

Sentencia T-401/19

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

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

PROCESO DE RESTITUCION DE TIERRAS-Etapas administrativa y judicial

FUNCION REGISTRAL-Características/**FUNCION REGISTRAL-**
Naturaleza

DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA-Se requiere del título y el modo

CARACTERIZACION DEL DEFECTO PROCEDIMENTAL POR EXCESO RITUAL MANIFIESTO-Reiteración de jurisprudencia

DEFECTO PROCEDIMENTAL ABSOLUTO-Reiteración de jurisprudencia

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-
Improcedencia por no existir defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, por cuanto juez de segunda instancia advierte irregularidad procesal

Referencia: Expediente T-7.213.670

Acción de tutela interpuesta por el Fondo Ganadero de Córdoba S.A. -en liquidación judicial-, contra la Sala Primera Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia.

Magistrada Ponente:
CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá D.C., treinta (30) de agosto de dos mil diecinueve (2019).

La Sala Séptima de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Cristina Pardo Schlesinger –quien la preside-, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, profiere la siguiente:

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos proferidos por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia y la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, que decidieron la acción de tutela interpuesta por el Fondo Ganadero de Córdoba S.A. -en liquidación judicial-, en contra de la Sala Primera Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia.

I. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política (arts. 86 y 241-9), el Decreto 2591 de 1991 (art. 33) y el Acuerdo 02 de 2015 (art. 55), la Sala de Selección Número Tres de la Corte Constitucional escogió para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia¹. De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, la Sala procede a dictar la sentencia correspondiente.

1. Hechos y pretensiones

El 18 de octubre de 2018 la apoderada judicial del Fondo Ganadero de Córdoba S.A. -en liquidación judicial-², interpuso acción de tutela contra la providencia judicial emitida el 16 de agosto de 2018, por el Tribunal Superior de Antioquia en Sala Unitaria de Decisión Civil, Especializada en Restitución de Tierras, alegando la vulneración de sus derechos al debido proceso y al acceso material a la administración de justicia.

La apoderada considera que dicha providencia incurrió (i) en defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, en la medida que se utiliza el derecho adjetivo para sacrificar el derecho sustancial y se anteponen -ilegalmente- las formas para obstaculizar el análisis de fondo del asunto; (ii) en defecto sustantivo, por cuanto la interpretación y aplicación del artículo 86 de la Ley 1448 de 2011, resulta perjudicial para los intereses legítimos de su representada; y (iii) en defecto orgánico funcional atendiendo la extralimitación de competencias constitucionales y legales en que incurre el Tribunal accionado, al desconocer providencias judiciales que se encuentran en firme y surtiendo efectos jurídicos, como lo son los autos proferidos en la etapa de instrucción, de fecha 29 de mayo de 2014³ y 24 de

¹ Sala de Selección Número Tres, conformada por las magistradas Diana Fajardo Rivera y Gloria Stella Ortiz Delgado. Auto del 15 de marzo de 2019, notificado el 1° de abril de 2019.

² Se afirma en la demanda que mediante auto N°. 400-015455 de fecha 23 de octubre de 2014, proferido por la Superintendencia de Sociedades, se decretó con base en el numeral 7° del artículo 49 de la Ley 1116 de 2006, la apertura del proceso de liquidación judicial de los bienes de la Sociedad FONDO GANADERO DE CÓRDOBA S.A. con NIT.891080000. Como consecuencia de lo anterior, la mencionada sociedad quedó disuelta y para todos los efectos legales deberá anunciarse siempre con la expresión “en liquidación judicial”. El doctor César Laureano Negret Mosquera fue designado como agente liquidador de la Sociedad concursada y en tal calidad, otorgó poder a la abogada Andrea Marcela Galindo Robles para que en nombre y representación del Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial, instaure y lleve hasta su culminación la presente acción de tutela (folios 1-11, cuaderno primera instancia).

³ Auto interlocutorio RT56, que admitió la solicitud de restitución y formalización de tierras despojadas, folios 12-25, cuaderno primera instancia.

febrero de 2017⁴, desconociendo abiertamente la competencia que sobre dicha etapa tiene el Juez del circuito de conformidad con el artículo 79 de la Ley 1448 de 2011. Fundamentó la demanda en los siguientes hechos:

1.1. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – Dirección Territorial de Antioquia, presentó solicitud de restitución y formalización de tierras en favor de Abelardo Mendoza Casarrubia y otros, sobre los predios *“Peor es Nada”, “Si Dios Quiere”, “Finca la Unión”* y *“Finca las Delicias”*.

1.2. Mediante auto interlocutorio RT 56 de fecha 29 de mayo de 2014 (sic)⁵, el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó admitió la solicitud de restitución y formalización de tierras impetrada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – Dirección Territorial de Antioquia en favor de los reclamantes y ordenó entre otras disposiciones (quinta) la publicidad de la solicitud y de la providencia admisorio en los términos del literal e) del artículo 86 de la Ley 1448 de 2011⁶, para que quienes creyeran tener derechos legítimos sobre los predios objeto de restitución, se presentaran al proceso para hacer valer sus derechos. Providencia en la que además se ordena vincular y correr traslado al Fondo Ganadero de Córdoba S.A. en liquidación judicial, como propietario inscrito de los predios en reclamación, en los términos del artículo 87 de la Ley 1448 de 2011.

1.3. El 12 de junio de 2015 el juzgado instructor elaboró el aviso requerido conforme al artículo 86 literal e) de la Ley 1448 de 2011, el cual fue publicado en el diario El Tiempo, en su edición de 21 de junio de 2015.

Al agente liquidador del Fondo Ganadero de Córdoba, actualmente en liquidación judicial, César Laureano Negret Mosquera, le fue remitido el oficio nro. RT5005⁷ por correo certificado 4-72 vinculándolo al proceso y corriéndole traslado de la solicitud, oficio que fue entregado el día 13 de julio de 2015 según consta en la guía de envío RN396254387CO. Igualmente, mediante oficio nro. RT504⁸

⁴ Auto en el que se admite el escrito de oposición presentado por la apoderada del Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial, folios 28-31, cuaderno primera instancia.

⁵ Se advierte un error en la fecha del auto admisorio, el cual está calendado *“veintinueve (29) de mayo de dos mil catorce (2014)*, no obstante, en la última hoja del mismo, se observa sello en que el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó, certificó que *“el auto admisorio fue notificado en ESTADO N° 60 fijado en la secretaría hoy 2 de julio de 2015 a las 8:00 a.m.”*. Los oficios con fecha nueve (9) de julio de 2015, mediante los cuales el juzgado corrió traslado de la solicitud de restitución al agente liquidador del Fondo de Ganaderos de Córdoba y al Fondo de Ganaderos de Córdoba señalan *“que mediante auto interlocutorio N° RT 56 del 29 de mayo de 2015, se dispuso correrles traslado de la solicitud de restitución y formalización de tierras abandonadas y que el término para que se pronuncien es de quince (15) días, por aplicación analógica del artículo 88 de la Ley 1448 de 2011, el cual comenzará a contar al día siguiente de que reciba la presente”*. (Resaltado propio), (folios 12-27, cuaderno primera instancia).

⁶ Ley 1448 de 2011, artículo 86 literal e) *“La publicación de la admisión de la solicitud, en un diario de amplia circulación nacional, con inclusión de la identificación del predio y los nombres e identificación de la persona quien abandonó el predio cuya restitución se solicita, para que las personas que tengan derechos legítimos relacionados con el predio, los acreedores con garantía real y otros acreedores de obligaciones relacionadas con el predio, así como las personas que se consideren afectadas por la suspensión de procesos y procedimientos administrativos comparezcan al proceso y hagan valer sus derechos”*.

⁷ Folio 26 cuaderno primera instancia.

⁸ Folio 27 cuaderno primera instancia.

entregado el 17 de julio de 2015, según guía de envío RN396254373CO, se corrió traslado al Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial.

1.4. El 31 de julio de 2015, el agente liquidador y representante legal del Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial, César Laureano Negret Mosquera, mediante apoderada judicial, describió traslado a la solicitud dentro del término de ley (15 días) fijado por el artículo 88 de la Ley 1448 de 2011, los cuales se contabilizaron desde el día 13 de julio de 2015, fecha para la cual se le notificó la admisión de la solicitud.

1.5. El 24 de febrero de 2017 el juzgado instructor admitió la oposición formulada⁹ y ordenó requerir a la Superintendencia de Sociedades¹⁰ para que *“se enteren del presente proceso y si a bien lo tienen se manifiesten frente al mismo”*.

Mediante correo electrónico de fecha 9 de marzo de 2017¹¹, la Superintendencia de Sociedades acusó recibo del oficio 114 del 14 de febrero de 2017 que lo requirió, sin pronunciamiento adicional, dada la oposición presentada dentro del término de ley, por su agente liquidador César Negret Mosquera.

1.6. Afirma la apoderada que mediante auto del 17 de mayo de 2017 el despacho instructor decretó la práctica de las pruebas solicitadas por las partes, luego de considerar agotado el trámite de instrucción, dispuso mediante providencia del 18 de junio de 2018 remitir el expediente al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia –Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, para lo de su competencia de conformidad con el artículo 79 de la ley 1448 de 2011¹².

1.7. El 16 de agosto de 2018, el Tribunal Superior de Antioquia en Sala Unitaria de Decisión Civil, Especializada en Restitución de Tierras¹³, resolvió tener como extemporánea la oposición planteada por el Fondo Ganadero de Córdoba S.A. en liquidación judicial, por considerar que se le debió surtir el traslado de la solicitud de restitución, como persona indeterminada, esto es, a través de la publicación en un diario de amplia circulación nacional, como lo dispone el artículo 86 literal e) de la Ley 1448 de 2011. Lo anterior, al determinar que el Fondo no es propietario sino poseedor de los predios en restitución, dada la *“REVOCATORIA ADMINISTRATIVA DEJAR SIN EFECTO JURÍDICO LA ANOTACIÓN No.2, inscrita por la Superintendencia de Notariado y Registro, en los folios de matrícula*

⁹ Auto del Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó Antioquia, en el que admite y reconoce como opositor al Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial, en relación con los predios “Peor es Nada”, “Si Dios Quiere”, “Finca la Unión” y “Finca las Delicias”. (Folios 28-31 cuaderno primera instancia).

¹⁰ El Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó Antioquia, advierte en el auto de fecha 24 de febrero de 2017 lo siguiente: *“Revisado el expediente de la referencia, se constata que en las matrículas inmobiliarias de los predios solicitados en restitución reposa anotación de medida cautelar de embargo por jurisdicción coactiva de la SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES BOGOTÁ D.C. (sic), por lo que es necesario requerirlos para que envíen a esta dependencia judicial copia de la actuación adelantada frente a los bienes aquí pretendidos y, además para que se enteren del presente proceso y si a bien lo tienen se manifiesten acerca del mismo”* (folio 28 cuaderno primera instancia).

¹¹ No se adjunta copia de lo mencionado.

¹² No se adjuntan copias de las providencias mencionadas.

¹³ M.P. Javier Enrique Castillo Cadena, folios 32-37 cuaderno primera instancia.

inmobiliaria de los predios “Peor es Nada”, “Si Dios Quiere”, “Finca la Unión” y “Finca las Delicias”, donde se deja sin efecto el modo de adquisición de los predios por parte del FGC en liquidación judicial”.

De igual manera, ordenó devolver el proceso al Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó Antioquia, para que decida de fondo la solicitud de restitución elevada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, al considerar que carece de competencia para conocer el asunto, teniendo en cuenta que el Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial *“no funge como titular de derecho alguno ‘inscrito’ en los folios de matrículas de los inmuebles solicitados en restitución”.*

1.8. Atendiendo lo anterior, la Sala Unitaria de Decisión Civil, Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Antioquia contabilizó el término de 15 días para presentar la oposición, desde el 21 de junio de 2015, fecha en la que se publicó en el diario El Tiempo la solicitud de admisión de la acción de restitución de tierras, por lo que al hacer el conteo del término de la oposición se tuvo como extemporáneo. Afirma la apoderada que *“dicha decisión pasó por alto el auto de fecha 24 de febrero de 2017, en donde el juez de instrucción admitió la oposición presentada dentro del término de ley por el Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial, valiendo la pena advertir que el Tribunal en su decisión jamás dejó sin efecto esta providencia judicial que se encuentra ejecutoriada y que admite la oposición presentada, por considerarla pertinente”.*

Alega igualmente, que *“omite el Tribunal que el juez instructor corrió traslado de la solicitud al FGC en liquidación judicial y/o Superintendencia de Sociedades, conforme al artículo 87 de la Ley 1448 de 2011, al considerarlos personas determinadas titulares inscritos de un derecho en los certificados de tradición y libertad. Esto a razón de que el juez del proceso concursal del FGC en liquidación judicial es la Superintendencia de Sociedades, tal como se desprende de la medida cautelar inscrita en los bienes del deudor, de conformidad con el artículo 48 numeral 3 de la Ley 1116 de 2011. Inscripción tan viable que fue aceptada sin inconveniente alguno por la Oficina de Instrumentos Públicos de Turbo”.*

Indicó que el agente liquidador designado por el juez del concurso, Superintendencia de Sociedades, presentó oposición frente a los predios en cuestión, en tanto el Fondo adquirió por compraventa los mismos, y alegó en favor de los accionistas de la deudora, buena fe en el curso del negocio jurídico celebrado, en tanto a la luz de la Ley 1448 de 2011, el fallo tiene como fin pronunciarse de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío en demanda, tal como lo dispone el artículo 91 de la precitada ley.

1.9. Adujo la accionante que los requisitos generales de procedencia de tutela contra providencia judicial y las causales especiales de procedibilidad se encuentran plenamente satisfechas.

Explicó que la cuestión que se discute resulta de evidente relevancia constitucional, pues envuelve (i) la violación del derecho fundamental al debido proceso, por tener como extemporánea la oposición planteada y ante el desconocimiento del auto de fecha 24 de febrero de 2017, *“en donde el juez de instrucción la admitió, atentando así contra el principio de confianza legítima que deriva de los postulados constitucionales de seguridad jurídica, respeto al acto propio y buena fe”*; (ii) la vulneración del derecho fundamental de acceso material a la administración de justicia, al aplicar normas en una etapa que no es competencia del Tribunal tutelado, *“anteponiendo su criterio por encima de derechos y principios constitucionales. El artículo 79 de la Ley 1448 de 2011 delimita la competencia de los Jueces Civiles de Circuito Especializados en Restitución de Tierras, dándole a estos la etapa de instrucción y asignando al Tribunal Superior de Distrito Judicial competencia en la etapa del fallo, por lo que bajo esta premisa el Tribunal tutelado está desconociendo la competencia asignada por el legislador para conocer de los procesos de restitución, faltándose de esta manera al principio de legalidad que debe irradiar la decisión y/o providencia judiciales”*.

Respecto del agotamiento de los medios ordinarios y extraordinarios de defensa, señaló que el auto tutelado no era objeto de recurso de reposición, toda vez que como se contempló en la sentencia T-034 de 2017, la Ley 1448 de 2011 *“solo regula dos tipos de recursos, el primero es la reposición en contra de la decisión de la UAEGRTD que deniega la inscripción en el Registro Único de Víctimas y el segundo, el recurso de revisión de la sentencia”*. De cara al recurso de apelación, refirió que por ser el proceso de restitución de tierras de única instancia, sus decisiones no son apelables, menos las del Tribunal, que en este tipo de procesos no tiene superior jerárquico, haciendo improcedente el recurso. En razón de lo anterior, estimó que es procedente esta acción de tutela contra providencia judicial, *“aun cuando el proceso se encuentra en curso y se esté a la espera de que se profiera el respectivo fallo judicial”*.

Consideró cumplido el requisito de inmediatez, pues la providencia judicial que ataca es del 16 de agosto de 2018. Según acta individual de reparto, la acción de tutela se repartió el 19 de octubre de 2018¹⁴.

La apoderada señaló que el Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial no está impugnando una sentencia o fallo, que el auto del 16 de agosto de 2018 proferido por el Tribunal tutelado *“incurre en defectos superlativos que violan de manera evidente y palmaria los derechos fundamentales del Fondo, al cerrarle de manera arbitraria y de tajo el acceso a la administración de justicia”*. Preciso que su representado no pudo alegar la vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso y acceso material a la administración de justicia dentro del proceso judicial, como quiera que la Ley 1448 de 2011 no contempla todas las actuaciones procesales que se derivan de los procesos ordinarios.

