Sentencia T-341/22

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA Y DEBIDO PROCESO SIN DILACIONES INJUSTIFICADAS-No vulneración cuando la mora judicial no es imputable a la negligencia del funcionario judicial, sino que encuentra justificación en la falta de capacidad

(…), en esta ocasión la mora está justificada debido a: (i) la complejidad del asunto; (ii) el problema de congestión en la jurisdicción especializada en restitución de tierras; y (iii) la diligencia razonable que ha demostrado el Juzgado del Circuito Especializado en Restitución de Tierras pese a la congestión y otras circunstancias ajenas a su responsabilidad que han obstaculizado el cumplimiento de los términos legales.

JUEZ DE TUTELA FRENTE A CASOS DE MORA JUDICIAL JUSTIFICADA

Aunque la mora esté justificada, es necesario tomar medidas para evitar que se consume la amenaza sobre los derechos fundamentales del resguardo …, especialmente al debido proceso, al territorio, al gobierno propio y a la vida digna de la comunidad puesto que la indefinición jurídica en su demanda de restitución territorial aumenta los riesgos de exterminio sobre este pueblo.

MORA JUDICIAL-Reglas de procedencia de la acción de tutela

DERECHO A LA RESTITUCION DE TIERRAS-Carácter fundamental

TERRITORIO DE COMUNIDADES INDIGENAS-Protección y reconocimiento internacional

DERECHO A LA RESTITUCION DE TIERRAS-Jurisprudencia constitucional

PROCESO Y JUEZ DE RESTITUCION DE TIERRAS-Dimensión constitucional

RESTITUCION DE TIERRAS-Alcance

PROCESO DE RESTITUCION DE TIERRAS-Contenido en la ley 1448 de 2011

PROCESO DE RESTITUCION DE TIERRAS-Etapas administrativa y judicial

DERECHO A UN DEBIDO PROCESO SIN DILACIONES INJUSTIFICADAS-Consagración

constitucional e internacional

DERECHO AL PLAZO RAZONABLE-Criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para establecer la razonabilidad del plazo

MORA JUDICIAL INJUSTIFICADA-Circunstancias en que se presenta/MORA JUDICIAL JUSTIFICADA-Circunstancias en que se encuentra justificado el incumplimiento de los términos

Referencia: Expediente T-8.559.655

Asunto: acción de tutela instaurada por el resguardo de Zio Baín Buenavista contra el Juzgado 1º Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa.

Magistrada ponente:

DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá, D.C., tres (3) de octubre de dos mil veintidós (2022)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera, quien la preside, y los magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najar y Alejandro Linares Cantillo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos dictados, en primera instancia, por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cali, Sala Civil Especializada en Restitución y Formalización de Tierras, el 27 de octubre de 2021; y, en segunda instancia, por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, el 25 de noviembre de 2021.

I. ANTECEDENTES

Los integrantes del resguardo indígena Zio Baín Buenavista formulan esta tutela contra el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa (Putumayo) por lo que consideran ha sido una mora desproporcionada e injustificada para resolver su solicitud de restitución de tierras. En síntesis, cuestionan que, pese a que la demanda de restitución fue admitida desde el 28 de febrero de 2018, para el momento de la presentación de la tutela, esto es el 13 de octubre de 2021, el proceso ni siquiera había entrado a la etapa probatoria, tornando así ilusorio el derecho a la restitución del territorio colectivo y aumentando su riesgo de supervivencia como pueblo.

1. Hechos relevantes que motivaron la tutela1

1. La comunidad indígena Buenavista del pueblo Zio Baín (Siona2) se encuentra ubicada en el municipio de Puerto Asís, departamento del Putumayo. El pueblo Siona ha sido víctima del conflicto armado interno, al punto que la intensidad de las afectaciones ha hecho que la Corte Constitucional lo reconozca como uno de los 33 pueblos indígenas en riesgo de extinción física y cultural.3 Algunas de sus autoridades tradicionales también se encuentran protegidas por las medidas cautelares decretadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos según escrito MC 395 del 14 de julio de 2018.4

1. El territorio ancestral Zio Baín Buenavista se encuentra ubicado en la región del Bajo Putumayo, al oriente del municipio de Puerto Asís, corregimiento de Piñuña Blanco. Este territorio fue solicitado en restitución por la comunidad indígena de Buenavista en el proceso judicial que cursa ante el Juzgado de Restitución de Tierras de Mocoa5 (en adelante, el Juez o el demandado)y cobija un área total de 56.972 hectáreas + 3.082 mts2; lo que incluye el resguardo constituido por el Incora mediante Resolución 045 del 21 de julio de 1983 (4.852 hectáreas + 6.056 mts2), tres predios adquiridos por la comunidad (90 hectáreas + 5.304 mts2), y un área aún no titulada pero solicitada en ampliación del resguardo (52.029 hectáreas + 1.723 mts2).

1. La etapa judicial del proceso de restitución inició el 28 de febrero de 2018, momento en el cual fue admitida la demanda formulada por la Unidad de Restitución de Tierras. Luego, la representación jurídica de la comunidad fue asumida por la Comisión Colombiana de Juristas,6 organización que también actúa como representante del resguardo en esta tutela. Este proceso especial de restitución, resultado del marco de justicia transicional, se rige por lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4633 del 2011.

1. El 21 de agosto de 2018 el Juez decretó medidas cautelares en favor de la comunidad Zio Baín Buenavista, relacionadas con distintos temas como protección de la vida e integridad de sus miembros, un plan integral en contra de las minas antipersonales y la suspensión de la ejecución de un proyecto petrolero a cargo de la empresa Amerisur Exploración Colombia Limitada.

1. En actuaciones calendadas 16 de noviembre, 04 de diciembre de 2018, 11 de febrero, 21 de marzo y 18 de junio de 2019, se adelantó la fase de conciliación entre las comunidades indígenas Zio Baín Buenavista y Nasa Kwe´s Kiwe en el marco de un conflicto interétnico, misma que al final se declaró fallida. En consecuencia, se dispuso continuar con el proceso judicial.

1. A través de Auto 432 del 05 de octubre de 2021 se ordenó vincular a la Junta de Acción Comunal de la vereda Monte Verde, a la Asociación Sindical Agroecológica de Trabajadores Campesinos del Putumayo, a la Junta de Acción Comunal de la vereda Peneya y a treinta y cinco personas más, dado que estos “podrían estar directamente afectados con la decisión.”

1. Visto lo anterior, el resguardo Zio Baín Buenavista interpuso el 13 de octubre de 2021 la

presente acción de tutela en contra de lo que considera es una demora injustificada en el trámite judicial, pues ni siquiera, luego de tres años y siete meses de iniciado el proceso, se había dado apertura al periodo probatorio, pese a que este tipo de demandas deberían fallarse -según la Ley 1448 de 2011- dentro de los cuatro meses siguientes.7 En su parecer, "el Juzgado Primero Civil Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa ha omitido referirse a las solicitudes del [resguardo] en relación con la apertura del periodo probatorio y mantiene estático el proceso sin justificación legal alguna."8

1. La situación se agrava -aseguran- ya que mientras persiste la indefinición jurídica sobre el territorio, la Guardia Indígena reporta que hacia el sector conocido como "Chorro Largo", sobre el río Piñuña Blanco, están ingresando familias campesinas impulsadas por el grupo armado conocido como "La Mafia" bajo la organización de alias "El Caqueteño", quien estaría parcelando lotes de 50 hectáreas para la siembra de coca. Y aunque se han intentado realizar acciones de control y autonomía en la defensa territorial, se han acentuado las invasiones al territorio y afectaciones sobre el bosque primario ante la pasividad de las instituciones del Estado.9

1. De acuerdo con los hechos relatados, la comunidad accionante asegura padecer una grave violación de sus derechos fundamentales al territorio, a la propiedad colectiva, al debido proceso, al gobierno propio y a la vida digna.

1. Frente al derecho fundamental al territorio y a la propiedad colectiva, explican que "el reconocimiento meramente abstracto o jurídico de las tierras, territorios o recursos indígenas, carece de sentido si no se establece y delimita físicamente la propiedad, por generar incertidumbre para las comunidades" y "cuando se mantiene un territorio en estado de indeterminación jurídica, la omisión de las autoridades correspondientes conlleva una vulneración de los derechos territoriales de las comunidades étnicas."10

1. En relación con el debido proceso, la violación se configuraría a partir de una omisión y dos actuaciones por parte del Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa. La omisión ocurre dadas las reiteradas solicitudes de apertura al periodo probatorio para dar continuidad a la práctica de pruebas que se han radicado ante el despacho desde junio de 2019 y que, en su parecer, no han sido tramitadas. Frente a las actuaciones que se reprochan la primera tiene que ver con "la dilación extrema e injustificada que se ha dado al proceso" y la segunda "está relacionada con las ordenes emitidas por el señor juez en el Auto No. 432 del 5 de octubre de 2021, toda vez que las mismas retrotraen el proceso a un estado que ya se encuentra agotado y a su vez trunca el desarrollo normal del mismo, yendo en contravía, a su vez de los principios generales previstos en la Ley 1448 de 2011."11

1. En lo referente al gobierno propio sostienen que "existe una estrecha relación entre los derechos territoriales y el derecho al ejercicio del gobierno propio de los pueblos indígenas, por cuanto la protección en su órbita de autonomía decisional va de la mano de la garantía de su territorio. Es así como, en el presente caso, al haberse vulnerado los derechos fundamentales al territorio y propiedad colectiva de la comunidad Siona del Resguardo Indígena de Buenavista a su debido proceso de restitución de derechos territoriales, entre otros; al no existir certeza jurídica sobre los límites de propiedad de su territorio, inevitablemente se ha vulnerado consecuencialmente su derecho al ejercicio del gobierno propio."12

1. Por último, en relación con el derecho a la vida digna, aseguran que "la falta de garantía por el Estado del derecho al territorio ancestral de las comunidades indígenas puede implicar incumplimiento del deber de garantizar la vida de sus miembros, esto, en tanto al no garantizar el derecho al territorio, que incluye el desarrollo de gestiones propias para la subsistencia como la siembra de cultivos y el uso tradicional y espiritual del mismo entre otras, se priva a la comunidad del uso de sus territorios, obligándola a sobrevivir, las más de las veces, en condiciones indignas."

1. A la luz de lo expuesto, solicitan al juez de tutela (i) conceder el amparo de los derechos al territorio, a la propiedad colectiva, al debido proceso, al gobierno propio y la vida digna de la comunidad indígena Zio Baín Buenavista; y, en consecuencia, ordenar al Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa que (ii) revoque el Auto 432 del 5 de octubre de 2021 por el cual se citó a terceros con interés en el proceso; (iii) decrete de inmediato la apertura del periodo probatorio; y (iv) dé celeridad en el avance del proceso de restitución de derechos territoriales, conforme a los principios de la Ley 1448 de 2011 y la protección especial para pueblos indígenas y tribales que consagra el Convenio 169 de la OIT.

2. Trámite de instancia y contestación de las entidades demandadas o vinculadas

1. Admisión de la tutela. Este proceso de amparo correspondió al Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cali, Sala Civil Especializada en Restitución y Formalización de Tierras, quien mediante Auto del 14 de octubre de 2021, admitió la tutela contra el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa. Luego, mediante Auto del 21 de octubre vinculó a la Procuraduría delegada 11 Judicial II de Restitución y a la Defensoría del Pueblo, Regional Putumayo.

1. Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa. El despacho accionado aseguró haber actuado con la "la diligencia que permite la extremada carga laboral que se presenta desde ya hace varios años. // En efecto, no puede desconocerse el cúmulo de procesos que se tramitan en el despacho que son actualmente alrededor de unos 749 [en total, dentro de los cuales] 17 [son] procesos étnicos."13 Puso de presente, además, que dada la declaratoria de emergencia sanitaria a nivel nacional se impidió el trabajo normal que adelantaba el despacho. Por último, llamó la atención de que a la fecha aún estaba en término de traslado el recurso de reposición interpuesto por el resguardo indígena contra el Auto 432 del 5 de octubre de 2021; solicitud que en buena medida ya recoge las pretensiones que se esgrimieron a través de la acción de tutela.

1. Procuradora 11 Judicial II de Restitución de Tierras en Mocoa. De forma extemporánea, la representante del Ministerio Público se pronunció para señalar que no encuentra ninguna vulneración a los derechos fundamentales invocados. En su parecer, “no ha sido fácil para la autoridad judicial integrar el contradictorio, precisamente porque es en la etapa judicial en donde los terceros han aparecido, resultando un gran número, y bajo el pretexto del término de tiempo que ha transcurrido desde la admisión del proceso, no se les puede desconocer o cercenar sus derechos.”14

3. Decisiones de instancia

1. Primera instancia. En sentencia del 27 de octubre de 2021, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, Sala Civil Especializada en Restitución y Formalización de Tierras, negó el amparo. De acuerdo con esta autoridad, el problema jurídico radicaba en determinar si el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa había vulnerado los derechos al proferir el Auto interlocutorio 432 del 05 de octubre de 2021.

1. Así, procedió a analizar el asunto desde la perspectiva de la tutela contra providencia judicial. Encontró que se cumplían los requisitos generales de procedibilidad dado que: (i) lo debatido tiene relevancia constitucional pues guarda relación con los derechos de una comunidad étnica que goza de especial protección; (ii) se agotaron los mecanismos de defensa por cuanto, de forma reiterada, los accionantes solicitaron al juez de restitución dar apertura a la etapa probatoria y también interpusieron el recurso de reposición contra el Auto 432 de 2021; (iii) se satisface el requisito de inmediatez teniendo en cuenta que la presunta actuación vulneradora fue proferida mediante Auto del 05 de octubre de 2021, y la acción de tutela se interpuso el 13 de octubre siguiente; (iv) en el escrito de tutela aparecen identificados los hechos que en sentir del accionante originaron la vulneración atribuida a la entidad judicial accionada; y (v) la acción de amparo no se dirige en contra de otra acción de tutela.

1. No obstante, al analizar el fondo del asunto, concluyó que la tutela no prosperaba de cara a la pretensión de dejar sin efectos el Auto 432 de 2021, pues no se evidenció la configuración de defecto alguno. Si bien es cierto que han transcurrido más de tres años desde el inicio del proceso de restitución, también lo es que la providencia que se pretende revocar encuentra fundamento en el artículo 87 la Ley 1448 de 2011, disposición en la cual se establece que la solicitud de restitución debe ser trasladada "a quienes figuren como titulares inscritos de derechos en el certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria donde esté comprendido el predio sobre el cual se solicite la restitución." En efecto, la vinculación de terceros es uno de los deberes del juez consagrado en el artículo 42 del Código General del Proceso, conforme al cual corresponde al juez "sanear los vicios de procedimiento o precaverlos."15

1. En segundo lugar, contrario a lo alegado en la tutela, no se evidencia que la tardanza en la apertura del periodo probatorio resulte injustificada, pues el juzgado ha tenido que sortear distintas situaciones dentro del trámite que implican cierto grado de complejidad, tales como: (i) los temas relativos a medidas cautelares por afectación del territorio que involucran a distintos actores del conflicto armado interno y a la empresa Amerisur Exploración Colombia Limitada; (ii) el conflicto interétnico que se presenta entre el resguardo indígena solicitante con la comunidad Nasa Kwe´s Kiwe; y (iii) lo atinente a la vinculación de todas las personas que puedan tener interés en los resultados del proceso, labor que se entiende compleja si se tiene en cuenta el tamaño del área solicitada y la deficiencia en la información disponible.16

1. En conclusión, no existe una mora judicial injustificada sino que "lo que aparece demostrado en el expediente es un impulso razonable del proceso civil transicional por parte del funcionario judicial, que nunca ha permanecido estático como se afirma en el escrito de tutela, tanto más si se considera el volumen de carga laboral con el que actualmente cuenta el despacho."17

1. Impugnación. La anterior decisión fue cuestionada por el resguardo Zio Baín. Según explicaron, el fallador de primera instancia "consolidó como problema jurídico una situación

que no recoge la totalidad de los hechos y situaciones que determinan la violación a los derechos de la comunidad Siona de Buenavista”18 y “omitió hacer un análisis respecto de las vulneraciones a los derechos fundamentales al territorio, a la propiedad colectiva, el gobierno propio, la vida digna y la dignidad humana de la comunidad Siona de Buenavista.”19 Fue así que “el Tribunal ignoró el hecho principal de la violación de los derechos de la comunidad Siona de Buenavista que corresponde al retardo por parte del Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa, para avanzar en la etapa probatoria y a su vez en las siguientes etapas.”20 Además, al avalar la mora judicial en razón de la carga laboral, terminó trasladando una falencia del Estado a la parte más débil del proceso de restitución, esto es, a la comunidad indígena.

1. Segunda instancia. La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, por medio de Sentencia del 25 de noviembre de 2021, confirmó el fallo. Para ello se limitó a señalar que “advierte la improcedencia del instrumento constitucional toda vez que en este evento no se suscita afectación a las garantías esenciales reclamadas por la convocante, y para ello basta destacar que el proceso que origina el reclamo se ha desarrollado sin demoras o dilaciones injustificadas.”21

1. Este expediente de tutela fue seleccionado para revisión y repartido a este despacho por la Sala de Selección de Tutelas Número Cuatro de la Corte Constitucional, a través de decisión del 29 de abril de 2022.22

4. Actuaciones adelantadas en sede de revisión

1. Con el fin de allegar al proceso elementos de juicio relevantes, la Magistrada sustanciadora profirió, el 15 de junio de 2022, auto de pruebas. Allí (i) solicitó a la comunidad accionante que informara sobre los hechos que considera relevantes para la comprensión de la situación de su territorio y para el ejercicio de los derechos relacionados con la propiedad colectiva de sus tierras y territorios; y para conocer los desafíos que enfrentan a raíz de la

presunta tardanza del órgano judicial accionado. En el mismo sentido, (ii) pidió al Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa que remitiera copia de la totalidad del proceso de restitución que motivó la tutela y que absolviera algunas preguntas sobre el mismo.

1. Por otro lado, (iii) en atención a que la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo fueron vinculadas a este proceso de amparo, pero no participaron o lo hicieron de forma extemporánea, se les formuló algunos interrogantes teniendo en cuenta su competencia como instituciones garantes del cumplimiento del proceso de restitución. Finalmente, y aunque no fueron vinculadas a este proceso, (iv) se formularon preguntas a la Unidad de Restitución de Tierras, a la Unidad Nacional de Protección, al Consejo Superior de la Judicatura, al Ministerio de Relaciones Exteriores y a la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 para que, desde sus competencias, absolvieran algunos interrogantes relacionados con el proceso de la referencia.

1. A continuación, se resumen los puntos principales de las intervenciones recibidas en sede de revisión ante la Corte Constitucional.

4.1. Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa23

1. La autoridad demandada fue la primera en responder el requerimiento de la Corte. Envió un informe de las actuaciones surtidas dentro del proceso de restitución iniciado por la comunidad accionante -el cual será analizado más adelante-. Agregó que actualmente se está dando trámite al recurso de reposición contra el Auto 240 de 06 de junio de 2022, el cual se encuentra pendiente de correr traslado a los vinculados y opositores, conforme lo dispone el artículo 319 del Código General del Proceso.

1. Explicó que el despacho tiene a su cargo 888 procesos que se encuentran en curso, sin

contar las acciones constitucionales, como acciones de tutela y habeas corpus que han sido asignados para su estudio.24 El total de casos de restitución está conformado por 18 solicitudes de restitución de derechos territoriales colectivos, 8 solicitudes de medidas cautelares en favor de comunidades indígenas, 412 procesos de solicitudes individuales en trámite y 450 procesos en etapa de post fallo, de los cuales tan solo dos corresponden a territorios indígenas. Hizo énfasis en que los procesos con sentencia en firme continúan requiriendo actuaciones en virtud de lo dispuesto por el artículo 102 de la Ley 1448 de 2011.

1. Pese a este volumen de trabajo, el juzgado aseguró no tener herramientas de priorización de casos. Lo anterior debido precisamente "a la excesiva carga laboral que se presenta por la asignación de procesos y en consideración a que todos los asuntos judiciales se estudian y tramitan de forma preferente dada la situación de vulnerabilidad manifiesta de las víctimas."25

1. Además de la elevada carga de procesos, puso de presente otras dificultades que impiden resolver más eficientemente los asuntos a su cargo, tales como (i) la pandemia por covid-19 y la suspensión de términos que ello acarreó; (ii) la "falta de capacidad logística y humana existente para resolver los asuntos que han sido asignados" y (iii) "la falta de diligencia por parte de las entidades e instituciones en dar respuesta a los requerimientos que solicita el Juzgado."26

4.2. Resguardo Zio Baín Buenavista27

1. En un escrito presentado por la Comisión Colombiana de Juristas, actuando como apoderado del resguardo Zio Baín Buenavista, los accionantes explicaron de forma detallada la importancia del territorio para esta comunidad, las principales amenazas que enfrentan y las dificultades que han surgido dentro del proceso de restitución de tierras, objeto de esta tutela.

1. En relación con el territorio señalaron que su connotación sagrada y ancestral “genera un legado y obligación para las comunidades de conservar y cuidar ese territorio que, además, consideran es importante no sólo para su pueblo, sino, para toda su comunidad (conformado por seres espirituales).” De ahí que “la restitución del territorio es fundamental, porque solo a través del uso y disfrute pleno del territorio la comunidad puede ser reparada. La reparación solo es posible si pueden conservar y recuperar su territorio.”28 En este orden de ideas, “si perdemos el territorio perdemos nuestros derechos, nuestra cultura, y dejamos de existir como Zio Bain (Siona).”29

1. Dicho lo anterior, relataron cómo en las últimas décadas su territorio ancestral se ha visto afectado por explotaciones petroleras,30 la disputa entre los actores armados del conflicto, y las rentas que generan actividades ilícitas asociadas al negocio de la cocaína (junto con la respuesta estatal a través de la fumigación área con glifosato31) y a la minería ilegal de oro.32

1. En relación con episodios recientes que comprometan su vida en el territorio, manifestaron que (i) el Ejército Nacional ingresó y permaneció inconsultamente en los meses de marzo y abril de 2022 en diversas ocasiones al territorio ancestral por distintos puntos, con la finalidad de realizar labores de erradicación forzosa de cultivos de coca, sin haberse garantizado la consulta previa; (ii) la Inspección de Policía de Puerto Asís, durante el año 2021, inició un procedimiento policivo en un predio ubicado dentro del territorio ancestral, ignorando las medidas cautelares que operan con ocasión del proceso judicial de restitución; (iii) se desconoció el derecho a la consulta previa por parte del Ministerio del Interior y de la empresa Comunicación Celular S.A. con el fin de instalar antenas de comunicación en la zona; (iv) aunque se han iniciado labores de desminado humanitario por parte de la Campaña Colombiana Contra Minas, no abarcan la totalidad del territorio; y (v) persisten estructuras armadas irregulares, tales como los denominados “Comandos de la Frontera” que se disputan los corredores territoriales para el narcotráfico con el “Frente 1 – Carolina Ramírez” de las disidencias de FARC autodenominadas la “Segunda Marquetalia”. Por todo lo anterior,

concluyen que el “contexto actual sigue siendo un factor de riesgo para la comunidad.”33

1. En su sentir, “la participación de la comunidad de Buenavista y sus autoridades en el proceso ha sido limitada, en tanto se ha ceñido a la presencia de las mismas en las actuaciones judiciales. En relación con las solicitudes que las mismas han expuesto al juzgado y a las entidades encargadas del cumplimiento de las medidas cautelares, las voces y sentires de las mismas han sido ignoradas, toda vez que a pesar de los incumplimientos evidentes.” Es así que “las conversaciones de las autoridades Siona con las entidades a cargo de medidas no corresponden a escenarios de dialogo horizontal.”34

1. En esta dirección, dijeron haber tenido una reunión el 20 de mayo de 2022 con el despacho judicial accionado, en la que el Juez se habría comprometido a abrir el periodo probatorio en la semana del 23 al 27 de mayo. Fecha que, sin embargo, transcurrió y venció sin mayores avances en el proceso.

1. Para terminar, aprovecharon el memorial enviado para “solicitar de manera respetuosa a la Corte Constitucional, una audiencia de seguimiento especial para el Pueblo Siona.”35

4.3. Unidad de Restitución de Tierras36

1. La Unidad de Restitución de Tierras explicó que periódicamente define con la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos indígenas los criterios, zonas, casos, tiempos para la focalización y puesta en marcha de las medidas de restitución, aplicando los principios de progresividad, gradualidad y focalización para avanzar con los procesos de restitución para las distintas comunidades indígenas. En relación con los criterios de focalización se tiene en cuenta la gravedad de la afectación y el grado de complejidad, evaluando los siguientes criterios:

i. El peligro para la supervivencia del grupo, comunidad o etnia.

ii. La pérdida de la cultura o asimilación por desplazamiento.

iii. La pérdida de la capacidad organizativa.

iv. Los daños irrevocables al entorno, hábitat o ecosistema.

v. El número de personas y/o familias afectadas.

vi. La densidad histórica del despojo.37

1. Luego, sostuvo que no existe un término promedio de duración del proceso judicial de restitución, sino que este se encuentra relacionado con las complejidades de cada caso. Y aunque existe un término legal para proferir la sentencia de restitución "su cumplimiento está sujeto a factores externos que dificultan el cumplimiento de los términos señalados para cada etapa del proceso, algunas complejidades surgen a partir del auto admisorio de la demanda, la mora en el cumplimiento de las órdenes por parte de las entidades vinculadas, complejidades en el ámbito de las notificaciones de las partes, carga laboral de los despachos judiciales, rotación de los profesionales judiciales, la intervención de opositores en el proceso, incidentes de conciliación y otras situaciones exógenas que hacen que las etapas en sede judicial superen los términos establecidos en los Decretos Ley."40

1. Sumado a lo anterior, existen desafíos y dificultades extraprocesales que terminan obstaculizando la materialización del derecho a la restitución territorial de las comunidades étnicamente diferenciadas:

(i) La presencia de actores armados ilegales en los territorios: El actual escenario de riesgo que tienen las comunidades étnicas en sus territorios gira en torno a la presencia, tránsito, y

restricciones impuestas por los actores armados ilegales que surgieron del proceso de reorganización y reconfiguración del conflicto armado.

(ii) Solicitud de Acto Administrativo de Constitución de Resguardo o Titulación de Tierras a favor de comunidades Étnicas para el cumplimiento de órdenes judiciales: es importante que las diferentes entidades acojan la sentencia restitutiva como un insumo suficiente para materializar y cumplir las órdenes de esta o de las medidas cautelares, pues se está requiriendo como condición para ejecutar recursos públicos la necesidad de que las comunidades cuenten con el debido título del territorio. Lo anterior desconoce que de conformidad con los artículos 141 y 107 respectivamente de los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011, la restitución de derechos territoriales étnicos, y de conformidad con lo establecido en la Constitución Política, el Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia, son susceptibles de los procesos de restitución diferentes tipologías territoriales, sin ceñirse exclusivamente a territorios titulados.

(iii) La falta de articulación entre las Entidades para el cumplimiento de las órdenes de restitución de derechos territoriales: Otra de las barreras es la falta de articulación entre diferentes entidades, especialmente en casos en que una orden judicial de restitución es dirigida a más de una entidad, pues en muchos casos es necesario la ejecución de una actuación administrativa por un ente, para poder iniciar y/o concluir la siguiente por otra entidad.

