

Sentencia T-404/17

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisitos generales y especiales de procedibilidad

VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Procedencia de tutela por ser sujetos de especial protección constitucional

DEFECTO SUSTANTIVO COMO CAUSAL ESPECIFICA DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Reiteración de jurisprudencia

La jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que el defecto sustantivo se presenta cuando: (i) la providencia judicial se basa en una norma inaplicable al caso concreto, ya sea porque no se ajusta a este, no está vigente por haber sido derogada o fue declarada inconstitucional; (ii) a pesar del amplio margen interpretativo que la Constitución les reconoce a las autoridades judiciales, la interpretación o aplicación que se hace de la norma en el caso concreto desconoce sentencias con efectos erga omnes que han definido su alcance; (iii) se fija el alcance de una norma desatendiendo otras disposiciones aplicables al caso, que son necesarias para efectuar una interpretación sistemática; o (iv) la norma pertinente es inobservada e inaplicada.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia por configurarse defecto sustantivo al basarse en una norma inaplicable al caso

La exigencia de la inscripción de la medida de protección jurídica del predio y su posterior cancelación como fundamento para que el juez de restitución de tierras declare la inadmisión de la solicitud de restitución configura un defecto sustantivo, pues se basa en una norma inaplicable al caso concreto, y, por lo tanto, constituye una arbitrariedad que el juez constitucional debe dejar sin efectos.

CARACTERIZACION DEL DEFECTO PROCEDIMENTAL COMO CAUSAL ESPECIFICA DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES

El defecto procedimental se presenta cuando el funcionario judicial se aparta de las normas

procesales aplicables, por lo que termina produciendo un fallo arbitrario que desconoce derechos fundamentales de las partes.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia por defecto procedimental exceso ritual manifiesto por exigencia de requisitos adicionales a los previstos en el artículo 84 de la Ley 1448 de 2011 para la admisión de la solicitud de restitución de tierras

Exigir requisitos de admisión de la solicitud de restitución de tierras distintos a los previstos en el artículo 84 de la Ley 1448 de 2011, a manera de impedimento para admitir la solicitud, representa un exceso ritual manifiesto que afecta los derechos al acceso a la administración de justicia y al debido proceso de los solicitantes. Además, tal exigencia representa cargas que los solicitantes no están en la obligación de cumplir ni de soportar, sobre todo si se atiende a su condición de sujetos de especial protección constitucional como víctimas del conflicto armado.

Referencia: Expediente T-6.056.475.

Acción de tutela presentada por Jairo de Jesús Valencia Valencia y Francisco Ángel Barreneche Oquendo, contra el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Barrancabermeja.

Procedencia: Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia.

Asunto: Tutela contra providencias judiciales. Exigencia de requisitos adicionales a los previstos en el artículo 84 de la Ley 1448 de 2011 para la admisión de la solicitud de restitución de tierras.

Magistrado Ponente:

CARLOS BERNAL PULIDO

Bogotá, D. C., veintisiete (27) de junio de dos mil diecisiete (2017).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo y Carlos Bernal Pulido, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de segunda instancia adoptado el 23 de febrero de 2017 por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, que confirmó la decisión adoptada el 17 de enero de 2017 por la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, en el proceso de tutela promovido por los señores Jairo de Jesús Valencia Valencia y Francisco Ángel Barreneche Oquendo contra el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Barrancabermeja.

I. ANTECEDENTES

1. El 14 de diciembre de 2016, el abogado Hernando Tamayo Álvarez, adscrito a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) Territorial Antioquia, presentó acción de tutela¹ en calidad de representante judicial de los señores Jairo de Jesús Valencia Valencia y Francisco Ángel Barreneche Oquendo, en contra del Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de

Barrancabermeja, por considerar que ese despacho vulneró los derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia y al debido proceso de sus representados, al devolverles las solicitudes de restitución de tierras presentadas por ellos, debido al incumplimiento de requisitos formales no previstos en la Ley 1448 del 2011².

1. Hechos

1. Hechos relativos al señor Jairo de Jesús Valencia Valencia

2. La UAEGRTD Territorial Antioquia presentó solicitud de restitución de tierras a favor de Jairo de Jesús Valencia Valencia y su grupo familiar, ante el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Barrancabermeja³.

3. Mediante el Auto 0437 del 10 de agosto de 2016⁴, el Juzgado inadmitió la solicitud, por el incumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 84 de la Ley 1448 de 2011, y dio un término de cinco (5) días para allegar la documentación solicitada. Sostuvo que si bien se aportó el folio de matrícula inmobiliaria del bien solicitado en restitución⁵, no se evidenció la inscripción de la medida de protección ni su cancelación, prevista en el numeral 2 del artículo 136 del Decreto 4829 de 2011 (relacionado con las actuaciones administrativas para la inclusión de víctimas y predios en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente – RTDAF). Por esa razón, solicitó allegar copias del folio de matrícula inmobiliaria actualizado, donde constara la cancelación de la medida de protección y la inscripción del predio en el RTDAF. De otro lado, señaló que no se aportaron documentos de identidad que permitieran la identificación del solicitante y su núcleo familiar, ni el acto administrativo que ordenó la inclusión de estos y del predio en el RTDAF, y solicitó allegar la resolución de inclusión en el RTDAF.

4. La UAEGRTD Territorial Antioquia presentó escrito de “cumplimiento de requisitos”⁷, al que anexó los certificados de tradición y libertad de los folios de matrícula inmobiliaria en los que consta la inclusión en el RTDAF. Sobre la orden de aportar los documentos del núcleo familiar del solicitante, señaló que el artículo 84 de la Ley 1448 de 2011 solo se refiere a la “identificación” y no exige aportar “copia de los documentos de identificación”. No obstante, pidió requerir esa información a la Registraduría Nacional del Estado Civil. En cuanto a la

orden de allegar el acto administrativo que ordena la inclusión en el RTDAF, explicó que este no es un requisito formal para presentar la demanda, ya que se suple con la certificación expedida por la UAEGRTD.

5. En el Auto 0460 del 23 de agosto de 2016⁸, el Juzgado resolvió devolver la solicitud de restitución, porque, a su juicio, no fue subsanada en debida forma. Señaló que a pesar de que se aportaron los folios de matrícula inmobiliaria, estos solo evidencian la inscripción del ingreso del predio en el RTDAF, pero no la medida de protección que se ordena en la etapa administrativa ni su cancelación al momento del ingreso del predio en el RTDAF. Así mismo, advirtió que la identificación plena del núcleo familiar del solicitante se logra con la presentación del documento de identidad o la copia de este.

6. La UAEGRTD Territorial Antioquia presentó recurso de reposición⁹ contra la anterior decisión, pues, a su juicio, si bien en los certificados de tradición y libertad no consta la inscripción de la medida de protección y su cancelación, esto no impide admitir la demanda, ya que el artículo 84 de la Ley 1448 de 2011 solo exige como requisito formal dicho certificado, sin especificar qué anotaciones debe contener. Añadió que cumplir la orden del despacho, en el sentido de que se incluya la medida de protección y su cancelación, implicaría revocar la resolución de inclusión en el RTDAF, para proferir un nuevo acto que ordene el registro de la medida de protección y su cancelación, dilatando la posibilidad de acudir a la justicia para solicitar la restitución. Así mismo, insistió en los argumentos relacionados con la identificación del núcleo familiar.

1. Hechos relativos al señor Francisco Ángel Barreneche Oquendo

8. La UAEGRTD Territorial Antioquia presentó solicitud de restitución de tierras a favor de Francisco Ángel Barreneche Oquendo y su grupo familiar, ante el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Barrancabermeja¹¹.

9. En el Auto 532 del 23 de septiembre de 2016¹², el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Barrancabermeja inadmitió la solicitud, por no reunir los requisitos previstos en el artículo 84 de la Ley 1448 de 2011. Según el juzgado, si bien se aportó el folio de matrícula inmobiliaria¹³, no se evidencia la inscripción de la medida

de protección ni su cancelación. Por esa razón, requirió que la UAEGRTD Territorial Antioquia allegara copias del folio de matrícula inmobiliaria actualizado, donde conste la cancelación de la medida y la inscripción en el RTDAF.