¹⁴ Folio 61, cuaderno primera instancia.

Sin perjuicio de lo anterior, reiteró que *“el Tribunal demandado al declarar la extemporaneidad de la oposición presentada, desconoció el auto de admisión de la misma, proferido por el Juez Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó, el cual quedó debidamente ejecutoriado en la etapa de instrucción, pues en su sentir, descartó un acto eficaz y válido”*.

Finalmente, manifestó que el auto impugnado no fue expedido dentro de un proceso constitucional de tutela, sino dentro de un proceso de restitución de tierras de única instancia.

Frente a las causales especiales de procedibilidad, señaló que se incurre:

(i) en defecto procedimental por exceso ritual manifiesto *“en la medida que se utiliza el derecho adjetivo para sacrificar el derecho sustancial y se anteponen - ilegalmente- las formas para obstaculizar el análisis del fondo del asunto”*.

Aduce que el auto demandado atenta contra el principio de confianza legítima *“que deriva de los postulados constitucionales de seguridad jurídica, respecto (sic) al acto propio y buena fe”*. Impide *“in limine”* el acceso a la administración de justicia del Fondo que representa por obstáculos meramente formales o adjetivos. Esto, según dice, se materializa al disponer el Tribunal tutelado mediante auto de fecha 16 de agosto de 2018 la devolución del expediente al Juez de instrucción por considerar la oposición presentada por el Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial como extemporánea, omitiendo con ello toda la etapa de instrucción adelantada por el Juez Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó, en la que se reconoció al Fondo como un tercero determinado y se aceptó su oposición.

Dicha providencia, señala la demandante, desconoce el auto de 29 de mayo de 2014 por medio del cual el juez instructor admite la solicitud de restitución y formalización de tierras y el auto de 24 de febrero de 2017 por medio del cual admite la oposición presentada por el Fondo que representa, *“actuaciones judiciales que se encuentran plenamente ejecutoriados. Al negarle la calidad en la que actuaba dentro del proceso, trasgrede sus derechos como parte, tercero inscrito y opositor, pues su calidad procesal, estaba previamente reconocida en autos, en firme y al amparo del principio de confianza legítima”*.

(ii) en defecto sustantivo *“por cuanto la aplicación final del artículo 86 de la Ley 1448 de 2011 es inaceptable, por tratarse de una interpretación claramente perjudicial para los intereses legítimos del Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial.*

En este sentido, argumentó la demandante que el Tribunal tutelado al interpretar las normas de traslado y publicación de la admisión de la solicitud de restitución de tierras (artículo 86 y 87 de la Ley 1448 de 2011), contravino de manera desproporcionada los intereses de la parte opositora, en tanto omitió la calidad de titular inscrito de derechos y opositor que le había reconocido el juez de

instrucción. Al tenerlo como un tercero indeterminado y declarar extemporánea la oposición en término presentada por el Fondo Ganadero en liquidación judicial, el Tribunal accionado obvió que el juez de instrucción es dueño de su etapa y goza de autotomía e independencia en la interpretación de las normas procesales, por ende *“el Tribunal debió respetar el traslado que como tercero determinado efectuó el Juez del Circuito a la luz del artículo 87 de la mencionada ley”*.

(iii) en defecto orgánico funcional al “desconocer providencias judiciales que a la fecha se encuentran en firme y surtiendo plenos efectos jurídicos, pues el ente accionado jamás se pronunció sobre su validez en la providencia tutelada, pese a que los mismos fueron proferidos válidamente en la etapa de instrucción, el Tribunal desconoció arbitrariamente la competencia que sobre esa etapa tiene el juez del circuito, quien es dueño de la misma, de conformidad con el artículo 79 de la Ley 1448 de 2011. Los Tribunales no tienen una competencia en la etapa de instrucción distinta a decretar pruebas de oficio en caso de considerarlas necesarias para su decisión, por lo que el Tribunal accionado no estaba facultado por carecer de competencia para proferir el auto tutelado, sino para decidir de fondo el asunto”.

Atendiendo la extralimitación de competencias constitucionales y legales en que incurrió, a juicio de la accionante, el Tribunal demandado, solicita salvaguardar el debido proceso que como opositor tiene el Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial, pues la autoridad accionada *“no tenía competencia para proferir el auto de fecha 16 de agosto de 2018, con el que se dejó a la parte opositora supeditada a una decisión inconstitucional, ilegal, además de arbitraria”*.

2. Traslado y contestación de la demanda de tutela

2.1. Admisión de la acción

La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia admitió la acción de tutela a través del auto del 22 de octubre de 2018, ordenó notificar y correr traslado a las partes e intervinientes del proceso objetado: Magistrados de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia¹⁵, Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas¹⁶, Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Turbo¹⁷, Defensoría del Pueblo Regional Apartadó¹⁸, Procurador Judicial Delegado para la Restitución de Tierras¹⁹, Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas²⁰, Alcaldía Municipal de Turbo²¹, Central de

¹⁵ Folio 63, cuaderno primera instancia.

¹⁶ Folios 64-65, cuaderno primera instancia.

¹⁷ Folio 66, cuaderno primera instancia.

¹⁸ Folio 67, cuaderno primera instancia.

¹⁹ Folio 69, cuaderno primera instancia.

²⁰ Folio 71, cuaderno primera instancia.

²¹ Folio 72, cuaderno primera instancia.

Inversiones Cisa²² Agencia Nacional de Minerías²³, Agencia Nacional de Tierras²⁴, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural²⁵, Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó²⁶.

2.2. Contestación de las entidades accionadas

2.2.1. Superintendencia de Notariado y Registro de Turbo

Elkin de Jesús López Pacheco, en calidad de Registrador Seccional, manifestó que desconoce los hechos de la acción de tutela y se opuso a las pretensiones. Indicó que respecto de la entidad que representa resulta improcedente el amparo, dado que esa oficina de registro *“solamente acata las órdenes emitidas por las autoridades de restitución, cuando les ordenan que sean registradas”*²⁷.

En escrito posterior²⁸, adjuntó a la contestación certificados de tradición y libertad de los folios de matrícula de los predios “Si Dios Quiere 034-49007”²⁹, “Finca Peor es Nada 034-8501”³⁰.

2.2.2. Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia

Los Magistrados de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, Javier Enrique Castillo Cadena, Puno Alirio Correal Beltrán y John Jairo Ortiz Alzate señalaron en su contestación que *“la posición asumida está expresada en los considerandos del proveído adiado 16 de agosto de 2018, en el cual se dispuso devolver el expediente de radicado No.05-045-3121-002-2015-00879-01 al Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó (Ant.) para que se profiera sentencia”*³¹.

Resaltaron que el auto controvertido en la acción de tutela fue notificado por anotación en estados No.131 el 17 de agosto de 2018 y contra el mismo, no se elevó recurso por parte de los interesados³².

2.2.3. Unidad de Restitución de Tierras

Elkin Rocha Noriega, en calidad de Director Territorial Apartadó de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - UAEGRTD, refirió que tanto en el trámite administrativo de inscripción en el

²² Folio 74, cuaderno primera instancia.

²³ Folio 75, cuaderno primera instancia.

²⁴ Folio 76, cuaderno primera instancia.

²⁵ Folio 77, cuaderno primera instancia.

²⁶ Folio 82, cuaderno primera instancia.

²⁷ Folio 88, cuaderno primera instancia.

²⁸ Folios 100-103, cuaderno primera instancia.

²⁹ Ver Anexo.

³⁰ Ver Anexo.

³¹ Folio 92, cuaderno primera instancia.

³² Adjuntan copia del auto que ordena devolver actuación. Folios 93-95, cuaderno primera instancia.

RTDAF, como en la actuación judicial ante los operadores judiciales especializados en restitución de tierras de Apartadó y Antioquia, la entidad que representa ha observado el cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales, en particular lo previsto en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios.³³

Realizó un recuento de las actuaciones adelantadas por la entidad en sede judicial y señaló que en el proceso se surtieron una serie de actuaciones que dieron la posibilidad al interesado de acudir al trámite con plenas garantías para ejercer su defensa en tiempo. No obstante, dice, *“por un yerro del juzgado segundo en la interpretación de la calidad jurídica que ostentaba el accionante con relación a los predios reclamados, se le dio traslado como tercero determinado por aparecer inscrito como titular del derecho de dominio cuando su realidad jurídica era otra, pues la calidad de propiedad había sido revocada por un acto proferido por la Superintendencia de Notariado y Registro y no podría tener una interpretación diferente a la dada por el Honorable Tribunal de Antioquia mediante auto de fecha 16 de agosto de 2018 y que se sustentó en lo contenido en los folios de matrícula inmobiliaria número 034-8501 y 034-49007 (se adjuntan copias con la contestación³⁴”*.

Contradijo lo afirmado por el accionante respecto a los recursos dispuestos en la Ley 1448 de 2011 (reposición contra el acto de no inclusión y revisión de la sentencia), pues considera que *“es un error afirmar que no son suficientes para atacar las decisiones tomadas por el Tribunal demandado. De acuerdo a lo contemplado en el artículo 318 del Código General del Proceso ‘salvo norma en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que dicte el juez, contra los del magistrado sustanciador no susceptibles de súplica y contra los de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, para que se reformen o revoquen’”*.

Señaló que el actor no agotó las vías procesales que por analogía jurídica se aplican al proceso de restitución, en este caso el recurso de reposición contra el auto del 16 de agosto de 2018 que era, de acuerdo al artículo citado, la ruta expedita para atacar la decisión que presuntamente vulnera los derechos invocados vía tutela, lo que de bulto da cuenta de la ausencia de los requisitos de procedibilidad de la acción.

Teniendo en cuenta lo expuesto y que a su juicio *“el Magistrado al hacer la lectura de la calidad jurídica de aquel que intervenía en el proceso, procedió a darle traslado al juez que de acuerdo al supuesto normativo invocado, tenía la competencia para proferir el fallo que pusiera fin al proceso de restitución”*, solicita desestimar las pretensiones y declarar improcedente la acción de tutela presentada por el Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial.

2.2.4. Central de Inversiones S.A. - CISA

³³ Folios 106-109, cuaderno primera instancia.

³⁴ Folios 110-112, cuaderno primera instancia.

Isabel Cristina Roa Hastamory actuando en calidad de apoderada general, alegó la falta de legitimación por pasiva, en tanto la entidad que representa no es responsable de la vulneración de derechos alegada y tampoco es parte dentro del proceso de restitución de tierras, ni tiene ningún vínculo comercial con el accionado ni con el accionante³⁵.

2.2.5. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Edward Daza Guevara, en calidad de coordinador del grupo de atención de procesos judiciales y jurisdicción coactiva, respondió que el Ministerio no está legitimado para actuar en el proceso, solicitó desvincularlo y declarar improcedente la acción de tutela³⁶.

2.2.6. Agencia Nacional de Tierras

Andrés Felipe González Vesga, jefe de la oficina jurídica, contestó que la ANT es ajena a la situación planteada en sede de tutela, razón por la que solicita declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva³⁷.

2.2.7. Secretaría de Minas

Dora Elena Balvin Agudelo, Secretaria de Minas de la Gobernación de Antioquia, señaló que la entidad que representa no es parte procesal en ninguno de los trámites que se presentan ante los jueces de restitución de tierras, su participación en ese tipo de procesos se limita al aporte de información sobre los trámites mineros que se superpongan a las áreas que serán objeto de restitución³⁸.

2.2.8. Procuraduría 18 Judicial II de Restitución de Tierras

El Ministerio Público consideró que *“el Tribunal Superior de Antioquia – Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras al proferir el auto de fecha 16 de agosto de 2018, no incurrió en ninguno de los defectos procedimentales establecidos en los requisitos especiales para que proceda el amparo constitucional de tutela contra providencia judicial, que afecte los derechos ius fundamentales del Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial”*, por lo que solicitó no conceder el amparo invocado³⁹.

2.2.9. Las demás entidades guardaron silencio.

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

3.1. Primera instancia

³⁵ Folios 115-116, cuaderno primera instancia.

³⁶ Folio 119, cuaderno primera instancia.

³⁷ Folio 123-125, cuaderno primera instancia.

³⁸ Folios 143-144, cuaderno primera instancia.

³⁹ Folios 149-152, cuaderno primera instancia.

Mediante sentencia del 31 de octubre de 2018, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia decidió conceder la tutela interpuesta⁴⁰.

El juez de instancia consideró que “aun cuando el Fondo Ganadero de Córdoba fue calificado como el titular del dominio de los inmuebles y no lo era, de todos modos para aquél existía una confianza legítima de que sus ruegos iban a ser esclarecidos ya que de ello (sic) se comprometió la judicatura cuando le reconoció personería al opositor, por lo que si bien no está prohibido por la ley que el fallador corrobore su competencia, como presupuesto procesal de la sentencia, en todo caso una vez el juez instructor acogió la oposición, que por demás fue presentada en tiempo como parte conocida, no le era permitido al magistrado sustanciador obrar como lo hizo ya que lesionaba como sucedió, las prerrogativas supralegales del quejoso”.

Advirtió el juzgador que el Tribunal no adoptó las medidas de saneamiento necesarias, ni integró debidamente el contradictorio, *“por cuanto si consideró que los predios no estaban en cabeza del libelista (sic), debió ordenar vincular a quien lo fuere para con ello evitar la vulneración del derecho al debido proceso de éste, por lo que dicha cuestión deberá ser objeto de pronunciamiento”.*

La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, decidió conceder el amparo y dejar sin valor y efecto el auto de 16 de agosto de 2018, para que la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia, en el término de diez (10) días, contados desde la notificación correspondiente, se pronuncie respecto de lo que en derecho corresponda, con sujeción a lo anotado en el fallo.

3.2. Impugnación

Los Magistrados que integran la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia presentaron recurso frente a la decisión del juez de tutela de primera instancia.

En su escrito señalaron que *“a pesar que contra la providencia objeto de la acción constitucional procedía el recurso de reposición, este no se interpuso, como tampoco otro medio de impugnación, adquiriendo ejecutoria la decisión, trastocándose, así, el uso de la acción de tutela como mecanismo principal y único”.*

Advirtieron que la Corte al realizar el juicio de validez, *“no examinó si el accionante hizo uso de uno de los medios de defensa judicial y eficaz a su alcance, obviándose de este modo el requisito de subsidiariedad, máxime cuando tampoco se expuso razón alguna que evidenciara la existencia de un perjuicio irremediable, inminente y grave, para con ello descender al estudio de fondo de la acción constitucional. Por lo anterior, el asunto advertido se subsume entre las causales*

⁴⁰ Folios 159-164, cuaderno primera instancia.

de improcedencia de la acción, sin que así lo tuviera en cuenta el juez de tutela; aunado al hecho que no se manifestó la presunta vulneración en el proceso civil especial de restitución de tierras, como era deber”.

Insistieron en que la decisión adoptada en el auto del 16 de agosto de 2018, por medio de la cual se resolvió *“tener como extemporánea la oposición planteada por el Fondo Ganadero de Córdoba S.A. y la consecuencial devolución del expediente al juzgado de origen, está acorde a los lineamientos fijados por el legislador en la Ley 1448 de 2011, además que cumplió con los requisitos de publicidad y debido proceso en consonancia con los derechos fundamentales de los intervinientes en el juicio”.*

Explicaron que el artículo 79 *ibídem* delimita la competencia funcional, en el trámite de única instancia en el proceso especial de restitución de inmuebles despojados, tanto de los Jueces Civiles del Circuito Especializados en Restitución de Tierras, como de los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial en su Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, últimos a quienes se les atribuyó la decisión de los procesos de restitución y formalización de tierras en aquellos casos en que se reconozcan opositores dentro del trámite, en tanto que a los primeros (jueces especializados), les corresponde conocer y decidir los procesos de la misma naturaleza en aquellos casos en que no se reconozcan opositores dentro del proceso.

