acción de restitución puede acudir a la acción de tutela pues, carece de recursos administrativos u oportunidades procesales para controvertirlas o para generar un impulso procesal que conduzca a su reactivación.[70] Posición que ha reiterada en los siguientes términos:

“(...) cuando la persona enfrenta una decisión arbitraria (en tanto carece de razones concretas) que puede afectar desproporcionadamente sus derechos (en caso de que su acusación tenga fundamento, en el análisis de fondo), y no cuenta con un juez que defienda sus derechos fundamentales. En esos eventos, podría la justicia constitucional intervenir, dependiendo de las razones de cada caso en que no se realizó la micro-focalización, para así determinar la procedencia de la acción de tutela, pues, esta última, al ser una etapa relevante y determinante, para continuar con la restitución de los predios, cuenta con fundamento normativo, los principios de progresividad y gradualidad de la restitución de tierras, lo que posibilita la procedencia de la tutela, con el fin de no permitir la suspensión indefinida de los procesos judiciales. // Por tanto, la acción de tutela no es el trámite adecuado para solicitar la restitución de tierras despojadas, sin embargo, cuando se presenta una solicitud de restitución ante la Unidad, esta no puede quedar suspendida

indefinidamente, por una negativa de micro-focalización, pues la entidad deberá responder la solicitud bien sea positiva o negativamente, y por tanto dar continuidad al trámite, con razones objetivas y específicas al caso sobre por qué no se ha proseguido con esa etapa, no basta alegar la ausencia de focalización como causal de justificación, debe definir cuál de los criterios contenidos en los Decretos 4829 de 2011 y Decreto 599 de 2012 no se satisface, e informarle al ciudadano con datos reales, la razón particular y concreta de la suspensión, pues la víctima al encontrarse desprotegida por no tener forma alguna de discutir la negativa de la Unidad. Por el contrario, si dicha entidad justifica la imposibilidad de microfocalizar, ello denota la eficacia e idoneidad del proceso de restitución pues en tal evento es claro que no es por negligencia de esa entidad, sino que se están buscando alternativas para que el derecho a la restitución se materialice.

Así las cosas, corresponde a esta Sala de Revisión determinar, con fundamento en la jurisprudencia constitucional previamente analizada y en los elementos probatorios que contiene la actuación, si el juzgado accionado con la providencia mencionada, ha vulnerado realmente los derechos fundamentales que la accionante reclama.

6. Caso concreto

La demandante en nombre propio y como representante de su hija menor de edad interpuso acción de tutela contra la providencia del 16 de agosto de 2016 proferida por el Juzgado Octavo 8º Administrativo de Medellín en la cual ordenó archivar el incidente de desacato del fallo de tutela dictado por ese mismo despacho el 13 de marzo de 2015 en favor de su difunto compañero permanente y padre. En opinión de la accionante esta decisión incurre en los defectos fáctico y sustantivo al abstenerse de valorar todo el universo probatorio así como de garantizar el derecho a la restitución de tierras despojadas forzosamente.

Así las cosas, y de acuerdo con lo que se indicó en el acápite de consideraciones de la presente providencia, le compete ahora a la Sala determinar, en primer lugar, si se cumplen los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela en contra de providencias judiciales, para luego, de ser el caso, verificar si en este asunto se presentó alguno de los defectos alegados.

Relevancia constitucional

Encuentra la Sala que el caso bajo examen ostenta de relevancia constitucional. Los accionantes claman por la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la restitución de tierras como medida de reparación de la violencia sufrida con ocasión del conflicto armado, los que consideran vulnerados por existir en favor de su compañero y padre una tutela que le reconoce el derecho a acceder al procedimiento para el registro de bienes despojados forzosamente, el cual a la fecha no ha sido acatado. Por lo anterior, puede decirse que el caso tiene la entidad constitucional suficiente para que el juez de tutela pueda proceder con su estudio.

Que se hayan agotado todos los mecanismos judiciales idóneos y adecuados, ordinarios y extraordinarios antes de acudir a la acción de tutela

Los actores censuran por la vía del amparo constitucional la providencia proferida por el Juzgado Octavo 8º Administrativo de Medellín el día 16 de agosto de 2016, la cual ordena archivar el incidente de desacato y se abstiene de asegurar el cumplimiento de las órdenes proferidas para la garantía de sus derechos fundamentales en el fallo del 13 de marzo de 2015.