10. La UAEGRTD Territorial Antioquia presentó un escrito¹⁴ en el que allegó información y pidió reponer la anterior decisión, para, en su lugar, admitir la solicitud, alegando que el hecho de que en el certificado de tradición y libertad no se encuentre la inscripción de la medida de protección y su cancelación no impide la admisión de la demanda, pues no es un requisito formal para tal efecto. A su juicio, imponer un requisito no previsto en el artículo 84 de la Ley 1448 del 2011 puede constituir una barrera injustificada para acceder a la administración de justicia.

11. Esta petición fue negada por el Juzgado en el Auto 584 del 28 de octubre de 2016¹⁵, argumentando que toda falencia que vicie la etapa administrativa acarrea nulidades en la etapa judicial. Así mismo, insistió en que al no realizarse la inscripción de la medida de protección en el folio de matrícula inmobiliaria, se les están violando derechos a terceras personas que podrían verse perjudicadas con las decisiones adoptadas en la etapa judicial. Por esa razón, resolvió no reponer el Auto 532 del 22 de septiembre de 2016.

12. La UAEGRTD Territorial Antioquia presentó escrito de corrección¹⁶, en el que insistió en sus argumentos para que la solicitud de restitución de tierras fuera admitida.

13. En el Auto 613 del 15 de noviembre de 2016¹⁷, el Juzgado ordenó la devolución de la solicitud de restitución de tierras, por falta de subsanación, ya que a pesar de que se aportó el folio de matrícula inmobiliaria, en este solo se evidencia la inscripción del predio en el RTDAF, pero no la medida de protección que se ordena en la etapa administrativa y su cancelación al momento del ingreso del predio en el RTDAF. Agregó que la devolución del expediente no restringe el derecho de acceso a la justicia, pues la UAEGRTD Territorial Antioquia puede corregir la solicitud y presentarla nuevamente.

2. Pretensiones

14. Los accionantes, por intermedio de su representante judicial, afirman que el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Barrancabermeja les vulneró sus derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia y al debido

proceso, por la devolución de las solicitudes de restitución de tierras presentadas en su nombre por la UAEGRTD Territorial Antioquia. Por esa razón, solicitan: (i) tutelar los derechos fundamentales mencionados; (ii) dejar sin efectos los autos 0437 del 10 de agosto de 2016, 0460 de 23 de agosto de 2016, 532 de 23 de septiembre de 2016, 535 del 30 de septiembre de 2016, 584 del 28 de octubre de 2016 y 613 del 15 de noviembre de 2016, en los procesos con los radicados 68081312100120160012700 y 68081312100120160015500, proferidos por el citado Juzgado, y (iii) ordenar a ese despacho judicial admitir la demanda presentada, conforme a lo dispuesto únicamente en los requisitos contenidos de manera taxativa en la Ley 1448 de 2011 y demás decretos reglamentarios, sin exigencias extralegales.

3. Respuesta de la entidad accionada

15. En escrito radicado el 19 de diciembre de 2016¹⁸, el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Barrancabermeja se opuso a las pretensiones de los accionantes, porque la UAEGRTD Territorial Antioquia no subsanó en debida forma las solicitudes de restitución. Según indicó, la inscripción de la medida de protección del predio durante el trámite de inscripción en el RTDAF tiene un carácter preventivo y publicitario; por lo tanto, al no realizarse, se podrían vulnerar derechos de terceros con las decisiones que se adopten en la etapa judicial. Así mismo, negó que ese despacho estuviera realizando una interpretación extensiva de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, sino aplicando el procedimiento establecido en esas normas, para evitar futuras nulidades. Además, indicó que la devolución de la solicitud no restringe el derecho de acceso a la justicia, ya que la UAEGRTD Territorial Antioquia puede corregirla y presentarla nuevamente. Por último, señaló que el hecho de encontrarse frente a una instancia de justicia transicional no es suficiente para solicitar, vía tutela, que se omitan procedimientos preestablecidos.

1. Decisiones objeto de revisión

1. Primera instancia

16. La Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Cúcuta, en

sentencia del 17 de enero del 2017¹⁹, negó el amparo solicitado por Francisco Ángel Barreneche Oquendo, porque la tutela no cumplió el requisito de subsidiaridad, pues no se presentó reposición contra el auto que ordenó la devolución de la solicitud de restitución de tierras. Así mismo, indicó que dicha solicitud puede presentarse en cualquier momento, con lo que se descarta un perjuicio irremediable. En cuanto al caso de Jairo de Jesús Valencia Valencia, señaló que la inscripción de la medida de protección en el registro no es un simple requisito formal, ya que garantiza el principio de publicidad y, con ello, los derechos de terceras personas, al tiempo que previene nulidades futuras, razón por la cual, afirma, las providencias que se pretende dejar sin efectos no son resultado de la arbitrariedad, el capricho ni un excesivo formalismo del Juzgado accionado. Sobre el aporte de los documentos de identidad del núcleo familiar del solicitante, consideró que siempre que los números de identificación sean aportados por la UAEGRTD, se entiende cumplido el requisito, pues el juez puede constatar esa información en la Registraduría Nacional del Estado Civil²⁰.

17. Mediante oficio radicado el 24 de enero de 2017²¹, el abogado designado por la UAEGRTD Territorial Antioquia presentó impugnación contra la sentencia de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Cúcuta. A su juicio, dicha Sala no tuvo en cuenta que el Auto 532 del 23 de septiembre de 2016, que ordenó corregir la demanda presentada a nombre de Francisco Ángel Barreneche Oquendo, impuso el cumplimiento de requisitos no prescritos en el artículo 84 de la Ley 1448 de 2011. En esa medida, afirma, al haberse agotado el recurso de reposición contra dicha providencia, se cumplió con el requisito de procedibilidad y debió abordarse el estudio de fondo del caso. En cuanto a la inscripción de la medida de protección, insistió en que el Juzgado exigió requisitos adicionales, y explicó que la falta de dicha inscripción no obedeció a una omisión por parte de la UAEGRTD, la cual, en su oportunidad, la solicitó a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Puerto Berrío²². Además, señaló que según se explicó en el escrito de tutela, la identificación de los folios de matrícula inmobiliaria en los cuales debía inscribirse la medida de protección solo se logró cuando el trámite de inclusión en el RTDAF estaba por resolverse y, por economía procesal, correspondía la inscripción de la inclusión en el RTDAF. Sobre la vulneración de derechos de terceras personas, indicó que en su oportunidad se expidieron y fijaron las correspondientes comunicaciones, por lo que existen elementos de juicio para

desvirtuar que no se hubiera vinculado y comunicado a los terceros que pudieran verse afectados con la decisión que se adopte en la etapa judicial.

1. Segunda instancia

18. La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 23 de febrero de 2017²³, decidió la impugnación y concluyó que el amparo es improcedente, porque los accionantes tuvieron a su alcance otros medios de defensa judicial idóneos para plantear el debate. Señala que Jairo de Jesús Valencia Valencia y Francisco Ángel Barreneche Oquendo no manifestaron oportunamente las inconformidades, pues el primero no interpuso reposición contra el auto inadmisorio del 10 de agosto de 2016 y el segundo no lo hizo contra el del 15 de noviembre de 2016, que ordenó devolver la solicitud. Además, considera que los accionantes aún cuentan con mecanismos para acudir a la justicia transicional establecida en la Ley 1448 de 2011, toda vez que pueden promover nuevamente las demandas para que el juez se pronuncie sobre su admisibilidad. En esa medida, afirma, el juez de tutela no puede anticiparse a la decisión del juez natural.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

19. Esta Corte es competente para conocer del fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y en virtud del auto del 30 de marzo de 2017 expedido por la Sala de Selección Número Tres de esta Corporación, que decidió seleccionar el presente asunto para su revisión.

2. Problema jurídico

20. ¿Exigir la prueba de la inscripción y posterior cancelación de la medida de protección jurídica del predio en el folio de matrícula inmobiliaria, como requisito para que el juez de restitución de tierras admita la solicitud de restitución o formalización de tierras vulnera los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y al debido proceso de los solicitantes?