Indicaron que de *“tal asunto -atribución de competencia-, ese sí de superlativas consecuencias jurídicas, depende del reconocimiento legítimo de la calidad de opositores efectuada por el juez instructor, pero a fin de evitar fallos inhibitorios o nulidades procesales al asumirse competencias que no le corresponde, se realiza un control de legalidad de la actuación, para decantar la real calidad del opositor, la temporalidad de la oposición y la debida integración del contradictorio. Es así que la aplicación contraria de la ley, no puede generar razonablemente beneficios como los derivados de la “confianza legítima”, pues sería abrir la compuerta a ejercicios arbitrarios de esta, en aras de un debido proceso que no se ha pretermitido; y de hecho sería desconocer la disposición legal en concreto establecida para la atribución de competencia en el artículo 79 *ejúsdem*, incurriendo ahí sí en un defecto procedimental absoluto al actuar al margen del procedimiento establecido y en contravía de las demás reglas establecidas en los artículos 86, 87 y 88 *ibídem.*, en lo que respecta al modo de convocatoria y oportunidad para concurrir al proceso”.*

Dadas estas circunstancias, calificaron como *“incongruente el fallo impugnado, pues a pesar de predicarse lo contrario a lo explicado, se echa de menos la adopción de medidas de saneamiento, además que elimina deberes propios del juez, frente a circunstancias como la legítima asunción de competencia bien por oposiciones aparentes, ora por extemporáneas, como en este caso ocurrió, lo que conllevaría eventualmente a la usurpación de la competencia que a la luz de la normatividad procesal general, resulta improrrogable (art. 16 C.G. del P.)”.*

Consideraron que el criterio asumido por ellos, de manera alguna, es *“antojadizo, caprichoso o subjetivo, descartándose de plano la existencia de cualquier causal específica de procedibilidad de la acción de amparo constitucional, por lo que respetuosamente se solicita desatar la impugnación presentada, se revoque el fallo de tutela de fecha 31 de octubre de 2018”*.

3.3. Segunda Instancia

La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia del 23 de enero de 2019 confirmó la decisión del *a quo*.

Advirtió la Sala que *“aun cuando el Fondo Ganadero de Córdoba S.A. en liquidación judicial desconoció el presupuesto de subsidiariedad, por cuanto se abstuvo de formular recurso de reposición contra el auto que considera lesivo de sus derechos fundamentales, lo cierto es que resulta pertinente obviar tal exigencia, dada la flagrante violación al debido proceso por parte del Tribunal encausado al tener por extemporánea su intervención, lo que conllevó a denegar su acceso a la administración de justicia”*.

Concluyó el juez de instancia que *“advierte la vulneración de las prerrogativas superiores del tutelante, dado que se si bien el mencionado fondo no obraba como titular de derechos sobre los bienes objeto de litigio, ello no es óbice para que el Tribunal desconozca, so pretexto de realizar un control de legalidad, su calidad de sujeto determinado y, en ese orden, el medio de comunicación utilizado por el despacho instructor para notificarlo, toda vez que al estar plenamente identificado en el expediente y sus anexos como tercero determinado, lo propio era que su notificación se llevara a cabo personalmente, como en efecto lo realizó el despacho de primer grado”*.

En su criterio, *“el Tribunal más que enaltecer la garantía de defensa la menoscabó, pues la actuación desplegada por el despacho de instrucción propendió por la debida integración del contradictorio, lo cual se logra con la vinculación efectiva de quienes obran en el expediente como sujetos determinados, por lo tanto, no existe razón plausible que motive la modificación o revocatoria del fallo de primera instancia”*.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia y procedencia

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución, es competente para revisar los fallos de tutela adoptados en el proceso de referencia.

Cuestión previa

El artículo 86 de la Constitución Política, determina que la acción de tutela es un mecanismo preferente y sumario que tiene toda persona para solicitar, de manera directa o por quien actúe legítimamente a su nombre, la protección de sus derechos fundamentales. Por su parte, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 señala que la referida acción constitucional *“podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos”*.

Corresponde a la Sala de Revisión determinar previamente: (i) la legitimación activa y pasiva en el presente caso; (ii) la procedencia excepcional de la tutela contra providencia judicial; y (iii) el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de tutela contra providencia judicial, en el caso objeto de revisión.

2. Legitimación activa y pasiva en el presente caso.

Legitimación activa de personas jurídicas

Sobre la legitimidad por activa para interponer acción de tutela, la Corte Constitucional ha advertido las siguientes modalidades: *“(i) la acción directa por parte del afectado, (ii) el ejercicio de la acción a través de representantes legales (para menores de edad, los incapaces absolutos, los interdictos y las personas jurídicas), (iii) el ejercicio de este mecanismo de protección por medio de apoderado judicial, y (iv) la interposición de la acción de tutela por parte de un agente oficioso”*⁴¹.

En el presente caso, la acción de tutela fue interpuesta por la apoderada judicial del agente liquidador y representante legal del Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial, tal como se acredita con el poder debidamente allegado a la acción de tutela (folio 1, cuaderno primera instancia). Por tanto, a la luz de la jurisprudencia constitucional, la legitimación por activa se encuentra plenamente acreditada.

Legitimación pasiva

Igualmente, el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991, dispone que la acción de tutela debe ser dirigida *“contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental”*.

En el presente caso, se acredita la legitimación en la causa por pasiva, pues si bien la acción se interpuso contra la providencia judicial emitida el 16 de agosto de 2018 por el Tribunal Superior de Antioquia en Sala Unitaria de Decisión Civil, Especializada en Restitución de Tierras, de la que se predica la presunta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia del Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial, esta Sala concluye

⁴¹ Sentencia T-608 de 2009, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

de la lectura de los antecedentes, que es posible que se estructure una vulneración de derechos fundamentales con ocasión del fallo de primera instancia proferido dentro del proceso de restitución de tierras por el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó.

3. Procedencia excepcional de la tutela contra providencia judicial. Reiteración.

Requisitos generales

Esta Corporación desde temprana jurisprudencia estableció que la acción de tutela procede contra providencias judiciales de manera excepcional, siempre y cuando se encuentren cumplidos rigurosos requisitos para su procedibilidad⁴².

La excepcionalidad de la acción garantiza que las sentencias judiciales estén amparadas adecuadamente por el principio de cosa juzgada que prescribe su inmutabilidad, y que los jueces conserven sus competencias, autonomía e independencia al decidir los casos de los que conocen.

La Corte Constitucional ha sido clara al afirmar que *“la intervención del juez constitucional en asuntos decididos por otros jueces, en sus respectivas jurisdicciones, se puede adelantar únicamente con el fin de proteger los derechos fundamentales vulnerados. Al respecto, se ha establecido que el juez constitucional no puede suplantar o desplazar al juez ordinario en el estudio de un caso que, por su naturaleza jurídica, le compete. Éste sólo puede vigilar si la providencia conlleva la vulneración de los derechos constitucionales del tutelante, en especial, el derecho al debido proceso y el acceso a la administración de justicia”*⁴³.

Teniendo en cuenta lo anterior, en la sentencia **C-590 de 2005**⁴⁴ esta Corporación buscó hacer compatible el control por vía de tutela de las decisiones judiciales, con los principios de cosa juzgada, independencia y autonomía judicial y seguridad jurídica. Por ello, estableció diversas condiciones procesales que deben superarse en su totalidad (requisitos generales), a fin de avalar el estudio posterior de las denominadas causales especiales.

Los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial son: *“(a) Que el tema sujeto a discusión sea de evidente relevancia constitucional. (b) Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable, o*

⁴² En sentencia C-543 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández, la Corte señaló que *“salvo en aquellos casos en que se haya incurrido en una vía de hecho, la acción de tutela no procede contra providencias judiciales”*. La Sentencia C-590 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño, replanteó la doctrina de las *“vías de hecho”* e indicó que *“los casos en que procede la acción de tutela contra decisiones judiciales han sido desarrollados por la doctrina de esta Corporación tanto en fallos de constitucionalidad, como en fallos de tutela [...] la Corporación ha entendido que la tutela sólo puede proceder si se cumplen ciertos y rigurosos requisitos de procedibilidad”*.

⁴³ Sentencia SU-132 de 2013, M.P. Alexei Julio Estrada.

⁴⁴ M.P. Jaime Córdoba Triviño.

de un sujeto de especial protección constitucional que no fue bien representado, (c) Que se cumpla el requisito de la inmediatez, (d) En el evento de hacer referencia a una irregularidad procesal, debe haber claridad que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora, (e) Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y qué hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible, (f) Que no se trate de sentencias de tutela”⁴⁵.

Según esa misma jurisprudencia, dichos requisitos son presupuestos “*cuyo cumplimiento forzoso es condición necesaria para que el juez constitucional pueda entrar a valorar de fondo el asunto puesto en su conocimiento*”, mientras que los *requisitos específicos* corresponden, puntualmente, “*a los vicios o defectos presentes en la decisión judicial y que constituyen la causa de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales*”

Verificación en el presente asunto de los requisitos generales de procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales.

(a) El asunto en estudio tiene una evidente relevancia constitucional, toda vez que comporta la presunta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso material a la administración de justicia del Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial, dentro un proceso de restitución de tierras y en el marco de justicia transicional establecido en la Ley 1448 de 2011. Esta norma crea un procedimiento legal para restituir y formalizar la tierra de las víctimas del despojo y abandono forzoso en el contexto del conflicto armado interno, mediante el cual se busca pasar de un entorno de violencia a uno de paz con una democracia vigorosa e incluyente.

(b) Agotamiento de los mecanismos de defensa. El inciso 3° del artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que se utilice para evitar un perjuicio irremediable.

Igualmente, el numeral 1° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 dispone que el amparo constitucional será improcedente, cuando existan otros medios de defensa judicial eficaces para resolver la situación particular en la que se encuentre el solicitante.

La Corte Constitucional en la sentencia C-543 de 1992⁴⁶, se refirió al carácter subsidiario de la acción de tutela contra providencia judicial, indicando que “*no es propio de la acción de tutela el sentido de medio o procedimiento llamado a reemplazar los procesos ordinarios o especiales, ni el de ordenamiento sustitutivo en cuanto a la fijación de los diversos ámbitos de competencia de los jueces, ni el*

⁴⁵ Sentencia T-1276 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁴⁶ M.P. José Gregorio Hernández.

de instancia adicional a las existentes, ya que el propósito específico de su consagración, expresamente definido en el artículo 86 de la Carta, no es otro que el de brindar a la persona protección efectiva, actual y supletoria en orden a la garantía de sus derechos constitucionales fundamentales. Así, la tutela no puede converger con vías judiciales diversas por cuanto no es un mecanismo que sea factible de elegir según la discrecionalidad del interesado, para esquivar el que de modo específico ha regulado la ley; no se da la concurrencia entre éste y la acción de tutela porque siempre prevalece -con la excepción dicha- la acción ordinaria”.

De manera que, el agotamiento de los mecanismos ordinarios de defensa judicial constituye un requisito ineludible para la procedencia de la acción de tutela. Sobre este particular, la Corte, en la Sentencia T-211 de 2009⁴⁷ precisó lo siguiente:

“Para la Corte, verificar de manera estricta el requisito de la subsidiariedad cuando la tutela es presentada contra decisiones judiciales es primordial, por varias razones:

La primera consiste en que las sentencias son decisiones emanadas de un juez que recibió el encargo constitucional de poner fin a las controversias en una jurisdicción determinada, para lo cual, fue revestido de autonomía e independencia. Cuando la acción de tutela se instaura como recurso alternativo o como último recurso judicial para obtener una decisión favorable en cualquier materia, se desconoce la división de competencias que la misma Carta ha delineado, y se niega el principio de especialidad de la jurisdicción.

... la acción de tutela que no es presentada con apego estricto al principio de subsidiariedad, niega la garantía del debido proceso, de acuerdo con la cual, una persona sólo puede ser procesada por su “juez natural”.

*Una segunda razón estriba en el respeto por la importancia del proceso judicial. Las etapas, recursos y procedimientos que conforman un proceso, son el primer espacio de protección de los derechos fundamentales de los asociados, especialmente en lo que tiene que ver con las garantías del debido proceso. Es en este sentido que la sentencia C-543/92 puntualiza que: “tratándose de instrumentos dirigidos a la preservación de los derechos, el medio judicial por excelencia es el **proceso**, tal como lo acreditan sus remotos orígenes” (negrillas del original).*

Como tercera razón, la acción de tutela instaurada contra providencias judiciales, cuando no se han agotado los mecanismos ordinarios de protección, atenta contra la seguridad jurídica del ordenamiento. No hace parte de los fines naturales de la acción de tutela el causar incertidumbre jurídica entre los asociados. Por esto, la Corte ha reiterado que la acción de tutela contra providencias judiciales no pretende sustituir al juez

⁴⁷ M.P. Luis Ernesto Vargas.

natural, ni discutir aspectos legales que ya han sido definidos, o están pendientes de definir...”

Se debe precisar que como regla general, el juez constitucional deberá declarar improcedente la tutela cuando encuentre que existe otro medio o recurso judicial a través del cual pueda el ciudadano obtener la protección de sus derechos.

La jurisprudencia constitucional ha identificado tres causales que conllevan la improcedencia de la acción de tutela contra una providencia judicial, por no cumplir con el requisito de subsidiariedad. Estas son: “(i) *el asunto está en trámite*⁴⁸; (ii) *no se han agotado los medios de defensa judicial ordinarios y extraordinarios*⁴⁹; y (iii) *se usa para revivir etapas procesales en donde se dejaron de emplear los recursos previstos en el ordenamiento jurídico*⁵⁰”⁵¹.

En este punto es importante reiterar que la solicitud de amparo puede dirigirse contra “*providencias judiciales*” en general, por lo que no se limita únicamente a las “*sentencias*” que ponen fin a los procesos judiciales, sino que, también procede contra autos interlocutorios que se profieren al interior del trámite procedimental que puede continuar vigente. En tal evento, deben acreditarse igualmente las causales de procedibilidad tanto generales como específicas⁵².

Esta Corte ha precisado que cuando la solicitud de amparo se dirige contra providencias que tienen la naturaleza interlocutoria, por regla general deben agotarse los recursos ordinarios propios del procedimiento que aún está en trámite.

En el evento puntual, de aquellos asuntos que aún están en trámite, esta Corporación ha admitido la intervención del juez constitucional de forma excepcional⁵³, “*cuando encuentre que los derechos fundamentales de las partes se pueden vulnerar por la actuación del operador judicial*”⁵⁴.

⁴⁸ Ver entre otras, las sentencias SU-1299 de 2001, T-886 de 2001, T-212 de 2006, T-113 de 2013, T-103 de 2014.

⁴⁹ La Corte en la sentencia C-590 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño, señaló que es “*un deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos. De no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como un mecanismo de protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales, de concentrar en la jurisdicción constitucional todas las decisiones inherentes a ellas y de propiciar un desborde institucional en el cumplimiento de las funciones de esta última*”. Posición reiterada en las sentencias SU-858 de 2001, SU-1299 de 2001, entre otras.

⁵⁰ En la Sentencia T-103 de 2014, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, se indicó que “*En atención al carácter exceptivo de la acción de tutela, la misma resulta improcedente cuando se pretende emplear para reabrir un asunto litigioso que por negligencia, descuido o distracción de las partes, se encuentra debidamente resuelto (...)Entonces, por vía de tutela, no es viable revivir términos de caducidad agotados, en la medida que se convertiría en un mecanismo que atentaría contra el principio de seguridad jurídica y se desnaturalizaría el propósito mismo de la acción constitucional de protección de los derechos fundamentales*”. Ver en sentido similar, las sentencias T-396 de 2014, T-006 de 2015.

⁵¹ Sentencia T-103 de 2014, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁵² Sentencia T-323 de 2014 M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.

⁵³ En la Sentencia T-394 de 2014, M.P. Alberto Rojas Ríos, la Corte señaló: “*la Corte ha sido enfática al considerar que la acción de tutela no es un mecanismo alternativo o paralelo en la resolución de conflictos, por lo que no es dable la intromisión de la jurisdicción constitucional en la órbita propia de la justicia ordinaria sino cuando se presentan unas especialísimas circunstancias que hacen procedente el amparo*”

⁵⁴ Sentencia T-034 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz.

En el asunto que ocupa la atención de la Sala se observa que el objeto de la acción de tutela incoada por el Fondo Ganadero de Córdoba S.A. en liquidación judicial, se circunscribe a dejar sin efectos el auto proferido por la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia, en el que tuvo como extemporánea la oposición planteada por aquel y decidió devolver el expediente al juez de origen para que este fallara de fondo.