(iv) El desconocimiento de la justicia civil especializada en restitución de tierras: Es importante fortalecer las capacidades a los diferentes funcionarios de las entidades del nivel nacional y territorial con competencia, de la rama judicial y del ministerio público que atiendan los asuntos relacionados y propios de la restitución de tierras, en derecho de tierras y/o agrario, resolución de conflictos inter e intra étnicos, normatividad dirigida a la protección y salvaguarda de los territorios y las comunidades étnicas, ocupantes no étnicos, procesos de retornos y reubicaciones, planes integrales de reparación colectiva, procedimientos administrativos de constitución, saneamiento y clarificación de tierras. Todo lo anterior, con el objeto de facilitar la gestión procesal como la materialización del derecho a la restitución.41

1. Los factores anteriormente descritos aumentan la mora judicial lo que, a su vez, genera desconfianza hacia el sistema de reparación, y “agudiza las problemáticas sobrevinientes al inicio del proceso de restitución de derechos territoriales étnicos, por la existencia de ocupantes no étnicos o terceros reconocidos en los títulos, presencia de cultivos de uso ilícito, y con familias o juntas de acción comunal campesinas colindantes a los territorios étnicos donde se pretende restituir.”42

1. Para terminar, la Unidad de Restitución de Tierras propuso las siguientes recomendaciones para que los procesos judiciales avancen sin contratiempos, especialmente en su componente étnico: (i) fortalecer y crear nuevos juzgados civiles especializados en restitución de tierras; (ii) priorizar los casos de titulación de tierras para comunidades negras -los cuales según se deriva de la respuesta tendrían un rezago aún mayor que para el caso de los indígenas-; (iii) sensibilizar las entidades territoriales sobre la importancia y el impacto regional que tiene el proceso de restitución de derechos territoriales étnicos, con el propósito de lograr empoderamiento institucional de la política pública de restitución; (iv) garantizar el orden público, y la seguridad de las personas que intervienen en la política de restitución de derechos territoriales étnicos, ya sea en su etapa administrativa, y judiciales; y (v) fortalecer la Defensoría del Pueblo en la asignación de recursos para salidas a campo, con el objetivo de atender a los ocupantes no étnicos, asesorar a familias campesinas y juntas de acción comunal colindantes a los territorios étnicos donde se pretende restituir.

4.4. Unidad Nacional de Protección43

1. Esta entidad puso de presente que a través de la orden de trabajo OT-15 se estudió la situación de seguridad del resguardo Buenavista Pueblo Zio Bain, la cual ingresó el día 16 de enero de 2017. Luego de valorar la información recopilada, se estableció un nivel del riesgo extraordinario. Debido a esto, la UNP adoptó medidas colectivas de protección a través de la Resolución 4611 del 25 de julio de 2017, que incluyen, entre otros, los siguientes elementos:

* 80 chalecos de identificación, linternas recargables, botas de caucho, gorras, chaqueas impermeables, cantimploras y pañoletas con elementos distintos de la comunidad.

* 13 radios punto a punto.

* 9 binoculares.

* 3 megáfonos, cámaras fotográficas, paneles solares y GPS.

* 2 motores fuera de borda.

1. Asimismo, la UNP formuló sugerencias a varias entidades del Estado para que adoptaran mecanismos para el fortalecimiento de las capacidades internas, la formación y el aumento de los medios de producción del resguardo. Entre las entidades convocadas se encontraban el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, la Defensoría del Pueblo, la Dirección para la Acción Integral Contra Minas Antipersonal, la Secretaría de Salud Municipal de Puerto Asís, la Agencia Nacional de Tierras, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Sena. Sin embargo, del informe rendido por la UNP a la Corte no es claro qué ocurrió con estas solicitudes y si alguna fue implementada.

1. De igual forma, la UNP dio cuenta de que al menos tres personas de la comunidad Zio Baín Buenavista cuentan con esquemas de protección individuales por su riesgo extraordinario. Estos son: Sandro Federman Piaguaje Cabrera, Mario Alberto Erazo Yaiguaje y Alonso Eduardo Otavalo.

1. Finalmente, la entidad mencionó que el 16 de junio de 2022 se abrió una nueva orden de trabajo para reevaluar la situación de seguridad del resguardo indígena Buenavista Pueblo Siona. Orden de trabajo que se encuentra activa pero que no ha concluido aún.

4.5. Ministerio de Relaciones Exteriores44

1. El Ministerio de Relaciones Exteriores manifestó haber obrado de manera diligente para lograr la implementación del mecanismo decretado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en favor de los resguardos de Buenavista y Santa Cruz de Piñuña Blanco del pueblo indígena Zio Baín.

1. Informó que, en el marco de la medida cautelar, se han realizado tres reuniones de seguimiento y concertación. La primera se llevó a cabo el 23 de octubre de 2018, la segunda el 08 de agosto de 2019 y la tercera el 17 de diciembre de 2019. Posteriormente, se propuso una nueva reunión en febrero de 2020, pero esta no fue aceptada por los beneficiarios.

1. Al respecto, el Ministerio advirtió que "el diálogo para la implementación de la presente medida cautelar ha sido complejo pues los beneficiarios son reticentes a las limitaciones surgidas de las competencias de las entidades estatales, la oferta institucional y la capacidad presupuestal."45

1. Por último, esta cartera señaló que luego de una mesa de trabajo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se acordó una reunión presencial de seguimiento y concertación con la comunidad indígena, la cual quedó programada para el 1 y 2 de agosto de 2022.

4.6. Consejo Superior de la Judicatura – Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico46

1. La Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico advirtió que el Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial (SIERJU) acopia la información sobre el movimiento consolidado de procesos de los despachos del país por tipo de proceso, pero no permite desagregar de manera detallada los datos que identifiquen los casos concretos como, por

ejemplo, el detalle de procesos respecto de cada uno de los pueblos indígenas o los tiempos procesales.

1. De todos modos, informó que durante el año 2021 existió un total de 57 despachos especializados en restitución de tierras a cargo de la totalidad de los procesos de restitución derivados de la Ley 1448 de 2011, divididos así:

* 5 Tribunales, cada uno con 3 despachos, en Antioquia, Bogotá, Cali, Cartagena y Cúcuta.

* 41 Juzgados repartidos en las ciudades de Antioquia (2), Apartadó (2), Barrancabermeja (1), Bucaramanga (1), Cali (3), Carmen de Bolívar (3), Cúcuta (2), Cundinamarca (1), Florencia (1), Ibagué (2), Mocoa (2), Montería (3), Pasto (4), Pereira (1), Popayán (1), Quibdó (1), Santa Marta (3), Sincelejo (4), Valledupar (3) y Villavicencio (2).

* 1 Juzgado Itinerante en Restitución de Tierras de Antioquia.

1. Igualmente, aportó una tabla que consolida el movimiento de solicitudes en los despachos especializados en restitución de tierras entre los años 2015 y 2021 con el detalle de los tipos de salida de las solicitudes. Sin embargo, la entidad aseguró no disponer del detalle respecto de la etapa procesal en que se encuentra la solicitud, sino únicamente la forma en la que fue evacuada del despacho:

Salidas de solicitudes

Año

Ingresos por solicitudes

incorporadas en sentencia

negadas

otro concepto

devueltas

Inventario final de solicitudes

2015

7.601

2.467

211

1.906

–

6.328

2016

5.819

1.995

257

1.736

–

8.155

2017

10.218

2.089

293

6.497

–

9.596

24.718

2.473

505

5.095

–

25.855

2019

9.432

1.804

378

1.764

–

30.793

2020

24.251

12.909

64

4.840

6.264

32.714

2021

12.612

1.550

68

3.003

693

39.407

1. Sobre los tiempos procesales en la especialidad en restitución de tierras y las dificultades observadas, la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico refirió a un estudio adelantado por el Consejo Superior de la Judicatura en el año 201547 pero reconoció que dicho documento "no cuenta con información específica para la especialidad civil en restitución de tierras."48

1. Por último, en relación con las alternativas para optimizar las cargas de trabajo y tiempos de respuesta de los juzgados especializados en restitución de tierras, puso de presente el

Acuerdo PCSJA20-11702 de 2020 por medio del cual se modificó el mapa judicial de los despachos civiles especializados en restitución de tierras. Igualmente, sostuvo que a través de los consejos seccionales se hace seguimiento a la gestión que adelantan los despachos, a través de la práctica de visitas; donde además los usuarios de la administración de justicia, disponen del mecanismo de vigilancia administrativa señalado en el artículo 101 numeral 6 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de Administración de Justicia, reglamentado con el Acuerdo PSAA11-8716 de 2011, para exigir que la justicia se administre oportuna y eficazmente y cuidar del normal desempeño de las labores de funcionarios y empleados de la Rama Judicial.

4.7. Defensoría del Pueblo49

1. En su intervención, la Defensoría del Pueblo comenzó por recordar que en el departamento del Putumayo perviven 15 pueblos indígenas (Siona, Murui, Kichwa, Awa, Korebaju, Embera Chami, Inga, Camëntsá, Kofán, Nasa, Yanacona, Pijaos y Pasto) para un total de 232 comunidades. De estos 15 pueblos, 13 padecen un inminente de riesgo de exterminio según los hallazgos de la Corte plasmados por el Auto 004 de 2009; situación que en la actualidad sigue siendo desoladora:

"En la actualidad, el impacto del conflicto armado por las causas de confrontaciones por el poder territorial realizados por los Grupos Armados Ilegales y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario del cual son sujetos pasivos los miembros de estas comunidades, mantienen un serio riesgo a los derechos la vida, la libertad e integridad, la autonomía alimentaria y la pervivencia de los pueblos indígenas; pues luego de transcurridos más de diez años de la política de restitución de derechos territoriales, no se ha logrado un avance significativo para la protección y formalización de la propiedad de las comunidades, así como la falta de cumplimiento de lo consagrado en el Decreto Ley 4633 de 2011."

1. En lo que respecta a los procesos de restitución, manifestó su preocupación por que en el departamento de Putumayo tan solo existan dos juzgados especializados. Y a la fecha, "de los 134 procesos étnicos, sólo 2 comunidades reportan sentencias de restitución de derechos

territoriales, esto obedece en gran parte a la carga laboral de los dos despachos ya mencionados. Por lo anterior, resulta necesario la creación de un tercer despacho en el Circuito Judicial de Puerto Asís, para así cumplir con el Principio del Acceso a la Justicia en el sector del Bajo Putumayo."50 Agregó que los dos únicos fallos que se han proferido "todavía no han sido cumplidos y genera a estas dos comunidades en un alto grado de vulnerabilidad."51

4.8. Procuraduría General de la Nación52

1. La Procuradora 11 Judicial II de Restitución de Tierras con sede en Mocoa presentó un complejo panorama de los procesos de restitución en la región, los cuales consideró no son satisfactorios por la excesiva carga de trabajo que da lugar a la mora judicial,53 sumado a la falta de colaboración de las demás entidades del Estado con responsabilidades. Sobre esto último, manifestó que "la institucionalidad no acude con la premura que estos casos requieren."54

1. De igual modo, reveló que existen falencias que se originan desde la etapa administrativa a cargo de la Unidad de Restitución de Tierra y que producen dificultades, por ejemplo, frente a la georreferenciación del territorio y los eventuales terceros; falencias que luego deben ser subsanadas en sede judicial:

"Estas complejidades tienen que ver con posibles falencias surtidas desde la etapa administrativa para la inscripción en el Registro de Tierras despojadas de los territorios colectivos, por la no precisa ubicación geográfica y determinación del área solicitada en restitución y también por la no identificación de terceros que pueden verse involucrados o con interés en el resultado del proceso. // Respecto de la primera situación los procesos que han sido presentados en años anteriores por la Unidad de Restitución de Tierras – Territorial Putumayo han sufrido retraso significativo precisamente porque no se ha georreferenciado a cabalidad el predio o territorio colectivo, falencia que conduce a que terceros que ocupan el predio tampoco hayan podido ser identificados y mucho menos vinculados a los procesos.

Los despachos judiciales que ahora tienen a su cargo estos procesos han retomado las riendas de los trámites judiciales, pero han tenido que subsanar algunas actuaciones que no estaban acordes con el debido proceso (cuyo origen precisamente radica en la no fundamentación de la demanda en los aspectos geográficos, de área y de terceros involucrados), para poder avanzar y lograr una decisión de fondo sin afectar los derechos de todos los sujetos procesales."55

1. Las falencias descritas -sostuvo- ponen en riesgo la supervivencia de los pueblos étnicos que, de por sí, ya enfrentan graves violaciones a sus derechos fundamentales. En efecto, "las comunidades étnicas (indígenas o afros) no tienen seguridad jurídica ni material de la tenencia de la tierra; las comunidades que han presentado solicitud de restitución de tierras en su gran mayoría no tienen constituido su territorio, muchas han iniciado el proceso administrativo ante la Agencia Nacional de Tierras desde hace años, pero no han contado con la respuesta esperada. Por ello hacen una tenencia de la tierra de manera ancestral pero con el grave riesgo que sean invadidos por colonos, por grupos armados al margen de la ley que se están reorganizando en el departamento del Putumayo, por la invasión para la implantación de cultivos ilícitos y por empresas privadas o del estado con intención de aprovecharse de los recursos naturales no renovables que hay al interior de sus territorios."56

1. A partir de lo expuesto, concluyó que "es necesario la creación de otro juzgado de restitución de tierras en este departamento para que los procesos fluyan, y no solo en referencia a los de restitución de derechos colectivos, también los de ruta individual que es la gran mayoría."57 De hecho, a 30 de junio de 2022, los dos despachos especializados de Mocoa contaban con 1.475 procesos en trámite y 847 procesos con fallo.

4.9. Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 200458

1. La magistrada presidenta de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004

precisó que no se han proferido medidas particulares para la protección del resguardo indígena Siona Buenavista. Lo anterior, por cuanto la competencia de la Sala Especial se limita a la verificación de la superación de las falencias estructurales identificadas en la política pública dispuesta para la prevención, protección, asistencia, atención y reparación de la población afectada por el desplazamiento.

1. De todos modos, recordó que mediante autos 004 y 005 de 2009, se analizó de forma general la situación que enfrentan los pueblos étnicamente diferenciados. Posteriormente, el Auto 266 de 2017 evaluó los avances, rezagos y retrocesos en la superación del ECI en relación con los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes. Concretamente, encontró que los riesgos y afectaciones identificados en los autos 004 y 005 de 2009 "no sólo persistían, sino que se agudizaron."59 En lo referente a los derechos territoriales, la Sala ha constatado que la respuesta estatal no superó las situaciones que fomentan la inseguridad tanto jurídica como material sobre los territorios de estos pueblos.

4.10. Intervenciones adicionales con ocasión del traslado de las pruebas

1. Resguardo indígena Zio Baín Buenavista. Dentro del término de traslado de las pruebas allegadas, los accionantes volvieron intervenir.60 Destacaron cómo el propio juzgado demandado admitió la demora en el trámite del proceso de restitución. También hicieron énfasis en que el emplazamiento a los terceros ya se surtió a través de las emisoras indígena radio Wayra y Latina Stereo SAS, y mediante el diario El Tiempo del 8 de abril de 2018; por lo que la etapa para presentar oposiciones ya se encuentra surtida y no se debe revivir.

1. Por otra parte, señalaron que no ha sido posible concertar con la Unidad Nacional de Protección el fortalecimiento de la guardia indígena para lograr la protección colectiva. Por último, aseguraron que existe una vulneración masiva, sistemática y generalizada de los derechos territoriales y del debido proceso, entre otros derechos fundamentales, de los pueblos indígenas; lo que amerita la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional.

1. Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa.61 El despacho demandado intervino nuevamente para señalar que las estadísticas presentadas por el Consejo Superior de la Judicatura “no reflejan de manera detallada y discriminada la información que posee este Despacho Judicial, en relación a las solicitudes de ruta individual y colectiva que son asignadas, así como los procesos que se encuentran en trámite de post fallo, pues no debe desconocerse que a pesar de que se profiere sentencia, los asuntos no son archivados, hasta tanto no se cumplan las ordenes impartidas en la misma y se garantice el uso, goce y disposición del predio restituido.”

1. Por otro lado, puso de presente que el 29 de junio de 2022 se realizó la “mesa de trabajo entre autoridades étnicas cuyos casos de derechos territoriales étnicos se encuentran en etapa judicial con los Juzgados de Restitución de Tierras del Circuito Judicial de Mocoa”, con la participación de los juzgados Primero y Segundo Especializados en Restitución de Tierras de Mocoa, el Consejo Seccional de la Judicatura de Nariño y la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Cali, la Unidad de Restitución de Tierras y las autoridades y representantes de las Comunidades Étnicas. Allí se habría discutido la posibilidad de crear un nuevo juzgado de restitución en la región, teniendo en cuenta que, sumado a la congestión ya existente, la Unidad de Restitución de Tierra tenía previsto para el año 2022 presentar más de 700 solicitudes de restitución para el departamento.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241.9 de la Carta Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional es competente para conocer los fallos de tutela de instancia, materia de revisión.

2. Análisis de procedibilidad: la acción de tutela como mecanismo de protección eficaz ante los escenarios de mora judicial

1. Antes de entrar a analizar cuestión alguna, la Sala Primera considera que, contrario a lo resuelto por los jueces instancia (en particular, el de primera instancia), el presente asunto no se enmarca en el escenario de tutela contra providencia judicial, pues así no se desprende de los hechos narrados en el escrito de tutela ni de las consideraciones y argumentos allí plasmados. Aunque la comunidad accionante cuestionó algunas actuaciones puntuales adoptadas por el Juzgado 1º Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa, lo cierto es que su reproche se orienta a cuestionar la mora en que estaría incurso el despacho accionado al no avanzar en el trámite e incumplir los términos que previó el Legislador para este tipo de procesos.

1. Ahora bien, esta Corporación ha explicado que el análisis de procedibilidad tiene algunos matices en los casos que surgen por la presunta mora judicial, así:

"Respecto con las reglas de procedibilidad formal de la acción de tutela por mora judicial, la jurisprudencia ha explicado que un ciudadano o ciudadana que denuncia que una autoridad judicial no ha actuado de manea diligente y en esa medida no ha cumplido los términos legales para proferir una decisión debe: (i) mostrar que, la parte o interviniente ha sido diligente. Frente al requisito de subsidiariedad se ha precisado que: (ii) no tiene la obligación de agotar ningún mecanismo judicial, tales como recursos, incidentes, peticiones, pues el mismo, solo entraría a aumentar la mora judicial y agudizar la tardanza en la respuesta. Por ello, la jurisprudencia ha señalado que el accionante se encuentra en situación de indefensión por carecer de mecanismo judicial. Frente al requisito de inmediatez se ha indicado que el accionante debe evidenciar que transcurrió "un plazo razonable entre la ocurrencia de la omisión que permite identificar una demora injustificada en la tramitación del proceso y la presentación de la acción de tutela". En todo caso, el juez debe verificar si la vulneración continúa en el tiempo, razón suficiente para que el mecanismo sea procedente para cuestionar eventos de mora judicial."62

1. Dicho lo anterior, la Sala Primera considera que la tutela del resguardo de Zio Baín

Buenavista satisface los requisitos de procedencia de la acción de tutela. En efecto, la comunidad accionante ha obrado con diligencia a lo largo del proceso de restitución, atendiendo de manera oportuna los requerimientos que le ha formulado el Juzgado 1º Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa, aportando la información que está en su poder e incluso formulando solicitudes para impulsar el proceso.

1. El accionante podía interponer la tutela (legitimación por activa). La Constitución Política estableció, en el artículo 86, la acción de tutela como un mecanismo especial e informal para que toda persona pueda reclamar ante los jueces, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección de sus derechos fundamentales. En este caso concreto, es claro que la Comisión Colombiana de Juristas está facultada para interponer la acción de tutela en nombre del resguardo Zio Baín Buenavista, según el poder de representación que expresamente incluyó entre las facultades del apoderado, la capacidad de interponer acciones de tutela para lograr "la garantía material de nuestro derecho al territorio."63

1. La tutela se podía interponer contra la entidad accionada (legitimación por pasiva). El escrito de amparo se dirige contra el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa (Putumayo), el cual tiene a su cargo el proceso de restitución que inició la comunidad bajo el radicado 86001-31-21-001-2017-00364-00. En este sentido, y más allá de que pueda haber otras entidades cuya actuaciones u omisiones impacten en la resolución de este asunto -como se explicará más adelante-, es evidente que se satisface el requisito de legitimación por pasiva por cuanto que el principal reproche de la comunidad indígena radica en la aparente mora del operador judicial para fallar su demanda de restitución dentro de los términos legales.

1. Inmediatez. La acción de tutela fue presentada en un término razonable en un escenario en el que la afectación de los derechos persiste en el tiempo. En efecto, el proceso judicial de restitución permanece en la etapa inicial de medidas cautelares y notificación a terceros; y eso es precisamente lo que se cuestiona a través de esta tutela. Además, la acción de tutela

se radicó (el 13 de octubre de 2021) a pocos días de que la autoridad accionada profiriera el Auto 432 del 05 de octubre 2021 –que, a juicio de los representantes del resguardo Zio Baín, ha dilatado aún más el proceso judicial en curso–, lo cual demuestra la plena acreditación de dicho presupuesto.

1. Subsidiariedad. Esta Corporación ha considerado que en los casos de mora judicial el accionante "no tiene la obligación de agotar ningún mecanismo judicial, tales como recursos, incidentes, peticiones, pues el mismo, solo entraría a aumentar la mora judicial y agudizar la tardanza en la respuesta. Por ello, la jurisprudencia ha señalado que el accionante se encuentra en situación de indefensión por carecer de mecanismo judicial."64 Dadas las particularidades de este caso concreto, la Sala destaca que aunque la comunidad Zio Baín Buenavista ha actuado con diligencia para que el proceso avance, respondiendo oportunamente a las solicitudes que le han formulado y requiriendo al juez, en varias oportunidades, para que culmine las notificaciones y abra el proceso a su etapa probatoria, no cuenta con un mecanismo eficaz para impulsar el proceso, más allá de formular solicitudes. Además, de continuar presentando recursos contra las decisiones judiciales que considera incorrectas, se terminaría agudizando el escenario de tardanza que precisamente cuestionan.

1. En suma, la Sala considera que la acción de tutela es procedente para analizar la vulneración de los derechos fundamentales invocados por la comunidad Zio Baín ante lo que consideran es un caso de mora judicial. Es importante también reiterar que la procedibilidad de las tutelas promovidas por pueblos étnicos y, en general, sujetos de especial protección constitucional debe examinarse con flexibilidad. Tal flexibilidad se justifica en la necesidad de derribar los obstáculos que han impedido que estas poblaciones accedan eficazmente a los mecanismos judiciales de protección.65

3. Presentación del caso y formulación del problema jurídico

1. En esta ocasión, la Sala Primera revisa la acción de tutela interpuesta por la comunidad Buenavista, perteneciente al pueblo Zio Baín la cual -según ha señalado la Corte Constitucional- integra la lista de los pueblos indígenas en inminente riesgo de exterminio físico y cultural. Su solicitud de amparo cuestiona lo que consideran ha sido una mora desproporcionada e injustificada para resolver su solicitud de restitución de tierras, cuya demanda fue admitida el 28 de febrero de 2018, pero para el momento de la presentación de la tutela, esto es el 13 de octubre de 2021, el proceso ni siquiera había entrado a la etapa probatoria, tornando así ilusorio el derecho a la restitución del territorio colectivo y aumentando su riesgo de supervivencia como pueblo.

1. Dentro del trámite de instancia, los jueces de tutela negaron el amparo al considerar que si bien los términos legales se habían superado ampliamente (según el artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, las demandas de restitución se deben resolver en cuatro meses), el Juzgado 1º Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa había obrado de forma diligente, en las medida de las posibilidades que permiten la alta congestión judicial y los incidentes que surgieron dentro del proceso.

1. En sede de revisión, la Sala Primera tuvo conocimiento de que la situación de la comunidad sigue siendo angustiante debido a los riesgos de un conflicto armado que aún no se supera completamente y al irrespeto hacia las autoridades tradicionales por parte de actores tantos legales como ilegales que estarían aprovechando el escenario de indefinición jurídica e inseguridad para usufructuar -de manera inconsulta- el territorio. Por su parte, el proceso judicial de restitución continúa en una etapa inicial de medidas cautelares y vinculaciones, sin que se haya dado aún tránsito hacia la fase probatoria.

1. Además, a partir de los informes rendidos por varias entidades se observa que los procesos de restitución de tierras, en general, enfrentan múltiples desafíos tanto procesales como extraprocesales que dificultan su resolución; especialmente tratándose de solicitudes en favor de pueblos étnicamente diferenciados. Tales obstáculos pueden llegar a superar las

facultades de los jueces de restitución, por cuanto involucran amenazas de seguridad en los territorios, deficiencias en la información oficial y baja colaboración de las múltiples agencias del Estado involucradas.

1. A la luz de lo expuesto, la Sala Primera observa que la situación que atraviesa el resguardo Zio Baín Buenavista es compleja (marcada por diversidad de actores y criterios de riesgo involucrados, así como múltiples derechos amenazados) y sumamente grave, al punto que compromete su existencia misma como pueblo indígena.66 Dada la magnitud de esta situación, y sin desconocer el contexto en que se enmarca, es importante delimitar el alcance de este pronunciamiento. Para ello, la Sala encuentra que la tutela de la referencia se concentra en la presunta mora en que estaría incurso el Juzgado 1º Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa. Desde esta perspectiva le corresponde a la Sala estudiar los derechos fundamentales invocados por la comunidad accionante (al territorio, al debido proceso, al gobierno propio y a la vida digna) a partir de la actuación judicial cuya mora se reprocha. En tal sentido, le corresponde a la Sala Primera estudiar el siguiente problema jurídico:

¿Vulneró el juez especializado en restitución de tierras los derechos al territorio, al debido proceso, al gobierno propio y a la vida digna de una comunidad indígena al no haber culminado el proceso de justicia transicional tras más de cuatro años, pese a que el término legal para ello es de cuatro meses; bajo el argumento de que la notificación e integración del contradictorio se ha tornado compleja dadas las particularidades del caso concreto, sumado a que la labor jurisdiccional se ha visto obstaculizada por la elevada carga laboral, la pandemia por covid-19 y la falta de colaboración de otras entidades estatales?

1. Para resolver esto, la Sala Primera abordará los siguientes temas: (i) la dimensión constitucional del derecho fundamental a la restitución de tierras; (ii) el proceso de restitución de tierras como un trámite sumario pero con sujeción al debido proceso de los terceros y con proyección hacia una solución duradera; (iii) el derecho fundamental al debido proceso sin dilaciones injustificadas y dentro de los plazos razonables. Por último, (iv) resolverá el caso concreto.

4. Dimensión constitucional del derecho a la restitución de tierras

1. Recientemente la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (la Comisión de la Verdad) develó al país sus hallazgos sobre la tragedia del conflicto armado interno. Un desgarrador recuento sobre un conflicto que no termina de acabarse y que conlleva "una afectación directa al menos para el 20% de la población colombiana que resultó víctima, lo que muestra un impacto masivo con consecuencias a largo plazo."67 Décadas de crueldad "han llevado a una naturalización de la violencia que penetra en la vida cotidiana" y de una sociedad "saturada con la exposición al horror, y esto ha llevado a una parálisis emocional o a un filtro frente a la percepción de la cruel realidad que predispone a no mirarla de frente, sino a mirar hacia otro lado."68

1. La parálisis emocional ante los horrores del conflicto es un riesgo al que estamos expuestos todas las colombianas y colombianos; y que también puede permear en el desempeño de las instituciones. Es más, por momentos parece incluso que como sociedad nos hemos acostumbrado a convivir con un estado de cosas inconstitucional desencadenado por el conflicto armado y que no logra superarse completamente tras casi dos décadas desde su declaratoria por parte de la Corte Constitucional en el año 2004.69

1. Entender las causas de la violencia, recordar a las víctimas, comprender su sufrimiento y reconstruir el tejido social ha de convertirse en el propósito común para superar de una vez por todas las espirales de violencia que periódicamente resurgen en nuestro territorio. Desde la perspectiva del juez constitucional, en particular, superar la parálisis emocional del conflicto implica reconocer el alcance de las violaciones en términos de derechos fundamentales para así aproximarse a la magnitud del sufrimiento humano y de los entornos naturales, en búsqueda de una reparación verdaderamente transformadora.