3. Análisis del caso sometido a revisión

3.1. Requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales

21. De manera previa, es necesario señalar que en el presente caso, se encuentran cumplidos los requisitos de legitimación en la causa tanto por activa como por pasiva, como pasa a explicarse.

23. Dicha acción se interpuso en contra del Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Barrancabermeja, en su calidad de autoridad judicial competente para conocer las solicitudes de restitución de tierras, por la presunta violación de los derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia y al debido proceso de los accionantes. En este orden de ideas, también se encuentra acreditada la legitimación en la causa por pasiva.

24. Ahora bien, los artículos 86 de la Constitución y 5º del Decreto 2591 de 1991 establecen que toda persona puede acudir a la acción de tutela para reclamar ante los jueces, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando sean vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

25. La Corte Constitucional ha admitido la procedencia de la acción de tutela contra las decisiones de los jueces, en su calidad de autoridades públicas, cuando incurran en graves falencias que las hagan incompatibles con la Constitución y afecten los derechos fundamentales de las partes²⁵. En todo caso, dicha procedencia es excepcional, “con el fin de que no se desconozcan los principios de cosa juzgada, autonomía e independencia judicial, seguridad jurídica, y la naturaleza subsidiaria que caracteriza al mecanismo”²⁶.

26. Para tal efecto, la jurisprudencia constitucional²⁷ estableció los siguientes requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, los cuales deben cumplirse en su totalidad: (i) que la cuestión que se discuta tenga relevancia constitucional, esto es, que involucre la posible vulneración de los derechos fundamentales de las partes; (ii) que se cumpla con el presupuesto de subsidiariedad, es decir, que se hayan agotado todos los medios de defensa judicial al alcance del afectado, salvo que se trate de

evitar un perjuicio irremediable; (iii) que se cumpla el requisito de inmediatez, o sea, que la tutela se interponga en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración; (iv) que se trate de una irregularidad procesal con efecto decisivo en la sentencia que se impugna²⁸; (v) que el actor identifique de manera razonable los hechos que generaron la vulneración y los derechos vulnerados; y (vi) que no se trate de sentencias de tutela.

3.1.1. Cumplimiento de los requisitos generales de procedencia en el caso analizado

27. En el presente acápite, esta Sala de Revisión hará el análisis del cumplimiento de cada uno de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela en el caso que analiza. Teniendo en cuenta que los jueces de tutela de primera y segunda instancia consideraron incumplido el requisito de subsidiariedad, este se estudiará con detalle al final de este numeral.

a. Relevancia constitucional

28. En cuanto al primero de los requisitos, el asunto sometido al análisis de esta Sala de Revisión involucra la posible violación de los derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia, previsto en los artículos 229 Superior y 2 de la Ley 270 de 1996²⁹, y al debido proceso, consagrado expresamente en el artículo 29 de la Constitución.

29. Además, las personas que solicitan la protección de estos derechos son reclamantes de tierras y, como tales, víctimas del conflicto armado, en el marco del cual habrían sido despojadas de los bienes que reclaman ante el juez especializado en restitución de tierras, lo que las hace sujetos de especial protección constitucional.

30. En efecto, esta Corporación ha señalado que existen unos sujetos que, por su especial situación de vulnerabilidad, tienen derecho a una protección adicional por parte del Estado, entre ellos, las personas en situación de desplazamiento y, en general, las víctimas del conflicto armado³⁰.

31. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, estas personas, debido a su particular condición, requieren que sus necesidades sean satisfechas por el Estado de una manera

pronta y oportuna³¹, lo que incluye el acceso a la administración de justicia, para obtener la protección y/o el restablecimiento de los derechos que les han sido vulnerados, precisamente, por causa del conflicto.

32. Cabe destacar que, como lo ha dicho esta Corte, la protección especial de los derechos de las víctimas del conflicto armado en lo relacionado con la restitución de tierras es de trascendental importancia para repararlas integralmente y garantizar su dignidad, toda vez que el desarraigo y abandono de la tierra, principal efecto del despojo, “conlleva una privación de otros derechos constitucionales como la estabilidad social, laboral, económica y familiar” 32.

33. Las consideraciones anteriores permiten concluir que el caso sometido al estudio de esta Sala de Revisión es constitucionalmente relevante, atendiendo al carácter fundamental de los derechos que se pide proteger, la condición de sujetos de especial protección constitucional de los accionantes y la trascendental importancia de garantizar los derechos de las víctimas en el marco del proceso de restitución de tierras.

a. Requisito de inmediatez

34. La jurisprudencia constitucional ha establecido que la acción de tutela debe presentarse en un término razonable y proporcionado, a partir del hecho que generó la vulneración, en este caso, la adopción de las providencias judiciales que se estiman violatorias de derechos fundamentales.

35. Ha expresado la Corte que la razón de ser de este requisito es evitar la transgresión de principios como la cosa juzgada o la seguridad jurídica, ya que permitir que la acción de tutela se interponga meses o incluso años después de la fecha en la que se toma la decisión desdibujaría la finalidad de los mecanismos ordinarios de defensa previstos por el legislador³³.

36. Aunque no se ha determinado qué lapso podría considerarse razonable y proporcionado para interponer la acción de tutela contra providencias judiciales, la jurisprudencia ha señalado que, en algunos casos, seis meses podrían considerarse suficientes para declararla

improcedente. No obstante, también se ha dicho que ese término no es rígido, sino que debe analizarse con base en las circunstancias del caso concreto y, en esa medida, flexibilizarse³⁴.

38. Con base en lo anterior, y a la luz de lo expuesto en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, a juicio de esta Sala de Revisión, el término en el que se interpuso la acción de tutela contra las providencias judiciales mencionadas es razonable y no pone en riesgo principios como la cosa juzgada o la seguridad jurídica que el requisito de inmediatez busca proteger.

a. Efecto decisivo de la irregularidad

39. Esta Corporación también ha establecido que cuando se trata de irregularidades procesales, estas deben tener un efecto decisivo o determinante en la providencia judicial que se cuestiona, para que sea procedente la acción de tutela, lo que quiere decir que esas irregularidades deben ser de tal magnitud que afecten derechos fundamentales de los accionantes, cuestión que debe entrar a corregir el juez constitucional³⁵.

40. En el caso que se analiza, los accionantes afirman que el juez de restitución de tierras decidió inadmitir y devolverles sus solicitudes de restitución, exigiéndoles requisitos adicionales a los previstos en el artículo 84 de la Ley 1448 del 2011, lo cual, sostienen, vulnera sus derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia y al debido proceso.

41. Dicha irregularidad se concreta en la exigencia, por parte del juez de restitución de tierras, de la inscripción de la medida de protección jurídica del predio y de la cancelación de esta, en el folio de matrícula inmobiliaria de los bienes solicitados en restitución, actuación que debe cumplirse en la etapa administrativa del proceso de restitución de tierras, de acuerdo con los decretos 4829 de 2011, 1071 de 2015 y 440 de 2016.

42. Según los accionantes, el juez de restitución de tierras no puede exigirles requisitos de admisión de la solicitud de restitución de tierras distintos a los taxativamente previstos en el artículo 84 de la Ley 1448 de 2011, que no se refiere a la necesidad de que se haya inscrito y

cancelado la medida de protección jurídica del predio en el folio de matrícula inmobiliaria.

43. De lo anteriormente expuesto, es claro que la irregularidad alegada por los accionantes tiene efectos decisivos en las providencias cuestionadas, pues en ella fundamenta el juez de restitución de tierras la necesidad de inadmitir y devolverles las solicitudes de restitución, actuaciones con las que los accionantes consideran vulnerados los derechos fundamentales cuyo amparo solicitan.

a. Identificación razonable de los hechos

44. Para que proceda la acción de tutela contra providencias judiciales, también es necesario que la parte actora identifique razonablemente tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados. Además, que haya alegado esa vulneración en el proceso ordinario, siempre y cuando haya tenido oportunidad de hacerlo³⁶.

45. En el asunto sometido a revisión de esta Sala, los actores hacen una relación de los hechos por los cuales consideran vulnerados sus derechos fundamentales, en la que identifican las providencias que consideran violatorias de esas garantías, señalan los requisitos que el juez de restitución de tierras les exigió en cada una de ellas para admitir sus solicitudes, así como las respuestas y actuaciones por ellos emprendidas para que el juez reconsiderara su postura y les diera trámite a las solicitudes de restitución³⁷.