El accionante en la demanda de tutela discute que el auto tutelado no era objeto de recurso de reposición, toda vez que como se contempló en la sentencia T-034 de 2017, la Ley 1448 de 2011 *“solo regula dos tipos de recursos, el primero es la reposición en contra de la decisión de la UAEGRTD que deniega la inscripción en el Registro Único de Víctimas y el segundo, el recurso de revisión de la sentencia”*. De cara al recurso de apelación, refirió que por ser el proceso de restitución de tierras de única instancia, sus decisiones no son apelables, menos las del Tribunal, que en este tipo de procesos no tiene superior jerárquico, haciendo improcedente el recurso. En razón de lo anterior, estimó que es procedente esta acción de tutela contra providencia judicial, *“aun cuando el proceso se encuentra en curso y se esté a la espera de que se profiera el respectivo fallo judicial”*.

Para el Tribunal accionado, debió presentarse recurso de reposición dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación de la providencia censurada lo cual no ocurrió.

Planteada la situación, esta Sala considera que se concretan algunas circunstancias especiales y excepcionales que harían procedente el estudio de fondo de la presente acción de tutela contra providencia judicial, aunque el proceso esté en curso: (i) la calidad de una de las partes; (ii) la especialidad del proceso de restitución de tierras; y (iii) la novedad de dicho procedimiento.

(i) La Ley 1448 de 2011, conocida como Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, propende al restablecimiento de derechos y la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados, reconocidos por el Estado colombiano como víctimas del conflicto armado, en los términos del artículo 3° de esa norma.

(ii) Dicha ley contempla un conjunto de medidas dentro de un marco de justicia transicional que busca hacer efectivo el goce de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición a quienes se consideren víctimas del conflicto armado interno⁵⁵. Esta norma establece además un procedimiento especial de única instancia para restituir y formalizar la tierra de las víctimas del despojo y abandono forzoso⁵⁶, lo que hace imperativo que las actuaciones del juez se circunscriban a los fines y postulados de rango constitucional que han inspirado las políticas de restitución.

⁵⁵ Ley 1448 de 2011, artículo 1 y 3.

⁵⁶ Ley 1448 de 2011, título IV capítulo II.

(iii) Por tratarse de un proceso de carácter especial, las decisiones proferidas en virtud de la precitada ley no contemplan el ejercicio de los recursos ordinarios, salvo el grado jurisdiccional de consulta ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial Sala Civil correspondiente, cuando la sentencia es adversa al reclamante despojado, y el recurso de revisión ante la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia; así lo dispone el artículo 79 de la citada Ley y lo confirma la Sentencia C-099 de 2013⁵⁷ proferida por la Corte Constitucional.

Al respecto, en la sentencia T-034 de 2017⁵⁸ la Corte señaló *“es evidente para la Sala que este procedimiento es novedoso por lo que no contiene todas las actuaciones procesales que se derivan de los procedimientos ordinarios. En particular, la Ley 1448 de 2011 no contempla el recurso de reposición contra las decisiones de los jueces de tierras, sólo regula dos tipos de recursos, el primero es la reposición en contra de la decisión de la UAEGRTD que deniega la inscripción en el Registro Único de Víctimas⁵⁹ y el segundo el recurso de revisión de la sentencia⁶⁰. Por lo anterior, es necesario que los Tribunales de Restitución de Tierras sean quienes determinen el alcance de las normas de dicho procedimiento, y con sus fallos interpreten la aplicación de las actuaciones procesales que no se encuentren reguladas en el proceso. Lo anterior, no significa que se deban sacrificar los derechos de los partes, sino que se deben unificar las interpretaciones de las diferentes Salas Especializadas en Restitución de Tierras, para que las personas que intervienen en el proceso tengan claridad de la procedibilidad de sus actuaciones”*.

De acuerdo con lo expuesto, encuentra la Sala acreditados los requisitos especiales y excepcionales que hacen procedente el estudio de fondo de la presente acción de tutela contra providencia judicial, aunque el proceso esté en curso, pues como se advirtió, la parte accionante no cuenta con otro mecanismo de defensa para contrarrestar la vulneración de derechos que alega en su demanda.

(c) Inmediatez. La importancia de la inmediatez como requisito de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales se ha destacado en la jurisprudencia de esta Corporación, porque cumple con la obligación de proteger la seguridad jurídica generada por el carácter de cosa juzgada de las decisiones que adoptan los jueces.

Por ello aun admitiéndose de manera excepcional la tutela contra providencias judiciales cuando se prueba la existencia de las condiciones de procedibilidad, se

⁵⁷ M.P. María Victoria Calle. En la sentencia se señaló: “Frente a las características y estructura del proceso de restitución de tierras, los demandantes cuestionan su idoneidad para garantizar los derechos al debido proceso, el derecho de defensa, y el acceso a la justicia, debido a su brevedad y al hecho de que el legislador haya establecido que se trata de un proceso de única instancia. No obstante, observa la Corte Constitucional que a pesar de algunos vacíos que han surgido en la implementación de este nuevo procedimiento judicial, y que deberán ser corregidos para asegurar la protección plena de los derechos de las víctimas, de opositores, intervinientes y terceros, la estructura, etapas y garantías definidas por el legislador para este procedimiento son suficientes para garantizar tales derechos y asegurar la efectividad del proceso de restitución”.

⁵⁸ M.P. Gloria Ortiz Delgado.

⁵⁹ Artículo 157 de la Ley 1448 de 2011.

⁶⁰ Artículo 92 de la Ley 1448 de 2011.

requiere que la solicitud del amparo no se dilate en el tiempo, para que no se desvirtúe la necesidad de la protección inmediata de los derechos fundamentales invocados

La providencia atacada vía tutela es del 16 de agosto de 2018. Según acta individual de reparto, la acción de tutela se repartió el 19 de octubre de 2018, es decir, el amparo solicitado se interpuso en un término razonable.

(d) La apoderada demandante identificó de manera razonable los hechos que generaron la vulneración de los derechos que invoca, así como las irregularidades que, estima, hacen procedente la acción de tutela. En la demanda de amparo se alega que el Tribunal al declarar la extemporaneidad de la oposición presentada, *“desconoció un acto eficaz y válido, proferido en la etapa de instrucción del proceso de restitución, irregularidad que no pudo alegar en el proceso judicial como quiera que la Ley 1448 de 2011 no contempla todas las actuaciones procesales que se derivan de los procesos ordinarios”*. Igualmente, señala que el demandado extralimitó sus competencias constitucionales y legales al interpretar y aplicar erradamente los artículos 86 y 87 de la Ley 1448 de 2011 los cuales resultan contrarios a los intereses de su representada.

(f) No se cuestiona una sentencia de tutela. Se objeta el auto del 16 de agosto de 2018 proferido por la Sala Unitaria de Decisión Civil, Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Antioquia. La providencia atacada es un auto interlocutorio y no un fallo de tutela, lo que hace procedente el análisis de fondo del presente asunto.

Teniendo en cuenta que se cumplen los presupuestos procesales generales para estudiar la acción de tutela de fondo, se plantearán los problemas jurídicos a resolver.

4. Problemas jurídicos planteados.

En consideración a los antecedentes expuestos, corresponde a la Sala de Revisión responder los siguientes problemas jurídicos:

¿La Sala Unitaria de Decisión Civil, Especializada en Restitución de Tierras, del Tribunal Superior de Antioquia vulneró los derechos al debido proceso y al acceso material a la administración de justicia del Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial, al proferir el auto del 16 de agosto de 2018, en el que resolvió tener como extemporánea la oposición planteada por este y devolver el proceso al Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó Antioquia, incurriendo con ello en defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, en defecto sustantivo y en defecto orgánico funcional?

¿El Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó incurrió en un posible defecto procedimental absoluto al haber

reconocido personería como tercero determinado dentro del proceso de restitución de tierras al Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial?

Para resolver los problemas jurídicos planteados, la Sala Séptima de Revisión de Tutelas reiterará su jurisprudencia sobre (i) las causales especiales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial; (ii) el defecto procedimental; (iii) el defecto sustantivo; (iv) el defecto orgánico funcional; (v) breve reseña del proceso de restitución de tierras previsto en la Ley 1448 de 2011; (vi) la función registral y (vii) resolución del caso concreto.

5. Causales especiales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial. Reiteración.

Frente a las causales especiales de procedibilidad, el precitado fallo C-590 de 2005 explicó que basta con la configuración de alguna de ellas para que proceda el amparo respectivo. Según señaló, se debe acreditar al menos, uno de los siguientes vicios o defectos: *defecto orgánico*⁶¹, *defecto procedimental*⁶², *defecto fáctico*⁶³, *defecto material y sustantivo*⁶⁴, *error inducido*⁶⁵, *decisión sin motivación*⁶⁶, *desconocimiento del precedente*⁶⁷ y *violación directa de la Constitución*.

La sistematización de estos defectos, sirve como herramienta base para definir la existencia de un fallo judicial ilegítimo. En efecto, en la sentencia C-590 de 2005 se afirmó que los anteriores vicios “*involucran la superación del concepto de vía de hecho y la admisión de específicos supuestos de procedibilidad en eventos en los que si bien no se está ante una burda trasgresión de la Carta, sí se trata de decisiones ilegítimas que afectan derechos fundamentales.*”

6. El defecto procedimental.

La jurisprudencia constitucional⁶⁸ ha considerado que el defecto procedimental encuentra su fundamento en los artículos 29 y 228 de la Carta, puesto que se relaciona directamente con los derechos fundamentales al debido proceso y de

⁶¹ Defecto orgánico: “Se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada carece, absolutamente, de competencia para ello”.

⁶² Defecto procedimental: “Se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido”.

⁶³ Defecto fáctico: “Surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión”.

⁶⁴ Defecto material y sustantivo: “Son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión”.

⁶⁵ Error inducido: “Se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales”.

⁶⁶ Decisión sin motivación: “Implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional”.

⁶⁷ Desconocimiento del precedente: “Esta hipótesis se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos, la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado”.

⁶⁸ Sentencia T-926 de 2014 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

acceso a la administración de justicia y además, con el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el procedimental⁶⁹.

Esta Corporación en reiterados fallos ha establecido que existen dos modalidades del defecto procedimental, a saber: (i) el defecto procedimental absoluto, que ocurre cuando el juez de instancia actúa completamente al margen del procedimiento constituido, es decir, se desvía ostensiblemente de su deber de cumplir con las *“formas propias de cada juicio”*⁷⁰, con la consiguiente vulneración o amenaza a los derechos fundamentales de las partes. En estas circunstancias, el error procesal debe ser manifiesto, debe extenderse a la decisión final, y no puede ser en modo alguno atribuible al afectado⁷¹; y (ii) el defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, que desconoce el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el procedimental, porque convierte los procedimientos judiciales en obstáculos para la eficacia del derecho sustancial.⁷²

Frente al defecto procedimental absoluto esta Corporación ha especificado diferentes conductas u omisiones que pueden conllevar amenazas o violaciones de derechos fundamentales, las cuales permiten la intervención de los jueces constitucionales, a saber: *“el funcionario judicial pretermite una etapa propia del juicio”*⁷³, *da un cauce que no corresponde al asunto sometido a su competencia*⁷⁴, *ignora completamente el procedimiento establecido*⁷⁵, *escoge arbitrariamente las normas procesales aplicables al caso concreto*⁷⁶, *incumple términos procesales, por ejemplo cuando la autoridad judicial restringe el término conferido por la ley a las partes para pronunciarse en ejercicio de su derecho de defensa*⁷⁷ o *desconoce el derecho de defensa de un sindicado en materia penal*⁷⁸, *omite cumplir los principios mínimos del debido proceso señalados en la Constitución, principalmente, en los artículos 29 y 228”*⁷⁹.

En la Sentencia **T-1246 de 2008** la Corte frente a este defecto indicó que se presenta cuando existe una decisión judicial que desconoce abiertamente supuestos legales en materia procesal. Sin embargo, destacó que para que este defecto se configure es necesario que (i) el error sea trascendente, es decir, *“que afecte de manera grave el derecho al debido proceso y que tenga una influencia directa en la decisión de fondo adoptada y, b) debe ser una deficiencia no atribuible al afectado. Así por*

⁶⁹ Sentencia SU-773 de 2014 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

⁷⁰ Sentencia SU-1185 de 2001.

⁷¹ Sentencia SU-158 de 2002.

⁷² Al respecto consultar la sentencia T-264 de 2009 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Adicionalmente se pueden consultar las sentencias T-950 de 2011 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, T-158 de 2012 M.P. Nilson Pinilla Pinilla y T-213 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, ver recientemente sentencia T-926 de 2014 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁷³ Ver sentencia T-996 de 2003.

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ T-289 de 2005.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ Ver sentencia T-579 de 2006. En el fallo, esta Corporación reiteró la sentencia T-1062 de 2002 e indicó: “no todo incumplimiento de un término procesal o de una norma que establece una etapa es suficiente para que se incurra en vía de hecho por defecto procedimental, pues además del desconocimiento mismo se requiere que el ejercicio del derecho de defensa se haya visto efectivamente afectado”.

⁷⁸ Ver T-731 de 2006, T-697 de 2006, T-196 de 2006, entre otras.

⁷⁹ Sentencia T-719 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas.

ejemplo, se configura un defecto procedimental cuando se deja de notificar una decisión judicial a raíz de lo cual la parte pierde arbitrariamente la oportunidad de controvertir dicha decisión⁸⁰”

Ahora, respecto al defecto procedimental absoluto por exceso ritual manifiesto, igualmente, este Tribunal ha señalado que para identificar de forma clara en qué casos se presenta, deben concurrir una serie de elementos:

“(i) Que no exista la posibilidad de corregir el error por ninguna otra vía, de acuerdo con el carácter subsidiario de la acción de tutela;

(ii) Que el defecto procesal tenga una incidencia directa en el fallo que se acusa de ser vulneratorio de los derechos fundamentales;

(iii) Que la irregularidad haya sido alegada al interior del proceso ordinario, salvo que ello hubiera sido imposible, de acuerdo con las circunstancias del caso específico; y

(iv) Que como consecuencia de lo anterior se presente una vulneración a los derechos fundamentales.”⁸¹

Sobre el tema, la Corte ha indicado que cuando el derecho procesal se convierte en un obstáculo para la efectiva realización de un derecho sustancial expresamente reconocido por el juez, mal haría este en “*darle prevalencia a las formas haciendo nugatorio un derecho del cual es titular quien acude a la administración de justicia y desnaturalizando a su vez las normas procesales cuya clara finalidad es ser medio para la efectiva realización del derecho material*”⁸². Si ese fuera el caso, el juez incurriría en una vía de hecho por exceso ritual manifiesto, pues sería una decisión en la que habría una “*renuncia consiente de la verdad jurídica objetiva evidente en los hechos, por extremo rigor en la aplicación de las normas procesales, convirtiéndose así en una aplicación de la justicia material*”⁸³.

En sentencia **T-926 de 2014**⁸⁴, este Tribunal expresó que:

“(...) el defecto procedimental por exceso ritual manifiesto es el resultado de una concepción del procedimiento como un obstáculo para el derecho sustancial con la consecuente denegación de justicia. Aunque los jueces gozan de una amplia libertad para valorar el acervo probatorio de conformidad con las reglas de la sana crítica, la justicia material y la prevalencia del derecho sustancial son guías para adelantar este proceso

⁸⁰ Por ejemplo, la jurisprudencia constitucional ha señalado que se configura defecto procedimental por indebida notificación en el proceso penal cuando se verifica: (i) denotada negligencia del juez en la realización de intentos de notificación, (ii) consecuente falta de notificación de las diligencias en el proceso pena, (iii) como consecuencia de lo anterior se adelanta el proceso penal contra persona ausente.

⁸¹ Entre otras, ver las sentencias T-264 de 2009, MP. Luis Ernesto Vargas Silva, T- 550 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁸² Sentencia T- 1306 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁸³ Ídem.

⁸⁴ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

valorativo. En ese sentido, no existen requisitos sacramentales inamovibles en materia probatoria o procesal, pues el juez debe valorar si procede desechar la prueba o decretarla de oficio, según se protejan de mejor manera los derechos fundamentales, de acuerdo con las particularidades de cada caso concreto.”