Tal como fue expuesto antes, los artículos 23 y 27 del Decreto 2591 de 1991 regulan el cumplimiento de los fallos de tutela y el artículo 52 de la misma normativa la figura del incidente de desacato. Aquellas disposiciones no establecen que contra dichas providencias proceda recurso alguno, salvo el trámite de consulta respecto de aquella que sanciona con desacato a la autoridad o al particular incumplido. Por lo tanto, en contra de las providencias que se censuran por esta vía, no procedía ningún recurso judicial ordinario ni extraordinario, salvo la acción de tutela, siempre que se cumplan los requisitos generales y especiales consagrados en la Sentencia C-590 de 2005. Con base en lo expuesto, se tiene que el requisito estudiado se encuentra satisfecho.

Requisito de inmediatez

Ya esta Corporación ha tenido oportunidad de explicar que establecer un término perentorio para el ejercicio de la acción de tutela es inconstitucional, pues las acciones para la defensa de los derechos fundamentales no caducan. Sin embargo, también ha señalado que el amparo debe interponerse dentro de un plazo razonable,[71] estimado a partir del momento en el cual tiene ocurrencia la vulneración o amenaza de los derechos

fundamentales reclamada.

En este caso, mediante una acción de tutela promovida el 17 de abril de 2017 se ataca la providencia del 16 de agosto de 2016 del Juzgado Octavo 8º Administrativo de Medellín Juzgado Séptimo Penal Municipal. Lo anterior significa que la acción de amparo de la referencia fue interpuesta luego de que hubiese transcurrido ocho meses desde que fue proferida la providencia acusada. Tal periodo se considera razonable y satisface el requisito de inmediatez estudiado en este acápite.

Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible

En la acción de tutela de la referencia las accionantes exponen con claridad que la misma tiene lugar al negarse la autoridad demandada a darle cumplimiento a las órdenes proferidas en el marco de la acción de amparo, mediante el cual se le ordenó a la UAEGRTD que en un plazo de máximo 3 meses realizara microfocalización en la zona donde se ubicaba el inmueble del demandante para proceder con el proceso de restitución del accionante. Con base en ello claman por la protección de su derecho fundamental al acceso a la administración de justicia.

Que el fallo controvertido no sea una sentencia de tutela

Como ya se ha puesto de presente, la accionante presenta la acción de tutela de la referencia contra la providencia proferida por el Juzgado Octavo 8º Administrativo de Medellín el día 16 de agosto de 2016 el cual no es un fallo de tutela. Una vez acreditados los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, la Sala analizará el contenido de la providencia acusada así como los defectos que se le imputan, para establecer si la actuación del operador judicial fue contraria a la Constitución.

La accionante considera que la providencia atacada incurre en una vía de hecho por las siguientes razones: según argumenta, en su opinión resulta contradictorio que el Juez 8º Administrativo del Circuito de Medellín afirme que no existe desacato. En efecto, menciona que la orden dada el 13 de marzo de 2015 a la UAEGRTD de microfocalizar el área

geográfica donde se encuentra el bien reclamado, a la fecha de la presentación de la tutela no se ha cumplido. De igual forma señala que al resolver el incidente de desacato de la forma en que lo hizo el despacho accionado, desconoció medios de prueba que indicaban una conclusión distinta a la suministrada por la UAEGRTD. Por lo anterior encuentra que la actuación del juez trasgrede sus derechos a la administración de justicia y a la restitución de tierras.

Expuestos en los anteriores términos el contenido de la providencia censurada y los defectos que se le endilgan procede la Sala a analizar las circunstancias fácticas tenidas en cuenta por el Juez 8º Administrativo del Circuito de Medellín a partir de las cuales decidió dar por terminado el incidente de desacato interpuesto respecto del fallo del 13 de marzo de 2017:

Sobre el particular, es importante recordar que el asunto que en esta oportunidad se somete a conocimiento de la Corte, inicia con la sentencia del 13 de marzo de 2015 proferida por el Juzgado 8º Administrativo de Oralidad del Circuito de Medellín, en la cual se resolvió una acción de tutela promovida contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras Despojadas por el señor Pedro, quien siendo víctima del conflicto armado había solicitado a la entidad accionada dar inicio al trámite administrativo para la restitución de un bien del cual había sido despojado.