1. La población civil ha sido sin duda la más afectada, en un porcentaje cercano al 90% del total de víctimas, por estar en medio del conflicto y porque las violaciones de derechos

humanos e infracciones al derecho internacional humanitario estuvieron dirigidas sobre todo contra ella.70 El desplazamiento forzado, a su vez, fue uno de los crímenes más extendidos que impactó alrededor de 8 millones de colombianas y colombianos. De ahí que los efectos colectivos y sociales del desplazamiento sean masivos y duraderos.71

1. Aunque no existe información concluyente sobre el número de hectáreas despojadas con ocasión del desplazamiento forzado, sí es posible "hallar un consenso académico e incluso institucional acerca de la existencia de una relación entre el acceso a la tierra y el conflicto armado interno."72 La tierra, los territorios y sus recursos se volvieron un codiciado botín de guerra en el que confluyeron distintos actores y prácticas violentas que dieron lugar a un complejo entramado criminal. Según explicó la Comisión de la Verdad:

"El despojo está en la mayoría de los casos ligado al desplazamiento forzado. El despojo de tierras y territorios es un crimen que con fines económicos y militares motiva otras graves violaciones de los derechos humanos. La tierra, territorios y recursos naturales son un botín de guerra para entramados compuestos por diversos actores armados legales e ilegales. Estos han expulsado a las comunidades rurales de sus territorios, mediante el uso de mecanismos violentos, políticos, administrativos y judiciales para facilitar el proceso de acumulación de tierra en pocas manos, agravando la desigualdad y la problemática agraria.

[…]

El despojo es una empresa criminal mediante la cual fueron arrebatadas propiedades y territorios a personas y comunidades durante el conflicto armado, y posibilitó o condujo a su apropiación por parte de terceros que se beneficiaron de la violencia y el sufrimiento causado a las víctimas. El despojo de tierras y territorios junto a la usurpación ilegítima de bienes comunes, estuvo mediado por la participación, en diferentes niveles, de grupos armados ilegales, políticos, servidores públicos civiles, élites locales económicas y empresariales, además de narcotraficantes. Estos consolidaron un complejo de alianzas con el propósito común de controlar la tierra en distintas regiones estratégicas en lo económico o lo militar. También se llevó a cabo para asegurar y robustecer actividades empresariales en zonas de conflicto armado; controlar las economías ilícitas; concentrar y acumular la tierra en manos

de pocos propietarios mediante el uso de mecanismos violentos, políticos, administrativos y judiciales y así para acrecentar sus capitales. Este entramado de alianzas para el despojo produjo una contrarreforma agraria impulsada por graves y sistemáticas violaciones de derechos humanos.

[…]

La Encuesta Nacional de Víctimas de la Contraloría de 2013 muestra que más de 537.503 familias de civiles que han sido despojadas de sus tierras o las han tenido que abandonar a la fuerza entre 1985 y 2013 y, según la misma fuente, más de ocho millones de hectáreas despojadas o abandonadas entre 1995 y 2004, equivalentes al tamaño de países como Austria o a 50 veces la superficie de Bogotá. Estos datos permiten evidenciar el carácter generalizado de esta violación. Casi la totalidad de las víctimas queda condenada a sobrevivir en condiciones de desarraigo y pobreza, además de la pérdida de vínculos e identidad que supone para la población campesina y étnica, y la base material de su sustento."73

1. El proceso transicional de restitución va más allá del derecho de propiedad.74 La acción de restitución, "además del restablecimiento de condiciones materiales para la existencia digna de la persona, incide en una amplia gama de intereses, que tienen que ver con la comprensión individual del sentido de la existencia y con el concepto de sociedad construido colectivamente. Así las cosas, los jueces [de restitución de tierras] no se ocupan únicamente de asuntos de tierras; dentro de una visión de interdependencia e integralidad de los derechos de las víctimas, les corresponde contribuir a la paz y a la equidad social y propiciar la democratización del acceso a la tierra, elementos cardinales del orden constitucional de 1991."75

1. A lo anterior debe añadirse la especial relación que tienen los pueblos étnicos con su territorio, lo que exige una protección constitucional reforzada. En efecto, conforme a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,76 que la Corte Constitucional comparte,77 en relación con los pueblos indígenas debe superarse el concepto

físico de propiedad del derecho civil clásico en tanto que la visión cultural de posesión y ocupación de tierras no se corresponde con el concepto occidental de propiedad privada, pues tiene una significación colectiva y cultural más amplia, que merece ser salvaguardada, de conformidad con el artículo 21 de la Convención Americana.78 Para los pueblos indígenas "la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras."79

1. De modo que, para entender realmente el fenómeno del despojo contra los pueblos étnicos, hace falta recordar el "profundo lazo cultural, inmaterial y espiritual que la comunidad mantiene con su territorio."80 La pérdida del territorio acarrea una violación transversal de derechos fundamentales que puede llegar a comprometer la existencia misma del pueblo. Así lo constató la Sala Especial de Seguimiento, por ejemplo, frente al pueblo Siona al observar el entrelazamiento de prácticas legales e ilegales para hacerse con su territorio81 por lo que "hoy en día los Siona están en alto riesgo de desaparición."82

1. Es con este trasfondo que surgió la Ley 1448 de 2011 que plasma el compromiso del Estado por establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas del conflicto armado que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición.83

1. A través de varios pronunciamientos, la Sala Plena ha tenido la oportunidad de analizar distintas disposiciones de la Ley 1448 de 2011, a partir de las cuales ha avanzado en la dimensión constitucional de esta ley. Desde esta perspectiva, ha explicado que la restitución de tierras constituye un mecanismo que satisface en mayor medida el derecho a la reparación integral. Asimismo, la restitución es un derecho fundamental íntimamente relacionado con los derechos de las víctimas a la justicia y a la verdad,84 y que, por su propia naturaleza, es de aplicación inmediata.85

1. El derecho fundamental a la restitución de la tierra no se agota entonces con la recuperación material y jurídica del territorio sino que apunta hacia un objetivo más integral: "una política dirigida a favorecer la recomposición del tejido social y la construcción de una paz sostenible, especialmente, en los territorios golpeados por la violencia."88 De forma expresa, el Legislador dispuso que las víctimas tienen derecho a una reparación "diferenciada, transformadora y efectiva",89 lo cual adquiere especial significado para los pueblos étnicos frente a quienes la reparación "no se limita al resarcimiento del daño material y espiritual, o al restablecimiento de la situación anterior al hecho victimizante, sino que también se verá complementada por acciones que contribuyan a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes."90

1. Tal objetivo explica las complejidades que pueden derivar de los procesos de restitución de tierras al momento de encarar las realidades del despojo e intentar resolver conflictos sociales más profundos, dinámicas de violencia arraigadas en los territorios, así como también el deseo profundo de alcanzar acuerdos que permitan una paz duradera. Así lo expuso la Sala Plena:

"[Los jueces de restitución de tierras no deben] perder de vista la manera en que sus decisiones inciden en los derechos de acceso progresivo a la tierra por los trabajadores agrarios, las implicaciones ambientales y sociales de sus fallos, las posibles tensiones que surjan con los pueblos originarios y las comunidades negras (preservando a toda costa los derechos sobre sus territorios), y la ambición de que la justicia transicional propicie arreglos estables y no sea el germen de nuevos conflictos."91

1. A la luz de lo expuesto, la ejecución de las medidas de reparación en el caso de los pueblos étnicos "no puede depender jamás de la buena voluntad de una entidad o de un

funcionario, puesto que no se trata de un acto de caridad, sino del cumplimiento de un conjunto de obligaciones consagradas en el derecho nacional e internacional a favor de un conjunto de sujetos de especial protección por su doble condición de desplazados e indígenas."92

1. En suma, la restitución de tierras es un derecho fundamental de las víctimas del conflicto armado que responde a décadas de violencia y despojo en los territorios. Dentro del marco de la justicia transicional, la restitución constituye un deber del Estado que "propende por el restablecimiento pleno de la víctima y la devolución a su situación anterior a la violación en términos de garantía de derechos; pero también por la garantía de no repetición en cuanto se trasformen las causas estructurales que dieron origen al despojo, usurpación o abandono de los bienes";93 lo que en el caso de los pueblos étnicos exige armonizar el actuar del Estado con la identidad, usos y prácticas de las comunidades vulneradas, en aras de restablecer el equilibrio que la violencia arrebató, sin que ello dé pie a una nueva violación de su identidad.94

5. El proceso de restitución de tierras: la apuesta del Legislador por un trámite sumario, pero con respeto al debido proceso de los terceros y con proyección hacia una solución duradera

1. La Ley 1448 de 2011 dispuso un modelo mixto para el proceso de restitución de tierras. La primera etapa, de naturaleza administrativa, está a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (en adelante, Unidad de Restitución de Tierras), adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. La segunda, de carácter judicial, fue encargada a los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras.

1. Este modelo mixto busca combinar la eficiencia de la rama Ejecutiva y la protección a los derechos por parte de la rama Judicial. De un lado, se espera que la gerencia de la Unidad de Restitución de Tierras se refleje en aspectos como la gradualidad en el trámite de casos, las posibilidades de priorización, el establecimiento de filtros para la selección de las

reclamaciones o la recopilación de grandes cantidades de información en un momento previo a la etapa judicial. De otro lado, la intervención de los jueces de restitución brinda garantías, tales como la independencia frente a presiones del ejecutivo u otros poderes y, en general, la administración de justicia acorde con los derechos procesales de las víctimas y de los demás intervinientes del proceso.95

1. El presente acápite describe de manera general las principales etapas del proceso de restitución de tierras96 y, debido a las particularidades de este expediente, hará énfasis en la fase judicial y aquellas normas específicas para los grupos étnicos.97

1. La etapa administrativa inicia con la solicitud que presentan los propietarios, poseedores, ocupantes de predios, o los explotadores de baldíos ante la Unidad de Restitución de Tierras para que inscriba los predios objeto de la solicitud en el registro. Hecha esta petición, la Unidad informa del trámite de inscripción a quien o a quienes figuren oficialmente como propietarios, poseedores u ocupantes del predio que se quiere registrar, con la finalidad de permitirle acreditar su relación jurídica con éste y su buena fe exenta de culpa.

1. Luego, la Unidad de Restitución de Tierras cuenta con sesenta días para decidir si incluye el predio en el Registro de Tierras. Si el bien es inscrito, las víctimas o su apoderado pueden dirigirse ante los jueces especializados en restitución y formular la correspondiente solicitud. La demanda también puede ser elevada por la Unidad de Restitución, en representación de la víctima.

1. Etapa judicial. Cumplido el requisito de procedibilidad (esto es, la inscripción en el registro de tierras despojadas o abandonadas99), se da inicio a la etapa judicial a cargo de los jueces especializados en restitución de tierras;100 el cual es un trámite de “carácter extraordinario

y de naturaleza excepcional, toda vez que se trata de un procedimiento inscrito en el ámbito de la justicia transicional" regido por sus propias normas.101 Frente a las comunidades indígenas existe una normatividad particular dispuesta en el Decreto 4633 de 2011, "por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas", las cuales pueden ser completadas mediante algunas disposiciones generales de la Ley 1448 de 2011.102

1. En principio, desde que se admite la solicitud de restitución, el proceso judicial -que es de única instancia- debería tomar máximo cuatro meses hasta que se profiera el fallo.103 La tabla que obra en el Anexo resume los principales hitos dentro del proceso de restitución de territorios étnicos.

1. La brevedad de este trámite judicial es uno de sus rasgos definitorios, al punto que en Sentencia C-099 de 2013104 la Sala Plena de esta Corporación estudió una demanda contra la Ley 1448 de 2011 debido a que los procesos de restitución son de única instancia. Al respecto, la Corte declaró la exequibilidad de las disposiciones acusadas dado que la brevedad había sido debidamente sustentada por el Legislador "como una medida necesaria para proteger a las víctimas del empleo de artimañas jurídicas y del abuso del derecho para perpetuar el despojo jurídico de los predios.105 Tal finalidad es legítima e importante y tiene en cuenta los derechos de las víctimas. Uno de los factores de riesgo de los procesos de restitución de bienes, resaltados a lo largo del debate legislativo, tanto para las víctimas del despojo como para la efectividad de la restitución misma, fue la utilización abusiva de los procedimientos judiciales con el fin de dilatarlos y ejercer las presiones necesarias para que la víctima desistiera." Además, no obstante su brevedad, "el legislador dio garantías suficientes para que quienes tengan interés puedan intervenir en el proceso, solicitar pruebas y controvertir las que hayan sido presentadas." Y pese a ser de única instancia, existen recursos como el de revisión,106 que permite cuestionar las decisiones adoptadas si aparecen pruebas que evidencien que hubo fraude; o la consulta, para controvertir la decisión judicial que niega la restitución.107

1. Admisión y notificación a terceros. En los términos del artículo 161 del Decreto Ley 4633 de 2011, el auto admisorio debe contener, entre otros, el emplazamiento de todos los que se crean con derecho de intervenir en el proceso. Esto, con el fin de que las personas indeterminadas que deseen valer sus derechos legítimos o se consideren afectados por la solicitud de restitución comparezcan al trámite. Además, deben notificarse de forma personal a los sujetos determinadas, esto es, quienes hayan sido individualizados en la caracterización que elabora la Unidad de Restitución de Tierras, o figuren como titulares inscritos de derechos reales en el certificado de tradición y libertad de la matrícula inmobiliaria donde esté ubicado el predio.108 De este modo, se satisfacen las garantías procesales tanto de terceros determinados como indeterminados con interés en el proceso.

1. Ahora bien, una vez surtidas las notificaciones, las oposiciones se deberán presentar ante el juez dentro de los quince días siguientes, "bajo el entendido que el término para las oposiciones se empezará a contar a partir de la notificación de la admisión de la solicitud."109 Al escrito de oposición se acompañarán los documentos que se quieran hacer valer como prueba de la calidad de despojado del respectivo predio, de la buena fe exenta de culpa, del justo título del derecho y las demás pruebas que pretenda hacer valer el opositor en el proceso, referentes al valor del derecho, o la tacha de la calidad de despojado de la persona o grupo en cuyo favor se presentó la solicitud de restitución o formalización.110 Le corresponde luego al juez de restitución valorar de forma preliminar los argumentos de los opositores y admitir aquellos que sean pertinentes.111

1. Esta etapa de reconocimiento a los terceros interesados en el proceso es crucial. Como ya se mencionó, el propósito de la justicia transicional es propiciar arreglos estables que no se conviertan luego en el germen de nuevos conflictos; y para ello resulta indispensable -entre otros- reconocer y resolver los distintos intereses encontrados en torno a un mismo territorio. Precisamente, uno de los principios que orienta la política pública de restitución es que las medidas adoptadas "respet[en] los derechos de terceros ocupantes de buena fe quienes, de ser necesario, podrán acceder a medidas compensatorias."112 Además, en el marco de la

justicia transicional, el derecho a la restitución está interconectado con el derecho a la verdad, lo que supone la participación de la víctima y demás interesados en la construcción de la historia que explica el despojo y sus consecuencias.113

1. En este punto es preciso también recordar que en la Sentencia C-330 de 2016 la Corte condicionó la expresión "exenta de culpa" contenida en los artículos 88, 91, 98 y 105 de la Ley 1448 de 2011, en el entendido de que "es un estándar que debe ser interpretado por los jueces de forma diferencial, frente a los segundos ocupantes, que demuestren condiciones de vulnerabilidad, y no hayan tenido relación directa o indirecta con el despojo, de acuerdo con lo establecido en la parte motiva de esta providencia." Lo anterior en tanto que es posible identificar dos grupos de personas: los segundos ocupantes que se encuentran en situación ordinaria y tuvieron que ver o se aprovecharon del despojo; y los segundos ocupantes que enfrentan alguna condición de vulnerabilidad y no tuvieron ninguna relación, ni tomaron provecho del despojo.

1. De modo que el inicio de un proceso de restitución de tierras puede desencadenar la reacción de distintos tipos de opositores,114 incluyendo sujetos vulnerables que podrían estar en condiciones similares de marginalidad a los reclamantes; o incluso suscitar conflictos interétnicos entre distintas comunidades.115 De ahí la importancia de notificar correctamente a los terceros determinados e indeterminados, para que sus reclamos u oposiciones puedan ser debidamente resueltos. De lo contrario, es posible que surjan posteriormente nulidades o la necesidad de retrotraer el proceso judicial.116

1. En Sentencia T-034 de 2017, por ejemplo, la Sala Quinta de Revisión estudió la tutela interpuesta por uno grupo de reclamantes contra la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Antioquia, luego de que dicha corporación devolviera el expediente al Juzgado 1º Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Santa Marta, absteniéndose de pronunciarse de fondo sobre el asunto y postergando -injustificadamente según los accionantes- el proceso de restitución. Al revisar el caso, la Sala

negó el amparo al establecer que a más de 20 opositores no se les corrió traslado de la demanda ni fueron notificados de la admisión de la solicitud, por lo que "la devolución era indispensable para garantizar la protección del derecho fundamental al debido proceso de todas las partes del proceso y materializar su participación efectiva con la notificación de la admisión de la solicitud y el traslado de la misma [...]. Además, la participación adecuada de todas las partes procesales asegura la efectividad del derecho a la verdad de las víctimas y asegura que en caso de que se haga efectiva la restitución, ésta no pueda ser objetada posteriormente por algún vicio procesal."117

1. Etapa probatoria. Surtidas las notificaciones y el traslado, se da inicio al término probatorio de treinta días, dentro del cual los operadores judiciales deben actuar en protección de los derechos de las víctimas, en favor de quienes opera una inversión de la carga de la prueba.118 Los principales dispositivos previstos en esta etapa a favor de las víctimas son los siguientes:

"(a) Basta con la acreditación de prueba sumaria de la propiedad, posesión u ocupación y el reconocimiento como desplazado o la prueba sumaria del despojo para que se traslade la carga de la prueba a quienes pretendan oponerse a la pretensión de la víctima en el proceso de restitución;

(b) Además de las víctimas, las autoridades concernidas en el proceso de restitución también deben asumir un rol activo y comprometido, encaminado a determinar la ocurrencia del daño sufrido. Esto supone que los y las funcionarias deben obrar al mismo tiempo con celeridad y flexibilidad razonable frente al recaudo, la aceptación y valoración de las pruebas a favor de la víctima.

(c) Quienes administran justicia en los procesos de restitución deben contribuir a evitar la duplicidad en la práctica de pruebas y las dilaciones innecesarias en el proceso, ocasionada en la práctica de pruebas impertinentes e inconducentes (artículo 89)."119

1. Cuando la solicitud sea presentada por la Unidad de Restitución de Tierras, y no concurran opositores, el juez puede dictar sentencia con base en el acervo probatorio allegado con la solicitud.120 Recordemos que en la etapa administrativa, le corresponde a la Unidad de Restitución de Tierras "actuar de manera diligente y aportar al Juez de Restitución el material probatorio requerido, para que este cuente con los elementos suficientes [incluyendo] una caracterización de los segundos ocupantes, antes de que se profiera la sentencia, pues este insumo es esencial para la determinación de las medidas de atención que deben garantizarse."121

1. Pero también ha explicado esta Corporación que "el juez [de restitución de tierras] no cumple una función notarial o de registro, ni es un convidado de piedra que debe atenerse únicamente a lo probado por la Unidad [de Restitución de tierras]."122 Es completamente válido -y necesario en algunos casos- que el juez especializado de restitución, dentro de su autonomía, decrete las pruebas que estime pertinentes para ahondar en el esclarecimiento del caso, los actores involucrados y los derechos en cuestión.

1. Decisión. Una vez terminado el período probatorio, dentro de los veinte días siguientes, el juez citará por una sola vez, a las partes para que presenten en audiencia sus alegatos finales.123 Y conforme a las actuaciones surtidas en el expediente y las pruebas aportadas por las partes o recaudadas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas o por el Juez o Tribunal de Restitución cuando fuere del caso, la sentencia se pronunciará de manera definitiva sobre cada una de las pretensiones, las excepciones de los opositores y las solicitudes de los terceros en un plazo no mayor a treinta días hábiles contados a partir de la audiencia de alegatos.

1. Las potestades conferidas por el Legislador a los jueces y magistrados de restitución de tierras se hacen particularmente visibles en este punto, y resultan en cierto modo atípicas.

En contextos de estabilidad social, el derecho supone la existencia tanto de un orden social justo como de sujetos que deciden libremente (la autonomía privada de la voluntad). Por el contrario, en contextos de violencia, ni el orden es justo ni los sujetos deciden libremente.124 En otras palabras, "los jueces y juezas transicionales de restitución tienen facultades atípicas porque es necesario contar con instrumentos jurídicos específicos que faciliten la devolución de tierras a las víctimas y que contribuyan a lograr los objetivos de la justicia transicional."125

1. A diferencia de los jueces civiles ordinarios, las autoridades que integran la Jurisdicción Especializada en Restitución de Tierras han sido revestidos con amplias competencias para materializar los derechos a la verdad, la justicia, la reparación integral y la garantía de no repetición. Ello, incluye, por ejemplo, (i) la posibilidad de ordenar constituir, sanear o ampliar resguardos indígenas cuando así proceda, (ii) las compensaciones a terceros; (iii) la nulidad absoluta de las decisiones judiciales que por los efectos de su sentencia, pierdan validez jurídica; (iv) la declaratoria de nulidad de los actos administrativos que permitieron la realización de obras, proyectos, actividades que generen afectaciones territoriales, o que no hayan tenido consulta previa; (v) la suspensión de obras, proyectos o actividades ilegales o que no hayan tenido consulta previa; y, en general (vi) las demás órdenes que sean necesarias para garantizar la efectividad de la restitución jurídica y material del territorio, la estabilidad en el ejercicio y goce efectivo de los derechos de las víctimas.126

1. Seguimiento. Es importante mencionar que a diferencia de lo que ocurre en otras jurisdicciones, donde el trámite concluye con la ejecutoria de la última decisión adoptada, ello no es así en el proceso de restitución de tierras,127 pues el parágrafo 1º del artículo 91 de la Ley 1448 de 2011 prevé que "el Juez o Magistrado mantendrá la competencia para garantizar el goce efectivo de los derechos del reivindicado en el proceso, prosiguiéndose dentro del mismo expediente las medidas de ejecución de la sentencia", lo que significa que el trámite sólo acaba cuando efectivamente han sido cumplidas las órdenes de protección y restitución contenidas en la sentencia.

1. Aunque el énfasis suele ponerse en las etapas administrativa y judicial, lo cierto es que la restitución transformadora no culmina “sino que empieza con la sentencia.”128 En efecto, son miles las órdenes que han proferido los jueces especializados para lograr que “[l]a restitución de la tierra en la justicia transicional [sea] un elemento impulsor de la paz.”129 Propósito que se desdibuja cuando las órdenes no se proyectan eficazmente en la realidad.

6. El derecho fundamental al debido proceso sin dilaciones injustificadas y dentro de los plazos razonables130

1. En el ámbito del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, el derecho a un plazo razonable en la decisión de los procesos judiciales deriva de lo previsto en los artículos 7.5 y 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos. La primera de estas disposiciones atañe específicamente al derecho a la libertad personal mientras que la segunda cobija de forma más general las garantías judiciales del debido proceso.

1. Por su parte, dentro de la Constitución Política de 1991, la solución de los procesos judiciales en los términos establecidos por la ley es una garantía de quien acude al sistema judicial. Así lo ha reiterado la Corte Constitucional a partir de una interpretación sistemática de los derechos fundamentales al debido proceso (Art. 29 de la CP) y de acceso a la administración de justicia (Art. 229 de la CP), en virtud de los cuales toda persona tiene derecho “(i) a poner en funcionamiento el aparato judicial; (ii) a obtener una respuesta oportuna frente a las pretensiones que se hayan formulado; y (iii) a que no se incurran en omisiones o dilaciones injustificadas en las actuaciones judiciales.”131

1. Siguiendo esta orientación, la Ley 270 de 1996 –Estatutaria de la Administración de Justicia– consagró una serie de principios que rigen la administración de justicia, entre ellos la celeridad (Art. 4) la eficiencia (Art. 7) y el respeto por los derechos de quienes intervienen en el proceso (Art. 9). De todos modos, al revisar esta norma la Corte Constitucional recordó que

el cumplimiento de los términos no es el fin último de la actividad judicial pues el juez no puede circunscribirse únicamente a la observancia de plazos, dejando de lado el deber esencial de administrar justicia en forma independiente, autónoma e imparcial y enfocada a la materialización de orden justo.132 De modo que "contradice los postulados de la Constitución aquel juez que simplemente se limita a cumplir en forma oportuna con los términos procesales, pero que deja a un lado el interés y la dedicación por exponer los razonamientos de su decisión en forma clara y profunda."133

1. Es así que la actividad judicial supone un esfuerzo continuo por alcanzar un balance entre el cumplimiento estricto de los términos procesales y la consecución de los elevados fines de la justicia, entendida esta como una función pública determinante para la vigencia misma del Estado.134 En últimas, le corresponde al sector justicia materializar la función pacificadora del derecho y encauzar institucionalmente los conflictos que surgen en la sociedad.135 Pero si el tiempo de respuesta para llegar a una decisión se torna desproporcionado, se erosiona irremediablemente la confianza ciudadana en el sistema de justicia y se pierde su razón de ser. Así lo ha advertido la Sala Plena:

"[L]a Corte ha reconocido que la congestión judicial es un fenómeno que afecta la legitimidad y la eficacia de la administración de justicia, perjudicando desde las Altas Cortes hasta los jueces de instancia, y en esa medida, implica el desconocimiento de un amplio repertorio de derechos fundamentales de los ciudadanos y las ciudadanas. El mismo tiene consecuencias negativas gravísimas en la conflictividad social, y en la solución democrática y pacífica de las tensiones propias de cualquier sociedad contemporánea."136

1. Ante este escenario, la jurisprudencia ha venido diferenciando la mora que obedece al simple capricho, arbitrariedad o descuido del operador judicial, de aquella otra que se enmarca en contextos insalvables, como la congestión crónica, que impiden tomar una decisión oportuna. Corresponde entonces al juez constitucional determinar si se trata de un caso de mora judicial justificada o injustificada, teniendo en consideración que son hipótesis que surgen por distintas causas y tienen diferentes implicaciones. A partir de lo anterior, este Tribunal ha reiterado que "no toda mora judicial implica la vulneración de los derechos

fundamentales de una persona, pues el juez de tutela debe verificar si se incurre en un desconocimiento de plazo razonable y la inexistencia de un motivo válido que lo justifique.”137

1. En esa medida, aun cuando se superen los términos procesales para que el juez adopte una determinación, no necesariamente se configura una violación a los derechos al debido proceso y el acceso a la administración de justicia cuando existe un motivo válido que explica la tardanza, es decir, cuando se trata de una mora judicial justificada. Para ello, hay que analizar si el incumplimiento del término procesal (i) es producto de la complejidad del asunto y dentro del proceso se demuestra la diligencia razonable del operador judicial, (ii) se constata que efectivamente existen problemas estructurales en la administración de justicia que generan un exceso de carga laboral o de congestión judicial, o (iii) se acreditan otras circunstancias imprevisibles o ineludibles que impiden la resolución de la controversia en el plazo previsto en la ley.138

1. Por otro lado, existe mora judicial injustificada en aquellos casos en los que se demuestra que el juez no ha sido diligente y que su comportamiento es el resultado de una omisión en el cumplimiento de sus funciones. En ese sentido, la dilación injustificada que viola los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia se configura cuando está demostrado que (i) se presenta un incumplimiento de los plazos señalados en la ley para adelantar alguna actuación judicial; (ii) no existe un motivo razonable que justifique dicha demora, como lo es la congestión judicial o el volumen de trabajo; y (iii) la tardanza es imputable a la omisión en el cumplimiento de las funciones por parte de la autoridad judicial.139

1. Así, la Corte Constitucional ha distinguido entre la mora judicial justificada (producida por factores como la sobrecarga y la congestión judicial) y la injustificada (causada por la arbitrariedad o la falta de diligencia).140

1. La anterior conclusión amerita dos precisiones adicionales. La primera es que la congestión crónica, aunque relevante, no es suficiente para justificar por sí misma la violación a los derechos de las partes procesales. La segunda se refiere a los remedios que pueden adoptar los operadores judiciales para superar o alivianar las consecuencias del represamiento de la carga laboral. En efecto, la jurisprudencia ha advertido la necesidad de adoptar correctivos, incluso de forma excepcional cuando la mora esté justificada, pues la tardanza en resolver los procesos judiciales no puede normalizarse sin más, perpetuando su resolución de manera indefinida.