De manera que el defecto procedimental por exceso ritual manifiesto no se configura ante cualquier irregularidad de carácter procedimental, sino que debe tratarse de una anomalía en la aplicación de las formas propias de cada juicio particularmente grave, que lleva al juez a asumir una ciega obediencia a la ley procesal en abierto desconocimiento de los derechos sustanciales que le asisten a las partes en contienda.

7. El defecto sustantivo como causal de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial.

Esta Corporación ha sido enfática en señalar que el defecto sustantivo (o material) se presenta cuando *“la decisión que toma el juez desborda el marco de acción que la Constitución y la ley le reconocen al apoyarse en una norma evidentemente inaplicable al caso concreto”*⁸⁵. De igual forma, se concluyó que este defecto se ha erigido como tal, como consecuencia de que la competencia asignada a los jueces para interpretar y aplicar las normas jurídicas no es completamente absoluta, aunque se funde en el principio de autonomía e independencia judicial. En cuanto esto se indicó: *“[p]or tratarse de una atribución reglada, emanada de la función pública de administrar justicia, la misma se encuentra limitada por el orden jurídico preestablecido y, principalmente, por los valores, principios, derechos y garantías que identifican al actual Estado Social de Derecho”*⁸⁶.

La Corte ha identificado ciertas situaciones en las que se puede incurrir en dicho defecto:

“(i) cuando se aplica una norma que ha sido derogada y en consecuencia no produce efectos jurídicos,

(ii) cuando la norma ha sido declarada inexecutable por la Corte Constitucional

(iii) cuando la norma es inconstitucional y el juez se abstuvo de aplicar la excepción de inconstitucionalidad;

(iv) cuando la norma no está vigente o a pesar de estarlo y ser constitucional, no se adecua a las circunstancias del caso

⁸⁵ Corte Constitucional, sentencia T- 008 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, T- 156 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, SU-416 de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁸⁶ Corte Constitucional, sentencia T- 757 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

(v) cuando la aplicación de una norma es irracional y desproporcionada en contra de los intereses de una de las partes del proceso

(vi) cuando el juez desconoce el precedente horizontal o vertical

(vii) cuando la norma aplicable al caso no es tomada en cuenta por el fallador.”⁸⁷

En suma, todas las expresiones del defecto sustantivo buscan materializar el artículo 230 de la Constitución Política, según el cual los jueces en sus providencias están sometidos al imperio de la ley, es decir “*al ordenamiento jurídico como conjunto integrado y armónico de normas, estructurado para la realización de los valores y objetivos consagrados en la Constitución*”⁸⁸.

8. Defecto orgánico como causal específica de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales.

El artículo 29 de la Constitución estableció que el derecho a ser juzgado por un juez o tribunal competente hace parte de la garantía del debido proceso⁸⁹. Con fundamento en este precepto constitucional la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que se está frente a un defecto orgánico cuando un funcionario judicial que profiere una decisión carece de forma absoluta de competencia para hacerlo⁹⁰.

En este sentido, ha dicho que este defecto puede llegar a configurarse en dos situaciones: (i) cuando el peticionario se encuentra supeditado a una situación en la que existe una actuación consolidada y no tiene otro mecanismo de defensa (por ejemplo cuando una decisión está en firme y se observa que el fallador carecía de manera absoluta de competencia)⁹¹; y (ii) durante el transcurso del proceso el accionante puso de presente las circunstancias de incompetencia absoluta, y dicha situación fue desechada por los jueces de instancia, incluso en el desarrollo de recursos ordinarios y extraordinarios, validándose así una actuación erigida sobre una competencia inexistente⁹².

La jurisprudencia constitucional ha establecido que el defecto orgánico tiene un carácter: (i) funcional, cuando la autoridad judicial extralimita de forma manifiesta el ámbito de las competencias otorgadas tanto por la Carta Política como por la ley; o (ii) temporal, cuando los jueces a pesar de contar con ciertas atribuciones para realizar determinada conducta, lo hace por fuera del término consagrado para ello. Por lo anterior, cuando un operador judicial desconoce los límites temporales y funcionales de la competencia, configura un defecto orgánico y en consecuencia vulnera el derecho fundamental al debido proceso.

⁸⁷ Sentencia SU-050 de 2018, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

⁸⁸ Corte Constitucional, sentencia C-836 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁸⁹ Constitución Política de Colombia. Artículo 29.

⁹⁰ Corte Constitucional, sentencias T – 008 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, T- 267 de 2013, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁹¹ Sentencia T-058 de 2006.

⁹² sentencia T- 267 de 2013, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

9. Breve reseña del proceso de restitución de tierras previsto en la Ley 1448 de 2011.

La Ley 1448 de 2011 definió un procedimiento mixto para acceder a la restitución⁹³ y a la formalización de los predios despojados y abandonados forzosamente. Se compone de una etapa administrativa a cargo de la Unidad de Restitución de Tierras, y otra judicial a cargo de los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras de cada circuito y distrito judicial.

La etapa administrativa constituye requisito de procedibilidad de la acción judicial, está dirigida por la Unidad de Restitución de Tierras, la cual debe: “(i) *identificar física y jurídicamente los predios, (ii) determinar el contexto de los hechos victimizantes, (iii) individualizar a las víctimas y sus núcleos familiares, (iv) establecer la relación jurídica de la víctima con la tierra y los hechos que dieron origen al despojo o abandono forzado. Esta etapa termina con la decisión de incluir o no a los solicitantes y a los predios objeto del trámite en el Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente*”⁹⁴. En esta fase, “[l]os propietarios, poseedores, ocupantes de predios, o los explotadores de predios baldíos deberán presentar una solicitud ante la Unidad de Restitución de Tierras con el fin de inscribir los predios objeto de la solicitud en el registro. Posteriormente, la Unidad referida informará 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 que esta se configuró como resultado de su buena fe exenta de culpa”^{95 96}.

El artículo 76 de la Ley 1448 de 2011 establece que “una vez recibida la solicitud de inscripción de un predio en el registro por la parte interesada o, iniciado el trámite de oficio, la Unidad administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras comunicará de dicho trámite al propietario, poseedor u ocupante que se encuentre en el predio objeto del registro”. Por lo tanto, esta comunicación avisará a la persona que esté en el predio que su bien es objeto del Registro y que tendrá la posibilidad de presentar su versión de los hechos y las pruebas que considere

⁹³ La Corte Constitucional en la sentencia T-085 de 2009, dijo al respecto que : “La restitución, como su nombre lo indica, es “restablecer o poner algo en el estado que antes tenía”, es decir, para el caso de las personas víctimas de la vulneración de los derechos fundamentales, se trata de regresarlas a la situación en que se encontraban antes de la transgresión de sus derechos, “la restitución comprende, según corresponda, el restablecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes”

⁹⁴ Corte Constitucional, sentencia T-364 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁹⁵ Ídem.

⁹⁶ La decisión tomada a través de acto administrativo de inscribir, o no, el predio en el Registro puede ser objeto de recursos en la vía gubernativa de conformidad con los artículos 74 a 82 del Código Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011). O, incluso, de ser demandado ante la jurisdicción contencioso administrativo, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del nuevo Código Contencioso Administrativo. Las impugnaciones de los registros de predios en el Registro de Tierras Despojadas, serán objeto de acumulación al proceso que se adelante ante los Jueces Especializados en Restitución (Art. 95 Ley 1448).

pertinentes para que la Unidad tome la decisión de inscribir o no el predio en el referido Registro⁹⁷.

Este paso se orienta a respetar y garantizar el derecho al debido proceso administrativo⁹⁸ en la etapa de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas de manera forzada y, en particular, el derecho de contradicción y de defensa que le asiste a la persona que se encuentra en el predio bien sea de buena o mala fe.

En la etapa judicial, la víctima puede presentar la solicitud con o sin apoderado judicial. La Unidad de Restitución está facultada para representar al titular de la acción, en los casos previstos en la Ley y podrá solicitar a través de demanda de solicitud de restitución y formalización, la titulación y entrega del predio incluido en el Registro de Tierras Despojadas.

La solicitud de restitución deberá tener un contenido mínimo, esto es: (i) identificación del bien, (ii) constancia de inscripción, (iii) fundamentos fácticos y jurídicos, (iv) certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria, (v) certificación de avalúo catastral. Si falta alguno de estos presupuestos, se podrá acreditar a través de otros medios probatorios. (Art. 84 de la Ley 1448 de 2011).

Cuando se admita la solicitud, el juez deberá proferir auto admisorio que deberá contener: la inscripción de la solicitud en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, la sustracción provisional del predio del comercio, la suspensión de procesos, la notificación al representante legal del municipio donde esté el predio, la publicación de la admisión de la solicitud en un diario de amplia circulación nacional (artículo 86 de la Ley 1448 de 2011)⁹⁹. En este auto o en cualquier parte del proceso el juez podrá decretar medidas cautelares, tales como embargo, secuestro, etc.

El artículo 87 de la Ley 1448 de 2011 indica que se deberá dar traslado de la solicitud a quienes figuren como titulares inscritos de derechos en el certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria del predio solicitado y a la Unidad de Restitución de Tierras cuando dicha solicitud no haya sido tramitada a través suyo.

⁹⁷ Decreto 4829 de 2011 “*Por el cual se reglamenta el Capítulo III del Título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras*”.

⁹⁸ Según la sentencia T 653 de 2006 de la Corte Constitucional, el derecho fundamental al debido proceso administrativo es “*el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa; (ii) que guardan relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal. Por último, el objeto de esta garantía superior es (i) procurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus actuaciones, y (iii) salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados*”.

⁹⁹ En el literal e) de la Ley en cita se determina que la publicación de la admisión se surte a través de un diario de amplia circulación nacional, con inclusión de la identificación del predio y los nombres e identificación de la persona o de quien abandonó el predio cuya restitución se solicita, para que las personas que tengan derechos legítimos relacionados con el predio, los acreedores con garantía real y otros acreedores de obligaciones relacionadas con el predio, así como las personas que se consideren afectadas por la suspensión de procesos y procedimientos administrativos comparezcan al proceso y hagan valer sus derechos.

Además, “con la publicación a que se refiere el literal e) del artículo anterior se entenderá surtido el traslado de la solicitud a las personas indeterminadas que consideren que deben comparecer al proceso para hacer valer sus derechos legítimos y a quienes se consideren afectados por el proceso de restitución”. Cumplidas las anteriores formalidades sin que los terceros determinados o indeterminados se presenten, se les designará un representante judicial para el proceso en el término de cinco (5) días.

Estipula el artículo 88 que las oposiciones a la solicitud de restitución se deberán presentar ante el juez dentro de los quince (15) días siguientes a la misma. Las oposiciones a la solicitud efectuadas por particulares se presentarán bajo la gravedad del juramento y se admitirán, si son pertinentes. La oposición que presente la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, cuando la solicitud no haya sido tramitada con su intervención deberá ser valorada y tenida en cuenta por el Juez o Magistrado. 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.

Al terminar el periodo probatorio, el artículo 91 indica que se pronunciará sentencia definitiva sobre la propiedad, posesión u ocupación del baldío, y decretará las compensaciones a que haya lugar en favor de los opositores que probaron la buena fe exenta de culpa. Dicho fallo constituye título de propiedad. La sentencia deberá referirse a los siguientes aspectos, de manera explícita y suficientemente motivada, según el caso:

“(i) identificación, individualización y deslinde de los inmuebles que se restituyan.

(ii) ordenar a la oficina de registro de instrumentos públicos inscribir la sentencia y cancelar todo antecedente registral sobre gravámenes y limitaciones de dominio, títulos de tenencia, arrendamientos de la denominada falsa tradición y las medidas cautelares registradas con posterioridad al despojo o abandono, así como la cancelación de los asientos e inscripciones registrales.

(iii) proferir las órdenes correspondientes para que los inmuebles restituidos queden protegidos en los términos de la Ley 387 de 1997, siempre y cuando los sujetos a quienes se les restituya el bien estén de acuerdo con que se profiera dicha orden de protección.

(iv) establecer los mecanismos necesarios para restituir al poseedor favorecido en su derecho por la sentencia de restitución cuando no se le reconozca el derecho de dominio en la respectiva providencia.

(v) tomar las medidas para que se desengloben o parcelen los respectivos inmuebles cuando el bien a restituir sea parte de uno de mayor extensión.

(vi) tomar medidas necesarias para que se haga efectivo el cumplimiento de las compensaciones de que trata la ley, y aquellas tendientes a garantizar los derechos de todas las partes en relación con las mejoras sobre los bienes objeto de restitución.

(vii) declarar la nulidad de las decisiones judiciales y/o actos administrativos que pierdan validez con la sentencia de restitución.

(viii) cancelar la inscripción de cualquier derecho real que tuviera un tercero sobre el inmueble objeto de restitución.

(ix) proferir las órdenes pertinentes para que la fuerza pública acompañe y colabore en la diligencia de entrega material de los bienes a restituir y garantizar la efectividad de la restitución jurídica y material del bien inmueble y la estabilidad en el ejercicio y goce efectivo de los derechos de las personas reparadas.

(x) remitir los oficios a la Fiscalía General de la Nación en caso de que se perciba la posible ocurrencia de un hecho punible”¹⁰⁰.

Igualmente, en los párrafos 1 y 2 indica que, en todo caso, el Juez o Magistrado mantendrá la competencia para garantizar el goce efectivo de los derechos del reivindicado en el proceso, dicha competencia se mantendrá hasta tanto estén completamente eliminadas las causas de la amenaza sobre los derechos del reivindicado en el proceso, y dictará el fallo dentro de los cuatro meses siguientes a la solicitud.

Contra la sentencia se podrá interponer el recurso de revisión ante la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, quien proferirá los autos interlocutorios en un término no mayor de diez (10) días y decisión en un término máximo de dos (2) meses (artículo 92).

10. La función registral prevista por la Ley 1579 de 2012.

Esta Corporación en sentencia C-410 de 2015 manifestó que la propiedad privada es un derecho subjetivo que tiene una persona sobre una cosa corporal o incorporeal, que faculta a su titular para el uso, goce, explotación y disposición de la misma, con pleno respeto de sus funciones sociales y ecológicas.

¹⁰⁰ Corte Constitucional, sentencia T-364 de 2017, MP Alberto Rojas Ríos.

En la Sentencia SU-454 de 2016¹⁰¹, la Corte consolidó el concepto del derecho de propiedad y señaló que se encuentra sometido a las reglas del título¹⁰² y el modo¹⁰³ como dos elementos inescindibles al momento de concretar el derecho de propiedad de bienes reales, que se traducen en la forma en que se crean las obligaciones y la posterior ejecución de las mismas.

Concluyó que la tradición como modo derivado y adquisitivo de la propiedad de bienes inmuebles, está sometida al correspondiente registro de instrumentos públicos. De esta suerte, una vez otorgada la escritura pública que contiene el título, la tradición se realiza mediante su inscripción en la oficina de registro de instrumentos públicos del lugar en el que se encuentre ubicado el inmueble¹⁰⁴.

En esta misma sentencia la Corte Constitucional explicó que según la doctrina, el sistema registral en Colombia es conocido como “(...) *el prototipo de sistema con efectos de exactitud de lo registrado, puesto que sigue el método de folio oral, es decir, una hoja registral propia para cada predio, en la que constan los actos jurídicos que lo afectan*”¹⁰⁵.

Según la Ley 1579 de 2012¹⁰⁶ el registro de la propiedad inmueble cumple los siguientes objetivos (artículo 2°):

a) Servir de medio de tradición del dominio de los bienes raíces y de los otros derechos reales constituidos en ellos de conformidad con el artículo 756 del Código Civil;

b) Dar publicidad a los instrumentos públicos que trasladen, transmitan, muden, graven, limiten, declaren, afecten, modifiquen o extingan derechos reales sobre los bienes raíces;

c) Revestir de mérito probatorio a todos los instrumentos públicos sujetos a inscripción. (Negrilla propia)

¹⁰¹ M.P. Gloria Stella Ortiz.

¹⁰² El **título** puede ser **justo o injusto**. Será **justo** aquel título que: i) sea **atributivo de dominio**, es decir, aquel que es apto para adquirir el dominio como la permuta, la compraventa o la donación; ii) es **verdadero**, lo que implica que debe existir realmente; y iii) debe ser **válido**, esto es, que no adolezca de nulidad, como sería un vicio del consentimiento o la emisión de requisitos *ad substantiam actus*. El **título es injusto** cuando no reúne los requisitos legales conforme al artículo 766 del Código Civil Colombiano (actual Código General del Proceso).