1. TUTELAR el derecho fundamental de petición y de las personas en condición de desplazamiento del señor PEDRO (...).
2. Consecuentemente se ORDENA a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS que:
 - 2.1. En un plazo máximo de tres meses debe realizar la microfocalización en la zona donde se ubica el inmueble del demandante.
 - 2.2. Posterior a esa fecha debe informar de manera adecuada al demandante el resultado de la microfocalización para continuar con el registro del inmueble en el Registro de Tierras despojadas y abandonadas forzosamente.
 - 2.3. Concluir el proceso de restitución con la decisión del demandante, bien sea otorgando

todas las garantías de retorno –previa protocolización ante el juez- u optando por la indemnización u otra forma de reparación.

3. SE REQUIERE a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS – TERRITORIAL ANTIOQUIA, informe a este despacho del total acatamiento de la decisión tomada en el presente fallo de tutela y en el término estipulado en la ley, de conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591, aclarando que la presente orden constituirá el requerimiento previo para iniciar el trámite incidental.

(...)

Posteriormente, ante el incumplimiento de la entidad accionada, el tutelante inició incidente de desacato ante el juez competente. Trámite que se dio por terminado por parte del despacho judicial al encontrar suficientes las razones aludidas por la entidad demandada para no dar cumplimiento al fallo.

7. El Juzgado 8º Administrativo de Oralidad del Circuito de Medellín vulneró la Constitución de forma directa por abstenerse de asegurar el ejercicio de un derecho constitucionalmente amparado mediante acción de tutela

Atendiendo a las circunstancias fácticas antes expuestas, encuentra la Sala que el Juzgado 8º Administrativo de Oralidad del Circuito de Medellín vulneró la Constitución de forma directa y por consiguiente incurrió un defecto autónomo que configura una vía de hecho por las razones que se exponen a continuación.

En primer lugar resulta evidente que el objetivo del señor Pedro al interponer un incidente de desacato contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras era el cumplimiento de las órdenes que instaban a la entidad hacer efectivo el proceso de restitución de bienes despojados en su calidad de víctima del conflicto armado cuyo trámite incluye la focalización del área en donde se encuentra ubicado el bien reclamado.

Ahora bien, aunque el incidente de desacato tiene una naturaleza sancionadora, su fin último es servir como instrumento o incentivo para que se dé ejecución a sentencias judiciales que buscan proteger de vulneración o amenaza los derechos fundamentales de los ciudadanos, y para que la acción de tutela logre ser un recurso judicial efectivo en dicho

propósito.

Teniendo en cuenta estas premisas la Sala observa que la actuación del juzgado accionado durante el incidente de desacato fue limitada y desconoció el deber judicial de asegurar el cumplimiento de los fallos de tutela, así como de ejercer su competencia hasta que ocurriera el ejercicio efectivo del derecho constitucionalmente amparado.

La decisión sobre imponer o no una sanción a la UAEGRTD por no llevar a cabo la microfocalización era tan solo una medida accesoria. Como se explicó atrás, al margen de la naturaleza incidental del desacato, el juez conserva en todo momento el deber oficioso de dar estricto cumplimiento a los fallos de tutela, tal como lo indica el artículo 27 del Decreto 2691 de 1991. En ese sentido la potestad sancionadora por la que el juez puede optar es independiente del deber de asegurar el cumplimiento del fallo judicial.

Particularmente las circunstancias fácticas complejas y desafortunadas de un caso en el que se trata de una persona que falleció esperando hacer efectivo su derecho a la reparación como víctima del conflicto armado, imponen al juez constitucional la obligación de reforzar su diligencia y ejercer su competencia oficiosa de la forma más amplia posible.

En efecto, la imposibilidad de cumplir con la orden de llevar a cabo la focalización del área geográfica donde se encuentra el predio reclamado, por no existir óptimas condiciones de seguridad, como fue debidamente sustentado por la UAEGRTD, da cuenta precisamente de la ineficacia de la orden judicial en función de la garantía del derecho fundamental amparado.

Cabe señalar que a lo largo del trámite de revisión se logró probar que en efecto, la no realización de la microfocalización del área en la que se encuentra ubicado el inmueble reclamado, no respondía a una actuación renuente o negligente de la UAEGRTD, sino más bien era la consecuencia lógica de un diagnóstico profesional idóneo llevado a cabo por organismos especializados de inteligencia cuya función es precisamente asegurar que los procesos de restitución de tierras se lleven a cabo en condiciones de seguridad.