1. Es innegable que "existen fenómenos como la mora, la congestión y el atraso judiciales, que afectan estructuralmente la administración de justicia."141 De hecho, las estadísticas de la Rama Judicial dan cuenta de una brecha histórica entre la demanda y la oferta judicial que ha generado niveles de congestión mayúsculos en nuestro sistema de justicia, pese a los esfuerzos por aumentar la productividad de los despachos.142 Pero aceptar sin más tal realidad llevaría a omitir en todos -o casi todos- los casos el acatamiento a los términos procesales, desdibujando con ello el acceso a la justicia y el debido proceso. Precisamente, en un reciente fallo contra el Estado colombiano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos encontró vulnerada la garantía del plazo razonable dado que el Tribunal Superior de Cartagena tardó casi cuatro años en resolver el recurso de apelación dentro de una demanda por fuero sindical; frente a lo cual el Estado colombiano simplemente se excusó en la congestión laboral.143

1. La congestión judicial en nuestro país es una realidad ineludible y debe tenerse en consideración al momento de analizar los reclamos frente a la mora en la resolución de los procesos. Pero la congestión o la elevada carga laboral no debe admitirse de forma absoluta como justificación del incumplimiento de los términos procesales, sin mirar otros elementos relevantes del caso, como la complejidad del asunto y la diligencia del operador judicial. Además -y como se desarrolla en la siguiente precisión- el hecho de que la mora esté justificada, no debe conducir a la resignación frente a la tardanza, sino más bien a la

necesidad de tomar correctivos para hacer frente a la congestión y poder así salvaguardar los derechos fundamentales en riesgo.

1. En efecto, “aunque el incumplimiento de los términos judiciales derive de causas ajenas a la actuación diligente del funcionario judicial, la jurisprudencia constitucional, en atención a las circunstancias particulares de la persona que solicita el amparo, ha considerado posible que se adopten […] remedios constitucionales.”144

1. Por ejemplo, es válido ordenar excepcionalmente la alteración del orden para proferir el fallo, cuando el juez está en presencia de un sujeto de especial protección constitucional, o cuando la mora judicial supere los plazos razonables y tolerables de solución, en contraste con las condiciones de espera particulares del afectado.145 Se trata de una facultad excepcional dado que el sistema de turnos que aplica para todos las personas garantiza el derecho a la igualdad y contribuye a racionalizar el servicio de administración de justicia, por lo que debe preservarse en la mayor medida posible, salvo las excepciones legales que existan sobre la prelación de turnos.146

1. Otro remedio posible cuando se está ante la inminente materialización de un perjuicio irremediable consiste en “ordenar un amparo transitorio en relación con los derechos fundamentales comprometidos, mientras la autoridad judicial competente se pronuncia de forma definitiva en torno a la controversia planteada.”147 De este modo se salvaguarda transitoriamente el derecho en riesgo mientras se resuelve el proceso judicial por la autoridad competente.

1. Ahora bien, esta Corte también ha valorado positivamente las iniciativas que provienen directamente de los operadores judiciales cuya tardanza se cuestiona. Lo anterior puesto que la congestión y la excesiva carga laboral no debe conducir irremediablemente a la parálisis institucional y a la resignación frente al incumplimiento de los términos. Existen canales

administrativos y judiciales a los que los administradores de justicia pueden recurrir para reaccionar ante un escenario crónico de congestión.

1. En Sentencia T-030 de 2005, por ejemplo, la Corte señaló que, ante la imposibilidad de dictar las providencias en los plazos previstos, el magistrado, juez o fiscal debe informar a quien interviene en el proceso sobre las medidas utilizadas y de las gestiones realizadas para evitar la congestión del despacho judicial, así como de las causas que no permitieron dictar una decisión oportuna. Lo anterior, por cuanto los interesados en la actuación procesal "tienen derecho a conocer con precisión y claridad las circunstancias por las que atraviesa el despacho judicial y que impiden una resolución pronta de los procesos Lo contrario sería asumir como constitucionalmente válido que el administrado deba ser sometido a una espera indefinida en la resolución de su demanda de justicia, situación que repugna al Estado social de derecho dada la garantía material y no meramente formal de los derechos que en él se prohíja. // [E]l hecho de que la dilación en el trámite judicial no sea imputable a conducta dolosa o gravemente culposa alguna del funcionario, sino al exceso de trabajo que pesa sobre los despachos judiciales, puede, en principio, exculpar a aquellos de su responsabilidad personal, pero no priva a los administrados del derecho a reaccionar frente a tales retrasos, ni permite considerarlos inexistentes."148

1. Un segundo nivel de respuesta al que podrían acudir los operadores judiciales es "poner en conocimiento del superior los hechos que puedan perjudicar la administración y las iniciativas que se estimen útiles para el mejoramiento del servicio" según dispone la Ley Estatutaria de Administración de Justicia.149 En efecto, es recomendable que los funcionarios o empleados judiciales, según corresponda, identifiquen las falencias que comprometen su gestión y propongan alternativas que luego sean valoradas por los superiores jerárquicos o los órganos directivos de administración judicial.

1. Igualmente, es necesario que los niveles de dirección hagan seguimiento a los despachos para evaluar su desempeño y corregir las eventuales problemáticas o desafíos que surjan en

la función de administración de justicia. Un ejemplo de lo anterior se encuentra en la Sentencia T-286 de 2020 en donde la Sala Octava estudió dos expedientes acumulados relacionados con la mora en los procesos penales adelantados en etapa de instrucción y juzgamiento por parte de los entes competentes, esto es, el Tribunal Superior de Pereira y la Fiscalía Seccional de Caldas. Pese a que no hubo violación de los derechos debido al evidente escenario de congestión judicial, la Sala remitió copia del fallo de revisión a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y a la Fiscalía General de la Nación a fin de que tales instancias adoptaran las medidas necesarias para superar la problemática de congestión y represamiento. No es admisible -sostuvo la Sala Octava- de cara al derecho a ser juzgado en un plazo razonable, "que un fallo de segunda instancia tarde años, sin que el Consejo Superior de la Judicatura lo advierta, pues, es posible pensar que su labor estadística en general es cuando menos débil o que avisados de los escollos y cuellos de botella, nada hacen para remediar los males detectados."150

1. Finalmente, hay un tercer tipo de medidas más ambiciosas -aunque excepcionales- en tanto que suponen el trabajo articulado de toda una jurisdicción para superar una situación de congestión generalizada que afecta sus tiempos de respuesta. Un ejemplo representativo de esto último es lo ocurrido con la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). En Sentencia SU-333 de 2020151 la Sala Plena estudió el quebrantamiento del debido proceso sin dilaciones injustificadas, y el acceso a la administración de justicia, debido a que las instancias encargadas de la JEP152 afrontaban una situación de congestión judicial, dado que, en un lapso de tiempo muy corto, recibieron cerca de 19.000 peticiones sobre posibles beneficios previstos en la Ley 1820 de 2016.

1. Analizados los informes allegados por la JEP, la Corte Constitucional constató que todas "las instancias de la Jurisdicción Especial para la Paz son conscientes del contexto de congestión judicial en que se encuentra, y en esa medida, han aplicado estrategias administrativas y judiciales para contrarrestar la situación, al punto que, fruto de los planes y estrategias dirigidos a enfrentar la congestión judicial, han aumentado la producción de

providencias y resoluciones.” Así, aunque el incumplimiento estaba justificado por el elevado y repentino volumen de solicitudes enviadas a la JEP, la Corte Constitucional valoró positivamente los esfuerzos internos de la jurisdicción especial -tanto administrativos como judiciales- para hacer frente a la problemática generada por el incumplimiento generalizado a los términos. Por ejemplo, la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz, órgano de cierre de la jurisdicción, profirió decisiones en las que ha corroborado que existe un contexto de congestión judicial, y con miras a resolverlo, ha fijado reglas jurisprudenciales que han permitido agilizar la adopción de decisiones. Y administrativamente, se reorganizaron las salas de decisión correspondientes. Frente a lo anterior la Corte Constitucional estableció que:

“Si bien […] existe un incumplimiento de los términos señalados en la Ley, el mismo se debe, en general, a la situación de congestión judicial de las Secretarías Judiciales de las Salas, y a la sobrecarga de trabajo de los despachos que integran cada corporación, y que son los encargados de proyectar las resoluciones que resuelven las peticiones de los accionantes. Y en particular, a situaciones de cada uno de los expedientes que evidencian que las Salas accionadas no actuaron de manera negligente, ni caprichosa, sino debido a explicaciones razonables que justifican la mora en la que han incurrido e incluso, de manera diligente han implementado estrategias idóneas dirigidas a resolver la situación de congestión. En efecto, las Salas de Justicia, puntualmente la SDSJ hizo uso de su facultad constitucional y legal de focalización de esfuerzos, y en esa medida, concentró su esfuerzo en la solución de las peticiones de los comparecientes obligatorios a la JEP.”153

1. Esta Corporación reconoció igualmente las complejidades que rodeaban la función encomendada a la JEP. De un lado, advirtió que (i) el Acuerdo Final “creó una manera novedosa de administrar justicia” a través de “la puesta en marcha de un sistema de justicia transicional, prospectivo, restaurativo y transformador, fundado en el respeto de los derechos de las víctimas, todo ello dentro de un modelo procesal que no tiene equivalente en la jurisdicción ordinaria”;154 (ii) en atención al principio de temporalidad estricta de la JEP,155 una situación aguda e inmanejable de congestión judicial produce un elevado riesgo de que “la esperanza de realización de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición se escapen entre la maraña de trámites judiciales” y (iii) “la particular complejidad

que reviste el examen jurisdiccional que realizan las Salas de Justicia.”

1. La Corte Constitucional concluyó entonces que efectivamente se presentaba mora judicial al interior de la JEP, pero “la misma se encuentra justificada por un hecho verificable y objetivo, como es la situación de sobrecarga de peticiones en unas Salas de Justicia de la Jurisdicción, razón por la cual, la Corte determina que no se ha producido vulneración al derecho al debido proceso, en su dimensión de gozar de la garantía a un proceso sin dilaciones injustificadas.” De todos modos, en su parte resolutiva, dispuso ordenar la elaboración de un cronograma de respuesta efectiva a las peticiones pendientes, en el que informen a los accionantes la fecha en que serán tramitadas sus solicitudes. Y también exhortó “al Órgano de Gobierno de la JEP que, conforme al Reglamento vigente, mantenga la vigilancia y evaluación periódica de las medidas de descongestión, y cada seis meses, en cuanto sea conveniente o necesario, ajuste los planes adelantados por la Sala de Amnistía e Indulto y la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas con el fin de garantizar que se apliquen y profundicen los mecanismos que evidencien mejores resultados.”

1. A la luz de lo expuesto, es dable concluir que el trámite de los procesos judiciales sin dilaciones injustificadas y dentro de los plazos razonables es una garantía central para el sistema regional y nacional de protección a los derechos fundamentales. Sin embargo, los elevados niveles de congestión del sistema judicial colombiano llevan a que los jueces deban constantemente esforzarse por encontrar un balance entre fallar a tiempo y administrar correctamente justicia, esto es teniendo en consideración todos los elementos relevantes, decretando las pruebas necesarias y con la dedicación por exponer los razonamientos de su decisión en forma rigurosa. Pero incluso en los escenarios en los que la mora esté justificada, ésta no puede normalizarse sino que deben buscarse alternativas que gradualmente permitan superarla, adoptando iniciativas a distintos niveles, según sea necesario.

7. Caso concreto: el juzgado demandado se encuentra en evidente mora, pero la misma está justificada por el escenario de congestión judicial y la falta de colaboración eficaz de las demás entidades del Estado

1. El pueblo Zio Baín, rodeado de la sabiduría de la selva, ha intentado preservar su cultura a pesar de las circunstancias adversas generadas por la violencia que trajo el conflicto armado a su territorio ancestral.156 La medicina tradicional, la lengua materna y las actividades culturales, así como las prácticas espirituales que los conectan con sus ancestros y todos los aspectos tanto ambientales, sociales y de derecho propio, se han visto afectados por las acciones violentas y la imposibilidad del desarrollo de sus prácticas culturales y el goce efectivo del territorio.157 El desplazamiento, el confinamiento, y el abandono progresivo del territorio donde sus antepasados crearon un espacio de armonía han llevado a que actualmente el pueblo Zio Baín se encuentre al borde de la extinción, como señaló el Auto 004 de 2009 de la Corte Constitucional.

1. La Sala Primera destaca el especial significado que tiene el territorio para este pueblo. En efecto, para los Zio Baín "la vida espiritual está sembrada en el territorio", expresión del Taita Pablo que denota que (i) esa vida es resultado de un proceso: la espiritualidad no está dada, se construye en medio de la selva y al interior de la comunidad y territorialidad; (ii) la relación intrínseca entre el territorio y la vida espiritual. La espiritualidad Zio Baín crea un paisaje, un territorio configurado a partir de sitios invisibles y sagrados, a los que se accede a través de la medicina tradicional.158 Lo anterior permite comprender la magnitud que reviste el proceso de restitución del territorio ancestral para la supervivencia de este pueblo indígena.

1. La Ley 1448 de 2011 abrió una ventana de esperanza, desde el marco de la justicia transicional, para millones de víctimas de las atrocidades de la guerra. Entre estas, la comunidad Buenavista del pueblo Zio Baín quien, aun encontrándose al borde del exterminio, ha venido acudiendo insistentemente ante las autoridades del Estado para hacer realidad los mandatos de restitución y las garantías de no repetición. Pero el trascurso de los años ha convertido esta ventana de esperanza en un lugar lejano y casi inalcanzable.

1. De acuerdo con el artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, los jueces especializados en restitución de tierras deben proferir sentencia dentro de los cuatro meses siguientes a la presentación de la solicitud, so pena de verse incursos en una falta gravísima. Sin embargo, en este caso la demanda de restitución que se radicó el 19 de diciembre de 2017 ni siquiera ha iniciado la etapa probatoria tras cuatro años de diligencias, autos y memoriales, pese a que la situación del pueblo Zio Baín continúa siendo precaria.

1. El incumplimiento a los términos procesales es evidente, pero siguiendo la jurisprudencia de esta Corporación, encuentra la Sala Primera que la mora está justificada debido a: (i) la complejidad del asunto; (ii) el problema de congestión en la Jurisdicción Especializada en Restitución de Tierras; y (iii) la diligencia razonable que ha demostrado el Juzgado 1º Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa pese a la congestión y otras circunstancias ajenas a su responsabilidad que han obstaculizado el cumplimiento de los términos legales.

1. De todos modos, aun cuando la demora en la resolución del proceso de restitución no obedezca al capricho o la arbitrariedad de la autoridad judicial demandada, considera la Sala Primera imperativo adoptar remedios orientados a superar gradualmente el escenario de congestión, de modo tal que la tardanza no se prolongue indefinidamente en detrimento de los derechos fundamentales invocados por el resguardo Zio Baín.

7.1. La complejidad del proceso de restitución está dada por un entramado de actividades lícitas e ilícitas del despojo que han roto la armonía en el territorio ancestral y que el juez debe comprender para resolver integralmente el caso

1. De acuerdo con el informe final de caracterización que rindió la Unidad de Restitución en septiembre de 2017,159 el territorio ancestral del pueblo Zio Baín se ha visto inmerso en un complejo entramado de actividades tanto lícitas -mas no consultadas- como ilícitas que han venido erosionando la armonía sobre el territorio ancestral y propiciando casos de

desplazamiento y confinamiento.

1. El municipio de Puerto Asís (Putumayo) y las zonas rurales colindantes han sido escenario de operaciones y corredor de distintos grupos armados, los cuales han visto esta zona como estratégica para la guerra, por su posición geográfica que permite conectar el sur del país con países vecinos y transportar estupefacientes, armamento, paso de petróleo y demás actividades que actúan tanto legal como ilegalmente.

1. Los señalamientos y amenazas contra el pueblo Zio Baín por parte de los diferentes actores del conflicto armado que operaban en la zona inician desde los años 1990, recrudeciéndose una vez empieza la extracción de petróleo por parte varias empresas nacionales y extranjeras. Y es precisamente entonces cuando se intensifican los enfrentamientos entre la Fuerza Pública y el grupo guerrillero de las Farc-EP, valiéndose para ello de métodos convencionales y no convencionales de guerra, tales como ametrallamientos aéreos y terrestres, bombardeos, minas antipersona, cilindros bomba, entre otros, los cuales terminaron afectando a varios integrantes de la comunidad, sus viviendas, la escuela comunitaria y diferentes espacios sagrados.160

1. Desde el año 1996 se registraron los primeros casos de desplazamiento masivo, siendo el más recordado el ocurrido en 2008 cuando la comunidad ubicada en el costado izquierdo del río Putumayo se desplazó al vecino país del Ecuador para poder salvar sus vidas ante los cruentos combates que se dieron cerca de su centro poblado. Posteriormente, para el año 2013 y hacia la parte norte del resguardo, por la ribera del río Piñuña Blanco, un gran número de comuneros fue obligado por las Farc-EP a abandonar el territorio a razón de que el mismo había sido minado en varios puntos para impedir el ingreso a la fuerza pública y a las empresas petroleras.161

1. A la par llegaron al territorio algunos grupos paramilitares que de igual manera intimidaron

y atacaron a este resguardo con la justificación de que quien patrocinaba su actuar eran las multinacionales, debido a la incomodidad que les generaba la presencia de población indígena en la zona, lo que evitaba supuestamente la ejecución de su trabajo de exploración y explotación petrolera. De estos dolorosos y sangrientos años,162 la comunidad relató múltiples hechos victimizantes, entre los cuales la Sala, a manera de ilustración y como recuerdo de lo ocurrido, refiere los siguientes:163

* Homicidio del señor Salomón Yaiguaje y Miguel Erazo Montenegro por parte de paramilitares en el año de 1991, luego de ser señalados de pertenecer a las Farc-EP.

* Homicidio del señor Jorge Eliecer Piaguaje en un retén militar instalado en 1996 por el Ejército en el sitio conocido como cedral, cuando se desplazaba con dos guerrilleros a quienes debió transportar en su bote.

* Aspersiones aéreas frecuentes con glifosato, y sin haberse surtido el proceso de consulta previa entre los años 1995-2015 afectando la flora, fauna y chagras tradicionales.

* El 01 de mayo de 2000, el señor Jorge Iván Marmolejo Bedoya salió a trabajar en horas de la mañana y no se volvió a tener noticias sobre su paradero. La familia atribuyó la desaparición a la guerrilla de las Farc-EP.

* En el periodo comprendido entre los años 2000 a 2013 la comunidad del resguardo fue víctima de numerosos hostigamientos con ocasión de los enfrentamientos que se suscitaban entre la guerrilla de las Farc-EP y la Fuerza Pública.

* Los grupos armados que hicieron presencia en el resguardo, tanto legales (Ejército) como ilegales (Farc-EP) realizaron “enamoramientos” para atraer jóvenes. El ejército como estrategia de acercamiento y obtención de información, y la guerrilla para intentar reclutar jóvenes. En particular, las Farc-EP se presentaban en las festividades o celebraciones, especialmente en las de fin de año, mostrando sus armas e imponiendo sus acciones.

* La guerrilla de las Farc-EP amenazó al señor José Félix Piaguaje y su familia, quienes residían dentro del resguardo Buenavista, debido a que el señor no participó en un paro al que este grupo armado había convocado. Por tal motivo, esta familia tuvo que abandonar el Resguardo y desplazarse hacia Ecuador donde residieron por varios años.

* El señor Hamilton Paria Piaguaje fue víctima de homicidio el día 18 de enero de 2011 por parte grupos paramilitares en el caso urbano del municipio de Puerto Asís, mientras fungía como alcalde mayor de la comunidad de Buenavista, siendo acusado por este grupo de ser colaborador de la guerrilla.

* El señor Placito Yaiguaje fue obligado por miembros del Ejército Nacional y la guerrilla de las Farc-EP en diferentes oportunidades a usar las prendas pertenecientes a cada grupo, así como también a acompañarlos en sus patrullajes a fin de que se les indicara o señalar lugares estratégicos para cada grupo.

* El 18 de junio de 2008, se suscitó un enfrentamiento entre las Farc-EP y el ejército en la escuela del Resguardo Buenavista, cuando los estudiantes aún estaban en clases. Esto hizo que los niños y la población en general entraran en pánico al quedar en medio del fuego cruzado. Este hecho, sumado a la dinámica del conflicto en el sector hizo que muchas familias decidieran salir del territorio.

* El 21 de diciembre de 2013, alrededor de la 1.30 pm, la abuela de la comunidad, señora Eloísa Payoguaje, mientras se encontraba pescando en el río Piñuña Blanco cerca de su casa, pisó un artefacto explosivo que le ocasionó la muerte de forma instantánea.

1. Más recientemente, el resguardo Buenavista relató en su intervención ante la Corte Constitucional que (i) el Ejército Nacional ingresó y permaneció inconsultamente en los meses de marzo y abril de 2022 en diversas puntos del territorio ancestral, con la finalidad de realizar labores de erradicación forzosa de cultivos de coca; (ii) la Inspección de Policía de Puerto Asís, durante el año 2021, inició un procedimiento policivo en un predio ubicado dentro del territorio ancestral, ignorando las medidas cautelares que rigen con ocasión del proceso de restitución; (iii) se desconoció el derecho a la consulta previa por parte del Ministerio del Interior y de la empresa Comunicación Celular S.A. con el fin de instalar antenas en la zona; (iv) las labores de desminado siguen siendo insuficientes; y (v) persisten estructuras armadas irregulares, tales como los denominados “Comandos de la Frontera” que se disputan los corredores para el narcotráfico con las disidencias de Farc.

1. Los hechos anteriormente narrados son apenas un esbozo de las décadas de conflicto armado interno y de violación a los derechos fundamentales tanto colectivos como individuales que han desangrado el territorio ancestral, y que aún no cesan. Territorio que quedó expuesto al fuego cruzado entre la Fuerza Pública, grupos guerrilleros y paramilitares; y más recientemente, grupos disidentes. Asimismo, el debilitamiento de las autoridades ancestrales y el poco control efectivo sobre el territorio habrían propiciado que colonos ajenos a la comunidad aprovecharan -de forma inconsulta- para adelantar en la zona proyectos rentísticos, tanto legales como ilegales, entre estos, para el cultivo y procesamiento de la coca, la explotación del oro y del petróleo.

1. Todo este entramado que dio lugar -durante varias décadas- al despojo y el abandono del territorio debe ser abordado de forma rigurosa por el juez de restitución de tierras con miras a encontrar una solución integral que reivindique para la comunidad Zio Baín "el derecho a la identidad cultural, a la autonomía, a las instituciones propias, a sus territorios, a sus sistemas jurídicos propios, a la igualdad material y a la pervivencia física y cultural, de conformidad con la dignidad humana, el principio constitucional del pluralismo étnico y cultural y el respeto de la diferencia."164 De ahí que el "el restablecimiento del equilibrio y la armonía de los pueblos, vulnerados históricamente en sus dimensiones material e inmaterial"165 representa una labor tan ambiciosa como compleja.

1. Aunado a lo anterior, la Sala recuerda que el territorio ancestral que solicita la comunidad accionante cobija un área total de 56.972 hectáreas + 3.082 mts2. Y si a esta de por sí compleja labor le sumamos la deficiente información catastral sobre los presuntos propietarios, poseedores o tenedores en la zona,166 salta a la vista la enorme complejidad que enfrenta el juez de restitución.

1. En suma, la solicitud de restitución que formuló la comunidad Zio Baín Buenavista es un asunto complejo dado (i) el intrincado y violento fenómeno del despojo que se extendió durante décadas e involucró actores tanto legales como ilegales; (ii) recae sobre una

extensión de casi 57.000 kms2, cuya información catastral trae deficiencias para identificar los eventuales terceros con interés; (iii) es un área que continúa siendo objeto de actividades tanto lícitas como ilícitas que comprometen el derecho al gobierno propio sobre el territorio y (iv) requiere de un trabajo articulado con las autoridades tradicionales de modo que el proceso de restitución entienda y respete las particularidades del derecho propio y la identidad del pueblo Zio Baín.