¹⁰³ El **modo** es la “(...) *forma jurídica mediante la cual se ejecuta o realiza el título cuando este genera la constitución o transferencia de derechos reales*”. Así las cosas, se pueden identificar dos clases de modos, entre otros, los originarios y derivados. Son **originarios** cuando “(...) *la propiedad se adquiere sin que exista una voluntad anterior o precedente que la transfiera, como ocurre con la accesión, la ocupación y la prescripción. Se presenta sobre objetos que no han tenido dominio, o que habiéndolo tenido no existe una transferencia voluntaria de su primitivo dueño*”. Son **derivados** cuando se realiza una transferencia o transmisión de la propiedad “(...) *con fundamento en una sucesión jurídica, como la tradición y la sucesión por causa de muerte o acto de partición de una herencia*.”

¹⁰⁴ Ternera Barrios. Op. Cit. Pág. 400.

¹⁰⁵ Jiménez París Teresa Asunción. La publicidad de los derechos reales y el registro de la Propiedad en España. <http://eprints.ucm.es/35416/1/La%20publicidad%20de%20los%20derechos%20reales%20y%20el%20Registro%20de%20la%20Propiedad%20en%20Espa%C3%B1a.pdf>.

¹⁰⁶ “Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones”

El artículo 3° contempla una serie de reglas fundamentales que sirven de base al sistema registral, desarrollados también en la sentencia en cita:

*a. **La Regla de la especialidad:** es vista en dos sentidos, de una parte, se deben registrar los inmuebles por naturaleza (bienes principales), mientras que aquellos por adherencia o por destinación no tienen inscripción independiente de aquel principal¹⁰⁷. De otra parte, este principio exige que sólo se inscriben la propiedad privada y los demás derechos reales, así como las situaciones jurídicas que los graven o los limiten.*

*b. **La inscripción como acto constitutivo:** puesto que sólo la inscripción del título permite la transmisión de la propiedad inmueble y demás derechos inmobiliarios.*

*c. **Rogación:** el Registrador no actúa de oficio sino a petición de parte.*

*d. **Prioridad registral:** las inscripciones realizadas por el registrador deben realizarse en el orden en que le sean solicitadas, por lo que no se pueden alterar los turnos. En otras palabras, la inscripción se realiza conforme al orden de radicación.*

*e. **Legalidad:** es entendida como función calificadora, puesto que el registrador debe examinar y calificar tanto el documento como el respectivo folio registral, solo cuando la inscripción se ajuste a la ley, podrá autorizarlo. Bajo ese entendido, el notario al otorgar el título y el registrador al inscribirlo, deben confrontar los títulos con la normativa aplicable al caso¹⁰⁸.*

*f. **Tracto sucesivo:** cada inscripción debe ser derivación de la anterior y así sucesivamente.*

*g. **Publicidad:** el registro debe ser público, es decir, conocido por las partes y los terceros interesados.*

*h. **Legitimación registral:** se presume que el derecho inscrito existe en favor de quien aparece anunciado como tal y la titularidad del registro cancelado se encuentra extinguido. De tal suerte que son veraces y exactos mientras no se demuestre lo contrario¹⁰⁹.*

*i. **Fe pública:** se reconoce como titular del dominio a la persona inscrita en la matrícula inmobiliaria, por lo que sólo él tendrá la facultad de enajenar el dominio u otro derecho real sobre un inmueble¹¹⁰.*

El artículo 4° de la Ley 1579 de 2012 establece los actos jurídicos que deben registrarse:

“Están sujetos a registro:

a) Todo acto, contrato, decisión contenido en escritura pública, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida

¹⁰⁷ Ternera Barrios. Op. Cit. Pág. 406.

¹⁰⁸ Ibídem. Pág. 406.

¹⁰⁹ Ibídem.

¹¹⁰ Ibídem.

cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre bienes inmuebles;

b) Las escrituras públicas, providencias judiciales, arbitrales o administrativas que dispongan la cancelación de las anteriores inscripciones y la caducidad administrativa en los casos de ley;

c) Los testamentos abiertos y cerrados, así como su revocatoria o reforma de conformidad con la ley.

PARÁGRAFO 1o. *Las actas de conciliación en las que se acuerde enajenar, limitar, gravar o desafectar derechos reales sobre inmuebles se cumplirá y perfeccionará por escritura pública debidamente registrada conforme a la solemnidad consagrada en el Código Civil Escritura Pública que será suscrita por el Conciliador y las partes conciliadoras y en la que se protocolizará la respectiva acta y los comprobantes fiscales para efecto del cobro de los derechos notariales y registrales.”*

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 29 de septiembre de 1998, Rad. 5169-98, señaló que “(...) *la tradición no se efectúa con la simple entrega material, sino que, por expreso mandato del artículo 756 del Código Civil, ella tiene lugar mediante la inscripción del título en la respectiva oficina de Registro de Instrumentos Públicos, norma que guarda armonía con lo dispuesto por el artículo 749 del mismo Código, que preceptúa que cuando la ley exige solemnidades especiales para la enajenación no se transfiere el dominio sin la observancia de ellas. Esto significa, entonces, que la obligación de dar que el vendedor contrae para con el comprador respecto de un bien raíz, cumple por aquel cuando la escritura pública contentiva del contrato de compraventa se inscribe efectivamente en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente a la ubicación del inmueble, sin perjuicio de su entrega*”¹¹¹.

Entre los elementos constitutivos del registro inmobiliario, según el artículo 8 de la Ley en estudio, se encuentra la matrícula inmobiliaria que la define como un folio destinado a la inscripción de los actos, contratos y providencias relacionados en el artículo 4o, referente a un bien raíz, el cual se distinguirá con un código alfanumérico o complejo numeral indicativo del orden interno de cada oficina y de la sucesión en que se vaya sentando. Además, señalará, con cifras distintivas, la oficina de registro, el departamento y el municipio, corregimiento o vereda de la ubicación del bien inmueble y el número único de identificación predial en los municipios que lo tengan o la cédula catastral en aquellos municipios donde no se haya implementado ese identificador. Indicará también, si el inmueble es urbano o rural, designándolo por su número, nombre o dirección, respectivamente y describiéndolo por sus linderos, perímetro, cabida, datos del acto administrativo y plano donde estén contenidos los linderos, su actualización o modificación y demás elementos de identificación que puedan obtenerse. En la matrícula inmobiliaria

¹¹¹ Citado en la sentencia SU-454 de 2016, (texto referido en Tenera Barrios Op. Cit. Pág. 401).

constará la naturaleza jurídica de cada uno de los actos sometidos a registro, así: tradición, gravámenes, limitaciones y afectaciones, medidas cautelares, tenencia, falsa tradición, cancelaciones y otros.

En desarrollo de la función del registro y para el proceso de la inscripción señala el artículo 20 que, *“Hecho el estudio sobre la pertinencia de la calificación del documento o título para su inscripción, se procederá a la anotación siguiendo con todo rigor el orden de radicación, con indicación de la naturaleza jurídica del acto a inscribir, distinguida con el número que al título le haya correspondido en el orden del radicador y la indicación del año con sus dos cifras terminales. Posteriormente se anotará la fecha de la inscripción, la naturaleza del título, escritura, sentencia, oficio, resolución, entre otros, su número distintivo, si lo tuviere, su fecha, oficina de origen, y partes interesadas, todo en forma breve y clara, y en caracteres de fácil lectura y perdurables”*.

En el párrafo primero de este artículo se indica que la inscripción no convalida los actos o negocios jurídicos inscritos que sean nulos conforme a la ley. Sin embargo, los asientos registrales en que consten esos actos o negocios jurídicos solamente podrán ser anulados por decisión judicial debidamente ejecutoriada. Igualmente en el párrafo segundo se señala que se tendrá como fecha de inscripción, la correspondiente a la radicación del título, documento, providencia judicial o administrativa.

El artículo 31 de la ley 1579 de 2012 indica sobre el mérito probatorio que ninguno de los títulos o instrumentos sujetos a inscripción o registro tendrá mérito probatorio, si no ha sido inscrito o registrado en la respectiva oficina.

El artículo 61 de la misma ley, define la cancelación de un asiento registral como el acto por el cual se deja sin efecto un registro o una inscripción. Esto procede, cuando se presente ante el Registrador *“la prueba de la cancelación del respectivo título o acto, o la orden judicial o administrativa en tal sentido”*. Según señala el artículo 63, carece de fuerza legal y no recuperará su eficacia sino en virtud de decisión judicial o administrativa en firme, el registro o inscripción que hubiere sido cancelado.

Esta norma según se observa, denota la actividad proactiva en materia de títulos de propiedad que cumple el Registrador, la cual no se restringe a funciones mecánicas de registro, pues la prestación del servicio público registral que este asume, cumple con unos fines específicos entre los que se encuentran la publicidad y la seguridad del tráfico inmobiliario, todo ello regido por los principios de legalidad y buena fe.

11. Análisis y resolución del caso concreto.

Como se indicó en el acápite de hechos, la apoderada judicial del Fondo Ganadero de Córdoba S.A. -en liquidación judicial-¹¹², interpuso acción de tutela contra

¹¹² Se afirma en la demanda que mediante auto nro. 400-015455 de fecha 23 de octubre de 2014, proferido por la Superintendencia de Sociedades, se decretó con base en el numeral 7 del artículo 49 de la Ley 1116 de 2006, la

providencia judicial emitida el 16 de agosto de 2018, por la Sala Unitaria de Decisión Civil, Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Antioquia, en la que resolvió tener como extemporánea la oposición planteada por el Fondo Ganadero de Córdoba S.A. en liquidación judicial, al considerar que se le debió surtir el traslado de la solicitud de restitución, como persona indeterminada, esto es, a través de la publicación en un diario de amplia circulación nacional, como lo dispone el artículo 86 literal e) de la Ley 1448 de 2011, y no conforme al artículo 87 ibídem.

Lo anterior, al determinar que el Fondo no es propietario sino poseedor de los predios en restitución, dada la *“REVOCATORIA ADMINISTRATIVA DEJAR SIN EFECTO JURÍDICO LA ANOTACIÓN No.2, inscrita por la Superintendencia de Notariado y Registro, en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios “Peor es Nada”, “Si Dios Quiere”, “Finca la Unión” y “Finca las Delicias”, donde se deja sin efecto el modo de adquisición de los predios por parte del FGC en liquidación judicial”*¹¹³.

Igualmente, la apoderada objetó la decisión que en el mismo auto tomó la Sala Unitaria de Decisión Civil, Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Antioquia de devolver el proceso al Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó Antioquia, para que decida de fondo la solicitud de restitución elevada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, al considerar que carece de competencia para conocer el asunto, teniendo en cuenta que el Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial *“no funge como titular de derecho alguno ‘inscrito’ en los folios de matrículas de los inmuebles solicitados en restitución”*.

Alega la accionante que la providencia judicial impugnada incurrió en algunos defectos que procederá la Sala a verificar:

(i) Defecto procedimental por exceso ritual manifiesto “en la medida que se utiliza el derecho adjetivo para sacrificar el derecho sustancial y se anteponen - ilegalmente- las formas para obstaculizar el análisis del fondo del asunto”.

Aduce la accionante que el auto demandado atenta contra el principio de confianza legítima *“que deriva de los postulados constitucionales de seguridad jurídica, respecto (sic) al acto propio y buena fe”*. Impide *“in limine”* el acceso a la administración de justicia del Fondo que representa por obstáculos meramente formales o adjetivos. Esto, según dice, se materializa al disponer el Tribunal

apertura del proceso de liquidación judicial de los bienes de la Sociedad FONDO GANADERO DE CÓRDOBA S.A. con NIT.891080000. Como consecuencia de lo anterior, la mencionada sociedad quedó disuelta y para todos los efectos legales deberá anunciarse siempre con la expresión “en liquidación judicial”. El doctor César Laureano Negret Mosquera fue designado como agente liquidador de la Sociedad concursada y en tal calidad, otorgó poder a la abogada Andrea Marcela Galindo Robles para que en nombre y representación del Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial, instaure y lleve hasta su culminación la presente acción de tutela (folios 1-11, cuaderno primera instancia).

¹¹³ Folios 100-101, cuaderno primera instancia.

tutelado mediante auto de fecha 16 de agosto de 2018 la devolución del expediente al Juez de instrucción por considerar la oposición presentada por el Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial como extemporánea, omitiendo con ello toda la etapa de instrucción adelantada por el Juez Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó, en la que se reconoció al Fondo como un tercero determinado y se aceptó su oposición.

Dicha providencia, señala la demandante, desconoce el auto de 29 de mayo de 2014 por medio del cual el juez instructor admite la solicitud de restitución y formalización de tierras y el auto de 24 de febrero de 2017 por medio del cual admite la oposición presentada por el Fondo que representa, *“actuaciones judiciales que se encuentran plenamente ejecutoriadas. Al negarle la calidad en la que actuaba dentro del proceso, trasgrede sus derechos como parte, tercero inscrito y opositor, pues su calidad procesal, estaba previamente reconocida en autos, en firme y al amparo del principio de confianza legítima”*.

Por su parte, el Tribunal demandado considera que no vulneró los derechos alegados por la parte actora, toda vez que (i) la providencia cuestionada en sede de tutela se fundamenta en argumentos que consultaron reglas de razonabilidad jurídica y obedecieron a la labor hermenéutica propia del operador jurídico; (ii) la decisión adoptada en el auto del 16 de agosto de 2018, por medio de la cual se resolvió *“tener como extemporánea la oposición planteada por el Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial”* y la consecuencial devolución del expediente al juzgado de origen, está acorde a los lineamientos fijados por el legislador en la Ley 1448 de 2011; (iii) la competencia funcional para proferir el fallo se encuentra supeditada al reconocimiento de personería a opositores dentro del proceso efectuada por el juez instructor, pero a fin de evitar fallos inhibitorios o nulidades procesales, se realiza un control de legalidad de la actuación, para decantar la real calidad del opositor, la temporalidad de la oposición y la debida integración del contradictorio.

Como ya se dijo, el defecto procedimental por exceso ritual manifiesto se presenta cuando el fallador aplica rigurosamente las normas procesales al punto de anular derechos fundamentales. Esto, en consideración a que se concibe el procedimiento como un obstáculo para hacer efectivo el derecho sustancial y en consecuencia se niega el derecho fundamental de acceso a la justicia.

Sobre el tema, la Corte ha indicado que cuando el derecho procesal se convierte en un obstáculo para la efectiva realización de un derecho sustancial expresamente reconocido por el juez, mal haría este en *“darle prevalencia a las formas haciendo nugatorio un derecho del cual es titular quien acude a la administración de justicia y desnaturalizando a su vez las normas procesales cuya clara finalidad es ser medio para la efectiva realización del derecho material”*¹¹⁴. Si ese fuera el caso, el juez incurriría en una vía de hecho por exceso ritual manifiesto, pues sería una decisión en la que habría una *“renuncia consiente de la verdad jurídica objetiva*

¹¹⁴ Sentencia T- 1306 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

evidente en los hechos, por extremo rigor en la aplicación de las normas procesales, convirtiéndose así en una aplicación de la justicia material”¹¹⁵.

También ha señalado la Corte que el defecto procedimental por exceso ritual manifiesto no se configura ante cualquier irregularidad de carácter procedimental, sino que debe tratarse de una omisión en la aplicación de las formas propias de cada juicio particularmente grave, que lleva al juez a utilizar irreflexivamente normas procesales que lo hacen apartarse del derecho sustancial.

En el presente caso, surge evidente y sin discusión alguna que el Tribunal accionado no incurrió en un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto. Para la Sala, la autoridad demandada obró conforme a derecho, las decisiones se tomaron de conformidad con los principios y normas que regulan el proceso de restitución de tierras establecido en la Ley 1448 de 2011.

En efecto, considera la Corte que es determinante dentro del proceso de restitución de tierras que el juez competente, para el caso, el juez de instrucción, determine, entre otros, **la calidad de los titulares del derecho a la restitución**, que según el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, son *“las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan sido despojadas de estas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas...”*.