Es así en tanto la Ley 1448 de 2011 y las disposiciones reglamentarias en materia de restitución de tierras despojadas, consagraron las condiciones de seguridad de un territorio como un presupuesto indispensable para llevar a cabo el proceso de restitución.

En relación con este asunto la Sala considera que las labores de inteligencia legalmente adelantadas para el mantenimiento de la integridad del territorio, la garantía del orden público y la seguridad ciudadana son objetivos más amplios que el ejercicio de los derechos de una víctima individualmente considerada e implican comprensiones integradas de todos los niveles territoriales (municipal, departamental y nacional). Además, la ejecución del componente de seguridad mediante la acción de la fuerza pública constituye no solo un primer paso necesario para garantizar el goce efectivo del derecho a la restitución de bienes despojados, sino también, es una medida de prevención y garantía de no repetición de futuras violaciones de los derechos humanos de los ciudadanos, especialmente de las víctimas del desplazamiento forzado. En ese sentido, la Sala no cuestiona la decisión del juez de abstenerse de imponer una sanción como resultado del incidente de desacato.

La percepción positiva de seguridad por parte de las autoridades municipales que remitieron escritos a esta Corte no constituye prueba inequívoca de que hoy exista en Fuente del Sol- Castaña una situación de orden público óptimo para llevar a cabo un proceso de microfocalización con fines de restitución. Para los Suscritos, el Ministerio de Defensa Nacional es la entidad del Estado que tiene como objetivo misional coadyuvar el proceso de restitución de tierras despojadas por el conflicto armado y en consecuencia es quien tiene la capacidad y competencia de definir en qué partes del territorio nacional es viable adelantar procesos de focalización con fines de restitución en plenas condiciones de seguridad. Por esta razón la Sala encuentra razonable que el Juzgado accionado se haya abstenido de imponer una sanción a la UAEGRTD. Este diagnóstico especializado de inteligencia militar debe merecer mayor credibilidad que la percepción de las autoridades locales y de la ciudadanía. Además el principio de precaución obvia a favor de su prevalencia.

Para la Sala la existencia de información técnicamente recolectada en materia de orden público resulta ser una muestra positiva de una política pública de seguridad que busca garantizar el retorno de quienes fueron desplazados por la violencia armada en condiciones seguras así como de la capacidad del Estado para cumplir con el principio de coordinación interinstitucional sobre el cual está basada la atención a las personas víctimas del conflicto armado.

Ahora bien, la obligación del cumplimiento del fallo de tutela por parte del juzgado accionado no se agotaba en la definición de la procedencia de una sanción por desacato. Bajo los anteriores supuestos, la Sala considera que la decisión adoptada por el Juez 8º Administrativo de Oralidad del Circuito de Medellín de limitarse a dar por terminado el incidente de desacato, desconoció su deber oficioso para el cumplimiento del fallo y esto resulta inaceptable en términos constitucionales pues vulnera el derecho al acceso a la administración de justicia de la accionante.

En opinión de los suscritos, la información recibida por el juez en el curso del incidente de desacato evidenció la necesidad de proferir órdenes adicionales a las originalmente impartidas, reforzando el alcance de la protección efectiva del derecho fundamental amparado, cuando la orden inicial era manifiestamente ineficaz.

Definitivamente había lugar a considerar una actuación activa y garantista orientada a tener en cuenta la existencia de otras alternativas contempladas en la ley para la efectividad del derecho amparado, y si la UAEGRTD había llevado a cabo o no alguna actuación encaminada a cumplir la orden dada en la sentencia del 13 de marzo de 2017 en la que el mismo juzgado ordenó: Concluir el proceso de restitución con la decisión del demandante, bien sea otorgando todas las garantías de retorno –previa protocolización ante el juez- u optando por la indemnización u otra forma de reparación.