7.2. Existe un grave problema de congestión en la jurisdicción especializada en restitución de tierras

1. El reciente informe de hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad mostró al país la magnitud del conflicto armado tras décadas de recrudecimiento de la guerra. Pero pese a que "no es una práctica nueva y se ha perpetrado de manera masiva, no existen bases de datos que muestren la verdadera magnitud del despojo o que diferencien entre tierras despojadas y tierras abandonadas por la fuerza."167 Las estimaciones que han hecho tanto entidades públicas como instituciones privadas de investigación oscilan entre las tres y diez millones de hectáreas arrebatadas en el marco del conflicto.168

1. Según el Conpes 4031 de 2021 -que contiene el balance oficial más actualizado sobre la política nacional de atención y reparación integral a las víctimas- en la etapa administrativa del proceso de restitución, con corte a 31 de diciembre de 2020, se había recibido un total de 127.960 solicitudes de restitución sobre 115.939 predios. Del total de solicitudes, 109.046 están en trámite o ya fueron decididas. Ahora bien, de estas 109.046 solicitudes, 88.041 finalizaron la etapa administrativa y tienen decisión de fondo con el siguiente resultado: a 57.326 (65%) les fue negada la inscripción en el registro de tierras abandonadas o el interesado desistió del proceso, mientras que las 30.715 (35%) restantes superaron exitosamente la fase administrativa por lo que se ordenó su inscripción en el registro de tierras abandonadas. Estas últimas solicitudes han permitido presentar 24.893 demandas ante los jueces de restitución.169

1. Aunque el número de solicitudes de restitución no ha alcanzado los niveles previstos inicialmente en la política de reparación integral170 y pese a que la mayoría de estas han sido negadas por la Unidad de Restitución de Tierras,171 es innegable que existe un avance significativo en la fase administrativa del proceso de restitución. En efecto, se han optimizado los tiempos de respuesta y parecen haberse superado las barreras que en su momento identificó la Corte Constitucional mediante Sentencia T-679 de 2015.172

1. El problema de congestión se ha trasladado ahora a la fase judicial del proceso de restitución. En los 10 años de vigencia de la Ley 1448 de 2011 -con los datos que ofrece el Conpes 4031 de 2021- y de las 24.893 demandas radicadas en este periodo ante los jueces de restitución, a 31 de diciembre de 2020 se profirieron apenas 6.153 sentencias correspondientes a 11.786 solicitudes; beneficiando a 32.391 personas y abarcando un total de 163.565 hectáreas.173 Es claro entonces que la jurisdicción especializada en tierras no alcanzó a estudiar dentro del término previsto por la Ley 1448 de 2011 los miles de casos a su cargo y así lo hicieron saber a la Corte Constitucional varios de los intervinientes durante la audiencia pública que se realizó dentro del expediente D-13.170 que derivó en la Sentencia C-588 de 2019.174

1. A nivel étnico, el panorama es aún más desolador pese a que estos pueblos han sufrido de forma desproporcionada la violencia del conflicto armado.175 Según los datos suministrados en sede de revisión por la Unidad de Restitución de Tierras, de un total de 793 solicitudes sobre territorios étnicos, se han presentado 235 demandas de restitución étnica ante los jueces especializados, y solo se han proferido 24 sentencias.176 Y de acuerdo con los datos del Conpes 4031 de 2021 -con corte a diciembre de 2020-, los jueces de restitución habían ordenado la protección sobre 225.127 hectáreas en beneficio de 10.175 familias pertenecientes a comunidades indígenas y afrocolombianas.177

1. El total de solicitudes de restitución (tanto individuales como colectivas para pueblos étnicos) que se radicaron ante los jueces de restitución rápidamente desbordaron la

capacidad institucional de varios despachos especializados. Según las cifras compartidas por la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Rama Judicial, en la actualidad hay un total de 57 despachos especializados en restitución de tierras (entre juzgados y despachos de Tribunal) a cargo de la totalidad de las demandas de restitución que ascienden aproximadamente a 24.893 pero que bien podrían crecer a medida que la Unidad de Restitución de Tierras va evacuando los asuntos en fase administrativa. Y aunque la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico reconoció no tener datos sobre los tiempos promedio en que se están resolviendo las demandas de restitución de tierras o las etapas procesales en que se encuentran dichos procesos, las cifras compartidas evidencian que el promedio mensual de ingresos efectivos en estos despachos es de 7.4 procesos, mientras que el promedio mensual de egresos efectivos apenas llega a 1.4 procesos.178 Situación que se agudiza en algunos despachos donde el inventario supera los 500 expedientes de restitución que -como ya se explicó- pueden llegar a ser cada uno bastante complejos por sí solos.

1. Tal situación propicia un represamiento creciente del número de demandas sin una decisión de fondo dentro de la Jurisdicción Especializada en Restitución de Tierras. En este caso concreto, por ejemplo, el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa (Putumayo) informó que su situación es aún más problemática de lo que dan a entender las cifras del Consejo Superior de la Judicatura. Este despacho asegura tener a su cargo 888 procesos que se encuentran en curso, sin contar las acciones constitucionales, como tutelas y habeas corpus que le han sido asignados.179 El total de casos de restitución está conformado por 18 solicitudes frente a derechos territoriales colectivos, 8 solicitudes de medidas cautelares en favor de comunidades indígenas, 412 procesos de solicitudes individuales en trámite y 450 procesos en etapa de post fallo. Este despacho hizo énfasis en que aun cuando se profiere el fallo, el asunto -de todos modos- no puede darse por clausurado pues la lógica del sistema de restitución exige al juez continuar con el seguimiento y verificación, tomando las medidas adicionales que se requieran hasta superar efectivamente la situación de vulnerabilidad de las víctimas.180

1. Es innegable que tal volumen de trabajo afecta el desempeño del operador judicial. Sin duda, resulta difícil exigir el cumplimiento estricto de los términos procesales a un despacho que tiene casi 900 procesos a cargo, situándolo por encima del promedio de expedientes que

manejan los despachos de restitución de tierras, según se observa en la tabla de datos aportados por la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico del Consejo Superior de la Judicatura.

1. Además, las solicitudes de restitución de tierras revisten -en su mayoría- cierto grado de complejidad derivada de las dinámicas propias del conflicto y de las variadas estrategias y entramados criminales empleados para el despojo; especialmente cuando se trata de pueblos étnicos, pues sus demandas conllevan una extensión de territorio más amplia y la necesidad de adoptar un enfoque diferenciado y respetuoso de su cosmovisión. Precisamente, la Corte Constitucional ha venido advirtiendo que el conflicto armado supone una afectación aguda y diferencial sobre los grupos étnicos.181

1. A lo anterior hay que agregar la obligación que tienen los jueces de restitución de velar por el cumplimiento de sus decisiones hasta alcanzar el goce efectivo de los derechos; la necesidad de adoptar correctivos frente al incumplimiento de otras entidades estatales y un flujo constante de nuevos casos ingresando tras superar la fase administrativa ante la Unidad de Restitución. Este escenario propicia una situación de congestión judicial con graves consecuencias sobre los demandantes que en tanto víctimas del conflicto armado interno son también sujetos de especial protección constitucional.

7.3. El Juzgado 1º Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa ha actuado diligentemente dadas las complejidades del caso y la congestión judicial

1. En este acápite la Sala estudiará -con fundamento en las piezas procesales remitidas a la Corte-182 las principales actuaciones que ha adelantado el Juzgado 1º Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa, durante estos últimos cuatro años, frente a la demanda de la comunidad Zio Baín Buenavista que se radicó el 19 de diciembre de 2017.

1. La Sala concluye que, aunque el impulso del Juez183 no ha sido suficiente para encauzar el trámite dentro de los términos procesales, sí se observa una diligencia razonable de su parte dado el altísimo nivel de congestión que enfrenta su despacho y las dificultades que han surgido en el proceso. La mayoría de actuaciones judiciales surtidas a la fecha se han concentrado en tres temas: (i) mediar en busca de una solución al conflicto que surgió entre el pueblo Nasa y el Pueblo Zio Baín; (ii) adoptar un conjunto de medidas cautelares para salvaguardar de forma urgente el territorio ancestral y la vida de la comunidad accionante; y (iii) integrar correctamente el contradictorio, incluyendo los terceros con interés que se han venido conociendo paulatinamente en la zona.

1. En el año 2018, el Juez profirió el Auto 197 del 28 de febrero de 2018, mediante el cual se admitió la demanda de restitución de tierras, una vez superada la fase administrativa que adelantó la Unidad de Restitución de Tierras. Entre las órdenes allí incluidas, se dispuso vincular a diferentes entidades y sujetos que podrían tener interés en el proceso, así:

* Comunidades Siona Nuevo Amanecer, Siona Jay Ziaya y Nasa Kwe´s Kiwe por cuanto pueden tener interés en las resultas del proceso.

* Los señores María Geni Moreno, Luis Eduardo Silva Estrada, Dagoberto Manuel Vergara Gómez, Diana Patricia Silva Alvarado y Zoila Rosa Delgado Bastidas, quienes ostentan título de adjudicación sobre el área solicitada en ampliación por la comunidad accionante.

* La Nación, representada por el Ministerio de Medio Ambiente, la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, la Agencia Nacional de Infraestructura y la Agencia Nacional de Hidrocarburos.

* Las empresas Pacific Stratus Energy Corp., Meta Petroleum Corp., Amerisur Exploración Colombia S.A., Vector Geophysical SAS., Ecopetrol S.A., Repsol Exploración Colombia S.A., Talisman Colombia Oil y Gas Ltda., en virtud de la información contenida en el Informe Técnico que elaboró la Unidad de Restitución.

1. Frente a los terceros indeterminados se ordenó publicar la admisión de la demanda en el diario El Tiempo y en una radiodifusora local o regional en el departamento de Puerto Asís "para que las personas indeterminadas que consideren tener derechos legítimos, crean tener derecho a intervenir o que se vean afectados con este proceso y que tengan obligaciones relacionadas con el inmueble, así como los acreedores con garantía real y aquellas que se consideren afectadas por la suspensión de procesos y procedimientos administrativos, comparezcan al proceso y hagan valer sus derechos dentro de los 15 días siguientes a su publicación." Igualmente, se ordenó fijar un edicto en la secretaría del despacho por el término de 10 días y posteriormente darle lectura en voz alta en la plaza principal del municipio de Puerto Asís, a partir de las 10 de la mañana del domingo siguiente a su publicación en prensa.

1. Por otro lado, con el fin de evitar la sustracción provisional del comercio del territorio mientras se resuelve definitivamente el proceso, el auto admisorio ordenó a la oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Puerto Asís inscribir la solicitud en el folio de matrícula que figura a nombre de la comunidad Zio Baín Buenavista.

1. No obstante lo anterior, mediante Auto 281 del 16 de abril de 2018, se advirtió que el auto admisorio no se había hecho extensivo a los folios de matrícula inmobiliaria que comprenden el resto del territorio. Por lo que se resolvió ampliar las medidas iniciales sobre la matrícula inmobiliaria 442-54385. Esto, a su vez, dio lugar a que se ordenara la vinculación de los señores Miguel Ángel Veru Oyola, Arturo Enrique Ortiz Noguera, Dagoberto Manuel Vergara Gómez y Zoila Rocío Delgado Bastidas. De todos modos, el juzgado dejó constancia de que "una parte importante del área superficiaria del territorio no cuenta con sus respectivas matrículas inmobiliarias."

1. Luego, el Juez profirió el Auto 531 del 21 de agosto de 2018. Esta providencia resulta significativa pues allí se ordenaron una serie de medidas cautelares de conformidad con los artículos 151 y 152 del Decreto Ley 4633 de 2011. Tales medidas se dirigen a múltiples

entidades del Estado y particulares, con el fin de salvaguardar el territorio y garantizar la vida colectiva de la comunidad accionante, ante los desafíos y amenazas que siguen ocurriendo en la zona. Entre estas medidas se destacan las siguientes:

* Instituto Geográfico Agustín Codazzi: congelar los avalúos catastrales de los predios que fueron adjudicados a particulares (Zoila Rosa Delgado Bastidas, María Geni Moreno, Luis Eduardo Silva Estrada, Dagoberto Manuel Vergara Gómez y Diana Patricia Silva Alvarado) y que hagan parte del territorio ancestral.

* Autoridades judiciales y administrativas: suspender los procesos judiciales o de cualquier naturaleza que se hayan iniciado o estén en trámite, respecto del predio rural ubicado al interior del territorio ancestral, de propiedad de la señora Zoila Rosa Delgado Bastidas.

* Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Agencia Nacional de Minería, Agencia Nacional de Hidrocarburos, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, Corpoamazonía, y a las demás entidades competentes: suspender el trámite o abstenerse de conceder las licencias o permisos para la exploración y explotación de hidrocarburos y recursos naturales dentro del territorio correspondiente al resguardo Buenavista y el territorio solicitado en ampliación.

* Agencia Nacional de Tierras: (i) abstenerse de realizar adjudicaciones en favor de particulares respecto del territorio ancestral, así como suspender los procedimientos de constitución de reservas campesinas o de resguardos para otras comunidades indígenas sobre el territorio ancestral solicitado en ampliación por la comunidad Buenavista; (ii) implementar la medida de protección de la posesión de territorios ancestrales y/o tradicionales establecidos en el Decreto 2333 de 2014; (iii) fijar en varios puntos estratégicos del territorio vallas de aviso, en las cuales se informe que la titularidad se encuentra en manos de la comunidad Siona Buenavista.

* Amerisur Exploración Colombia Ltda.: abstenerse de manera inmediata de realizar acciones encaminadas a la ejecución del proyecto “programa de adquisición sísmica” sobre el resguardo Buenavista y sobre el territorio ancestral solicitado en ampliación; a menos que se medie el consentimiento informado de la comunidad.

* Acción Integral contra Minas Antipersonal: diseñar e implementar un plan para la detección y resolución de minas antipersonas y municiones sin explotar en el territorio ancestral.

* Alcalde municipal de Puerto Asís y demás alcaldes en cuyo territorio se encuentren familias pertenecientes al resguardo: realizar los trámites necesarios para que las personas de la tercera edad sean inscritos y priorizados dentro del programa “Colombia Mayor”.

* Unidad Nacional de Protección: en coordinación con las autoridades tradicionales, adoptar las medidas necesarias para implementar los sistemas de protección propia del territorio y de los líderes que estén en riesgo de amenaza.

* Procuraduría delegada para la restitución de tierras y la Defensoría del Pueblo delegada para asuntos indígenas: apoyar, acompañar y vigilar el pleno cumplimiento del presente pronunciamiento, con el fin de garantizar de manera efectiva los derechos protegidos.

1. Empero, a través del Auto 377 del 2 de octubre de 2018, comenzaron a evidenciarse los problemas en la vinculación de terceros y en el acatamiento de las medidas cautelares. Por ejemplo, la Agencia Nacional de Minería y Corpoamazonia manifestaron no tener claridad sobre las coordenadas de la solicitud de restitución pese a que estas ya se habían establecido en el informe técnico que elaboró la Unidad de Restitución de Tierras. De todos modos, el Juez ordenó remitirles nuevamente las coordenadas del territorio ancestral. Por otro lado, el Inspector de Policía de Puerto Asís relató algunas dificultades en la ubicación y notificación de las personas naturales cuya vinculación se había ordenado. Ante esto, el Juez dispuso emplazar a estas personas, dando aplicación al artículo 108 del Código General del Proceso mediante una publicación en el diario El Tiempo o en El Espectador.

1. Este primer año terminó con una audiencia de conciliación, llevada a cabo el 04 de diciembre de 2018, entre la comunidad accionante y la comunidad Kwe´s Kiwe del pueblo Nasa, quien solicitaba le fuesen respetadas 13 mil hectáreas que se traslapaban con la petición de restitución del Pueblo Zio Baín. El Juez propició entonces un espacio para que los pueblos avanzaran en un diálogo intercultural.

1. El año 2019 inicia con la continuación de la audiencia de conciliación entre los pueblos Nasa y Zio Baín, el 21 de marzo de 2019. Ese día, aunque se generó una controversia por la presencia de la empresa petrolera Amerisur, se llegó a un preacuerdo entre las comunidades que debía formalizarse técnicamente para ser válida.184 Sin embargo, la aproximación entre los pueblos indígenas fracasó pues -según aseguró el Pueblo Zio Baín- el Pueblo Nasa habría incumplido la palabra y presentado unilateralmente una propuesta de reajuste del territorio que extralimitaba el alcance del acuerdo original. Por ello, mediante escrito del 29 de mayo, la comunidad accionante solicitó al Juez seguir adelante ante la falta de acuerdo. Fue así que, por Auto 175 del 18 de junio de 2019, el Juez de restitución dispuso continuar el proceso.

1. Mientras tanto, la Procuradora 11 Judicial para Restitución de Tierras, en escrito del 06 de mayo de 2019, informó al Juez que dentro del expediente se habían recibido varias comunicaciones de personas que "aseguran verse afectadas de manera directa con la medida cautelar y con el congelamiento del avalúo catastral de los predios que se encuentran traslapados por el territorio ancestral de la comunidad indígena." Por ello, el Ministerio Público solicitó "la vinculación al proceso de las personas relacionadas para que les garantice su derecho de defensa de manera que estos actúen de forma activa dentro del proceso, o en su defecto ante su no comparecencia, a que se les asigne como representante judicial un curador (…). También se solicita se ordene su caracterización a fin de auscultar su individualización e identificación, sus condiciones socioeconómicas, comprobar si tienen estado de vulnerabilidad y relación jurídica con los predios traslapados." El informe del Ministerio Público anexó un listado con 25 nombres de personas que debían ser vinculadas por tener un interés legítimo en el proceso.

1. Por su parte, el 12 de junio de 2019, la Agencia Nacional de Tierras envió una comunicación al Juez informando que en los próximos días realizaría una mesa técnica para dar cumplimiento a las órdenes contenidas en el Auto del 21 de agosto de 2018. Esto es, casi un año después de proferidas las medidas.

1. Retomando la solicitud de vinculación que formuló el Ministerio Público en nombre de 25 terceros, y teniendo en cuenta, además, que los representantes de la junta de acción comunal Monte Verde y Vereda Peneya pidieron aclarar si sus predios se encontraban afectados por la demanda de restitución del pueblo Zio Baín, el Juez profirió el Auto 355 del 21 de octubre de 2019 en el que (i) corrió traslado del asunto a la Comisión Colombiana de Juristas para que, actuando como apoderado del resguardo Zio Baín, se pronunciara y conceptuara si los predios en cuestión efectivamente se traslapaban con la solicitud de restitución; y (ii) pidió la colaboración del área técnica catastral de la Unidad de Restitución de Tierras para que determinara la validez del interés de las comunidades campesinas Monte Verde y Peneya.

1. Una última actuación del año 2019 se dio por cuenta del Auto 359 del 21 de octubre de 2019 que, considerando que la señora Reina María Veru Veru informó que su esposo había fallecido el 27 de marzo de 2017, se hacía necesario vincular y notificar a los herederos determinados e indeterminados del difunto para que estos pudieran hacer valer sus derechos.

1. El año 2020, afectado por la pandemia y las suspensiones a los términos decretadas por el Consejo Superior de la Judicatura, se observa un bajo movimiento dentro del proceso de restitución. De todos modos, se destaca que en Auto 174 del 20 de agosto de 2020, por solicitud de la comunidad accionante, el Juez de restitución convocó audiencia de seguimiento al cumplimiento de las medidas cautelares decretadas en agosto de 2018. Audiencia que tuvo que ser reprogramada para el 14 de octubre de 2020 ya que, pese a los requerimientos, ni la Alcaldía de Puerto Asís ni la Agencia Nacional de Minería asistieron.185

1. Aun con las dificultades descritas y dado el incumplimiento de varias medidas de protección, el Juez profirió el Auto 270 del 23 de octubre de 2020 en el que insistió en sus órdenes y adoptó nuevas medidas del siguiente tenor:

* UNP y Ejército Nacional: adoptar medidas de protección colectiva que garanticen la seguridad, la vida, la libertad y la integridad de la comunidad Zio Baín Buenavista, en términos de abstención de infracciones al DIH y respeto por la autonomía, autogobierno y disposiciones de la guardia indígena sobre la neutralidad en el conflicto.

* UNP: avanzar en el fortalecimiento a la guardia indígena y un enfoque culturalmente adecuado frente a los esquemas individuales de protección.

* Ministerio del Interior: (i) abstenerse de emitir certificados orientados a impulsar procedimientos de consulta previa, proyectos minero – energéticos, de infraestructura, que tengan lugar en el territorio ancestral y resguardado protegido por la medida cautelar; (ii) convocar al ICBF y demás entidades del orden nacional y territorial para implementar medidas concertadas, urgentes y efectivas para enfrentar el reclutamiento forzado de miembros Zio Baín; (iii) implementar medidas de bioseguridad y asistencia humanitaria para garantizar la integridad, seguridad del pueblo Zio Baín en el marco de la emergencia sanitaria Covid-19; especialmente la entrega de material y equipos de bioseguridad para la Guardia Indígena.

* Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación: presentar avances efectivos en las investigaciones penales y disciplinarias a las que haya lugar de acuerdo con lo probado en este proceso cautelar evitando la revictimización de los líderes indígenas.

* Agencia Nacional de Tierras: informar el cumplimiento a la orden judicial relativa a la suspensión de procedimientos de constitución de resguardos (Nasa Kwesx Kiwe), dentro del territorio ancestral.

* Agencia Nacional de Hidrocarburos: (i) informar sobre la suspensión de actividades de contratos de exploración y explotación petrolera dentro del territorio ancestral. Así mismo, (ii) informar cuáles son las garantías de vigilancia, control y fiscalización en territorio de las acciones desplegadas por la empresa petrolera para el cumplimiento de la modificación del trazado sísmico informado en la audiencia.

1. Para el cumplimento de estas órdenes se delegó el seguimiento especial a la Procuraduría Delegada en Restitución de Tierras adscrita al despacho. Y para tener una comprensión más directa de lo que estaba ocurriendo con la comunidad, se decretó una inspección judicial al territorio para los días 25, 26 y 27 de noviembre de 2020.

1. La inspección judicial pudo llevarse a cabo en las fechas descritas, pese a algunos inconvenientes técnicos en los equipos de grabación del despacho y luego de un desplazamiento de aproximadamente tres horas desde el casco urbano de Puerto Asís.186 Una vez en el territorio, el Juez pudo verificar "los puntos de afectación por explotación de hidrocarburos" y constatar el incumplimiento a las medidas cautelares. Como resultado de esta actuación, se dispusieron nuevas órdenes así:

* Corpoamazonía: informar sobre (i) las afectaciones en el territorio Zio Baín Buenavista y (ii) el nivel de contaminación del rio Piñuña Blanco, a raíz de cercanía con Amerisur Exploración Colombia.

* Topógrafo de la Comisión Colombiana de Juristas: informe (i) punto de ubicación de artefactos explosivos, (ii) mapa con fuentes hídricas, (iii) predios por fuera del territorio y (iv) coordenadas magna sigma.

* Resguardo Zio Baín: allegue el informe de monitoreo de la Guardia Indígena en el territorio.

* Alcaldía Municipal de Puerto Asís: informar el motivo por el cual no ha dado cumplimiento a la orden que le fue impartida en la medida cautelar, lo anterior, so pena de iniciar incidente de desacato.

1. En el año 2021, teniendo como insumo la inspección judicial "con la cual se pudo determinar que efectivamente se siguen presentando muchas falencias en la materialización de la medida cautelar en favor del Resguardo Siona Buenavista, de algunos componentes

que conforman la medida cautelar", el Auto 157 del 20 de mayo de 2021 dispuso fijar para el 23, 24 y 25 de junio "audiencia pública de seguimiento y control en el cumplimiento de las medidas cautelares decretas dentro de este proceso judicial a favor del Resguardo Buenavista perteneciente al pueblo Zio Baín."

1. Sin embargo, la mencionada audiencia no pudo realizarse en la fecha indicada y fue aplazada en varias ocasiones, por solicitud de la Comisión Colombiana de Juristas, por vacunación contra el covid-19, por problemas de acceso a la plataforma virtual de la Rama Judicial y por petición de Amerisur Exploración Ltda.187 Finalmente, la audiencia se realizó los días 19 y 29 de agosto de 2021 y a partir de esta el Juez de restitución resolvió, en el Auto 342 del 02 de septiembre de 2021, adoptar las siguientes medidas complementarias:

* UARIV: fijar para los días 12, 13 y 14 de octubre de 2021 un diálogo en el territorio respecto al avance en Plan Integral de Reparación Colectiva.

* ANLA: informar si ha otorgado licencias en bloque "platanillo".

* Unidad Nacional contra la Minería Ilegal y Antiterrorismo: informar la situación de la minería ilegal en el territorio del resguardo.

* Corpoamazonia: informar sobre las afectaciones territoriales y sociales en el territorio constituido en el Resguardo Indígena Siona Buenavista.

* Ministerio del Trabajo y Protección Social: informar los beneficiarios del resguardo dentro del Programa de Adulto Mayor.

* Agencia Nacional de Tierras: concertar con el Resguardo Zio Baín Buenavista el modelo de valla y sitio de instalación inicial de cuatro vallas informativas dentro del territorio.

* Ministerio del Interior y UNP: priorizar el esquema de seguridad de los líderes del Resguardo Zio Baín Buenavista.

* Procuraduría Delegada en Restitución de Tierras: velar por el cumplimento de la presente

orden.

1. Posteriormente, mediante Auto 432 del 5 de octubre de 2021 el Juez retomó la solicitud de vinculación de terceros que había formulado la Procuraduría General, así como la petición que enviaron dos comunidades campesinas de la zona preguntando si el proceso les afectaba. En su momento, la Comisión Colombiana de Juristas manifestó la "dificultad para dar respuesta precisa al Despacho sobre si los predios ocupados por las personas adscritas a las Juntas de Acción Comunal Monte Verde y Peneya se traslapan o no con el territorio ancestral Siona solicitado en restitución por el Resguardo Buenavista, [debido] a la precaria información catastral y geográfica sobre la ruralidad donde se encuentra el territorio." Ante la incertidumbre, el Juez optó por vincular a todos estos eventuales terceros "por cuanto podrían estar directamente afectados con la decisión que se llegare a proferir, para que se pronuncien sobre las pretensiones de la comunidad Indígena reclamante." En total, se ordenó la notificación y vinculación de tres organizaciones sociales y 38 personas naturales.188 Según explicó el despacho en la mencionada providencia "es deber de esta judicatura actuar de manera oficiosa e integrar adecuadamente el contradictorio de la parte pasiva y dar pie al ejercicio del derecho de contradicción y defensa, lo que irradia la verdadera situación real de este proceso y las relaciones jurídicas o materiales en relación al bien perseguido dentro del mismo."

1. La anterior providencia fue la que produjo mayor malestar en la comunidad Zio Baín Buenavista, por lo cual fue recurrida poco antes de radicarse la acción de tutela que hoy revisa la Sala. A través del recurso de reposición, la Comunidad expresó su inconformidad con la apertura de un nuevo trámite de notificación y vinculación de terceros puesto que desde el auto admisorio ya se había realizado la notificación mediante publicación en el diario El Tiempo y a través de una radiodifusora local o regional del municipio de Puerto Asís, así como también mediante el edicto que se fijó en la secretaría del despacho y se leyó en voz alta en la plaza del municipio. Para la comunidad accionante era claro que "el término de notificaciones prevista en el proceso de Restitución de tierras se encuentra agotado y ordenar nuevamente la notificación a los terceros identificados, que se han presentado al

proceso a través de la radicación de escritos en oposición a las pretensiones de la comunidad, configura una reapertura de una etapa procesal cerrada.”

1. Este recurso fue resuelto negativamente mediante Auto 453 del 29 de octubre de 2021. Según explicó el juez accionado “(i) no entrará a reponer la decisión tomada en el auto recurrido, toda vez que la debida integración del contradictorio es garantía del debido proceso, defensa y contradicción y (ii) esta judicatura acoge el concepto allegado por parte de la Procuraduría Judicial II para Restitución de Tierras de Mocoa, siendo garantista de los derechos de todos aquellos que pueden ser considerados sujetos procesales.”

1. Finalmente, el año 2022 comienza con el Auto 160 del 16 de abril de 2022, en el que el Juez requiere nuevamente al Juzgado Promiscuo del Circuito Puerto Asís para que informe si la diligencia de notificación personal a las personas vinculadas mediante Auto 432 de 2021 se había completado en debida forma, pues al parecer esta diligencia no se había logrado aún.

1. A continuación, y volviendo al eje de las medidas cautelares, el Juez de restitución profirió el Auto 167 del 26 de abril de 2022 por medio del cual le insistió a Corpoamazonía que suspendiera el trámite de licencias o permisos para la exploración y explotación de hidrocarburos y recursos naturales dentro del territorio ancestral del Resguardo Buenavista, de conformidad con lo ordenado en el Auto 531 del 21 de agosto de 2018.

1. Por último, la Sala Primera destaca que, entre las piezas procesales allegadas por el despacho accionado, se encuentra el Auto 240 de 06 de junio de 2022 que dispuso una nueva audiencia para revisar el cumplimiento de las medidas cautelares, y también ordenó nuevas vinculaciones al proceso.

1. Frente a lo primero, la Comisión Colombiana de Juristas fue quien solicitó llevar a cabo esta actuación “para adelantar, en el territorio indígena, una Audiencia presencial de Seguimiento de las Medidas Cautelares otorgadas a la comunidad de Buenavista en virtud del Auto Interlocutorio 531 del 21 de agosto de 2018, toda vez que a la fecha no se han implementado las acciones necesarias por parte de la mayoría de las entidades responsables para garantizar la protección de esta comunidad.” A lo que el despacho accedió y fijó como fecha el 27 de julio de 2022 pero dispuso que “para el desarrollo de la audiencia de seguimiento y control de medidas cautelares, se dispondrá que los gastos de logística deben ser asumidos por el Resguardo Buenavista perteneciente al pueblo Zio Baín (Siona) y la Comisión Colombiana de Juristas.” También ordenó “a la guardia indígena del Resguardo Buenavista perteneciente al pueblo Zio Baín (Siona), que brinde la seguridad necesaria para el ingreso, desarrollo de la audiencia, y salida del territorio colectivo al Juez Primero Civil Del Circuito Especializado En Restitución De Tierras De Mocoa, sus empleados, y los funcionarios que representan a las entidades.”