Además, debe establecer cuáles son los derechos que tiene cada uno de los sujetos que intervienen¹¹⁶ en relación con el predio que se pretende restituir. Para ello, el juez competente debe determinar la situación de poseedor, ocupante o propietario y la variación de los mismos en el contexto del abandono forzado o el despojo. Así como propender por garantizar la protección de los derechos fundamentales al debido proceso de todas las partes y materializar su participación efectiva conforme con los principios que rigen el procedimiento de restitución de tierras, tales como el de seguridad jurídica y el de eficacia, los cuales garantizan la estabilidad de la decisión.

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.

Así las cosas, se advierte en el presente caso que la decisión adoptada por la Sala Unitaria de Decisión Civil, Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Antioquia, en el auto del 16 de agosto de 2018, por medio de la cual

¹¹⁵ Ídem.

¹¹⁶ Ley 1448 de 2011, artículos 75 y 81: *Las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan sido despojadas de estas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos que configuren las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente Ley, entre el 1° de enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley, puede solicitar la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente, en los términos establecidos en este capítulo.*

se resolvió “*tener como extemporánea la oposición planteada por el Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial*” y la consecuencial devolución del expediente al juzgado de origen, obedeció al desacierto en que incurrió el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras -Juez de Instrucción-, al haberle reconocido personería como tercero determinado dentro del proceso, al Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial.

Se advierte claramente, que ese indebido reconocimiento derivó además en la decisión de correrle traslado de la solicitud de restitución y formalización de tierras despojadas realizada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y admitir la oposición presentada por la apoderada del Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial.

Pasó por alto el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó, el hecho de que en la matrícula inmobiliaria de los predios objeto de reclamación, si bien aparece el Fondo Ganadero de Córdoba como “*titular inscrito*” de los mismos, esta anotación registrada en el #2¹¹⁷, fue dejada sin efecto jurídico en la anotación #8¹¹⁸ mediante “*Resolución 09 del 119 de diciembre de 2012 Oficina de Registro de Turbo*”.

Por supuesto, al dejar sin efecto jurídico la anotación de “*compra-venta como modo de adquirir*” registrada en la anotación #2 queda sin fuerza legal el mencionado acto, lo que de contera lleva a deducir sin duda, que el Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial no figura como titular inscrito en las matrículas inmobiliarias de los predios reclamados en el proceso de restitución.

Así las cosas y, ante la falta de instrucción adecuada del proceso por parte del Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó, era deber del Tribunal accionado, adoptar las medidas pertinentes, como en efecto lo hizo, realizando un ejercicio argumentativo juicioso.

Considera la Sala en este contexto, que al devolver el expediente al juez instructor y no fallar de fondo, la Sala Unitaria de Decisión Civil, Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Antioquia garantizó la protección del derecho fundamental al debido proceso de todas las partes del proceso, que lejos de impedir el acceso a la administración de justicia y atentar contra el principio de confianza legítima y los postulados constitucionales de seguridad jurídica, respeto

¹¹⁷ **ANOTACIÓN:**Nro 2 Fecha:28-09-2000 Radicación:2000-3520

Doc: *ESCRITURA 167 del: 20-09-2000 NOTARIA ÚNICA DE SAN PEDRO DE URABÁ VALOR ACTO\$16.427.355.00*

ESPECIFICACIÓN: 101 COMPRAVENTA

DE: JIMÉNEZ LOZANO JOSÉ

A: FONDO GANADERO DE CÓRDOBA S.A.

¹¹⁸ **ANOTACIÓN:**Nro 8 Fecha:20-12-2012 Radicación:2012-9205

Doc: *Resolución 09 del: 19-12-2012 OFICINA REGISTRO TURBO*

ESPECIFICACIÓN: 0158 REVOCATORIA ADMINISTRATIVA DEJAR SIN EFECTO JURÍDICO LA ANOTACIÓN N.2 (MODO DE ADQUISICIÓN)

DE: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO

A: FONDO GANADERO DE CÓRDOBA S.A.

al acto propio y buena fe, propendió hacia la garantía y estabilidad de la decisión, además de asegurar que en caso de que se haga efectiva la restitución, ésta no pueda ser objetada posteriormente por algún vicio procesal.

Para la Corte, la actuación del Tribunal accionado se ajusta a la previsión normativa del artículo 79 de la Ley 1448 de 2011 y salvaguarda el debido proceso de las partes en el proceso. Según el artículo 132 del Código General del Proceso “*Agotada cada etapa del proceso el juez deberá realizar control de legalidad para corregir o sanear los vicios que configuren nulidades u otras irregularidades del proceso, las cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes, sin perjuicio de lo previsto para los recursos de revisión y casación.*”. Esto deviene en una garantía que no puede desligarse del derecho a que se cumplan las formas propias de cada juicio.

En la sentencia T-079 de 1993 la Corte Constitucional señaló “*la legitimidad de las decisiones estatales depende de su fundamentación objetiva y razonable. El principio de legalidad rige el ejercicio de las funciones públicas (CP art. 121), es condición de existencia de los empleos públicos (CP art. 122) y su desconocimiento genera la responsabilidad de los servidores públicos (CP arts. 6, 90). Una decisión de la autoridad no es constitucional solamente por el hecho de adoptarse en ejercicio de las funciones del cargo. Ella debe respetar la igualdad de todos ante la ley (CP art. 13), principio que le imprime a la actuación estatal su carácter razonable. Se trata de un verdadero límite sustancial a la discrecionalidad de los servidores públicos, quienes, en el desempeño de sus funciones, no pueden interpretar y aplicar **arbitrariamente** las normas, so pena de abandonar el ámbito del derecho y pasar a patrocinar simple y llanamente actuaciones de hecho contrarias al Estado de Derecho que les da su legitimidad.*” (Negrilla por fuera del texto)

En atención a lo anterior, se reitera, era deber del Tribunal demandado adoptar las medidas pertinentes ante la falta de instrucción adecuada del proceso por parte del Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó.

Por las razones expuestas, para esta Sala, no se configura el defecto procedimental por exceso ritual manifiesto alegado por la parte actora.

Posible configuración de un defecto procedimental absoluto.

Como cuestión previa advierte la Sala que la Secretaría de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia mediante oficio del 23 de octubre de 2018 radicado OSSCC-T No.21080¹¹⁹, notificó y corrió traslado del escrito de la presente acción de tutela al Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras -Juez de Instrucción-. No obstante, la mencionada autoridad guardó silencio en el transcurso del proceso constitucional, razón por la que la Sala de

¹¹⁹ Folio 82, cuaderno primera instancia.

Revisión presumirá ciertos los hechos expuestos en el presente asunto, de conformidad con lo previsto en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991¹²⁰.

Ahora bien, sin perjuicio del análisis previamente realizado, la Sala procederá a fallar de forma *extra y ultra-petita*¹²¹ en el presente caso, una vez estudie la posible configuración de un defecto procedimental absoluto.

En efecto, esta Sala de Revisión no puede pasar por alto el desacierto en que incurrió el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó -Juez de Instrucción-, al haberle reconocido personería como tercero determinado dentro del proceso, al Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial, pues ello llevó a la decisión de correrle traslado de la solicitud de restitución y formalización de tierras despojadas realizada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y admitir la oposición presentada por la apoderada del mismo.

Como ya se advirtió, la situación de poseedor, ocupante o propietario y la variación de los mismos en el contexto del abandono forzado o el despojo, resulta relevante pues de ello depende no solo el trámite procesal sino las resultas del proceso. La calidad de los titulares del derecho a la restitución es determinante, toda vez que de ella se derivan los actos de notificación y traslado de la solicitud de restitución previstos en los artículos 86¹²² y 87¹²³ de la Ley 1448 de 2011, así como el término para presentar la oposición dispuesto en el artículo 88¹²⁴ de la norma en comento.

¹²⁰ Decreto 2591 de 1991, ARTICULO 20. PRESUNCION DE VERACIDAD. Si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa.

¹²¹ En Sentencia SU-195 de 2012 se señaló que el juez de tutela está investido de la facultad oficiosa de proferir fallos extra y ultra petita, cuando de los hechos de la demanda se evidencia la vulneración de un derecho fundamental, incluso cuando no ha sido solicitado por el tutelante, “...en cuanto a la posibilidad de que los fallos puedan ser extra y ultra petita en materia de tutela, esta Corte de manera pacífica ha señalado que el juez de tutela puede al momento de resolver el caso concreto conceder el amparo incluso a partir de situaciones o derechos no alegados, atendiendo la informalidad que reviste el amparo y además quien determina los derechos fundamentales violados. Así, desde los primeros pronunciamientos se ha sentado esta posición, toda vez que conforme a la condición sui generis de esta acción, la labor de la autoridad judicial no puede limitarse exclusivamente a las pretensiones invocadas por la parte actora, sino que debe estar encaminada a garantizar el amparo efectivo de los derechos fundamentales”.

¹²² **ARTÍCULO 86. ADMISIÓN DE LA SOLICITUD.** El auto que admita la solicitud deberá disponer:

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

¹²³ **ARTÍCULO 87. TRASLADO DE LA SOLICITUD.** El traslado de la solicitud se surtirá 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 y a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas cuando la solicitud no haya sido tramitada con su intervención. Con la publicación a que se refiere el literal e) del artículo anterior se entenderá surtido el traslado de la solicitud a las personas indeterminadas que consideren que deben comparecer al proceso para hacer valer sus derechos legítimos y a quienes se consideren afectados por el proceso de restitución. Cumplidas las anteriores formalidades sin que los terceros determinados se presenten, se les designará un representante judicial para el proceso en el término de cinco (5) días.

¹²⁴ **ARTÍCULO 88. OPOSICIONES.** Las oposiciones se deberán presentar ante el juez dentro de los quince (15) días siguientes a la solicitud. Las oposiciones a la solicitud efectuadas por particulares se presentarán bajo la gravedad del juramento y se admitirán, si son pertinentes.

Según lo expuesto en la parte motiva de este fallo, se configura el defecto procedimental absoluto cuando el juez de instancia actúa completamente al margen del procedimiento constituido, esto es, cuando se desvía ostensiblemente de su deber de cumplir con las “*formas propias de cada juicio*”¹²⁵, vulnerando por consiguiente los derechos fundamentales de las partes.

Igualmente, se reiteraron las diferentes conductas u omisiones que ante la eventual amenaza o violación de un derecho fundamental, permiten la intervención de los jueces constitucionales, a saber: “*el funcionario judicial pretermite una etapa propia del juicio*¹²⁶, *da un cauce que no corresponde al asunto sometido a su competencia*¹²⁷, *ignora completamente el procedimiento establecido*¹²⁸, *escoge arbitrariamente las normas procesales aplicables al caso concreto*¹²⁹, *incumple términos procesales, por ejemplo cuando la autoridad judicial restringe el término conferido por la ley a las partes para pronunciarse en ejercicio de su derecho de defensa*¹³⁰ *o desconoce el derecho de defensa de un sindicado en materia penal*¹³¹, *omite cumplir los principios mínimos del debido proceso señalados en la Constitución, principalmente, en los artículos 29 y 228*”¹³².

En efecto, evidencia la Sala que mediante auto interlocutorio RT 56 de fecha 29 de mayo de 2014 (sic)¹³³, el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó admitió la solicitud de restitución y formalización de tierras impetrada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – Dirección Territorial de Antioquia en favor de los reclamantes y ordenó: (i) en el numeral quinto, la publicidad de la solicitud y de la providencia admisorio en los términos del literal e) del artículo 86 de la Ley 1448 de 2011¹³⁴, para que quienes creyeran tener derechos legítimos sobre los predios objeto de restitución, se presentaran al proceso para hacer valer

¹²⁵ Sentencia SU-1185 de 2001.

¹²⁶ Ver sentencia T-996 de 2003.

¹²⁷ *Ibidem*.

¹²⁸ T-289 de 2005.

¹²⁹ *Ibidem*.

¹³⁰ Ver sentencia T-579 de 2006. En el fallo, esta Corporación reiteró la sentencia T-1062 de 2002 e indicó: “no todo incumplimiento de un término procesal o de una norma que establece una etapa es suficiente para que se incurra en vía de hecho por defecto procedimental, pues además del desconocimiento mismo se requiere que el ejercicio del derecho de defensa se haya visto efectivamente afectado”.

¹³¹ Ver T-731 de 2006, T-697 de 2006, T-196 de 2006, entre otras.

¹³² Sentencia T-719 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas.

¹³³ Se advierte un error en la fecha del auto admisorio, el cual está calendado “veintinueve (29) de mayo de dos mil catorce (2014), no obstante, en la última hoja del mismo, se observa sello en que el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó, certificó que “*el auto admisorio fue notificado en ESTADO N° 60 fijado en la secretaría hoy 2 de julio de 2015 a las 8:00 a.m.*”. Los oficios con fecha nueve (9) de julio de 2015, mediante los cuales el juzgado corrió traslado de la solicitud de restitución al agente liquidador del Fondo de Ganaderos de Córdoba y al Fondo de Ganaderos de Córdoba señalan “*que mediante auto interlocutorio N° RT 56 del 29 de mayo de 2015, se dispuso correrles traslado de la solicitud de restitución y formalización de tierras abandonadas y que el término para que se pronuncien es de quince (15) días, por aplicación analógica del artículo 88 de la Ley 1448 de 2011, el cual comenzará a contar al día siguiente de que reciba la presente*”. (Resaltado propio), (folios 12-27, cuaderno primera instancia).

¹³⁴ Ley 1448 de 2011, artículo 86 literal e) “*La publicación de la admisión de la solicitud, en un diario de amplia circulación nacional, con inclusión de la identificación del predio y los nombres e identificación de la persona quien abandonó el predio cuya restitución se solicita, para que las personas que tengan derechos legítimos relacionados con el predio, los acreedores con garantía real y otros acreedores de obligaciones relacionadas con el predio, así como las personas que se consideren afectadas por la suspensión de procesos y procedimientos administrativos comparezcan al proceso y hagan valer sus derechos*”.

sus derechos; y (ii) en el numeral vigésimo segundo, correr traslado al Fondo Ganadero de Córdoba S.A. en liquidación judicial, como titulares inscritos y eventuales opositores de los predios en reclamación.

Atendiendo la orden emitida en el numeral quinto del auto interlocutorio RT 56 de fecha 29 de mayo de 2014, el 12 de junio de 2015 el juzgado instructor elaboró el aviso requerido conforme al artículo 86 literal e) de la Ley 1448 de 2011, el cual fue publicado en el diario El Tiempo, en su edición de 21 de junio de 2015.

Así mismo, teniendo en cuenta lo dispuesto en el numeral vigésimo segundo del mencionado auto interlocutorio, el 31 de julio de 2015 el Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial, mediante apoderada judicial, recorrió traslado a la solicitud. El reconocimiento de personería como tercero determinado dentro del proceso y la admisión de la oposición presentada por la apoderada del mencionado Fondo, se surtió por parte del Juez de Instrucción mediante auto del 24 de febrero de 2017¹³⁵.

Identifica la Sala sin ninguna duda que el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó pasó por alto el hecho de que en la matrícula inmobiliaria de los predios objeto de reclamación, si bien aparece el Fondo Ganadero de Córdoba como “titular inscrito” de los mismos, esta anotación registrada en el #2¹³⁶, fue dejada sin efecto jurídico en la anotación #8¹³⁷ mediante “Resolución 09 del 119 de diciembre de 2012 Oficina de Registro de Turbo”. Al quedar sin efecto jurídico la anotación de “compra-venta como modo de adquirir” registrada en la anotación #2 quedó sin fuerza legal el mencionado acto, lo que de contera lleva a concluir que el Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial no podía tenerse como titular inscrito en las matrículas inmobiliarias de los predios reclamados en el proceso de restitución.

Esta omisión desacertada del Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó – Juez de Instrucción, derivó (i) en la orden de traslado de la solicitud de restitución y formalización de tierras despojadas como “titular inscrito” al Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial; (ii) en el reconocimiento de personería como tercero determinado dentro del proceso; y (iii) en la admisión de la oposición presentada por la apoderada del mencionado Fondo. Actuaciones estas que no procedían y que configuran un ostensible defecto procedimental absoluto.

¹³⁵ Folios 28-31, cuaderno primera instancia.