Por todo lo anterior, con base en las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión la Sala revocará la sentencia proferida el 6 de junio de 2017 por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda – subsección A-, el cual confirmó el fallo de tutela proferido el 28 de abril de 2017 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Tercera de Oralidad, que declaró la improcedencia de la tutela instaurada por los abogados como apoderados de Sonia y de la menor Hilda contra el Juzgado Octavo (8º) Administrativo de Oralidad de Medellín y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD). En su lugar concederá el amparo solicitado. Como consecuencia de ello dejará sin efectos la providencia proferida el 16 de agosto de 2016 por el Juzgado el Juzgado 8º Administrativo Oral del Circuito de Medellín y ordenará a este mismo despacho que de forma inmediata, a partir de la notificación de este fallo, continúe con el trámite incidental y haga valer las facultades de que esta es investido de conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 hasta tanto se garantice el goce efectivo del

derecho amparado en la sentencia de tutela del 13 de marzo de 2015 proferida por esa misma autoridad judicial.

DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión de términos ordenada en este proceso mediante auto de fecha 18 de diciembre de 2017.

SEGUNDO.- REVOCAR la sentencia proferida el 6 de junio de 2017 por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda – Subsección A-, el cual confirmó el fallo de tutela proferido el 28 de abril de 2017 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Tercera de Oralidad, que declaró la improcedencia de la tutela instaurada por Los abogados como apoderados de Sonia y de la menor Hilda contra el Juzgado Octavo (8º) Administrativo de Oralidad del Circuito de Medellín y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) En su lugar CONCEDER el amparo solicitado; con base en las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

TERCERO.-En consecuencia DEJAR SIN EFECTOS la providencia proferida el 16 de agosto de 2016 por el Juzgado 8º Administrativo Oral del Circuito de Medellín.

CUARTO.- ORDENAR al Juzgado 8º Administrativo Oral del Circuito de Medellín que de forma inmediata a partir de la notificación de este fallo, continúe con el trámite incidental y haga valer las facultades de que esta es investido de conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 hasta tanto se garantice el goce efectivo del derecho amparado en la sentencia de tutela del 13 de marzo de 2015 proferido por ese mismo despacho.

QUINTO.- Por Secretaria General de la Corte Constitucional LIBRESE la comunicación de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Este proceso fue elegido para su revisión por la Sala de Selección de Tutelas Número Nueve, conformada por los Magistrados José Fernando Reyes Cuartas y Alejandro Linares Cantillo, mediante auto del 14 de septiembre de 2017.

[2] De conformidad con lo ordenado el Auto del 23 de marzo de 2018 proferido por el despacho de la Magistrada Sustanciadora: “Al tratarse de personas que han sido víctimas del conflicto armado, las autoridades públicas y en concreto los jueces de la República tienen un especial deber de atención, diligencia y cuidado cuando de tramitar sus asuntos o atender sus necesidades se trata. En el presente asunto, se halla involucrada una familia que ha sido víctima del conflicto armado, cuya composición es una mujer madre cabeza de familia y su hija menor de edad. En atención al contexto del caso en el cual diversas autoridades han señalado que no hay condiciones de seguridad y orden público suficientes en la zona geográfica donde se encuentra el predio reclamado, esta Sala procederá a llevar a cabo del trámite de revisión y como consecuencia de ello a dictar sentencia en dos ejemplares similares, en uno de los cuales se omitirán los nombres y los demás datos de las personas, y lugares vinculados a los hechos del caso. // Así, el ejemplar contentivo de la identidad de las víctimas estará destinado exclusivamente a integrarse al expediente de tutela, con el fin de que las autoridades encargadas de dar cumplimiento al fallo ejecuten las órdenes allí proferidas. Cabe destacar que sobre éste recae estricta reserva, que sólo podrá ser levantada a favor de las partes y de las autoridades citadas. // Entre tanto, el

segundo ejemplar, corresponde a aquél en el que el nombre de la víctima, de su progenitora y de terceros involucrados, así como datos relacionados con lugares específicos, direcciones, número de radicación de procesos judiciales, y cualquier otro tipo de información que los vincule, han sido sustituidos por nombres y datos ficticios señalados en letra cursiva, por lo que se entiende que su finalidad es solamente consultiva”.

[3] Declaración extra proceso No. 2014-418 (Cuaderno 2º, Folio 30).

[4] Cuaderno 2, folios 8 y 9.

[6] Expediente T-6.334.215 Cuaderno 2, folio 15.

[7]Expediente T-6.334.215 Cuaderno 2, folio 21.

[8] Expediente T-6.334.215 Cuaderno 2, folio 22.

[9] Expediente T-6.334.215 Cuaderno 2, folios 27 y 28.