46. La acción de tutela también identifica los derechos fundamentales que se estiman vulnerados con las providencias judiciales cuestionadas, esto es, el acceso a la administración de justicia y el debido proceso³⁸.

47. Del mismo modo, se evidencia en el expediente que tanto en los escritos de corrección como en los recursos interpuestos en el trámite de admisión de la solicitud de restitución de tierras, los actores le expresaron al juez de restitución las razones de derecho por las cuales discrepaban de las decisiones adoptadas y el hecho de que estas vulneraban sus derechos fundamentales³⁹.

a. No se trata de una sentencia de tutela

48. Además, es necesario que la providencia judicial cuestionada no sea una sentencia de tutela, pues los debates sobre la protección de los derechos fundamentales no pueden prolongarse de manera indefinida. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha aclarado que esta restricción general no impide que, “bajo ciertas y especialísimas circunstancias”, esta Corporación “module e interprete el alcance de otras decisiones de tutela que llegan a su conocimiento en desarrollo de su función de revisión”⁴⁰.

49. Con todo, en el asunto que se examina, es evidente que la acción de tutela no se dirige contra una sentencia de tutela, sino contra los autos interlocutorios en los que el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Barrancabermeja resolvió inadmitir y devolver las solicitudes de restitución de tierras de los accionantes, así como contra los autos en los que decidió mantener y no reponer tales decisiones.

a. Requisito de subsidiariedad. Agotamiento de recursos

50. De acuerdo con el artículo 86 Superior, la acción de tutela solo procede cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, exigencia que ha sido definida por la jurisprudencia constitucional como: requisito de subsidiariedad. En todo caso, la propia jurisprudencia ha precisado que el examen del cumplimiento de este requisito no se agota con corroborar la existencia de otro medio de defensa, sino que implica, además, verificar que este sea idóneo y eficaz para la protección de los derechos fundamentales, pues, en caso contrario, la tutela resultaría excepcionalmente procedente.

51. Tratándose de acciones de tutela contra providencias judiciales, ha advertido esta Corporación, es necesario que el accionante haya agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial, para que la acción de tutela sea procedente⁴¹; es decir que este mecanismo solo puede operar cuando todos los mecanismos anteriores han fallado y siempre que la persona hubiere acudido a ellos de manera diligente, ya que si han operado adecuadamente, “nada nuevo tendrá que decir el juez de tutela, pues los jueces ordinarios habrán cumplido a cabalidad con la tarea de garantizar los derechos fundamentales

concernidos”⁴².

52. En los términos de la Sentencia SU-424 de 2012, “[L]a acción de tutela no puede admitírsele, bajo ningún motivo, como un medio judicial alternativo, adicional o complementario de los establecidos por la ley para defensa de los derechos, pues con ella no se busca reemplazar los procesos ordinarios o especiales y, menos aún, desconocer los mecanismos dispuestos en estos procesos para controvertir las decisiones que se adopten”.

53. Siguiendo esta línea, ha sido reiterada la jurisprudencia de la Corte Constitucional según la cual el amparo constitucional no resulta procedente cuando, a través de este medio, se pretende reabrir etapas procesales que se encuentran debidamente cerradas porque no se presentaron los recursos respectivos, ya sea por negligencia, descuido o distracción de las partes⁴³.

54. En el caso que se analiza, los jueces de tutela de primera y segunda instancia consideran que la acción de tutela no cumple con el requisito de subsidiariedad, pues los accionantes no agotaron los recursos contra los autos en los que el Juzgado Primero Especializado en Restitución de Tierras de Barrancabermeja inadmitió y, posteriormente, devolvió las solicitudes de restitución de tierras presentadas por intermedio de la UAEGRTD Territorial Antioquia.

55. En primera instancia, la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta adujo que en el caso de Francisco Ángel Barreneche Oquendo, “contra la providencia que ordenó devolver la demanda de restitución de tierras, procede el recurso de reposición y este no fue interpuesto por el apoderado del solicitante”⁴⁴. Además, señaló que la solicitud de restitución puede presentarse nuevamente en cualquier momento, con lo que se descarta un perjuicio irremediable.

56. Al resolver la impugnación, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia argumentó que los accionantes omitieron utilizar los mecanismos de defensa judicial que tenían a su alcance. Según explicó, “en el caso del señor Valencia Valencia, no se interpuso el recurso de reposición contra el auto inadmisorio del 10 de agosto de 2016, entre tanto el señor Barreneche Oquendo no incoó ese medio de impugnación contra el proveído de 15 de noviembre del año citado que dispuso devolver su solicitud”⁴⁵.

57. Así mismo, el juez de segunda instancia advirtió que los accionantes aún cuentan con instrumentos para acudir a la justicia transicional establecida en la Ley 1448 de 2011, pues “tienen la oportunidad de promover nuevamente tales demandas, con el objetivo de que el funcionario se pronuncie sobre la admisibilidad de las mismas”⁴⁶.

58. Frente a las consideraciones de los jueces de instancia, vale la pena tener en cuenta que de acuerdo con el artículo 79 de la Ley 1448 de 2011, referido a la competencia para conocer de los procesos de restitución, los jueces civiles del circuito especializados en restitución de tierras conocen y deciden “en única instancia los procesos de restitución de tierras y los procesos de formalización de títulos de despojados y de quienes abandonaron en forma forzosa sus predios, en aquellos casos en que no se reconozcan opositores dentro del proceso”, como lo es el que se analiza en esta oportunidad.

59. La naturaleza de única instancia del proceso de restitución de tierras implica que las decisiones que adopten los jueces no son apelables ante el superior jerárquico, es decir, la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del correspondiente Tribunal Superior de Distrito Judicial.

60. Dicho lo anterior, es necesario aclarar que en el caso de Barreneche Oquendo, si bien no se interpuso recurso de reposición contra la providencia que ordenó devolver la solicitud de restitución de tierras (Auto 613 del 15 de noviembre de 2016), sí se presentó contra la que inadmitió dicha solicitud (Auto 532 del 23 de septiembre de 2016), siendo decidido negativamente por el Juzgado en el Auto 584 del 28 de octubre de 2016, frente al cual se presentó un oficio de “cumplimiento de corrección” o subsanación que el Juzgado no consideró suficiente para admitir la solicitud de restitución de tierras, por lo que ordenó devolverla.

61. En cuanto a Valencia Valencia, aunque, como lo afirma la Sala de Casación Civil, este no presentó reposición contra el auto inadmisorio del 10 de agosto de 2016 (Auto 0437), no puede pasarse por alto, como lo hace esa Corporación, que presentó un oficio de “cumplimiento de requisitos”, precisamente, en atención a lo dispuesto en dicha providencia, en la que se le dio un término de cinco (5) días para allegar lo solicitado en la parte motiva.

62. En suma, según consta en el expediente, Barreneche Oquendo presentó recurso de reposición contra el auto que inadmitió la solicitud y, posteriormente, escrito de subsanación,

ante la negativa del juez de restitución de acceder a la reposición. Valencia Valencia, por su parte, presentó escrito de subsanación frente al auto que inadmitió la solicitud de restitución de tierras y, posteriormente, recurso de reposición contra el auto que la devolvió, el cual no fue concedido por el juez de restitución.

63. Así, no puede concluirse que los accionantes no hicieron uso de los mecanismos legales que tenían a su alcance. Por el contrario, estuvieron prestos a corregir las solicitudes dentro del término establecido, con el fin de que estas fueran admitidas, y a recurrir los autos con los que no estuvieron de acuerdo, a pesar de la naturaleza facultativa del recurso de reposición. Por lo tanto, no se les puede atribuir una actitud omisiva en el trámite de admisión de la solicitud de restitución de tierras.

64. Aun si el comportamiento de los accionantes no hubiera sido el descrito en el párrafo precedente, a lo dicho anteriormente hay que agregar que, según lo ha explicado esta Corporación, las reglas relacionadas con el cumplimiento del requisito de subsidiariedad no pueden aplicarse con la misma intensidad cuando el accionante es un sujeto de especial protección constitucional⁴⁷.