1. De otro lado, no accedió a la solicitud de la Comisión Colombiana de Juristas de declarar el desacato de las entidades oficiales que no habían dado cumplimiento a lo ordenado en las medidas cautelares pues -según el Juez- “mal haría en decretar el desacato, sin antes escuchar a los representantes de cada entidad sobre las ordenes impartidas por el despacho en la referida audiencia.”

1. Hubo otra solicitud de la Comisión Colombiana de Juristas para dar apertura al período probatorio, la cual también fue despachada negativamente. De acuerdo con lo expuesto por el Juez “hasta la presente fecha aún no se ha materializado la notificación de los sujetos que fueron vinculados en auto No. 432 de cinco (05) de octubre de dos mil veintiuno (2021), pues resulta necesario que a esta actuación judicial se vincule y corra traslado a todos aquellos que tengan derechos inscritos en el folio de matrícula del bien solicitado en restitución, así como aquellos que consideren tener derechos legítimos y quienes consideren afectados por el proceso de restitución, para lograr la debida integración del contradictorio por activa y

pasiva, el cual se constituye en un medio para lograr una verdadera justicia, a través de la observancia de derechos fundamentales como lo son el debido proceso y el derecho a la defensa.” De todos modos, el Juez de restitución volvió a requerir al juzgado comisionado para que informara sobre el cumplimiento de las notificaciones a los terceros que vinculó a través del Auto 432 de 2021.

1. Por otro lado, mediante Auto 240 de 2022 el Juez de restitución solicitó al Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH) que designara un perito, con el objeto de que, a costa de la Comisión Colombiana de Juristas, realizara un peritazgo jurídico-antropológico, sobre el Resguardo Buenavista perteneciente al pueblo Zio Baín (Siona) y la comunidad Nasa Kwe´s Kiwe, con el fin de dilucidar la controversia interétnica que se presentó. Por último, a través de este mismo auto se ordenó la vinculación de la señora Nora Elena Rivera Satizabal, quien manifestó ser propietaria de un predio ubicado en la vereda “El Silencio” del municipio de Puerto Asís, el cual colinda con el resguardo Zio Baín Buenavista.

1. A partir de todo lo expuesto, y sin entrar a valorar la corrección de cada una las actuaciones del Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa (Putumayo) -lo cual no es materia de este proceso-, encuentra la Sala Primera de Revisión que el despacho demandado ha obrado de forma razonable y diligente, en la medida que lo permite la congestión de expedientes a su cargo, las intermitencias en la función judicial que ocasionó la pandemia por covid-19 y los otros obstáculos que surgieron desde el inicio del proceso.

1. Las actuaciones del despacho demandado se han enfocado en tres aspectos claves: (i) mediar y generar espacios de diálogo entre los pueblos Nasa y Zio Baín; (ii) decretar y hacer seguimiento a las medidas cautelares de urgencia para salvaguardar el territorio ancestral y la vida de sus pobladores ante diversidad de amenazas; y (iii) notificar y vincular a los terceros determinados e indeterminados que podrían tener interés en el proceso.

1. El primer punto (conflicto interétnico) resultó infructuoso en tanto que las comunidades indígenas no lograron llegar a un acuerdo; lo que no implica cerrar espacios futuros de diálogo entre estos pueblos. De todos modos, se resaltan los esfuerzos del juez de restitución para propiciar espacios de mediación y diálogo directo entre los pueblos involucrados.

1. El segundo punto (referente a las medidas cautelares) ha sido trascendental para salvaguardar los derechos de la comunidad indígena Zio Baín mientras se resuelve de forma definitiva el proceso. La Sala Primera destaca la visión integral que se plasmó en el Auto 531 del 21 de agosto de 2018 y que contiene un conjunto de órdenes tanto para entidades públicas como para organizaciones privadas, con el fin de enfrentar las múltiples amenazas inmediatas que afectan la supervivencia del resguardo Zio Baín Buenavista. Allí se incluyeron medidas en el componente de seguridad y fortalecimiento de la guardia indígena, preservación del medio ambiente a través de la suspensión de licencias o permisos para la exploración y explotación de hidrocarburos y recursos naturales, y la seguridad jurídica a través de la suspensión de cualquier proceso iniciado respecto de predios ubicados al interior del territorio ancestral.

1. Sin embargo, los autos de medidas cautelares y las audiencias de seguimiento que ha adelantado el Juzgado 1º Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa dan cuenta, a su vez, de un desafío creciente de incumplimiento y falta de colaboración de las demás entidades del Estado. Resulta incomprensible, por ejemplo, que el 12 de junio de 2019, la Agencia Nacional de Tierras recién comunicara que iba a organizar una mesa técnica para avanzar en el cumplimiento a las medidas cautelares; o que, en abril de 2022, el juzgado tuviera que requerir a Corpoamazonía para que cumpliera las órdenes proferidas desde el año 2018.

1. Es cierto que el Juez de restitución, como director del proceso, está facultado para iniciar

incidentes de desacato, pero, paradójicamente, ello podría empeorar la situación de congestión judicial, de por sí ya crítica. Se requiere entonces mayor compromiso de las entidades del Estado que han sido convocadas al proceso, para que entiendan la gravedad y urgencia de los procesos de restitución, especialmente cuando de por medio se encuentra una comunidad indígena al borde de la extinción. Además, es necesario que la Procuraduría General de la Nación -en tanto garante y vigilante de los procesos de restitución-189 realice las investigaciones disciplinarias dentro de su competencia y tome de manera oportuna las medidas que estime pertinentes para superar los eventuales bloqueos institucionales o situaciones de incumplimiento que afectan el curso del proceso de restitución.

1. El último punto, referente a la notificación a terceros, es el que ha generado mayor inconformidad por parte de la comunidad accionante. Al respecto, la Sala comienza por recordar la importancia que para cualquier proceso de justicia transicional exitoso reviste la convocatoria de las partes y terceros interesados. Como ya se explicó (ver capítulo 5 de esta providencia), el inicio de un proceso de restitución de tierras puede desencadenar la reacción de distintos tipos de opositores, incluyendo sujetos vulnerables que podrían estar en condiciones similares de marginalidad a los reclamantes. De ahí la necesidad de notificar correctamente a todas estas personas para que sus reclamos puedan ser escuchados y tramitados. De lo contrario, podría propiciarse la germinación de nuevos conflictos sociales y, jurídicamente, dar lugar a la apertura de incidentes de nulidad o la necesidad excepcional de retrotraer el proceso a sus inicios.190

1. Lo anterior no significa que la Sala Primera no haya encontrado problemas en las decisiones de notificación y vinculación que ha llevado a cabo el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa desde el año 2018 y hasta mediados de 2022. De hecho, de las piezas procesales compartidas surgen dudas frente a lo que parece ser la reiteración o duplicidad en la vinculación de algunos sujetos.191 Pero, ciertamente, el accionar del juzgado demandado no puede catalogarse como caprichoso, negligente o arbitrario pues, por el contrario, refleja el propósito de salvaguardar en la mayor medida posible los derechos de terceros afectados con las resultas de este proceso. Finalidad

que además de ser legítima fue coadyuvada por el Ministerio Público quien expresamente solicitó algunas de estas vinculaciones.

1. Según entiende la Sala Primera de Revisión, a partir de las piezas procesales compartidas, desde el auto admisorio ya se cumplió en debida forma la notificación de las personas indeterminadas a través de la publicación de la demanda en el diario El Tiempo, en varias emisoras locales, de la fijación del edicto en la secretaría del despacho y su lectura en voz alta en la plaza municipal de Puerto Asís. Por lo que, en la actualidad, la oportunidad procesal para los sujetos indeterminados está ampliamente vencida.

1. El problema radicaría, más bien, en los terceros determinados, esto es quienes debieron ser individualizados en la caracterización que elaboró la Unidad de Restitución de Tierras o que figuren como titulares inscritos de derechos en el certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria donde esté comprendido el predio sobre el cual opera la restitución.192 Este universo de sujetos ha suscitado mayores dificultades ante la "precaria información catastral y geográfica sobre la ruralidad donde se encuentra el territorio [Zio Baín]"193 y dado que el proceso gira en torno a una extensa área de terreno equivalente a 56.972 hectáreas + 3.082 mts2.

1. Para la Sala Primera de Revisión, el presente expediente ejemplifica cómo las solicitudes de restitución en favor de los pueblos étnicos suponen unos desafíos aún mayores para los jueces de restitución, quienes deben ponderar el deber de integrar correctamente el contradictorio y salvaguardar los derechos de los terceros eventualmente involucrados; y -por otro lado- evitar que ello se traduzca en una postergación indefinida del trámite. En efecto, la administración de justicia que llega tarde o -peor aún- que nunca llega, no es justicia. De ahí que la Ley 1448 de 2011 incluya entre sus principios rectores la tutela efectiva de los derechos de las víctimas y la garantía a un proceso justo y eficaz, como fines preponderantes.194

1. Ahora bien, así como es importante salvaguardar los derechos de los terceros, es igualmente imperativo velar por el respeto al debido proceso -sin dilaciones injustificadas- de las comunidades étnicas que acuden al proceso de restitución. Debe haber un punto de cierre para agotar la etapa de notificaciones y vinculaciones, y dar así curso a las siguientes fases del proceso. Y aunque no sea posible determinar de antemano para todos los casos cuándo habrá de darse cierre a la etapa de vinculaciones, la Sala Primera presenta a continuación algunos criterios que deben ser valorados por los jueces de restitución acorde con las particularidades de cada expediente:

i. Los jueces de restitución de tierras197 son jueces constitucionales198 a quienes se les encomendó un proceso de "carácter extraordinario y de naturaleza excepcional, toda vez que se trata de un procedimiento inscrito en el ámbito de la justicia transicional"199 en defensa del derecho fundamental de las víctimas a la reparación.200 Por definición, no es un pleito civil o agrario que pueda ser resuelto siguiendo las formas y la lógica que soportan el marco normativo ordinario.201

i. Las solicitudes de restitución en favor de comunidades étnicas requieren de una diligencia calificada del juez debido a las complejidades que estos casos revisten, tales como la extensión del territorio reclamado, el déficit de información catastral y el potencial universo de terceros afectados con la decisión, incluyendo otros sujetos de especial protección. Tal deber reforzado de diligencia supone, entre otros, priorizar los casos según la "situación de vulnerabilidad manifiesta de las víctimas",202 acumular a tiempo los expedientes que recaigan sobre un mismo territorio203 y, si es del caso, requerir a la Unidad de Restitución de Tierras para que corrija o entregue información precisa y completa sobre la georreferenciación del territorio reclamado y los terceros individualizados en la zona.204

i. Las intervenciones que se presenten de forma extemporánea dentro del proceso de restitución, sin que haya alguna razón poderosa que justifique la tardanza, deben ser rechazadas.205

i. La naturaleza constitucional y excepcional de los procesos de restitución de tierras, junto con los desafíos que conllevan los casos de comunidades étnicas, ameritan flexibilizar la etapa de vinculaciones para que ésta se realice de forma gradual más allá del auto admisorio; avalando incluso -excepcionalmente- las vinculaciones en etapas posteriores del proceso siempre y cuando ello esté debidamente justificado206 y resulte ineludible para evitar la dilación en el acceso a la justicia transicional.207

i. La excepcionalidad y flexibilidad de las reglas procesales dentro de las solicitudes de restitución de tierras, en todo caso, deben tener un límite razonable: no es admisible prorrogar indefinidamente el trámite a una solicitud de restitución, sin una justificación debidamente sustentada, simplemente a la espera de que acudan eventualmente más terceros al proceso.

1. En virtud de lo expuesto, la Sala Primera observa que la etapa de notificaciones y vinculaciones ha superado ampliamente los términos legales. Sin embargo, el despacho accionado ha obrado de forma razonable dados los índices de congestión y las dificultades que han surgido en el trámite; y sus esfuerzos por integrar el contradictorio no responden a un capricho, sino a los objetivos mismos que subyacen al proceso de restitución y la búsqueda de una solución duradera. Además, la Sala destaca que esta mora judicial no ha implicado la parálisis del trámite de restitución, pues simultáneamente el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa ha venido avanzado en la resolución del conflicto interétnico que surgió con el Pueblo Nasa y en la adopción de medidas cautelares para salvaguardar la vida de la comunidad.

1. En consecuencia, no se configura una violación de derechos fundamentales atribuible a la autoridad demandada. Además, por respeto a la autonomía judicial y dadas las particularidades del caso, la Sala Primera no es la llamada a determinar el cierre de la etapa de notificación y vinculaciones. No obstante lo anterior, sí le corresponde a la Sala Primera impulsar una serie de medidas -a varios niveles- orientadas a superar la evidente situación de mora judicial que, aunque justificada, no debe normalizarse ni prolongarse indefinidamente.

8. Aunque la mora está justificada, es necesario tomar medidas para evitar que ésta se perpetúe y comprometa la vigencia de los derechos fundamentales en cuestión

1. Para el pueblo Zio Baín, la vida colectiva y el gobierno propio dependen del control sobre el territorio. Según manifestaron, "el territorio es sagrado, un territorio que nos lo dejaron nuestros abuelos, nuestros ancestros, esto no es un territorio, es una nuestra historia, nuestro territorio para nosotros es nuestra vida... la fuente de nosotros."208 De ahí que cuando los actores armados ilegales irrumpen violentamente en el territorio se compromete su existencia como pueblo, al igual que cuando se pretenden realizar proyectos legales de explotación sin su consentimiento. Episodios que tienen una mayor probabilidad de repetirse hasta tanto no se resuelva de forma definitiva el proceso de restitución.

1. No en vano la jurisprudencia ha sostenido que "en los escenarios de transición resulta indispensable agilizar la operación de los instrumentos de verdad, justicia y reparación, destacando que, históricamente, su dilación ha provocado el fracaso de estos procesos."209 De modo que, aunque la congestión y los demás desafíos que enfrenta la administración de justicia en escenarios de transición son ciertos y significativos, ellos no pueden convertirse en una autorización para postergar indefinidamente la resolución de los casos. Más aún cuando el proceso de restitución tiene una vigencia definida en el tiempo210 y no se observan medidas eficaces de las autoridades competentes para impulsar estos asuntos y superar los obstáculos que han llevado a unos niveles de atascamientos crónicos.

1. Como se explicó en el capítulo anterior, las actuaciones del Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa no pueden leerse como caprichosas o arbitrarias. Por el contrario, apuntan a salvaguardar de manera urgente la existencia de la comunidad indígena accionante y a velar por la correcta notificación de todos los eventuales terceros. Además, hay factores que escapan a su dominio y que han obstaculizado seriamente la sujeción a los términos legales, como han sido la congestión en la jurisdicción especializada en restitución de tierras, el incumplimiento reiterado de varias entidades convocadas al proceso, la deficiente información catastral en los predios rurales y la consecuente dificultad para identificar los terceros con derechos reales inscritos en la zona. Estos factores no son atribuibles al Juzgado 1º Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa, sino que obedecen a una serie de problemáticas más amplias y extraprocesales que superan la competencia del juzgado demandado, aunque necesariamente inciden en sus tiempos de respuesta.

1. Por ello, la Sala Primera considera necesario adoptar remedios, en distintos niveles para superar el atascamiento judicial y precaver que la amenaza sobre los derechos fundamentales se consume; comenzando por aquellas medidas que están dentro del alcance del Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa (Putumayo).

1. Al despacho accionado se le exhortará, si no lo ha hecho aún, a culminar los trámites de notificación a terceros que se encuentran en curso, dentro del mes siguiente a la notificación de este fallo, designando un representante judicial para estos terceros si es necesario,211 de modo que se pueda finalmente abrir la etapa probatoria del proceso. Lo anterior, teniendo en cuenta que ya han trascurrido más de cuatro años desde el inicio del proceso, en detrimento de la comunidad accionante; que la solicitud de restitución además fue publicitada en varios medios locales y nacionales; que ya se incluyeron los sujetos que acudieron directamente ante el Juez de restitución, así como aquellos otros que fueron individualizados tanto por la Unidad de Restitución de Tierras como por el Ministerio Público.

1. En segundo lugar, se instará al Juzgado demandado a revisar su carga procesal y diseñar un sistema de priorización que permita elaborar un plan de choque para atender gradualmente los casos según su nivel de urgencia. Es cierto, como expuso el despacho, que todos los procesos de restitución de tierras deben tramitarse "de forma preferente dada la situación de vulnerabilidad manifiesta de las víctimas",212 pero también lo es, que es el propio Legislador quien contempló la posibilidad de modificar los turnos procesales para atender los expedientes que contengan "graves violaciones de los derechos humanos, o de crímenes de lesa humanidad, o de asuntos de especial trascendencia social."213 En el contexto específico de la restitución de tierras, el Legislador dispuso además dar trámite preferente según la "situación de vulnerabilidad manifiesta de las víctimas"214 o atendiendo si se trata de "madres cabeza de familia y de mujeres despojadas."215

1. En efecto, si bien todos los reclamantes de tierras son, por definición, víctimas del conflicto armado interno y merecen especial protección, también es válido identificar factores adicionales o diferenciados de marginalización y vulnerabilidad. Por citar un ejemplo hipotético, no es lo mismo atender la solicitud de un hombre adulto que ha logrado estabilizarse en alguna ciudad capital, que la solicitud de un pueblo indígena al borde del exterminio, integrado por hombres, mujeres, adultos mayores, niños, niñas y adolescentes. De hecho, la Unidad de Restitución de Tierras compartió en sede de revisión algunos criterios de focalización y priorización de solicitudes de restitución que podrían ser aplicables -guardando las diferencias relevantes- en sede judicial.

1. Y si al hacer este inventario de procesos y diseñar un esquema de priorización para atender su elevada carga laboral de una forma más estratégica y eficaz, el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa identifica obstáculos que podrían ser alivianados o resueltos por el Tribunal Superior o por el Consejo Superior de la Judicatura deberá "poner en conocimiento del superior los hechos que puedan perjudicar la administración y las iniciativas que se estimen útiles para el mejoramiento del servicio" según dispone la Ley Estatutaria de Administración de Justicia.216

1. Ahora bien, como la elevada congestión judicial y los demás obstáculos que afectan la administración de justicia en materia de restitución de tierras no se resuelven únicamente priorizando casos y tomando medidas individuales desde los despachos, se hace necesario también la colaboración de otras entidades del Estado, comenzando con el Ministerio Público.

1. En consideración a que la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación fungen como instituciones garantes del cumplimiento, vigilancia y acompañamiento de los procesos de restitución;217 y además están presentes en los distintos territorios, su examen será fundamental para identificar y destrabar los obstáculos que se están presentado al interior de la jurisdicción especializada en restitución.

1. Para ello, se ordenará a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación que, de forma conjunta, presenten dentro de los seis meses siguientes un informe que (i) identifique las principales dificultades observadas en los procesos judiciales de restitución que están causando la extensión en los tiempos procesales; (ii) dé cuenta de los demás desafíos extraprocesales que obstaculizan la materialización del derecho fundamental a la restitución del territorio, haciendo énfasis en las particularidades de las comunidades étnicas; y (iii) proponga medidas de solución o ajustes para enfrentar la problemática. Este informe deberá ser socializado con el Consejo Superior de la Judicatura y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, para lo de su competencia.

1. Asimismo, en atención al presunto incumplimiento observado en varias entidades convocadas por el Juzgado 1º Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa en este proceso, se solicitará a la Procuradora 11 Judicial II de Restitución de Tierras con sede en Mocoa verificar rigurosamente el cumplimiento de las órdenes que se profieran dentro del proceso iniciado por el resguardo indígena Zio Baín Buenavista, realizar las

investigaciones disciplinarias dentro de su competencia y tomar las medidas que estime pertinentes para superar los eventuales bloqueos institucionales o situaciones de incumplimiento que afectan el curso del proceso de restitución.

1. Por último, aunque el Consejo Superior de la Judicatura no fue vinculado a este proceso de tutela, la Sala Primera proferirá órdenes a esta entidad debido a su importante rol para superar la situación descrita. Es pertinente recordar en este punto que la jurisprudencia constitucional ha acogido "la regla según la cual no es necesario vincular al proceso de tutela, ni al de revisión de los fallos pronunciados en sede de amparo constitucional, a las autoridades de orden nacional, regional y/o local que dentro de su deber legal y constitucional tienen la obligación de cumplir lo que se disponga en el marco de dichos trámites."218 Lo importante, en estos casos, es que las órdenes proferidas no desborden el deber legal o constitucional que ya les asiste a las autoridades públicas en virtud del ordenamiento jurídico.219

1. La Sala Primera ordenará al Consejo Superior de la Judicatura que, en el marco de sus funciones, especialmente las descritas por el artículo 63 de la Ley 270 de 1996 y el artículo 119 de la Ley 1448 de 2011, adopte dentro del plazo máximo de un año, un plan de descongestión específico para la Jurisdicción Especializada en Restitución de Tierras. Aunque según explicó esta entidad, en sede de revisión, el Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial (SIERJU) no permite desagregar y analizar datos básicos como las etapas en que se encuentran los procesos de restitución o los tiempos promedio en que se están fallando estas demandas,220 es evidente que el volumen de expedientes represados aumenta cada año y supera las capacidades humanas y técnicas de varios de estos despachos.

1. Aun con los esfuerzos de los despachos por avanzar en la resolución de los asuntos a su cargo, en los primeros diez años de vigencia de la Ley 1448 de 2011, a 31 de diciembre de 2020 se profirieron tan solo 6.153 sentencias correspondientes a 11.786 solicitudes, lo cual

es menos de la mitad del total de solicitudes que superaron la fase administrativa ante la Unidad de Restitución de Tierras; sin incluir que la Unidad todavía tiene múltiples procesos bajo estudio y que un porcentaje de estos llegará en un futuro próximo a la etapa judicial. De seguir con esta dinámica y dados los crecientes niveles de congestión en los despachos judiciales, es posible que ni aún con la ampliación de la vigencia temporal de la Ley de Víctimas se logren resolver a tiempo y de manera rigurosa los procesos de restitución de tierras,221 con las graves consecuencias que esto supondría en términos de violación a los derechos fundamentales y a la finalidad de la justicia transicional.

1. La congestión se agudiza en algunas regiones del país, como es el caso precisamente de los dos únicos juzgados de restitución de tierras en Putumayo, cuya carga laboral supera los 800 expedientes, mientras que otros despachos del país tienen una carga significativamente menor (ver tabla anexa).222 Varios de los intervinientes (el juzgado accionado, la Unidad de Restitución de Tierras, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación) expusieron la necesidad de crear un tercer juzgado especializado en el circuito judicial de Putumayo. Tal medida escapa al alcance de este pronunciamiento de tutela, pero deberá ser valorada por el Consejo Superior de la Judicatura dentro del Plan de Descongestión ordenado, y en atención al artículo 119 de la Ley de Víctimas.223

1. En la respuesta que el Consejo Superior de la Judicatura allegó a la Sala Primera de Revisión, hizo referencia al Acuerdo PCSJA20-11702 de 2020 por medio del cual se modificó el mapa judicial de la jurisdicción especializada en restitución de tierras y se reorganizaron algunos de sus despachos.224 Si bien esta fue una medida importante, se ha tornado insuficiente ante la magnitud actual del desafío tras haberse cumplido casi dos años de su promulgación. Más allá del traslado de empleados y despachos, y la modificación de distritos judiciales, el elevado represamiento de expedientes en la jurisdicción especializada en restitución de tierras requiere de un abordaje integral, que cuente con un diagnóstico completo sobre los tiempos procesales de respuesta, los principales obstáculos que enfrentan los jueces de restitución, las medidas de capacitación a los funcionarios y empleados responsables, e instancias de seguimiento a la implementación de los

mecanismos de descongestión.225

1. El plan de descongestión deberá tomar nota de las intervenciones y sugerencias de los diversos sujetos involucrados en la jurisdicción especializada en restitución de tierras226 y, particularmente, de las lecciones y observaciones que contenga el informe conjunto a cargo de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación que fue encomendado en esta providencia.

1. Igualmente, el plan de descongestión deberá contemplar mejoras en el sistema estadístico de la Rama Judicial en lo referente a la Jurisdicción Especializada en Restitución de Tierras, para poder así llevar a cabo un monitoreo idóneo y completo sobre la gestión judicial en este campo, incluyendo como mínimo herramientas de fácil acceso público que permitan monitorear los tiempos de respuesta judicial, la identificación de las partes (excluyendo la información que pueda ponerlas en riesgo) y las fases procesales en que se encuentran los casos. Datos que deben servir como insumo para formular y hacer seguimiento al plan de descongestión.

1. Por último, se remitirá a la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, copia del escrito del 28 de junio de 2022, suscrito por la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), actuando como apoderado del resguardo Zio Baín Buenavista, en el que solicitan una audiencia especial para verificar la situación del Pueblo Zio Baín.

9. Síntesis de la decisión

1. El expediente de la referencia contiene la acción de tutela iniciada por el resguardo indígena Zio Baín Buenavista contra el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa (Putumayo) por lo que consideran ha sido una mora desproporcionada e injustificada para resolver su solicitud de restitución de tierras. En síntesis, cuestionan que, pese a que la demanda de restitución fue admitida desde el 28 de febrero de 2018, para el momento de la presentación de la tutela, esto es el 13 de octubre

de 2021, el proceso ni siquiera había entrado a la etapa probatoria, tornando así ilusorio el derecho a la restitución del territorio colectivo y aumentando su riesgo de supervivencia como pueblo indígena.

1. A partir de las pruebas allegadas en sede de revisión y habiendo constatado que el proceso judicial de restitución aún no ha pasado siquiera a la etapa probatoria, la Sala Primera concluyó que el incumplimiento a los términos procesales es indiscutible y también motivo de preocupación. Sin embargo, en esta ocasión la mora está justificada debido a: (i) la complejidad del asunto; (ii) el problema de congestión en la jurisdicción especializada en restitución de tierras; y (iii) la diligencia razonable que ha demostrado el Juzgado 1º Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa pese a la congestión y otras circunstancias ajenas a su responsabilidad que han obstaculizado el cumplimiento de los términos legales.

1. Aunque la mora esté justificada, es necesario tomar medidas para evitar que se consume la amenaza sobre los derechos fundamentales del resguardo Zio Baín, especialmente al debido proceso, al territorio, al gobierno propio y a la vida digna de la comunidad puesto que la indefinición jurídica en su demanda de restitución territorial aumenta los riesgos de exterminio sobre este pueblo. Así, en tanto que no se observan medidas decisivas de las autoridades competentes para impulsar los procesos de restitución de tierras y superar los obstáculos que han llevado a estos atascamientos crónicos, la Sala Primera dispondrá una serie de remedios en distintos niveles.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR la sentencia proferida, en segunda instancia, por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, el 25 de noviembre de 2021, pero por las razones

expuestas en esta providencia.

SEGUNDO.- EXHORTAR al Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa a que, si aún no lo ha hecho, (i) culmine los trámites de notificación a terceros que se encuentran en curso, dentro del mes siguiente a la notificación a esta providencia, de modo que se pueda abrir la etapa probatoria del proceso de restitución de tierras; (ii) revise su carga procesal y diseñe, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, un sistema de priorización que permita elaborar un plan de choque para atender gradualmente los casos según su nivel de urgencia; y si lo estima necesario, (iii) ponga en conocimiento de sus superiores funcionales o administrativos los hechos que perjudican la administración de justicia en su despacho y las iniciativas que estime útiles para el mejoramiento del servicio.