[10] Expediente T-6.334.215 Cuaderno 2, folio 29.

[11] Expediente T-6.334.215 Cuaderno 2. folio 29

[12] Expediente T-6.334.215 Cuaderno 2, folios 22-26.

[13] Expediente T-6.334.215 Cuaderno 2, folio 3

[14]Expediente T-6.334.215 Cuaderno 2, folios 39-43.

[15] Cuaderno 2, folio 39.

[16] Cuaderno 2, folio 40.

[17] Cuaderno 2, folio 44.

[18] Ministerio de Defensa Nacional. Oficio NO. OFI18-3653 MDN-DSGDAL-GCC. Remitido al Despacho el 19 de enero de 2018.

[19] Unidad Administrativa especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

Recibida el 1 de marzo de 2018. Pág. 4

[20] Expediente T-6.334.215 Folio 8 cuaderno 2.

[21] Expediente T-6.334.215 Folio 30 cuaderno 2.

[22] Congreso de la República de Colombia. Ley 1448 de 2011. Artículo 3.

[23] Congreso de la República de Colombia. Ley 1448 de 2011. Artículo 3.

[24] Corte Constitucional, sentencia C- 052 de 2012. (MP. Nilson Pinilla Pinilla). En esta Sentencia la Sala Plena de la Corporación declaró la exequibilidad condicionada de las expresiones “en primer grado de consanguinidad, primero civil” y “cuando a esta (sic) se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida”, ambas contenidas en el inciso 2° del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, que también son víctimas aquellas personas que hubieran sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1 de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, sucedidas con ocasión del conflicto armado interno.

[25] Este criterio fue reiterado en la sentencia C- 781 de 2012 (MP. María Victoria Calle Correa).

[26] Corte Constitucional, sentencia C- 372 de 2016 (MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

[27] Expediente T- 6.334.215 folio 31 cuaderno 2.

[28] Código General del Proceso artículo 68.

[29] Consejo de Estado, sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera sentencia 2006-00188 de 03 de abril de 2013

[30] Corte Constitucional, sentencia C- 131 de 2003 (MP. Manuel José Cepeda).

[31] En tal sentido, pueden consultarse las sentencias T-1635 de 2000 (M.P José Gregorio Hernández), T-098 de 2002 (M.P Marco Gerardo Monroy Cabra), T-038 de 2009 (MP. Rodrigo Escobar Gil), T-042 de 2009 (MP. Jaime Córdoba Triviño), T-234 de 2009 (MP. Clara Elena

Reales Gutiérrez), T-299 de 2009 (MP. Mauricio González Cuervo), Sentencia T-840 de 2009 (M.P María Victoria Calle Correa), T-106 de 2010 (M.P Jorge Iván Palacio), T-946 de 2011 (M.P María Victoria Calle Correa), T-218 de 2014 (M.P María Victoria Calle Correa), T-832 de 2014 (M.P Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-626 de 2016 (M.P María Victoria Calle Correa).

[32] Corte Constitucional, sentencia T- 784 de 2014.

[33] La jurisprudencia constitucional, en procura de la salvaguarda de los principios de cosa juzgada y autonomía judicial, ha admitido la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales, supeditándola a la configuración de ciertos requisitos formales y materiales, en aras de asegurar que este mecanismo constitucional sirva para proteger los derechos de quienes han visto afectadas sus garantías fundamentales en virtud de las decisiones adoptadas por las autoridades judiciales. Por un lado, la acción de tutela es formalmente procedente cuando se acredita que: (i) la cuestión que se discute tiene relevancia constitucional; (ii) se han agotado los recursos ordinarios y extraordinarios de defensa al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio irremediable; (iii) se cumplió con el requisito de inmediatez, de acuerdo con criterios de razonabilidad y proporcionalidad; (iv) la irregularidad procesal denunciada incide directamente en la decisión acusada; (v) se identificaron razonablemente los hechos que generaron la violación y los derechos vulnerados, los cuales debieron haber sido alegados al interior del proceso judicial; (vi) la sentencia impugnada no es de tutela. Por otra parte, la procedencia material de la misma está supeditada a que se haya incurrido en alguna de las siguientes irregularidades: (i) defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia judicial carece de competencia para ello; (ii) defecto fáctico, que se da cuando el juez carece de apoyo probatorio que permita la aplicación legal en el que sustenta la decisión; (iii) defecto material o sustantivo, que surge cuando se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales, o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión; (iv) error inducido, como es el caso cuando la autoridad judicial fue víctima de un engaño por parte de terceros que condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales; (v) decisión sin motivación, que implica no dar cuenta de sus fundamentos fácticos y jurídicos; (vi) desconocimiento del precedente judicial; (vii) violación directa de la Constitución.