65. En estos eventos, ha dicho la Corte Constitucional, el análisis de procedibilidad de la acción de tutela se flexibiliza, atendiendo a las condiciones particulares del sujeto, haciéndose menos exigente⁴⁸. Estos argumentos fueron reiterados en la Sentencia T-679 de 2015, según la cual “no es una medida constitucionalmente admisible, aplicar el requisito de subsidiariedad sin atención a las características de los sujetos de especial protección constitucional, pues eso llevaría a la Corte a dejar sin contenido el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución”.

66. Al respecto, la Corte Constitucional ha precisado que en el caso de las víctimas del conflicto armado, y en particular de la población desplazada por la violencia, teniendo en cuenta su situación de debilidad, vulnerabilidad e indefensión, es necesaria una protección constitucional preferente, ya que, en ocasiones, los mecanismos judiciales ordinarios no son eficaces para resolver con urgencia e inminencia la afectación de sus derechos fundamentales⁴⁹.

67. Lo anterior no implica que las víctimas de la violencia no estén obligadas a acudir a las instancias legalmente establecidas para el reconocimiento de sus derechos. Lo que se resalta

es que, en ciertos casos, estos procedimientos pueden llegar a tornarse ineficaces, ante la urgente e inminente necesidad de salvaguardar sus derechos como sujetos de especial protección constitucional.

68. Ha dicho esta Corporación que cuando se emprende el examen formal de procedibilidad de la acción de tutela, las autoridades judiciales deben tener “especial diligencia, cuidado, celeridad, atención y flexibilidad (...) teniendo presente que estas personas han estado expuestas a una serie de vejámenes y situaciones dramáticas que en la mayoría de los casos han hecho nugatorio su acceso a las garantías constitucionales básicas”⁵⁰.

69. En el asunto que se analiza, la UAEGRTD Territorial Antioquia solicitó ante el juez competente, a favor de los señores Barreneche Oquendo y Valencia Valencia, la restitución de las tierras que estos abandonaron por causa del conflicto armado, de conformidad con el procedimiento que para el efecto establece la Ley 1448 del 2011⁵¹, trámite en el que no se discute su condición de víctimas de la violencia y, por lo tanto, de sujetos de especial protección constitucional.

70. Tales solicitudes fueron inadmitidas por el juez de restitución de tierras, debido al incumplimiento de formalidades que, a juicio de los solicitantes, no son requisitos para admitir la solicitud de restitución en los términos del artículo 84 de la Ley 1448 del 2011. Por esa razón, presentaron escritos de corrección y ejercieron el recurso de reposición, el único del que disponían para cuestionar los autos proferidos por el juez de restitución. Aun así, el juez consideró no satisfechas sus exigencias y decidió devolver las solicitudes.

71. Si bien, como lo mencionan los jueces de tutela de primera y segunda instancia, los solicitantes podrían presentar nuevamente sus solicitudes teniendo en cuenta las observaciones del juez de restitución de tierras, esto implicaría reiniciar trámites administrativos previamente agotados, para lograr la inscripción y posterior cancelación de la medida de protección que el juez de restitución de tierras echa de menos, lo que va en contravía de la urgencia e inminencia con las que estos sujetos de especial protección constitucional deben obtener la protección de los derechos que les han sido vulnerados por causa del conflicto armado.

72. Así las cosas, esta Sala de Revisión considera satisfecho el requisito de subsidiariedad, así como todos los demás requisitos generales y, por lo tanto, pasa a estudiar el

cumplimiento de los requisitos específicos de procedibilidad de la acción de tutela en el caso que se analiza.

3.2. Requisitos específicos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales

73. Además de los requisitos generales, la jurisprudencia constitucional ha definido unos requisitos específicos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, relacionados con graves defectos que las hacen incompatibles con los preceptos constitucionales⁵². Son ellos:

74. Defecto orgánico: el juez que profirió la sentencia impugnada carece en forma absoluta de competencia. Ha dicho la Corte Constitucional que, entre otros supuestos, este defecto se produce cuando los jueces desconocen su competencia o asumen una que no les corresponde, así como cuando adelantan alguna actuación o emiten pronunciamiento por fuera de los términos jurídicamente dispuestos para que se surtan determinadas actuaciones⁵³.

75. Defecto procedimental: el juez, al dictar su decisión o durante los actos o diligencias previas, desatiende o deja de aplicar las reglas procesales pertinentes. La jurisprudencia habitualmente exige que se trate de un defecto procedimental absoluto, que ocurre cuando se da un desconocimiento protuberante de las formas del juicio, bien porque (i) el juez sigue un trámite ajeno al pertinente (desvía el cauce del asunto) o (ii) se pretermiten etapas o eventos sustanciales del procedimiento legalmente establecido, afectando el derecho de defensa y contradicción de una de las partes del proceso. Otra especie de este defecto es el exceso ritual manifiesto, que se presenta cuando el juez termina sacrificando el derecho sustancial cuya protección persiguen las normas procesales⁵⁴.

76. Defecto fáctico: se configura cuando la providencia judicial es el resultado de un proceso en el que dejaron de practicarse pruebas determinantes para dirimir el conflicto; o que habiendo sido decretadas y practicadas, no fueron apreciadas por el juez bajo la óptica de un

pensamiento objetivo y racional; o que carecen de aptitud o de legalidad, bien sea por su inconducencia, impertinencia o porque fueron recaudadas de forma inapropiada⁵⁵.

77. Error inducido: la providencia judicial se soporta en hechos o situaciones en cuya realización participan personas obligadas a colaborar con la administración de justicia –autoridades o particulares–, cuyo manejo irregular induce en error al funcionario judicial, con grave perjuicio para los derechos fundamentales de alguna de las partes o de terceros.

78. Decisión sin motivación: el juez no da cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones, o lo hace apenas de manera aparente, a pesar de que, precisamente, en tal motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional y, por tanto, de las providencias que le compete proferir. Al respecto, ha dicho esta Corporación que solo cuando “la argumentación es decididamente defectuosa, abiertamente insuficiente o, en últimas, inexistente, puede el juez de tutela intervenir en la decisión judicial para revocar el fallo infundado”⁵⁶.

79. Desconocimiento del precedente: el juez desconoce el precedente jurisprudencial establecido sobre determinado asunto, sin exponer una razón suficiente para apartarse. En estos casos, es necesario: (i) determinar la existencia de un precedente o grupo de precedentes aplicables al caso y distinguir las reglas decisionales contenidas en ellos; (ii) comprobar que la providencia judicial debió tomar en cuenta tales precedentes, pues, de no hacerlo, desconocería el principio de igualdad; y (iii) verificar si el juez tuvo razones fundadas para apartarse del precedente, bien por encontrar diferencias fácticas entre este y el caso analizado, bien porque la decisión debía ser adoptada de otra manera para lograr una interpretación más armónica con los principios constitucionales y más favorable a la vigencia y efectividad de los derechos fundamentales, de acuerdo con el principio pro homine⁵⁷.

80. Violación directa de la Constitución: el juez adopta una decisión que desconoce, de forma específica, postulados de la Carta Política.

81. Defecto material o sustantivo: la decisión judicial desborda el marco de acción que la Constitución y la ley le reconocen, al sustentarse en disposiciones claramente inaplicables al caso concreto. En estos eventos, el juez de tutela debe intervenir excepcionalmente, para garantizar la vigencia de los preceptos constitucionales, a pesar de la autonomía que, en principio, tienen los jueces para establecer las normas en las que se fundamenta la solución del caso puesto a su consideración⁵⁸. Ha dicho la Corte que, en tales casos, la decisión judicial pasa a ser una simple manifestación de arbitrariedad que debe dejarse sin efectos, para lo cual la tutela resulta ser el mecanismo idóneo y apropiado⁵⁹.

82. De los defectos anteriormente enumerados, al menos uno debe cumplirse para que la acción de tutela sea procedente. Además, vale la pena tener en cuenta que una misma irregularidad puede dar lugar a la configuración de varios de estos defectos.

3.2.1. Cumplimiento de los requisitos específicos de procedibilidad en el caso analizado

83. Como fundamento de la acción de tutela, los accionantes señalan que las providencias judiciales cuestionadas incurren en los defectos sustantivo y procedimental.