TERCERO.- ORDENAR a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación que, de forma conjunta, presenten dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia un informe que (i) identifique las principales dificultades observadas en los procesos judiciales de restitución que están causando la extensión en los tiempos procesales; (ii) dé cuenta de los demás desafíos extraprocesales que obstaculizan la materialización del derecho fundamental a la restitución del territorio, haciendo énfasis en las particularidades de las comunidades étnicas; y (iii) proponga medidas de solución o ajustes para enfrentar la problemática.

Los resultados y hallazgos de este informe deberán ser socializados con el Consejo Superior de la Judicatura y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, dentro del mes siguiente a su culminación.

CUARTO.- ORDENAR a la Procuradora 11 Judicial II de Restitución de Tierras con sede en Mocoa verificar rigurosamente el cumplimiento a las órdenes judiciales que se profieran dentro del proceso iniciado por el resguardo indígena Zio Baín Buenavista, realizar las investigaciones disciplinarias dentro de su competencia y tomar las medidas que estime pertinentes para superar los eventuales bloqueos institucionales o situaciones de incumplimiento que afectan el curso del proceso de restitución.

QUINTO.- ORDENAR al Consejo Superior de la Judicatura adoptar, a más tardar dentro del año siguiente a la notificación de esta providencia, un plan de descongestión para la Jurisdicción

Especializada en Restitución de Tierras en los términos descritos en la parte motiva de esta providencia.

SEXTO.- ENVIAR a la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, para lo de su competencia, copia del escrito del 28 de junio de 2022, suscrito por la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), actuando como apoderado del resguardo Zio Baín Buenavista, en el que solicitan una audiencia especial para verificar la situación del Pueblo Zio Baín.

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

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase y publíquese.

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ANEXO 1

DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN EL CASO DE COMUNIDADES INDÍGENAS

Actuación

Término previsto por el Legislador

Presentación de la demanda

Decreto 4633 de 2011, artículo 158

Una vez ingresada la solicitud en el Registro de Tierras presuntamente despojadas y abandonadas forzosamente, y emitido el informe de caracterización, la Unidad de Restitución de Tierras tiene un plazo de sesenta (60) días prorrogables por un período igual para presentar la demanda.

Las comunidades por sí mismas o a través de sus organizaciones representativas, si aquellas las delegan, podrán presentar la demanda en cualquier tiempo.

Admisión y notificación de la demanda

Ley 1448 de 2011, artículo 87

Decreto 4633 de 2011, artículo 161.

Tan pronto se verifique el requisito de procedibilidad (inscripción en el Registro de Tierras presuntamente despojadas y abandonadas forzosamente), el Juez competente procederá, dentro de los quince (15) días calendario siguientes, a dictar el auto admisorio. Allí mismo, dispondrá notificar tanto a los terceros determinados como a los indeterminados así:

* Terceros determinados: mediante la notificación personal de las personas que fueron individualizadas por la Unidad de Restitución de Tierras en el informe de caracterización, así como de quienes figuren como titulares inscritos de derechos en el certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria donde esté comprendido el predio sobre el cual se solicite

la restitución

* Terceros indeterminados: mediante el emplazamiento por edicto de todos aquellos que se consideren deben comparecer al proceso para hacer valer sus derechos legítimos o se consideren afectados por el proceso de restitución. El edicto se fijará durante diez días en la Secretaría del Juzgado y se publicará por una sola vez en un diario de amplia circulación en el lugar de ubicación del predio y en una radiodifusora local, si la hubiera. El mismo edicto será leído por el secretario el domingo siguiente en voz alta en la plaza de las cabeceras municipales donde estuviere ubicado el predio.

Oposiciones

Ley 1448 de 2011, artículo 88 y Sentencia C-438 de 2013. M.P. Alberto Rojas Ríos.

Las oposiciones se deben presentar dentro de los quince (15) días siguientes a notificación de la admisión de la solicitud. Las oposiciones se presentarán bajo la gravedad del juramento y se admitirán, si son pertinentes

Incidente de conciliación interétnico

Decreto 4633 de 2011, artículo 169-171

En caso de conflictos interétnicos o intraétnicos que no puedan ser resueltos en el seno de las comunidades, el juez de restitución abrirá un incidente de conciliación, vez aceptada la demanda, para que las partes resuelvan amigablemente sus diferencias. Ello se tramitará en una sola audiencia.

Etapa probatoria

Ley 1448 de 2011, artículos 89 y 90.

Tan pronto el Juez o Magistrado llegue al convencimiento respecto de la situación litigiosa, podrá proferir el fallo sin necesidad de decretar o practicar las pruebas solicitadas.

Cuando la solicitud haya sido presentada por la Unidad de Restitución de Tierras y no se hubieran presentado opositores, el Juez o Magistrado podrá dictar sentencia con base en el acervo probatorio presentado con la solicitud.

Audiencia de alegatos

Decreto 4633 de 2011, artículo 165.

Una vez terminado el período probatorio, dentro de los veinte (20) días siguientes, el juez citará por una sola vez, a las partes para que presenten en audiencia sus alegatos finales. Cuando una de ellas no pueda comparecer, podrá allegar sus alegatos por escrito a más tardar el día de la audiencia

Fallo de única instancia

Ley 1448 de 2011, artículo 79.

Decreto 4633 de 2011, artículo 166.

La sentencia se pronunciará de manera definitiva sobre cada una de las pretensiones, las excepciones de los opositores y las solicitudes de los terceros en un plazo de treinta (30) días hábiles contados a partir de la audiencia de alegatos.

Los jueces especializados en restitución de tierras deciden en única instancia los procesos en que no se reconozcan opositores. Pero sí existen opositores reconocidos, los jueces especializados en restitución tramitan el proceso hasta antes del fallo y luego lo remiten para su decisión al Tribunal Superior competente, quien fallará en única instancia.

Entrega material del territorio

Decreto 4633 de 2011, artículo 167.

Dentro de los sesenta (60) días hábiles siguientes a la ejecutoria del fallo, se realizará la entrega material del territorio a restituir.

Mantenimiento de la competencia

Ley 1448 de 2011, artículos 91 -parágrafo 1º- y 102.

Después de dictar sentencia, el Juez o Magistrado mantendrá su competencia sobre el proceso para dictar todas aquellas medidas que, según fuere el caso, garanticen el uso, goce y disposición de los bienes por parte de los despojados a quienes les hayan sido restituidos o formalizados predios, y la seguridad para sus vidas, su integridad personal, y la de sus familias.

ANEXO 2

Inventario de la Jurisdicción Especializada en Restitución de Tierras. Datos sistematizados por el despacho sustanciador, a partir de la información compartida por el Consejo Superior de la Judicatura en su respuesta al auto de pruebas

AÑO

DESPACHO

TOTAL INVENTARIO INICIAL

INGRESOS EFECTIVOS

PROMEDIO MENSUAL DE INGRESOS EFECTIVOS

EGRESOS EFECTIVOS

INVENTARIO FINAL

1

2021

Despacho 001 de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Antioquia

55

47

4

19

2

83

2

2021

Despacho 001 de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Bogotá

28

19

2

6

1

32

3

2021

Despacho 001 de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Cali

13

1

6

1

14

4

2021

Despacho 001 de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Cartagena

19

53

4

28

2

44

5

2021

Despacho 001 de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Cúcuta

19

10

1

24

2

6

2021

Despacho 002 de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Antioquia

96

46

4

12

1

125

7

2021

Despacho 002 de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Bogotá

43

22

2

9

1

51

8

2021

Despacho 002 de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Cali

21

20

2

12

1

24

9

2021

Despacho 002 de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Cartagena

44

45

4

35

3

56

10

2021

Despacho 002 de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Cúcuta

20

2

18

2

5

11

2021

Despacho 003 de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Antioquia

40

48

4

17

1

62

12

2021

Despacho 003 de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Bogotá

30

18

2

10

1

32

13

2021

Despacho 003 de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Cali

11

20

2

12

1

19

14

2021

Despacho 003 de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Cartagena

38

56

5

3

60

15

2021

Despacho 003 de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Cúcuta

76

26

2

47

4

44

16

2021

Juzgado 001 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Antioquia

78

149

12

91

8

96

17

2021

Juzgado 001 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó

87

7

7

1

171

18

2021

Juzgado 001 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Barrancabermeja

187

96

8

21

2

203

19

2021

Juzgado 001 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Bucaramanga

111

63

5

2

0

166

20

2021

Juzgado 001 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Cali

22

47

4

15

1

47

21

2021

Juzgado 001 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Carmen de Bolívar

230

83

8

0

0

307

22

Juzgado 001 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Cúcuta

48

45

4

14

1

74

23

2021

Juzgado 001 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Cundinamarca

223

78

7

19

2

261

24

2021

Juzgado 001 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Florencia

0

243

20

0

237

25

2021

Juzgado 001 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Ibagué

267

261

22

30

3

465

26

2021

Juzgado 001 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa

726

199

17

11

1

368

27

2021

Juzgado 001 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Monteria

118

73

10

1

162

28

2021

Juzgado 001 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Pasto

182

27

2

22

2

187

29

2021

Juzgado 001 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Pereira

184

133

11

8

1

288

30

2021

Juzgado 001 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Popayán

234

58

5

82

7

185

31

2021

Juzgado 001 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó

13

30

3

0

0

33

32

2021

146

88

7

6

1

210

33

2021

Juzgado 001 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Sincelejo

42

40

3

3

0

69

34

2021

Juzgado 001 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Valledupar

63

68

6

9

1

80

35

2021

Juzgado 001 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Villavicencio

68

6

10

1

138

36

2021

Juzgado 002 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Antioquia

77

146

12

63

5

115

37

2021

Juzgado 002 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó

217

84

7

6

1

271

38

2021

Juzgado 002 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Cali

30

49

4

8

1

64

39

2021

Juzgado 002 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Carmen de Bolívar

93

8

17

1

270

40

2021

Juzgado 002 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Cúcuta

60

47

4

13

1

81

41

2021

Juzgado 002 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Ibagué

384

264

22

36

3

519

42

2021

Juzgado 002 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa

0

958

80

1

0

936

43

2021

Juzgado 002 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Montería

119

74

7

1

168

44

2021

Juzgado 002 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Pasto

258

25

2

4

0

273

45

2021

Juzgado 002 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Santa Marta

174

83

7

1

0

249

46

2021

Juzgado 002 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Sincelejo

35

39

3

3

0

60

47

Juzgado 002 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Valledupar

183

68

6

4

0

209

48

2021

Juzgado 002 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Villavicencio

123

73

6

3

0

168

49

2021

Juzgado 003 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Cali

26

0

0

0

0

0

50

Juzgado 003 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Carmen de Bolívar

166

94

8

15

1

219

51

2021

Juzgado 003 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Montería

109

73

6

15

1

132

52

2021

Juzgado 003 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Pasto

262

27

2

14

1

274

53

2021

Juzgado 003 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Santa Marta

141

80

9

2

0

193

54

2021

Juzgado 003 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Valledupar

89

64

5

5

0

96

55

2021

Juzgado 004 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Pasto

195

26

7

1

209

56

2021

Juzgado 004 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Sincelejo

135

12

4

0

0

141

57

2021

Juzgado 101 Civil Itinerante del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Antioquia

105

149

12

60

5

138

1 Los hechos que aquí se relatan tienen como insumo principal el escrito de tutela presentado por la comunidad accionante pero también incluye otros elementos relevantes que obran en el expediente.

2 El término Siona fue acuñado a partir de la colonización de las personas que llegaron al territorio. No obstante, la forma en la que este Pueblo se reconoce es como “Zio Baín”; término que fue empleado por la Unidad de Restitución de Tierras por solicitud de la propia comunidad. Por estas mismas razones, se empleará así en esta providencia. La palabra “Zio Baín” podría tener dos orígenes. Uno se refiere a unas expresiones que significa “gente del perfume”, haciendo referencia a las hierbas perfumadas que los hombres de este pueblo acostumbran a llevar amarradas a sus brazos. Otra hace referencia a la respuesta ante una pregunta que se realizaba al saludar en Zio Baín – ¿jarona saiguë ne? ¿A dónde va usted? La respuesta tiene dos morfemas “Zio – chagra o huerta” y “na – hacia”. Los Zio Baín se reconocen como gente de chagra. Unidad de Restitución de Tierras. Informe de caracterización de afectaciones territoriales de la comunidad Zio Baín Buenavista “Gonzaya Baín”, pág. 94.

3 Auto 004 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

5 Bajo el radicado 86001-31-21-001-2017-00364-00.

6 Juzgado 1 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa. Auto del 21 de marzo de 2019.

7 Ley 1448 de 2011, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, artículo 91, parágrafo 2º.

8 Escrito de tutela, pág. 13.

9 Ibidem, pág. 15.

10 Ibidem, págs. 22-23.

11 Ibidem, pág. 19.

12 Ibidem, pág. 24.

13 Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa, respuesta del 19 de octubre de 2021, pág. 8.

14 Procuradora 11 Judicial II de Restitución de Tierras en Mocoa, respuesta del 27 de octubre de 2021.

15 Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cali. Sentencia de primera instancia, pág. 12.

16 Ibidem, pág. 14.

17 Ibidem.

18 Escrito de impugnación, pág. 2.

19 Ibidem.

20 Ibidem.

21 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Segunda de segunda instancia, pág. 8.

22 Sala que estuvo integrada por las magistradas Natalia Ángel Cabo y Paola Andrea

Meneses Mosquera. Para el caso de la referencia, se invocaron los siguientes parámetros de selección: Criterio objetivo: Necesidad de pronunciarse sobre una determinada línea jurisprudencial. Criterios subjetivos: (i) Urgencia de proteger un derecho fundamental; (ii) Necesidad de materializar un enfoque diferencial.

23 Juzgado 1º Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa. Respuesta del 24 de junio de 2022.

24 Ibidem. En la página 8 de su escrito, el referido despacho señala que se trata de 888 procesos, pero al sumar el número desagregado de procesos que se enuncia en la página 9 da realmente 886. Pero incluyendo, el total de solicitudes étnicas se llega a la cifra 888, que finalmente se refiere en esta sentencia.

25 Ibidem, pág. 8.

26 Ibidem, pág. 10.

27 Resguardo Zio Bain Buenavista. Respuesta del 28 de junio de 2022 recibida el día siguiente, suscrita por Nury Jatsu Martínez Novoa, en calidad de apoderada judicial del Resguardo conforme al poder otorgado a la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ).

28 Ibidem, pág. 10.

29 Ibidem, pág. 12.

30 “Al respecto debe aclararse que la explotación de petróleo no se realiza en el área del Resguardo, sino en áreas aledañas al mismo (vereda La Rosa). No obstante, en virtud de lo expresado por los líderes y la comunidad en general en espacios de diálogo, así como en la toma de testimonios, los residuos resultantes de la actividad de extracción de petróleo que se efectúa en la zona, no han sido tratados de manera adecuada, lo cual ha generado contaminación en las aguas de los humedales, afluentes y ríos aledaños a la actividad de explotación (rio Piñuña Blanco, Putumayo y las quebradas Singuiya, Mansoya, Peneya). Dichos afluentes desembocan en las aguas de los ríos Putumayo y Piñuña Blanco, las cuales son utilizadas por los integrantes del Pueblo Siona para sus actividades regulares de aseo y limpieza personal, así como para uso recreativo.” Ibidem, pág. 16.

31 “El pueblo Siona tiene presente que hacia 1970 llegaron los cultivos de uso ilícito al territorio, pero la aspersión con el químico glifosato se dio especialmente entre los años 1999 y 2007, cuando se intensificaron las fumigaciones aéreas. En el caso del territorio ancestral de la comunidad Siona Tëntëya, las aspersiones comenzaron en el 2002 y se extendieron hasta la firma del acuerdo de paz del Gobierno con las FARC-EP en el 2016.” Ibidem, pág. 13.

32 “se tiene la contaminación de los ríos para la extracción de oro en acciones de minería ilegal. Esta es una situación que se asocia con grupos armados ilegales que operan en el Putumayo, concretamente se presenta sobre el río Luzón, afectando el territorio ancestral Tëntëya, así como en el mismo río Putumayo (a través de dragas), en territorios en cercanía a Villagarzón. No es una situación de la que se hable mucho, en la medida en que inició en los últimos años del conflicto armado interno y al parecer aún permanece instalada en el territorio de forma intermitente, por lo cual la comunidad indígena aún no se siente segura dando muchas explicaciones al respecto.” Ibidem, pág. 14.

33 Ibidem, pág. 4.

34 Ibidem, pág. 17.

35 Ibidem, pág. 18. “En este sentido, vale la pena mencionar que a pesar de que el Auto 004 de 2009 reconoce al Pueblo Siona como parte de los 34 pueblos indígenas en riesgo de exterminio físico y cultural, y de que efectivamente se elaboró un Plan de Salvaguarda Étnico en el año 2012, su nivel de implementación es bajo, particularmente en el componente de territorio. Se aprovecha esta oportunidad para solicitar de manera respetuosa a la Corte Constitucional, una audiencia de seguimiento especial para el Pueblo Siona.”

36 Unidad de Restitución de Tierras. Respuesta del 28 de junio de 2022, suscrita por la directora jurídica, Mónica Rodríguez Benavides.

37 Ibidem, págs. 3-4.

38 Según lo dispuesto por el numeral 13 del artículo 154 y el artículo 155 del Decreto 4366 de 2011.

39 Unidad de Restitución de Tierras. Respuesta del 28 de junio de 2022, págs. 5-6.

40 Ibidem, pág. 7.

41 Ibidem, pág. 8.

42 Ibidem, pág. 9.

43 UNP. Respuesta del 28 de junio de 2022, suscrita por la Jefe de la Oficina Jurídica, Mariantonia Orozco Durán.

44 Ministerio de Relaciones Exteriores. Respuesta del 29 de junio de 2022, suscrita por la coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Asuntos de Protección sobre Derechos Humanos, Ana María Díaz Toro.

45 Ibidem, pág. 7.

46 Consejo Superior de la Judicatura. Respuesta del 01 de julio de 2022, suscrita por la directora de Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico, Clara Milena Higuera Guío.

47 Documento titulado “Resultados del estudio de tiempos procesales” el cual se puede consultar en: https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/8829673/TOMO+I+TIEMPOS+PROCESALES_18122015.pdf/2da294fd-3ef6-4820-b9e0-7a892b1bdbf0

48 Consejo Superior de la Judicatura. Respuesta del 01 de julio de 2022. pág. 10

49 Defensoría del Pueblo. Respuesta del 29 de junio de 2022, suscrita por el defensor delegado para asuntos constitucionales y legales, Robinson de Jesús Chaverra Tipton.

50 Ibidem.

51 Ibidem, pág. 4.

52 Procuraduría General de la Nación. Respuesta del 11 de julio de 2022, suscrita por la Procuradora 11 Judicial II para Restitución de Tierras de Mocoa, Martha Cecilia Pastrana Morán.

53 “téngase en cuenta que el cúmulo de procesos judiciales a cargo de estos dos despachos

y el que tiene la Sala Civil Especializada de Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Cali podría catalogarse como alta, a 30 de junio de 2022 contaban con 1475 procesos en trámite y con 847 procesos con fallo.” Ibidem, pág. 3.

54 Ibidem, pág. 2.

56 Ibidem, pág. 3.

57 Ibidem, pág. 5.

58 Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Respuesta del 30 de junio de 2022, suscrita por la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado.

59 Ibidem, pág. 3.

60 Resguardo Zio Bain Buenavista. Escrito del 05 de julio de 2022, suscrita por Nury Jatsu Martínez Novoa, en calidad de apoderada judicial del Resguardo conforme al poder otorgado a la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ).

61 Juzgado 1º Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa. Escrito del 07 de julio de 2022.

62 Sentencia SU-333 de 2020. M.P. Alberto Rojas Ríos.

63 Poder de representación judicial suscrito por Sandro Piaguajé Cabrera, actuando como Gobernador indígena de la comunidad Siona Buenavista.

64 Sentencia SU-333 de 2020. M.P. Alberto Rojas Ríos. A su vez, la Sentencia SU-394 de 2016 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. AV. María Victoria Calle Correa. AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado) explicó que “En estos eventos, el análisis de procedencia de la acción de tutela debe tener en cuenta que materialmente el interesado se encuentra en una situación de indefensión, puesto que a diferencia de lo que ocurre en el escenario del amparo contra una providencia judicial, en el que existe una determinación que puede cuestionarse, mediante el uso de recursos ordinarios o extraordinarios; en el caso de las omisiones no existe pronunciamiento, por esta razón es precisamente, ante la ausencia de otro medio de defensa judicial eficaz que la acción de tutela es la llamada a lograr que se

produzcan las decisiones tanto de trámite como interlocutorias que permitan avanzar en la resolución del asunto de fondo, que finalmente habrá de ser decidido en la sentencia.// En este sentido, para acreditar el cumplimiento del requisito de subsidiariedad en el contexto de omisiones judiciales basta con que se pruebe que interesado ha desplegado una conducta procesal activa y que la parálisis o la dilación no es atribuible a su conducta."

65 Sentencias T-576 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. SPV. Mauricio González Cuervo; T-001 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. AV. Alberto Rojas Ríos; y T-614 de 2019. M.P. Alberto Rojas Ríos.

66 Auto 004 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

67 Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Informe final: Hallazgos y Recomendaciones. Bogotá: 28 de junio de 2022, pág. 25.

68 Ibidem, pág. 61.

69 En Sentencia T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), la Corte declaró un estado de cosas inconstitucional ante la violación masiva a los derechos fundamentales de la población desplazada por la violencia. El seguimiento a las órdenes estructurales por parte la Corte Constitucional continúa al momento de sustanciar esta decisión, 18 años después.

70 Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Informe final: Hallazgos y Recomendaciones. Bogotá: 28 de junio de 2022, pág. 140.

71 Ibidem, págs. 193-194.

72 Sentencia C-330 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa. SPV. Jorge Iván Palacio Palacio. SPV. Luis Ernesto Vargas Silva.

73 Ibidem, págs. 200-203.

74 Sentencia T-647 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera.

75 Sentencia C-330 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa. SPV. Jorge Iván Palacio Palacio. SPV. Luis Ernesto Vargas Silva.

76 Para un recuento de la jurisprudencia interamericana más relevante sobre los pueblos indígenas, ver Cuadernillo de jurisprudencia de la corte interamericana de derechos humanos nº 11: Pueblos indígenas y tribales, 2018.

77 Sentencia SU-123 de 2018. MM.PP. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes. AV. Carlos Bernal Pulido. SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

78 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Párr. 87.

79 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Párr. 149. Ver también Decreto 4633 de 2011, artículo 9.

80 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Párr. 149.

82 Ibidem.

83 Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones, artículo 1.

84 Sentencia C-330 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa. SPV. Jorge Iván Palacio Palacio. SPV. Luis Ernesto Vargas Silva.

85 Sentencia SU-648 de 2017. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. AV. Alejandro Linares Cantillo.

86 Sentencia C-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. SPV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV. María Victoria Calle Correa. SPV. Mauricio González Cuervo. SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SPV y AV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. En esta misma dirección, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz, Ley 1957 de 2019 artículo 4, define la justicia restaurativa como aquella que “privilegiar la armonía en el restablecimiento de relaciones de la sociedad, la restauración del daño causado y la garantía de los derechos de las futuras generaciones”

87 Decreto Ley 4633 de 2011, artículo 28.

88 Sentencia C-330 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa. SPV. Jorge Iván Palacio Palacio. SPV. Luis Ernesto Vargas Silva.

89 Ley 1448 de 2011, "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones", artículo 25.

90 Decreto 4633 de 2011 – Decreto reglamenta comunidades étnicas, "Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas", artículo 28

91 Sentencia C-330 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa. SPV. Jorge Iván Palacio Palacio. SPV. Luis Ernesto Vargas Silva,

92 Sentencia T-558 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa.

93 Sentencia C-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. SPV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV. María Victoria Calle Correa. SPV. Mauricio González Cuervo. SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SPV y AV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

94 Decreto 4633 de 2011 – Decreto reglamenta comunidades étnicas, "Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas", artículos 1, 5 y 7.

95 Unidad de Restitución de Tierras, Dejusticia et al. Módulo Pedagógico: La restitución de tierras y territorios, justificaciones, dilemas y estrategias. Bogotá: Unidad de Restitución de Tierras, 2016, pág. 81.

96 Para un análisis más completo de los elementos constitutivos del proceso de restitución se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. SPV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV. María Victoria Calle Correa. SPV. Mauricio González Cuervo. SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SPV y AV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

y C-330 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa. SPV. Jorge Iván Palacio Palacio. SPV. Luis Ernesto Vargas Silva.

97 Decreto 4633 de 2011, artículo 158: “la restitución judicial de los territorios indígenas se rige por las reglas establecidas en el presente decreto y exclusivamente en los artículos: 85, 87, 88, 89, 90, 92, 93, 94, 95, 96 y 102 de la Ley 1448 de 2011. Adicionalmente, de la misma ley se aplicarán los artículos 79 excepto su parágrafo 2o y únicamente los parágrafos 1o, 2o y 3o del artículo 91. // Los vacíos normativos del proceso judicial de restitución de los derechos territoriales podrán llenarse acudiendo a la analogía, exclusivamente con las normas actos que sean más favorables y garantistas para la protección y restitución a los pueblos y comunidades indígenas.”

98 Al respecto señala el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011 lo siguiente: “la inscripción de un predio en el registro de tierras despojadas será requisito de procedibilidad para iniciar la acción de restitución a que se refiere este capítulo.” Para una exposición más detallada sobre el proceso de restitución de tierras, ver sentencia C-330 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa. SPV. Jorge Iván Palacio Palacio. SPV. Luis Ernesto Vargas Silva.

99 Ley 1448 de 2011, artículos 76 y 83

100 Ibiden, artículo 85.

101 Decreto Ley 4633 de 2011, artículo 158.

102 Esta remisión es posible en virtud del artículo 158 del Decreto ley 4633 de 2011.

103 Ley 1448 de 2011, artículo 91, parágrafo 2: “El Juez o Magistrado dictará el fallo dentro de los cuatro meses siguientes a la solicitud. El incumplimiento de los términos aplicables en el proceso constituirá falta gravísima.”

104 Sentencia C-099 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa. AV. María Victoria Calle Correa. SPV. Mauricio González Cuervo. AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. AV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SPV. Luis Ernesto Vargas Silva.

105 Ver Gaceta del Congreso No. 63 de 2011.

106 Ley 1448 de 2011, artículo 92.

107 Ibidem, artículo 79.

108 Ley 1448 de 2011, artículo 87.

109 Sentencia C-438 de 2013. M.P. Alberto Rojas Ríos. AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. AV. Luis Ernesto Vargas Silva.

110 Ley 1448 de 2011, artículo 88. La Corte condicionó la mención a la buena fe "exenta de culpa" en el entendido de que "es un estándar que debe ser interpretado por los jueces de forma diferencial, frente a los segundos ocupantes, que demuestren condiciones de vulnerabilidad, y no hayan tenido relación directa o indirecta con el despojo, de acuerdo con lo establecido en la parte motiva de esta providencia."

111 Ibidem.

112 Sentencia C-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. SPV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV. María Victoria Calle Correa. SPV. Mauricio González Cuervo. SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SPV y AV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

113 Sentencia C-330 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa. SPV. Jorge Iván Palacio Palacio. SPV. Luis Ernesto Vargas Silva.