[34] Corte Constitucional, sentencia T- 325 de 2015 (MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

[35] Corte Constitucional, Sentencia T-1113 de 2005, (MP. Jaime Córdoba Triviño).

[36] Corte Constitucional Sentencia T-554 de 1996 (MP. Antonio Barrera Carbonell). Ver también las sentencias T-572/96, C-092/97, T-766/98, T-553/02 y T-086/03.

[37] Corte Constitucional, Sentencia T- 271 de 2015 (MP. Jorge Iván Palacio).

[38] Corte Constitucional, sentencia T-553 de 2002, MP. Alfredo Beltrán Sierra. T- 368 de 2005 MP. Clara Inés Vargas. Auto 118 de 2005 MP. Clara Inés Vargas.

[39] En este punto, la Corte sostuvo en la Sentencia T-944 de 2005 (MP. Jaime Araújo Rentería), que el juez de tutela que decida sobre la procedencia y prosperidad de la acción contra decisiones proferidas durante el trámite incidental de desacato “no podrá reabrir el debate constitucional dado con ocasión de la acción de tutela anterior, pues su análisis se encuentra limitado por las decisiones proferidas durante el trámite de desacato en cuestión, esto, con relación a la presunta vulneración de los derechos fundamentales del accionante”.

Sobre el mismo asunto, la Sentencia T-088 de 1999 (MP. José Gregorio Hernández Galindo), precisó: “El incidente respectivo, al que se ha referido esta Corporación en varios fallos, tiene lugar precisamente sobre la base de que alguien alegue ante el juez competente que lo ordenado por la autoridad judicial con miras al amparo de los derechos fundamentales no se ha ejecutado, o se ha ejecutado de manera incompleta o tergiversando la decisión del fallador. Ese es cabalmente el punto objeto de controversia dentro del aludido procedimiento incidental, razón suficiente para considerar que no cabe al respecto una vía judicial distinta, menos aún la de una nueva acción de tutela, que por definición no procedería en cuanto se tendría al alcance del interesado otro medio -y muy eficaz- de defensa judicial.

Pero además, admitir la posibilidad de que en un nuevo juicio de amparo volvieran a ser verificados aquellos hechos que constituyeron en su momento el motivo de decisión plasmado en un fallo de tutela precedente, conduciría ni más ni menos a reabrir un debate ya concluido, con claro desconocimiento del principio de la cosa juzgada. No es posible,

entonces, volver a plantear los fundamentos de hecho y de derecho que se examinaron en la primera tutela ni convertir el incidente de desacato en un pretexto para ello.

No se descarta, por supuesto, que en la actuación judicial que termina accediendo o no a imponer las sanciones por desacato hayan incurrido los jueces en vías de hecho susceptibles, en cuanto tales, de la acción de tutela. Pero esa eventualidad resulta ser extraordinaria y requiere, como lo ha sostenido reiteradísimamente la jurisprudencia de esta Corporación, la prueba incontrovertible de un comportamiento judicial a todas luces contrario al ordenamiento jurídico, y la certidumbre de que al respecto no existe otro medio eficaz de defensa judicial.

No admite la Corte como plausible la posibilidad de la “cascada de tutelas”, menos en relación con asuntos claramente definidos por las instancias competentes, pues ello comportaría innecesario y peligroso factor de perturbación en la actividad judicial y en la misma función de defensa de los derechos fundamentales”. Esta posición fue reiterada en las sentencias T-533 de 2003 y T-406 de 2006.

[40] Corte Constitucional, sentencias T-171 de 2009 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto) y T-512 de 2011 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio).

[42] Corte Constitucional, sentencia T- 325 de 2015 (MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

[43] Constitución Política de Colombia, artículo 2º -Son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecten y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. (...).