84. Sobre el primero, advierten que los requisitos exigidos por el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Barrancabermeja para admitir sus solicitudes no son aplicables en el trámite judicial de restitución o formalización de tierras despojadas, pues no están consagrados expresamente en el artículo 84 de la Ley 1448 de 2011 y son contrarios a la flexibilidad y economía por las que dicho trámite propende.

85. En cuanto al defecto procedimental, explican que aun si pudiera entenderse que los requisitos exigidos por el Juzgado son aplicables al proceso de restitución y formalización de tierras, su aplicación con una interpretación excesivamente rigurosa vulnera sus derechos fundamentales.

3.2.1.1. Análisis del defecto sustantivo en el caso concreto

86. La jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que el defecto sustantivo se presenta cuando: (i) la providencia judicial se basa en una norma inaplicable al caso concreto, ya sea porque no se ajusta a este, no está vigente por haber sido derogada o fue declarada

inconstitucional; (ii) a pesar del amplio margen interpretativo que la Constitución les reconoce a las autoridades judiciales, la interpretación o aplicación que se hace de la norma en el caso concreto desconoce sentencias con efectos erga omnes que han definido su alcance; (iii) se fija el alcance de una norma desatendiendo otras disposiciones aplicables al caso, que son necesarias para efectuar una interpretación sistemática; o (iv) la norma pertinente es inobservada e inaplicada⁶⁰.

87. En el asunto que analiza esta Sala de Revisión, la materia objeto de definición de las providencias judiciales cuestionadas es la admisión de las solicitudes de restitución de tierras de los accionantes, tema regulado por los artículos 82 a 86 de la Ley 1448 de 2011.

88. El Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Barrancabermeja negó la admisión de dichas solicitudes, por el incumplimiento de requisitos previstos en el Decreto 4829 de 2011, que reglamenta el capítulo III del título IV de la Ley 1448 de 2011, relacionado con la restitución de tierras.

89. Concretamente, el Juzgado decidió devolver las solicitudes porque si bien se aportaron los folios de matrícula inmobiliaria de los predios solicitados, no se evidencia en ellos la inscripción de la medida de protección jurídica del predio ordenada en el numeral 2 del artículo 13 del Decreto 4829 de 2011, y reiterada por el numeral 2 del artículo 2.15.1.4.1 del Decreto 1071 del 2015⁶¹, ni la cancelación de dicha medida, prevista en el inciso segundo del artículo 2.15.1.4.5 del Decreto 440 de 2016⁶². Por esa razón, considera incumplidos los requisitos previstos en los acápites b) y e) del artículo 84 de la Ley 1448 de 2011.

90. Esta última norma, referida al contenido de la solicitud de restitución de tierras que se presenta ante los jueces, dispone:

“ARTÍCULO 84. CONTENIDO DE LA SOLICITUD. La solicitud de restitución o formalización deberá contener:

a) La identificación del predio que deberá contener como mínimo los siguientes datos: la ubicación, el departamento, municipio, corregimiento o vereda, la identificación registral, número de la matrícula inmobiliaria e identificación catastral, número de la cédula catastral.

b) La constancia de inscripción del predio en el registro de tierras despojadas.

- c) Los fundamentos de hecho y de derecho de la solicitud.
- d) Nombre, edad, identificación y domicilio del despojado y de su núcleo familiar, o del grupo de personas solicitantes, según el caso.
- e) El certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria que identifique registralmente el predio.
- f) La certificación del valor del avalúo catastral del predio.

PARÁGRAFO 1o. Se garantizará la gratuidad a favor de las víctimas, de los trámites de que trata el presente artículo, incluyendo la exención del arancel judicial a que se refiere la Ley 1394 de 2010.

PARÁGRAFO 2o. En los casos en que no sea posible allegar con la solicitud los documentos contenidos a literales e) y f) del presente artículo, se podrán acreditar por cualquiera de los medios de prueba admisibles señalados en el Código de Procedimiento Civil su calidad de propietario, poseedor u ocupante de las tierras objeto de restitución”.

91. Como se observa, los acápites que el juez de restitución de tierras considera incumplidos establecen que la solicitud debe estar acompañada de “b) La constancia de inscripción del predio en el registro de tierras despojadas” y “e) El certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria que identifique registralmente el predio”. Sin embargo, ninguno de ellos exige que en el folio de matrícula inmobiliaria conste la anotación de la inscripción de la medida de protección jurídica del predio y de su cancelación, requisitos que tampoco se exigen en los demás acápites y párrafos del artículo transcrito.

92. Cabe anotar, además, que la inscripción de la medida de protección jurídica del predio está prevista en el numeral 2 del artículo 13 del Decreto 4829 de 2011 y el numeral 2 del artículo 2.15.1.4.1 del Decreto 1071 de 2015; mientras que la cancelación de dicha medida está contenida en el inciso segundo del artículo 2.15.1.4.5 del Decreto 440 de 2016, normas que se refieren a actuaciones administrativas que tienen como fin la inclusión de las víctimas y los predios en el RTDAF.

93. En este punto, es importante anotar que el proceso de restitución de tierras se compone de dos etapas: una inicial o administrativa, a cargo de la UAEGRTD, y otra secundaria o

judicial, en cabeza de los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras. La primera etapa comienza con la solicitud de inscripción de víctimas y predios en el RTDAF y finaliza con la aceptación o negación de dicha solicitud por parte de la UAEGRTD, para lo cual tiene un término de 60 días, prorrogables por 30 más cuando las circunstancias lo justifiquen. Solo si tal inscripción se logra, es posible acudir ante los jueces especializados para formular la solicitud de restitución⁶³, con la cual se da inicio a la fase judicial del trámite, que concluye con un pronunciamiento definitivo sobre la propiedad, posesión u ocupación del bien objeto de la demanda⁶⁴.

94. Se aprecia, según lo descrito anteriormente, que las normas que contienen el requisito exigido por el Juzgado para admitir la solicitud de restitución de tierras hacen referencia, concretamente, al trámite administrativo de inscripción en el RTDAF, el cual está a cargo de la UAEGRTD, y no al proceso de restitución de tierras que adelantan los jueces especializados, razón por la cual resultan inaplicables para admitir la solicitud.

95. De lo expuesto anteriormente se tiene que la exigencia de la inscripción de la medida de protección jurídica del predio y su posterior cancelación como fundamento para que el juez de restitución de tierras declare la inadmisión de la solicitud de restitución configura un defecto sustantivo, pues se basa en una norma inaplicable al caso concreto, y, por lo tanto, constituye una arbitrariedad que el juez constitucional debe dejar sin efectos.

3.2.1.2. Análisis del defecto procedimental en el caso concreto

96. Como se mencionó en el párrafo 75 de esta providencia, el defecto procedimental se presenta cuando el funcionario judicial se aparta de las normas procesales aplicables, por lo que termina produciendo un fallo arbitrario que desconoce derechos fundamentales de las partes.

98. Esta segunda modalidad, de acuerdo con la Sentencia SU-215 de 2016, se puede dar cuando el juez (i) aplica disposiciones procesales que se oponen a la vigencia de derechos constitucionales en un caso concreto; (ii) exige el cumplimiento de requisitos formales de forma irreflexiva, que en determinadas circunstancias pueden constituir cargas imposibles de cumplir para las partes, siempre que esa situación se encuentre comprobada; (iii) incurre en un rigorismo procedimental en la aplicación de las pruebas; o (v) se omite el decreto oficioso de pruebas cuando a ello haya lugar.

99. En el caso analizado, esta Sala de Revisión encuentra que exigir requisitos de admisión de la solicitud de restitución de tierras distintos a los previstos en el artículo 84 de la Ley 1448 de 2011, a manera de impedimento para admitir la solicitud, representa un exceso ritual manifiesto que afecta los derechos al acceso a la administración de justicia y al debido proceso de los solicitantes. Además, tal exigencia representa cargas que los solicitantes no están en la obligación de cumplir ni de soportar, sobre todo si se atiende a su condición de sujetos de especial protección constitucional como víctimas del conflicto armado.