114 "De acuerdo con el artículo 88 de la Ley de víctimas y restitución de tierras existen tres tipos de oposiciones distintas: (i) aquellas que persiguen demostrar la calidad de víctima de despojo en relación con el mismo predio objeto del trámite de restitución de tierras (supuesto regulado por el artículo 78 de la misma Ley[81]); (ii) las destinadas a tachar la condición de víctima del solicitante y (iii) las que pretenden demostrar la existencia de una relación jurídica o material sobre el predio objeto del trámite, generada por una conducta de buena fe exenta de culpa." Ibidem.

115 En estos casos, el juez debe propiciar, a través de un incidente especial, que las partes resuelvan amigablemente sus diferencias de acuerdo con sus normas y procedimientos. Decreto 4633 de 2011, artículos 169 y 170.

116 “Esto, teniendo en cuenta que la participación adecuada de todas las partes procesales asegura la efectividad del derecho a la verdad de las víctimas y asegura que en caso de que se haga efectiva la restitución, ésta no pueda ser objetada posteriormente por algún vicio procesal.” Sentencia T-401 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. SV. José Fernando Reyes Cuartas.

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

118 Decreto 4633 de 2011, artículos 162, 163 y 164.

119 Sentencia C-330 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa. SPV. Jorge Iván Palacio Palacio. SPV. Luis Ernesto Vargas Silva.

120 Ley 1448 de 2011, artículo 88.

121 Sentencia T-646 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera.

122 Sentencia C-099 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa. AV. María Victoria Calle Correa. SPV. Mauricio González Cuervo. AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. AV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SPV. Luis Ernesto Vargas Silva.

123 Decreto 4633 de 2011, artículo 165.

124 Sánchez, Camilo y Rodrigo Uprimny. 2012. Justicia transicional civil y restitución de tierras. Documento elaborado por Dejusticia para la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), bajo el apoyo técnico y financiero de la Organización Mundial para las Migraciones (OIM).

125 Unidad de Restitución de Tierras, Dejusticia et al. Módulo Pedagógico: La restitución de tierras y territorios, justificaciones, dilemas y estrategias. Bogotá: 2016, pág. 177.

126 Decreto 4633 de 2011, articulo 166.

127 Sentencia C-330 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa. SPV. Jorge Iván Palacio Palacio. SPV. Luis Ernesto Vargas Silva. Ver también Ley 1448 de 2011, artículo 102.

128 Morris Rada, Cheryl et al. ¿Restitución de papel? Notas sobre el cumplimiento del

posfallo. Bogotá: Dejusticia, 2020. Comunicación personal con funcionario judicial, noviembre de 2019.

129 Sentencia C-795 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. SV. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

131 Sentencia T-441 de 2015, reiterada en Sentencia SU-179 de 2021. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

132 Constitución Política, artículo 2. Ver también Sentencia T-286 de 2020. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

133 Sentencia C-037 de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

134 Constitución Política, artículo 228.

135 Sentencia T-286 de 2020. M.P. José Fernando Reyes Cuartas, citando Necesidades jurídicas y acceso a la justicia en Colombia. Miguel Emilio La Rota, Sebastián Lalinde Ordóñez, Sandra Santa Mora y Rodrigo Uprimny Yepes. Colección Dejusticia. Reino de los Países Bajos. 2014.

136 Sentencia SU-333 de 2020. M.P. Alberto Rojas Ríos.

137 Sentencia T-186 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa.

138 Sentencia SU-179 de 2021. M.P. Alejandro Linares Cantillo. En el mismo sentido ver, sentencias SU-048 de 2021. M.P. Diana Fajardo Rivera; SU-333 de 2020. M.P. Alberto Rojas Ríos; y SU-394 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. AV. María Victoria Calle Correa. AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado.

139 Ibidem.

140 Sentencia SU-333 de 2020. M.P. Alberto Rojas Ríos.

141 Sentencia SU-453 de 2020. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

142 “Una mirada histórica permite determinar que la demanda de justicia se ha

incrementado en un 145,5% en el 2021 respecto de 1996, al pasar de 992.362 ingresos en 1996 a 2.436.759 procesos en el 2021, mientras que la oferta se ha fortalecido en un 41,5% en el mismo periodo […] La productividad media anual por despacho se ha incrementado, en el periodo 1996 a 2021, en un 71.4% a pesar de haber presentado un incremento en la demanda del servicio del 145,5% frente a un incremento del 41,5% en la oferta." Informe de Gestión de la Rama Judicial al Congreso de la República del año 2021, págs. 17-21 y 91. Disponible en https://www.ramajudicial.gov.co/web/publicaciones/2021-2022 Al explicar estos resultados ante el Legislador, la Presidenta del Consejo Superior de la Judicatura, Diana Remolina, también advirtió que "En países de la OCDE el estándar es de 64 jueces por cada 100.000 habitantes, en Colombia la cifra es de 11 jueces por cada 100.000 habitantes". Declaración obtenida de la cuenta de Twitter oficial del Consejo de Superior de la Judicatura, consultada el 08 de julio en https://twitter.com/judicaturacsj/status/1291064665162883072

143 CIDH. Caso Martínez Esquivia Vs. Colombia, sentencia de 6 de octubre de 2020, párrafo 144: "El Estado justificó la dilación de cuatro años para fallar la segunda instancia del proceso únicamente haciendo alusión a la alta carga laboral que afrontaba el Tribunal Superior de Cartagena para la época de los hechos analizados. Este argumento no resulta suficiente a juicio del Tribunal para justificar la demora en resolver un recurso en el cual se debía abordar exclusivamente una cuestión de carácter jurídico, que no revestía complejidad."

144 Sentencia SU-179 de 2021. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

145 Sentencia T-230 de 2013. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Reiterada en Sentencia T-052 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos. SV. Carlos Bernal Pulido. Esta última providencia explicó que la figura "per saltum", se refiere a la celeridad en la tramitación de un proceso, priorizándose por encima de otros que se hallaban primero. Se encuentra establecida en el reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su artículo 29 numeral 2°, con el fin alterar el orden de fallo para adelantar peticiones presentadas por sujetos de especial protección, tales como niños, adultos mayores o quienes padezcan de una enfermedad terminal, entre otros supuestos. En el ordenamiento colombiano, si bien no existe norma legal que faculte esta prelación, la jurisprudencia constitucional ha desarrollado en diferentes ocasiones la posibilidad de alterar excepcionalmente el sistema de turnos para proferir un fallo en casos de mora judicial.

146 Sentencia SU-179 de 2021. M.P. Alejandro Linares Cantillo. Por ejemplo, véase el artículo 63A de la Ley 270 de 1996, modificado por el artículo 16 de la Ley 1285 de 2009, el cual faculta a los magistrados de las altas cortes para que señalen, en ciertos casos excepcionales, la clase de procesos que deberán ser tramitados y fallados preferentemente o decididos anticipadamente sin sujeción al orden prestablecido de turnos

147 Sentencias T-230 de 2013. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-052 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos; T-346 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger y SU-179 de 2021. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

148 Sentencia T-030 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Reiterada en la Sentencia SU-394 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. AV. María Victoria Calle Correa. AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado.

149 Ley 270 de 1996, artículo 153, numeral 12.

150 Sentencia T-286 de 2020. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

151 M.P. Alberto Rojas Ríos. Precedente reiterado por las sentencias SU-453 de 2020. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo y SU-048 de 2021. M.P. Diana Fajardo Rivera.

152 En particular, las Sala de Definición de Situaciones Jurídicas y la Sala de Amnistía e Indulto.

153 Sentencia SU-330 de 2020. M.P. Alberto Rojas Ríos.

154 Ibidem.

155 Al respecto ver Jurisdicción Especial para la Paz, Tribunal para la Paz, Sección de Apelación. Sentencia Interpretativa TP-SA-SENIT 1 de 2019.

156 “Todos en la comunidad somos ZioBain Bos’ëcua Cuiracuayija, somos cuidadores del territorio – del reo be’guajë reobë’ë. Trabajamos para estar saludables, fuertes, y alegres. Eso es guajë […] Siempre cuando alguien va a la selva conversa con los árboles, con los animales para que den energía y fuerza. Nosotros cuidamos el territorio, ahí está la energía de nuestros abuelos. Si se acaba la energía de nuestro territorio se acaba nosotros. Esa

energía ha existido desde hace mucho tiempo, porque estamos viviendo aquí. Si no, se hubiera acabado." Mandato – Ley del resguardo Buenavista Zio Baín.

157 Unidad de Restitución de Tierras. Informe de caracterización de afectaciones territoriales de la comunidad Zio Baín (Siona) Buenavista "Gonsaya Baín". Septiembre de 2017.

158 Resguardo indígena Zio Bain Buenavista. Respuesta del 29 de junio de 2022, pág. 11.

159 Unidad de Restitución de Tierras. Informe de caracterización de afectaciones territoriales de la comunidad Zio Baín (Siona) Buenavista "Gonsaya Baín". Septiembre de 2017.

160 Juzgado 1º Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa. Auto del 21 de agosto de 2018, por el cual se confieren medidas cautelares.

161 Ibidem.

162 "Un segundo problema central es que el despojo frecuentemente se llevó a cabo en contextos extraordinariamente violentos, susceptibles de generar efectos negativos de largo plazo que van más allá de la pérdida de la tierra, de por sí suficientemente grave. Por ejemplo, las masacres y las expediciones punitivas de los paramilitares —dos contextos que estuvieron frecuentemente asociados al despojo de tierras— involucraron golpizas, humillaciones públicas, violencia sexual, quema de casas y propiedad, destrucción de menaje doméstico, y destrucción y/o robo de cosechas y animales de granja." Gutiérrez Sanín, Francisco et al. La tierra prometida. Balance de la política de restitución de tierras en Colombia. Bogotá: Universidad del Rosario, 2019. Pág. 11.

163 Estos hechos se extraen del Informe de caracterización de afectaciones territoriales de la comunidad Zio Baín Buenavista "Gonzaya Baín" (2017), elaborado por la Unidad de Restitución de Tierras, pág. 211 y siguientes.

164 Decreto Ley 4633 de 2011, artículo 1.

165 Ibidem, artículo 5.

166 "el despojo se produjo en un contexto tanto de crisis institucional del sector agrario como de enorme indefinición de los derechos de propiedad." Gutiérrez Sanín, Francisco et al.

La tierra prometida. Balance de la política de restitución de tierras en Colombia. Bogotá: Universidad del Rosario, 2019. Pág. 13.

167 Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Informe final: Hallazgos y Recomendaciones. Bogotá: 28 de junio de 2022, pág. 200.

168 Según Acosta Aguilar, N., y otros. El Papel de Los Jueces de Restitución de Tierras en el Desarrollo de Políticas Públicas. Bogotá: Observatorio de restitución y regulación de derechos de propiedad agraria, 2021. Recuperado de https://www.observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2021/03/EL-PAPEL-DE-LOSJUECES-DE-RESTITUCIÓN-DE-TIERRAS.pdf estas son las principales estimaciones:

- Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado: 10 millones de hectáreas.
- Amnistía Internacional: 8 millones de hectáreas.
- Comisión de Seguimiento de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras: 7 millones de hectáreas.
- Jorge Garay Salamanca: entre 5,5 y 6,6 millones de hectáreas
- CODHES: 4,8 millones de hectáreas.
- Programa Mundial de Alimentos: 4 millones de hectáreas.

169 CONPES 4031 del 11 de junio de 2021. Política nacional de atención y reparación integral a las víctimas. Pág. 47.

170 Según el CONPES 3712 de 2011, que contiene el Plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011, “se estima[ba]n 360 mil reclamaciones relacionadas con el despojo de tierras las cuales serán atendidas por la Unidad de Tierras. De este total 319 mil son reclamaciones hechas por población desplazada y 41 mil son solicitudes hechas por víctimas sólo de despojo de tierras.”

171 De los casos resueltos de fondo, 65% son resueltos desfavorablemente. Porcentaje que ha generado voces de alarma en algunos sectores de la sociedad civil debido al alto nivel de fracaso de las solicitudes de restitución. Ver, por ejemplo, Sánchez, Nelson Camilo. ¿Barreras

insuperables? Un análisis de la etapa administrativa del proceso de restitución de tierras. Bogotá: Dejusticia, 2021

172 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. En dicha providencia se exhortó a "la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, para que, de manera concurrente y articulada con el Gobierno Nacional, que proceda, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, a elaborar y publicar un plan estratégico de restitución de tierras, de acuerdo con las razones ofrecidas en esta decisión, en el que deberá incorporar los objetivos y estrategias para restituir todos los predios despojados en el plazo de 10 años del que trata la Ley 1448 de 2011. Dicho plan debe ser elaborado por la Unidad de Tierras, pero su expedición es responsabilidad del Gobierno Nacional en su conjunto. Lo anterior, obliga al Gobierno a coordinar las instancias que intervienen en el proceso de focalización, con el propósito de evitar cualquier tipo de desarticulación institucional."

173 CONPES 4031 del 11 de junio de 2021. Política nacional de atención y reparación integral a las víctimas. Pág. 48. La Sala observa que esta cifra de hectáreas recuperadas con decisión judicial en firme difiere de la ofrecida por el Director de la Unidad Nacional de Restitución de Tierras, Andrés Augusto Castro Forero, durante la audiencia pública de la Corte Constitucional el 10 de octubre de 2019 disponible en https://www.youtube.com/watch?v=eiIYv7XCPqY&t=18721s . En ese entonces, se hizo mención a un total de 5.388 sentencias que beneficiarían a 370.253 hectáreas.

174 La audiencia pública puede ser vista en https://www.youtube.com/watch?v=eiIYv7XCPqY&t=18721s. Especialmente, las intervenciones de la Procuraduría General (las solicitudes "avanzan con un ritmo que debe acelerarse"), la Defensoría del Pueblo ("la prórroga en esta materia es ineludible, por lo menos, atendiendo a las siguientes circunstancias: i) los riesgos de desplazamiento forzado en zonas ocupadas aún por grupos armados ilegales y bandas criminales que controlan territorios con índices elevados de despojo; ii) el rezago en el trámite de las solicitudes de restitución de tierras tanto en etapa judicial como administrativa; y iii) las dificultades en el cumplimiento de las órdenes judiciales durante la etapa post fallo.") y la Unidad de Restitución de Tierras (a través de su Director, reconoció ante los magistrados y magistradas de la Corte que la etapa judicial del proceso de restitución seguramente no culminaría dentro

de la vigencia original de la Ley 1448 de 2011). Sentencia C-588 de 2019. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. AV. Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos.

175 “Del total de víctimas incluidas en el RUV, 1.672.839 se autorreconocen como población con alguna pertenencia étnica, lo que representa un 18 % del registro, una cifra muy alta si se tiene en cuenta que solo el 9,34 % de la población total nacional se reconoce como negro, raizal o palenquero, de acuerdo con la encuesta de calidad de vida 2018; y solo el 4,4 % como indígena, de acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda.” CONPES 4031 del 11 de junio de 2021, pág. 68.

176 Unidad de Restitución de Tierras. Respuesta del 28 de junio de 2022, págs. 5-6.

177 Ibidem, págs. 61-62.

178 Datos obtenidos por la Sala Primera de Revisión a partir de las cifras compartidas por el Consejo Superior de la Judicatura.

179 Ibidem. En la página 8 de su escrito, el referido despacho señala que se trata de 888 procesos, pero al sumar el número desagregado de procesos que se enuncia en la página 9 da realmente 886. Pero incluyendo, el total de solicitudes étnicas se llega a la cifra 888, que finalmente se refiere en esta sentencia.

180 Ley 1448 de 2011, artículo 91.

181 Ver autos 004 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y 266 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

182 Anexas a la respuesta que envió el Juzgado 1º Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa el 24 de junio de 2022.

183 Es importante precisar que durante estos cuatro años el Juzgado 1º Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa ha cambiado de titular en tres ocasiones. Primero, el Juez Mario Fernando Coral Mejía, luego la Jueza Carmen Cecilia López García y más recientemente el Juez Juan Jacobo Burbano Padilla. Por simplicidad y para efectos de esta providencia, la Sala Primera se referirá al despacho demandado como “el Juez” o “el

Juez de restitución”.

184 Audiencia del 21 de marzo de 2019.

185 Ver Auto 174 del 20 de agosto de 2020 y Auto 237 del 30 de septiembre de 2020.

186 Acta número 14 de noviembre de 2020: “Siendo las 11:00 am, se deja constancia que se presentó una falla técnica en la cámara de video del Despacho, por lo anterior, se solicita a la CCJ allegue todo el material fílmico para que obre como prueba de lo realizado.”

187 Ver autos 204 del 22 de junio de 2021, 305 del 17 de agosto de 2021, 307 del 18 de agosto de 2021, 309 del 19 de agosto de 2021.

188 Junta de Acción Comunal de la vereda Monte Verde, Asociación Sindical Agroecológica de Trabajadores Campesinos del Putumayo y la Junta de Acción Comunal Vereda Peneya, más 38 personas naturales más.

189 Decreto Ley 4633 de 2011, artículos 180 y 182.

190 Para ver algunos ejemplos de problemáticas desencadenadas por fallas en la vinculación de terceros dentro del proceso de restitución de tierras, ver sentencias T-034 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-119 de 2019. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; T-401 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. SV. José Fernando Reyes Cuartas.

191 Por ejemplo, el Auto 281 del 16 de abril de 2018 ordenó vincular, entre otros a los señores Dagoberto Manuel Vergara Gómez y Zoila Rocío Delgado Bastidas, aunque estos ya habían sido vinculados en el Auto admisorio del 197 del 28 de febrero de 2018. Algo similar ocurre con la comunidad indígena Nasa Kwe´s Kiwe que fue vinculada desde el auto admisorio, pero luego mucho después, en Auto 240 del 06 de junio de 2022.

192 Ley 1448 de 2011, artículo 87. Ver también Decreto Ley 4633 de 2011, artículo 161.

193 Juzgado 1º Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa. Auto 432 del 5 de octubre de 2021.

194 Ley 1448 de 2011, artículos 4 y 7.

195 Situación que resulta prioritaria para la política pública del campo colombiano, como se plasmó en el punto 1 del Acuerdo Final de Paz, con el fin de obtener -finalmente- un catastro multipropósito actualizado y confiable. Esta problemática ya había sido señalada por la Corte Constitucional al identificar que el Estado ni siquiera conoce las tierras de su dominio (baldíos). Ver Sentencia T-488 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. SV. Gloria Stella Ortiz Delgado, y sus respectivos autos de seguimiento.

196 Decreto Ley 4633 de 2011, artículo 7 y 23.

197 Cuando este apartado se refiere a "jueces" se entiende que incluye tanto a los jueces como a los magistrados de la jurisdicción especializada en restitución de tierras.

198 En Sentencia T-315 de 2016 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), la Sala Segunda sostuvo que "más allá de la órbita procedimental especial que por sí sola pueda tener la acción de restitución, (…) aquella es la expresión de (…) un proceso de carácter constitucional y no sólo civil; estructurado hacia una verdadera política pública de recomposición del tejido social y de reconciliación; particularmente, orientado a la construcción de una paz duradera y sostenible, de acuerdo con el fin último de la justicia transicional."

199 Decreto Ley 4633 de 2011, artículo 158.

200 "Ha advertido esta Corporación que si el derecho a la reparación integral del daño causado a víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos es un derecho fundamental, no puede menos que afirmarse que el derecho a la restitución de los bienes de los cuales las personas en situación de desplazamiento han sido despojadas, es también un derecho fundamental y, por tanto, de aplicación inmediata, siendo deber del Estado proteger los derechos de las víctimas de abandono, despojo o usurpación de bienes." Sentencia C-795 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. SV. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

201 Quinche Ramírez, Manuel Fernando y otros. El amparo de tierras: la acción, el proceso y el juez de restitución. Bogotá: Universidad del Rosario, 2015. "Si como ha quedado explicitado, el derecho de restitución de la tierra es un derecho fundamental, entonces tiene que ser objeto de una cláusula de garantía reforzada pues la clausura general de protección

(es decir, las acciones legales, las del código y las procedimientos administrativos) ha servido para nada o para muy poco, como consecuencia de que el despojo de la tierra en Colombia obedece a un inmenso aparato criminal en el que han participado, entre otros, notarios, registradores de instrumentos públicos, empresas nacionales y multinacionales, grupos armados, los empresarios que los patrocinan, los políticos locales y los parlamentarios colabores de los paramilitares."

202 Ley 1448 de 2011, artículo 85.

203 Ibidem, artículo 95. En sentencia T-119 de 2019 (M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo) la Sala Quinta estudió un caso que ejemplifica las dificultades que surgen cuando no se identifican a tiempo los casos que deben ser acumulados y, por el contrario, se sigue un camino procesal independiente para cada asunto.

204 Ley 1448 de 2011, artículo 76 y 84. Ver también Decreto Ley 4633 de 2011, artículo 154. La responsabilidad de la Unidad de Restitución de Tierras no necesariamente se agota con la elaboración del Informe Técnico ni con la presentación de la demanda ante los jueces, sino que se puede requerir su intervención en sede judicial para aclarar o complementar la información que soporta la demanda. Algunas decisiones de los jueces de restitución ejemplifican cómo se le ha requerido a la Unidad de Restitución de Tierras absolver preguntas en sede judicial o corregir la información suministrada inicialmente. Ver Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali – Sala Civil Especializada En Restitución De Tierras. Sentencia número 032 del 16 de diciembre de 2021.

205 Al respecto, hay varios pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia, tanto en sede de tutela (STC1196-2015. Sentencia del 12 de febrero de 2015. M.P. Fernando Giraldo Gutiérrez; STC14162-2019. Sentencia del 16 de octubre de 2019. M.P. Ariel Salazar Ramírez. Radicación 11001-02-03-000-2019-03235-00) como en revisión de sentencias de restitución (SC681-2020. Sentencia del 04 de marzo de 2020. M.P. Álvaro Fernando García Restrepo. Radicación n° 11001-02-03-000-2015-00963-00) que dan cuenta la validez de rechazar las intervenciones extemporáneas de terceros.

206 La solicitud de restitución de las comunidades Indígenas del Pueblo Awá – Zona Telembí, da cuenta de cómo en este escenario resulta necesario hacer vinculaciones progresivas al expediente, a medida que la información sobre el territorio se va clarificando (ver Tribunal

Superior del Distrito Judicial de Cali – Sala Civil Especializada En Restitución De Tierras. Sentencia número 032 del 16 de diciembre de 2021). En otro caso referente al Consejo Comunitario "La Nueva Esperanza", incluso, se decretaron nuevas vinculaciones a partir de la inspección judicial que se hizo en el territorio y que permitió identificar terceros inicialmente desconocidos (ver Juzgado 1 civil del circuito especializado en restitución de tierras de Popayán. Sentencia número 97 del 09 de agosto de 2021.)

207 En este punto, la Sala Primera considera que es posible trazar una analogía -guardando las diferencias relevantes- con la jurisprudencia constitucional que ha avalado vincular en sede de revisión de tutela a terceros que no fueron convocados desde el comienzo del trámite de amparo, en atención precisamente a la urgencia de los derechos fundamentales en discusión y atendiendo la situación de debilidad y protección reforzada que tengan los demandantes; lo que tornaría desproporcionado reiniciar el trámite de amparo. Ver Sentencia SU-116 de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuartas; Auto 440 de 2020. M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar; y Auto 891 de 2022. M.P. Diana Fajardo Rivera.

208 Unidad de Restitución de Tierras. Informe de caracterización de afectaciones territoriales de la comunidad Zio Baín (Siona) Buenavista "Gonsaya Baín". Septiembre de 2017, pág. 107.

209 Sentencia C-674 de 2017. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. AV. Alejandro Linares Cantillo. AV. Antonio José Lizarazo Ocampo. SPV. Gloria Stella Ortiz Delgado. AV. Alberto Rojas Ríos.

211 Ley 1448 de 2011, artículo 87.

212 Juzgado 1º Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa. Respuesta del 24 de junio de 2022, pág. 8.

213 Ley 270 de 1996, artículo 63A.

214 Ley 1448 de 2011, artículo 85.

215 Ibidem, artículos 114 y 115.

216 Ley 270 de 1996, artículo 153, numeral 12.

217 Decreto 4633 de 2011, artículos 180 y 182.

218 Ver autos 217 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos y 546 de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. En este mismo sentido se pronunció la Sala Plena recientemente en SU-111 de 2020 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), señalando que: "De suerte que estas autoridades no pueden alegar una nulidad por violación del debido proceso con fundamento en que no se integró debidamente el contradictorio, toda vez que de su deber legal y constitucional emerge el carácter vinculante que les ha sido impuesto para cumplir precisamente con lo que se les ordene en virtud de dicho deber."

219 Para otros ejemplos en los que la Corte Constitucional, a través de sus salas de Revisión o Sala Plena, ha proferido órdenes a entidades públicas que no fueron vinculadas al proceso de tutela, ver: SU-111 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; SU-217 de 2019. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; SU-123 de 2018. MM.PP. (e) Rodrigo Uprimny Yepes y Alberto Rojas Ríos; y T-528 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa. Así también lo ha hecho la Sala Primera de Revisión, por ejemplo, en Sentencia T-469 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera.

220 En su respuesta a la Corte, la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico del Consejo Superior de la Judicatura reconoció que no cuenta con información específica para la especialidad civil en restitución de tierras sobre los tiempos de respuesta, y se limitó a citar un informe del año de 2015 que no contempla datos sobre esta jurisdicción.

221 La vigencia de la Ley de Víctimas fue ampliada hasta el 10 de junio de 2031 gracias a la Ley 2078 de 2021.

222 Hay que señalar que la mayoría de las solicitudes de restitución se concentran en el Putumayo. Sobre este punto, la CNTI recalcó que en este departamento solamente existen dos jueces de restitución de tierras asignados para atender las demandas presentadas, "lo cual afecta de manera determinante la celeridad en la etapa judicial y contribuye al reducido número de sentencias a lo largo de la implementación del Decreto Ley 4633, situación que también se puede observar en los departamentos del Chocó y Nariño, el segundo y tercer lugar a nivel departamental con mayor número de solicitudes de restitución a nivel nacional, respectivamente." Comisión Nacional de Territorios Indígenas. Informe Balance de la implementación del Decreto Ley 4633 durante el 2021. Bogotá D.C.: Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas de la CNTI – Tenure Facility, 2022, pág. 15.

223 Esta disposición de la Ley de Víctimas ordenó al Consejo Superior de la Judicatura crear los cargos que “sean requeridos para el cumplimiento de esta Ley […] en forma gradual y progresiva, acorde con las necesidades del servicio.”

224 Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdo PCSJA20-11702 del 23 de diciembre de 2020, “Por el cual se modifica el mapa judicial de los despachos civiles especializados en restitución de tierras, se disponen algunos traslados de despachos y cargos y, se dictan otras medidas.”

225 Por ejemplo, en su momento el Consejo Superior de la Judicatura adoptó un plan de descongestión frente a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa a través del Acuerdo PSAA12-9139 de 2012 “Por el cual se adopta el Plan Especial de Descongestión de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”.

226 Al revisar la constitucionalidad del artículo 63 de la Ley 270 de 1996 (modificado por la Ley 1285 de 2009), la Corte Constitucional señaló que “para el diseño del Plan de Descongestión Judicial la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura deberá tomar atenta nota de las intervenciones y sugerencias de los diversos sujetos involucrados en la problemática relacionada con la administración de justicia en Colombia.” Sentencia C-713 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. En dicha providencia, la Sala Plena también explicó que los mecanismos de descongestión en listado en el artículo 63 “no debe ser interpretado como una enumeración taxativa sino simplemente enunciativa de las diferentes funciones a que haya lugar.”