[44] Corte Constitucional, Sentencia C-426 de 2002, (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

[45] Al respecto, se pueden consultar las sentencias T-553 de 1995, (M.P. Carlos Gaviria Díaz); T-406 de 2002, (M.P. Clara Inés Vargas Hernández); y T-1051 de 2002, (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

[46] Constitución Política de Colombia, artículo 86. Toda persona tendrá acción de tutela

para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actué a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública. La protección consistirá en una

[47] Convención americana sobre Derechos Humanos. Pacto de San José. San José de Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969.

[48] Corte Constitucional, sentencia T-226 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

[49] Corte Constitucional, Sentencia T-632 de 2006 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra).

[50] Decreto 2591 de 1991. Artículo 52.

[51] Al respecto, en la Sentencia T-421 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra)., esta Corporación precisó: “La consulta es un grado de jurisdicción que procede sin necesidad de solicitud por ninguna de las partes comprometidas en el proceso y, en ese sentido, es un mecanismo automático que lleva al juez de nivel superior a establecer la legalidad de la decisión adoptada por el inferior, generalmente con base en motivos de interés público o con el objeto de proteger a la parte más débil en la relación jurídica de que se trata.” En el caso de la consulta del incidente de desacato, la situación de debilidad radica en cabeza de la persona a quien se le impone la sanción de multa o privación de la libertad por el incumplimiento de la orden de tutela. Al tener como finalidad el establecer la legalidad del auto consultado, su estudio se debe limitar a esta providencia. Por tanto, en el caso de la consulta del incidente no se extiende al estudio de la legalidad de la providencia de tutela en la cual se dio la orden que se alega como incumplida”.

[52] En sentencia SU-1158 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra), esta Corporación citando las sentencias T-458-03 y T-744-03, manifestó las diferencias existentes entre el trámite de cumplimiento y el incidente de desacato.

[53] Corte Constitucional, sentencia T-512 de 2011 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio).

[54] Corte Constitucional, Sentencia T-086 de 2003 (MP. Manuel José Cepeda)

[55] Corte Constitucional, sentencia C- 330 de 2016 (MP. María Victoria Calle Correa).

[56] Corte Constitucional, sentencia C- 335 de 2016. (MP. María Victoria Calle Correa).

[57] Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículos 1, 2,8 y 10, 1948

[58] Declaración Americana de Derechos del Hombre, Artículo XVII, 1948

[59] Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículos 2, 3, 9, 10,14 y 15, 1966

[60] Convención Americana Sobre Derechos Humanos, Artículos 1, 2, 8, 21, 24,25 y 63, 1969.

[61] Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra, Artículo 37, 1977.

[62] Corte Constitucional, sentencia T-821 de 2007.

[63] Organización de las Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. E/CN.4/Sub.2/2005/17 28 de junio de 2005. Informe definitivo del Relator Especial, Sr. Paulo Sergio Pinheiro. Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas

[64] Ibíd.

[65] Ibíd.

[66] Corte Constitucional, sentencia C- 715 de 2012 ((MP. Luis Ernesto Vargas Silva).Sentencia C-795 de 2014 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio).

[67] Ley 1448 de 2011. Artículo 65.

[68] Ley 1448 de 2011. Capítulo II del Título IV

[69] Decreto 4829 de 2011.

[71] “La razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto. De acuerdo con los hechos, entonces, el juez está encargado de establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial y

adecuado, de tal modo que no se vulneren derechos de terceros. Si bien el término para interponer la acción de tutela no es susceptible de establecerse de antemano de manera afirmativa, el juez está en la obligación de verificar cuándo ésta no se ha interpuesto de manera razonable, impidiendo que se convierta en factor de inseguridad, que de alguna forma afecte los derechos fundamentales de terceros, o que desnaturalice la acción". Sentencia SU-961 de 1999.

[72] Congreso de la República de Colombia. Ley 1448 de 2011. Artículo 72. Acciones de restitución de los despojados. El Estado colombiano adoptará las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados. De no ser posible la restitución, para determinar y reconocer la compensación correspondiente. (...) En los casos en los cuales la restitución jurídica y material del inmueble despojado sea imposible o cuando el despojado no pueda retornar al mismo, por razones de riesgo para su vida e integridad personal, se le ofrecerán alternativas de restitución por equivalente para acceder a terrenos de similares características y condiciones en otra ubicación, previa consulta con el afectado. La compensación en dinero sólo procederá en el evento en que no sea posible ninguna de las formas de restitución.