100. Cumplir, como lo pide el Juzgado, con la inscripción de la medida de protección jurídica y de su cancelación en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios solicitados en restitución implicaría que la UAEGRTD Territorial Antioquia revocara la resolución de inclusión de estos predios en el RTDAF y le solicitara a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente cancelar la anotación de dicha inclusión en los respectivos folios de matrícula inmobiliaria, para proferir un nuevo acto que le ordene a esa oficina inscribir la medida de protección. Hecho esto, y agotadas las demás actuaciones administrativas necesarias para la inclusión de los predios en el RTDAF, la UAEGRTD Territorial Antioquia procedería a decidir, nuevamente, sobre tal inclusión, previa cancelación de la medida de protección. Todo ello a pesar de que en los folios de matrícula inmobiliaria ya constaba la anotación de la inscripción de los predios en el RTDAF.

101. Al respecto, vale la pena destacar que, en el caso analizado, la finalidad de publicidad que tiene la inscripción de la medida de protección jurídica del predio y de su cancelación, propia de la etapa administrativa del proceso de restitución de tierras, se alcanzó, de todas maneras, con la anotación de la inscripción de los predios en el RTDAF, en los correspondientes folios de matrícula inmobiliaria. Por lo demás, resultaría abiertamente innecesario exigir la inscripción de la medida de protección jurídica del predio, pese a que ya se encuentra acreditada la anotación de la inscripción de los predios en el RTDAF y en el folio de matrícula inmobiliaria.

102. Cabe anotar que, en estos casos, la publicidad está garantizada con: (i) la comunicación del acto que acomete el estudio del caso al propietario, poseedor u ocupante, de conformidad con el numeral 5 del artículo 2.15.1.4.1 del Decreto 440 de 2016; (ii) el ejercicio de la actividad probatoria por parte de la UAEGRTD, en los términos del artículo 2.15.1.4.3 del mencionado decreto; (iii) el registro en el folio de matrícula inmobiliaria de la inscripción

del bien en el RTDAF, que surte los procesos de notificación e interposición de recursos previstos en los artículos 2.15.1.6.5 y 2.15.1.6.6 de la norma citada y (iv) el propio proceso judicial, en los términos de los artículos 86, 87 y 88 de la Ley 1448, incluida la posibilidad de presentar oposición.

103. Además, es necesario aclarar que la falta de inscripción y posterior cancelación de la medida de protección jurídica del predio en el folio de matrícula inmobiliaria no afecta ni acarrea una nulidad en la etapa judicial, como lo sostiene el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Barrancabermeja, pues la UAEGRTD Territorial Antioquia cumplió con el requisito de procedibilidad para iniciar la acción de restitución previsto en el inciso 5 del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, consistente en la inscripción del predio en el RTDAF, la cual no exige anotaciones relacionadas con la medida de protección jurídica, propia de la fase administrativa del proceso de restitución de tierras.

104. Así las cosas, pretender que en el presente asunto se inscriba la medida de protección del predio y su cancelación, para que el juez admita la solicitud de restitución de tierras no solo significa un desgaste administrativo, sino que va en contravía del principio general de adecuación de las actuaciones de los jueces al marco de la justicia transicional, que orienta la aplicación de la Ley 1448 de 2011, y que demanda una flexibilización de los procedimientos, dándole prevalencia al derecho material sobre el formal, a favor de los intereses de las víctimas del conflicto armado⁶⁵. Ahora bien, esto de ninguna manera implica que los trámites relativos a la etapa administrativa del proceso de restitución de tierras puedan obviarse; al contrario, tanto los solicitantes como la administración están obligados a cumplirlos, en los términos establecidos por la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios. No obstante, se insiste, al momento de decidir sobre la admisión de la solicitud de restitución de tierras, lo jueces competentes no pueden exigir requisitos adicionales a los previstos en el artículo 84 de la citada ley.

105. Al respecto, cabe recordar que esta Corporación, en el Auto 373 de 2016, de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, según la cual la población desplazada por la violencia está afectada por un estado de cosas inconstitucional, les hizo un llamado a los jueces de restitución de tierras para que avancen en caminos interpretativos que afiancen la primacía del derecho material sobre el formal, con el fin de agilizar, simplificar y descongestionar el proceso de restitución; llamado al cual, por supuesto, no puede ser ajeno

el juez constitucional.

106. En ese sentido, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 del 2004 recordó que, en sede de constitucionalidad, la Corte ha reconocido que en la etapa administrativa del proceso de restitución de tierras pueden presentarse dificultades que se deben resolver, en la medida de lo posible, durante la fase judicial, evitando extender sin necesidad la fase administrativa. Por esa razón, exhortó “a los Jueces y Magistrados de Restitución de Tierras, para que se abstengan de realizar una lectura extensiva del artículo 84 de la Ley 1448 de 2011, en el momento de analizar la procedencia de las solicitudes de restitución”⁶⁶.

107. Con base en las consideraciones precedentes, esta Sala de Revisión encuentra cumplidos los requisitos específicos de procedibilidad de la acción de tutela en el caso que se analiza, y procede a adoptar una decisión de fondo.

4. Síntesis de la decisión

108. Actuando por intermedio de apoderado adscrito a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) Territorial Antioquia, los señores Jairo de Jesús Valencia Valencia y Francisco Ángel Barreneche Oquendo presentaron acción de tutela en la que piden la protección de sus derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia y al debido proceso, presuntamente vulnerados por el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Barrancabermeja, que inadmitió y devolvió las solicitudes de restitución de tierras presentadas por intermedio de la UAEGRTD Territorial Antioquia, por el incumplimiento de requisitos formales que, según los accionantes, no están previstos en el artículo 84 de la Ley 1448 de 2011, el cual se refiere al contenido de la solicitud de restitución.

109. Tanto Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Cúcuta como la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia negaron la protección solicitada por los accionantes, porque, a su juicio, la tutela no cumple con el requisito de subsidiariedad, necesario para que esta acción prospere en contra de providencias judiciales. En su criterio, los accionantes tuvieron a su disposición otros medios de defensa idóneos para plantear el debate. Además, afirman que aún cuentan con mecanismos para acudir a la

justicia transicional, ya que pueden volver a presentar las solicitudes de restitución de tierras en cualquier momento.

110. Esta Sala de Revisión no comparte las razones esgrimidas por los jueces de tutela de primera y segunda instancia. En primer lugar, del análisis del caso se concluye que los accionantes sí ejercieron los medios de defensa que tuvieron a su alcance para controvertir las decisiones del Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Barrancabermeja, pues corrigieron las solicitudes de restitución y solicitaron reponer las providencias judiciales con las que estuvieron en desacuerdo en el trámite de admisión de las solicitudes de restitución de tierras, a pesar de la naturaleza facultativa del recurso de reposición.

111. En segundo lugar, si en gracia de discusión se aceptara que no se agotaron los medios de defensa judicial disponibles, es claro que el juez constitucional debe realizar un análisis más flexible del cumplimiento del requisito de subsidiariedad en el caso analizado, pues los accionantes, reclamantes de tierras, son sujetos de especial protección constitucional, en su calidad de víctimas de la violencia, y, en esa medida, es necesario tener en cuenta su particular situación de vulnerabilidad, que exige una protección pronta y oportuna de los derechos que consideran vulnerados.

112. De otra parte, encuentra esta Sala de Revisión que las providencias judiciales cuestionadas incurren en los defectos sustantivo y procedimental, pues fundamentan la negativa de darles trámite a las solicitudes de restitución de tierras de los accionantes en el incumplimiento de requisitos formales previstos en normas inaplicables al caso concreto, que se refieren al trámite administrativo de inscripción de víctimas y predios en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, y no a la solicitud de restitución de tierras ante los jueces, regulada por el artículo 84 de la Ley 1448 de 2011. Esa exigencia, a juicio de esta Sala de Revisión, representa además un exceso ritual manifiesto que afecta los derechos al acceso a la administración de justicia y al debido proceso de los solicitantes.

113. Finalmente, es importante destacar que la exigencia de requisitos adicionales a los previstos en el artículo 84 de la Ley 1448 de 2011 va en contravía del principio de adecuación de las actuaciones de los jueces a la justicia transicional, que demanda una flexibilización de los procedimientos, en aras de garantizar la prevalencia del derecho

material sobre el formal, tanto en la etapa administrativa como en la etapa judicial del proceso de restitución de tierras, a favor de las víctimas de la violencia. En esa media, se reitera que esta Corporación, en el Auto 373 de 2016, proferido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 del 2004, solicitó que los jueces de restitución de tierras avancen en caminos interpretativos que afiancen la primacía del derecho material sobre el formal, para agilizar, simplificar y descongestionar el proceso de restitución de tierras.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR las sentencias proferidas el 23 de febrero de 2017 por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia y el 17 de enero de 2017 por la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, que en sede de tutela resolvieron no conceder el amparo impetrado, y en su lugar TUTELAR los derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia y al debido proceso invocados por Jairo de Jesús Valencia Valencia y Francisco Ángel Barreneche Oquendo.

SEGUNDO.- En consecuencia, DEJAR SIN EFECTOS los autos 0437 del 10 de agosto de 2016, 0460 del 23 de agosto de 2016, 532 del 23 de septiembre de 2016, 535 del 30 de septiembre de 2016, 584 del 28 de octubre de 2016 y 613 del 15 de noviembre de 2016, proferidos por el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Barrancabermeja, en los procesos con los radicados 68081312100120160012700 y 68081312100120160015500, y ORDENAR a esa autoridad que dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta sentencia, admita las respectivas solicitudes de restitución de tierras.

TERCERO.- Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, comuníquese y cúmplase.

CARLOS LIBARDO BERNAL PULIDO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ROCÍO LOAIZA MILIÁN

Secretaria General (e)

1 Cno. 1, Fls 1 al 7. En el escrito de tutela, el representante judicial de los accionantes señala que la acumulación de las acciones de tutela se fundamenta en los artículos 2.2.3.1.3.1 y siguientes del Decreto 1834 de 2015, bajo el entendido de que se trata de una actuación reiterada y consistente por parte del ente accionado. En la sentencia de tutela de primera instancia, la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta consideró procedente la acumulación de las solicitudes, de conformidad con el artículo 2.2.3.1.2.3 del Decreto 1069 de 2015.

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

3 Identificada con el radicado 68081312100120160012700.

4 Cno. 1, Fls. 15 vto al 16 vto.

5 Folios de matrícula inmobiliaria número 019-17333 y 019-17332, según consta en el Auto 0437 de 10 de agosto de 2016, proferido por el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Barrancabermeja, que obra en los folios 15 vto a 16 vto del Cuaderno 1.

6 Esta norma dispone: “Artículo 13. Resolución de inicio del estudio. Para los efectos del

inciso 4° del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, se expedirá en cada caso el acto administrativo que determina el inicio del estudio con base en el análisis previo. Este acto contendrá lo siguiente: (...)

2. Medida de protección del predio. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas ordenará la inscripción, de la medida de protección jurídica del predio en el folio de matrícula del inmueble respectivo, con carácter preventivo y publicitario, conforme a lo señalado en el artículo 73 numeral 6 de la Ley 1448 de 2011.

En aquellos casos en que el predio no tenga abierto folio de matrícula inmobiliaria, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas ordenará al Registrador la apertura del mismo en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos que corresponda a este, a nombre de la Nación, y la inscripción de la medida cautelar de que trata el inciso anterior, a favor del solicitante. Para estos efectos la Unidad identificará física y jurídicamente el predio con sus linderos y cabida.

El Registrador competente confirmará la inscripción de la medida de protección en el plazo máximo de diez (10) días, en aplicación del principio de la colaboración armónica de los organismos y entidades públicas, contemplado en el artículo 113 de la Constitución y el artículo 2° de este decreto”.

7 Cno. 1, Fl. 17.

8 Cno. 1, Fls 18 al 19.

9 Cno. 1, Fls 19 vto al 20 vto.

10 Cno. 1, Fls. 21 al 23.

11 Identificada con el radicado 68081312100120160015500.

12 Cno. 1, Fls. 23 vto y 24.

13 Folio de matrícula inmobiliaria número 192-1115, según consta en el Auto 532 de 23 de septiembre de 2016, proferido por el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Barrancabermeja, que obra en los folios 23 vto a 24 del Cuaderno 1.

14 Cno. 1, Fls. 24 vto al 26.

15 Cno. 1, Fls. 26 vto al 28.

16 Cno. 1, Fl. 28 vto.

17 Cno. 1, Fl. 29.

18 Cno. 1, Fls. 37 al 40.

20 En la acción de tutela, la parte actora afirma que ordenar aportar las copias de los documentos de identificación de la víctima y su núcleo familiar no es un requisito contemplado en el artículo 84 de la Ley 1448 de 2011. En efecto, esta norma establece que la solicitud de restitución o formalización debe contener: “d). Nombre, edad, identificación y domicilio del despojado y de su núcleo familiar, o del grupo de personas solicitantes, según el caso”, sin hacer mención a la necesidad de aportar copia del documento de identidad. Al respecto, el juez de tutela de primera instancia sostuvo que siempre que los números de identificación sean aportados, se entiende cumplido dicho requisito, consideración que no fue controvertida por el juez de tutela de segunda instancia y, por lo tanto, no es objeto de debate en sede de revisión.

21 Cno. 1, Fls. 68 al 69.

22 Cno. 1, Fls. 13 al 15.

23 Cno. 2, Fls. 4 al 9.

24 Cno. 1, Fls 43 a 45.

25 Véase, por ejemplo, Corte Constitucional, Sentencia T-555 de 2009.

26 Corte Constitucional, Sentencia T-244 de 2016.

27 Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 2005.

28 En los términos de la Sentencia C-590 de 2005, los requisitos generales de procedencia de

la acción de tutela contra providencias judiciales no exigen que la decisión cuestionada comporte necesariamente una irregularidad procesal, sino que tal irregularidad tenga un efecto determinante en la providencia que se impugna.

29 Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

30 Corte Constitucional, Sentencia T-293 de 2015.

31 Corte Constitucional, Sentencia T-1005 de 2012.

32 Corte Constitucional, Sentencia T-679 de 2015.

33 Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 2005.

34 Corte Constitucional, Sentencia T-265 de 2015.

35 Corte Constitucional, Sentencia T-323 de 2012.

36 Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 2005.

37 Cno. 1, Fls. 1 y 2 vto.

38 Cno. 1, Fls. 1 y 6.

39 Cno. 1, Fls. 17 y 17 vto, 19 vto al 20 vto, 24 vto al 26 y 28 vto.

40 Corte Constitucional, Sentencia T-272 de 2014.

41 Corte Constitucional, Sentencia T-006 de 2015.

42 Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 2005.

43 Corte Constitucional, Sentencia T-103 de 2014.

44 Cno. 1, Fls 58 y 59.

45 Cno, 2, Fl. 7.

46 Cno. 2, Fls. 7 vto y 8.

47 Corte Constitucional, Sentencia T-679 de 2015.

48 Véase, por ejemplo, Corte Constitucional, Sentencias T-1316 de 2001 y T-589 de 2011.

49 Véase, por ejemplo, Corte Constitucional, Sentencias T-086 de 2006 y SU-254 de 2013.

50 Corte Constitucional, Sentencia T-556 de 2015.

51 Ley 1448 de 2011, artículos 76 al 102.

52 Véanse, por ejemplo, Corte Constitucional, Sentencias C-590 de 2005, T-666 de 2015 y T-582 de 2016.

53 Corte Constitucional, Sentencias T-446 de 2007 y T-929 de 2008.

54 Corte Constitucional, Sentencia SU-490 de 2016.

55 Ibíd.

56 Corte Constitucional, Sentencias T-233 de 2007 y T-709 de 2010.

57 Corte Constitucional, Sentencia T-140 de 2012.

58 Corte Constitucional, Sentencia T-123 de 2016.

59 Corte Constitucional, Sentencia T-582 de 2016.

60 Véanse, por ejemplo, Corte Constitucional, Sentencias T-781 de 2011, SU 424 de 2012 y T-388 de 2015.

61 Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

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

64 Véase Corte Constitucional, Sentencia T-315 de 2016.

65 Corte Constitucional, Auto 373 de 2016.

66 Ibíd.