¹³⁶ ANOTACIÓN: Nro 2 Fecha: 28-09-2000 Radicación: 2000-3520

Doc: ESCRITURA 167 del: 20-09-2000 NOTARIA ÚNICA DE SAN PEDRO DE URABÁ VALOR ACTO \$16.427.355.00

ESPECIFICACIÓN: 101 COMPRAVENTA

DE: JIMÉNEZ LOZANO JOSÉ

A: FONDO GANADERO DE CÓRDOBA S.A.

¹³⁷ ANOTACIÓN: Nro 8 Fecha: 20-12-2012 Radicación: 2012-9205

Doc: Resolución 09 del: 19-12-2012 OFICINA REGISTRO TURBO

ESPECIFICACIÓN: 0158 REVOCATORIA ADMINISTRATIVA DEJAR SIN EFECTO JURÍDICO LA ANOTACIÓN N.2 (MODO DE ADQUISICIÓN)

DE: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO

A: FONDO GANADERO DE CÓRDOBA S.A.

Ciertamente, esta equivocación no puede ser trasladada a la parte afectada, razón por la que es necesario renovar las mencionadas actuaciones, en aras de preservar el debido proceso en este asunto.

Considerando que basta con la configuración de uno de los requisitos específicos de procedibilidad, la Sala no entrará a verificar los demás defectos alegados (orgánico funcional y sustantivo).

11. Conclusión.

En el presente caso, surge evidente y sin discusión alguna que el Tribunal accionado no vulneró los derechos invocados por la parte demandante, ni la providencia que emitió el 16 de agosto de 2018 incurrió en el defecto procedimental por exceso ritual manifiesto.

A dicha conclusión se llega al advertir la Sala que la autoridad demandada obró conforme a derecho y acorde con los principios y normas que regulan el proceso de restitución de tierras establecido en la Ley 1448 de 2011.

En efecto la Corte considera que las decisiones que determinó la Sala Unitaria de Decisión Civil, Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Antioquia, en el auto del 16 de agosto de 2018 por medio de la cual resolvió “*tener como extemporánea la oposición planteada por el Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial*”, y la consecuencial devolución del expediente al juzgado de origen, propendieron a la garantía y estabilidad de la decisión final del proceso, además de asegurar que en caso de que se haga efectiva la restitución, ésta no pueda ser objetada posteriormente por algún vicio procesal.

El fundamento de lo anterior es incuestionable por las siguientes razones:

(i) Como se estableció, dentro del proceso de restitución de tierras es determinante que el juez competente, esto es, el juez de instrucción, identifique, entre otros, la calidad de los titulares del derecho a la restitución, y que según el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, son “*las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan sido despojadas de estas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas...*”.

(ii) Además, debe establecer cuáles son los derechos que tiene cada uno de los sujetos que intervienen¹³⁸ en relación con el predio que se pretende restituir. Para ello, el juez instructor debe precisar la situación de poseedor, ocupante o propietario y la variación de los mismos en el contexto del abandono forzado o el

¹³⁸ Ley 1448 de 2011, artículos 75 y 81: *Las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan sido despojadas de estas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos que configuren las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente Ley, entre el 1° de enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley, puede solicitar la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente, en los términos establecidos en este capítulo.*

despojo. Así como propender por garantizar la protección de los derechos fundamentales al debido proceso de todas las partes y materializar su participación efectiva conforme con los principios que rigen el procedimiento de restitución de tierras, tales como el de seguridad jurídica y el de eficacia, los cuales garantizan la estabilidad de la decisión.

(iii) Este proceso especial y único, hace indispensable la participación adecuada de todas las partes procesales pues así se afirma la efectividad del derecho a la verdad de las víctimas y se asegura que en caso de que se haga efectiva la restitución, ésta no pueda ser impugnada por algún vicio procesal, como ya se dijo.

(iv) En el presente caso, el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó -Juez de Instrucción en este proceso-, reconoció personería como tercero determinado dentro del proceso, al Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial, pasando por alto el hecho de que en la matrícula inmobiliaria de los predios objeto de reclamación, si bien este aparece como “titular inscrito” de los mismos, esta anotación registrada en el #2¹³⁹, fue dejada sin efecto jurídico en la anotación #8¹⁴⁰ mediante “Resolución 09 del 119 de diciembre de 2012 Oficina de Registro de Turbo”. Ese erróneo reconocimiento derivó además en la decisión de correrle traslado en calidad de titular inscrito de la solicitud de restitución y formalización de tierras despojadas realizada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y admitir la oposición presentada por la apoderada del Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial.

Como ya se advirtió, al dejar sin efecto jurídico la anotación de “compra-venta como modo de adquirir” registrada en la anotación #2 queda sin fuerza legal el mencionado acto, lo que de contera lleva a deducir sin duda, que el Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial no figura como titular inscrito en las matrículas inmobiliarias de los predios reclamados en el proceso de restitución y por ende no puede ser considerado propietario sino a lo sumo, poseedor, si así se demuestra dentro del proceso.

(v) Según el artículo 87 de la Ley 1448 de 2011, el traslado de la solicitud de restitución se surtirá 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. Esto quiere decir que no procedía el traslado que efectuó el juez de instrucción, pues en su presunta

¹³⁹ ANOTACIÓN:Nro 2 Fecha:28-09-2000 Radicación:2000-3520

Doc: ESCRITURA 167 del: 20-09-2000 NOTARIA ÚNICA DE SAN PEDRO DE URABÁ VALOR ACTO\$16.427.355.00

ESPECIFICACIÓN: 101 COMPRAVENTA

DE: JIMÉNEZ LOZANO JOSÉ

A: FONDO GANADERO DE CÓRDOBA S.A.

¹⁴⁰ ANOTACIÓN:Nro 8 Fecha:20-12-2012 Radicación:2012-9205

Doc: Resolución 09 del: 19-12-2012 OFICINA REGISTRO TURBO

ESPECIFICACIÓN: 0158 REVOCATORIA ADMINISTRATIVA DEJAR SIN EFECTO JURÍDICO LA ANOTACIÓN N.2 (MODO DE ADQUISICIÓN)

DE: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO

A: FONDO GANADERO DE CÓRDOBA S.A.

calidad de poseedor, el Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial se entendía notificado de la misma por medio de la publicación a que se refiere el ítem e) del artículo 86 de la mencionada ley. Lo anterior con el fin de comparecer al proceso y hacer valer sus derechos como posible afectado.

La publicación en el diario El Tiempo se surtió el 21 de junio de 2015, luego el término para oponerse (15 días, según el artículo 88) con el que contaba el Fondo Ganadero de Córdoba cesó el 13 de julio del mismo año, como acertadamente lo estimó el Tribunal demandado. Según relato de los hechos (numeral 1.4.) el Fondo Ganadero de Córdoba el 31 de julio de 2015 presentó el escrito de oposición.

(vi) La Sala Unitaria de Decisión Civil, Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Antioquia, al advertir el desacierto en que incurrió el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó - Juez de Instrucción en este proceso-, decidió mediante el auto del 16 de agosto de 2018, *“tener como extemporánea la oposición planteada por el Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial”* y devolver el expediente al juzgado de origen.

(vii) Ante la falta de instrucción adecuada del proceso por parte del Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó, era deber del Tribunal accionado, adoptar las medidas correctivas pertinentes, como en efecto lo hizo, realizando un ejercicio argumentativo juicioso. En cumplimiento de las garantías y de las formas propias de cada juicio, como se explicó previamente.

Se reitera que al devolver el expediente al juez instructor y no fallar de fondo, la Sala Unitaria de Decisión Civil, Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Antioquia garantizó la protección del derecho fundamental al debido proceso de todas las partes del proceso, que lejos de impedir el acceso a la administración de justicia y atentar contra el principio de confianza legítima y los postulados constitucionales de seguridad jurídica, respeto al acto propio y buena fe, propendió por la garantía y estabilidad de la decisión final del proceso.

Igualmente, la Sala Unitaria de Decisión Civil, Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Antioquia ajustó en derecho el trámite, pues al variar la calidad jurídica-procesal del Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial, esto es, al verificar que no ostentaba la calidad de titular inscrito de derechos, indudablemente perdía competencia para conocer y fallar de fondo el asunto, de acuerdo a los postulados normativos del artículo 79 de la Ley 1448 de 2011 salvaguardando así, el debido proceso de todas las partes.

(viii) La providencia judicial que se objeta es un auto interlocutorio y no la sentencia que pone fin al proceso judicial. No se trata de una situación consolidada, toda vez que el auto interlocutorio demandado proferido dentro del trámite procedimental, en curso, no tiene la virtualidad de consolidar derecho alguno. La providencia judicial emitida por el Tribunal demandado se circunscribe a decantar

la real calidad del opositor¹⁴¹ (que como quedó demostrado es a lo sumo, la de poseedor, si así se demuestra dentro del proceso y no la de propietario inscrito en el certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria de los predios solicitados en restitución), para efectos de notificación de la solicitud de restitución, la temporalidad de la oposición, la debida integración del contradictorio y la competencia de los jueces para fallar el asunto.

De acuerdo con el artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, la sentencia “*se pronunciará de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda y decretará las compensaciones a que hubiera lugar, a favor de los opositores que probaron buena fe exenta de culpa dentro del proceso [...]*”. A diferencia de lo que ocurre en otras jurisdicciones, donde el trámite concluye con la ejecutoria de la última decisión adoptada, ello no ocurre en el proceso de restitución de tierras, 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 sentencia¹⁴².

(ix) En atención a las consideraciones expuestas esta Sala concluye que la providencia emitida por la Sala Unitaria de Decisión Civil, Especializada en Restitución de Tierras, del Tribunal Superior de Antioquia el 16 de agosto de 2018 no incurrió en el defecto procedimental por exceso ritual manifiesto alegado y, en consecuencia, no vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia del accionante.

(x) Sin perjuicio del anterior análisis, la Sala de forma *extra y ultra- petita*¹⁴³ estudió la posible configuración de un defecto procedimental absoluto. No se podía pasar por alto el desacierto en que incurrió el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras -Juez de Instrucción-, al haberle reconocido personería como tercero determinado dentro del proceso, al Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial, pues ello llevó a la decisión de

¹⁴¹ 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); (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*. Ver entre otras, la Sentencia T-119 de 2019, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

¹⁴² Sentencia C-330 de 2016, M.P. María Victoria Calle.

¹⁴³ En Sentencia SU-195 de 2012 se señaló que el juez de tutela está investido de la facultad oficiosa de proferir fallos extra y ultra petita, cuando de los hechos de la demanda se evidencia la vulneración de un derecho fundamental, incluso cuando no ha sido solicitado por el tutelante, “*...en cuanto a la posibilidad de que los fallos puedan ser extra y ultra petita en materia de tutela, esta Corte de manera pacífica ha señalado que el juez de tutela puede al momento de resolver el caso concreto conceder el amparo incluso a partir de situaciones o derechos no alegados, atendiendo la informalidad que reviste el amparo y además quien determina los derechos fundamentales violados. Así, desde los primeros pronunciamientos se ha sentado esta posición, toda vez que conforme a la condición sui generis de esta acción, la labor de la autoridad judicial no puede limitarse exclusivamente a las pretensiones invocadas por la parte actora, sino que debe estar encaminada a garantizar el amparo efectivo de los derechos fundamentales*”.

correrle traslado de la solicitud de restitución y formalización de tierras despojadas realizada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y admitir la oposición presentada por la apoderada del mismo, como se advirtió.

(xi) Las actuaciones del Juez de Instrucción se puntualizan así: mediante auto interlocutorio RT 56 de fecha 29 de mayo de 2014 (sic)¹⁴⁴, el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó admitió la solicitud de restitución y formalización de tierras impetrada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – Dirección Territorial de Antioquia en favor de los reclamantes y ordenó: (i) en el numeral quinto, la publicidad de la solicitud y de la providencia admisorio en los términos del literal e) del artículo 86 de la Ley 1448 de 2011¹⁴⁵, para que quienes creyeran tener derechos legítimos sobre los predios objeto de restitución, se presentaran al proceso para hacer valer sus derechos; y (ii) en el numeral vigésimo segundo, correr traslado al Fondo Ganadero de Córdoba S.A. en liquidación judicial, como titulares inscritos y eventuales opositores de los predios en reclamación.

Atendiendo la orden emitida en el numeral quinto del auto interlocutorio RT 56 de fecha 29 de mayo de 2014, el 12 de junio de 2015 el juzgado instructor elaboró el aviso requerido conforme al artículo 86 literal e) de la Ley 1448 de 2011, el cual fue publicado en el diario El Tiempo, en su edición de 21 de junio de 2015.

Así mismo, teniendo en cuenta lo dispuesto en el numeral vigésimo segundo del mencionado auto interlocutorio, el 31 de julio de 2015 el Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial, mediante apoderada judicial, descorrió traslado a la solicitud. El reconocimiento de personería como tercero determinado dentro del proceso y la admisión de la oposición presentada por la apoderada del mencionado Fondo, se surtió por parte del Juez de Instrucción mediante auto del 24 de febrero de 2017¹⁴⁶.

Sin asomo de duda identificó la Sala que el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó, pasó por alto el hecho de que

¹⁴⁴ Se advierte un error en la fecha del auto admisorio, el cual está calendado “veintinueve (29) de mayo de dos mil catorce (2014), no obstante, en la última hoja del mismo, se observa sello en que el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó, certificó que “el auto admisorio fue notificado en ESTADO N° 60 fijado en la secretaría hoy 2 de julio de 2015 a las 8:00 a.m.”. Los oficios con fecha nueve (9) de julio de 2015, mediante los cuales el juzgado corrió traslado de la solicitud de restitución al agente liquidador del Fondo de Ganaderos de Córdoba y al Fondo de Ganaderos de Córdoba señalan “que mediante auto interlocutorio N° RT 56 del 29 de mayo de 2015, se dispuso correrles traslado de la solicitud de restitución y formalización de tierras abandonadas y que el término para que se pronuncien es de quince (15) días, por aplicación analógica del artículo 88 de la Ley 1448 de 2011, el cual comenzará a contar al día siguiente de que reciba la presente”. (Resaltado propio), (folios 12-27, cuaderno primera instancia).

¹⁴⁵ Ley 1448 de 2011, artículo 86 literal e) “La publicación de la admisión de la solicitud, en un diario de amplia circulación nacional, con inclusión de la identificación del predio y los nombres e identificación de la persona quien abandonó el predio cuya restitución se solicita, para que las personas que tengan derechos legítimos relacionados con el predio, los acreedores con garantía real y otros acreedores de obligaciones relacionadas con el predio, así como las personas que se consideren afectadas por la suspensión de procesos y procedimientos administrativos comparezcan al proceso y hagan valer sus derechos”.

¹⁴⁶ Folios 28-31, cuaderno primera instancia.

en la matrícula inmobiliaria de los predios objeto de reclamación, si bien aparece el Fondo Ganadero de Córdoba como “*titular inscrito*” de los mismos, esta anotación registrada en el #2¹⁴⁷, fue dejada sin efecto jurídico en la anotación #8¹⁴⁸ mediante “*Resolución 09 del 119 de diciembre de 2012 Oficina de Registro de Turbo*”. Como se ha mencionado, al quedar sin efecto jurídico la anotación de “*compra-venta como modo de adquirir*” registrada en la anotación #2 quedó sin fuerza legal el mencionado acto, lo que de contera lleva a concluir que el Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial no podía tenerse como titular inscrito en las matrículas inmobiliarias de los predios reclamados en el proceso de restitución.

Este desacierto del Juez de Instrucción, se insiste, derivó en la orden de traslado de la solicitud de restitución y formalización de tierras despojadas como “*titular inscrito*” al Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial, en el reconocimiento de personería como tercero determinado dentro del proceso y en la admisión de la oposición presentada por la apoderada del mencionado Fondo, actuaciones estas que no procedían y que configuran un ostensible defecto procedimental absoluto.

(xii) Al configurarse el defecto procedimental absoluto y, entendiendo que no es una carga que pueda ser trasladada a la parte afectada, resulta necesario para garantizar el debido proceso, renovar la actuación mediante la cual se surtió el aviso requerido conforme al artículo 86 literal e) de la Ley 1448 de 2011, así como el término previsto en el artículo 88 de la Ley 1448 de 2011, para lo pertinente. Cabe aclarar que la orden que se profiera para el efecto, se entenderá únicamente frente a estos trámites, en lo demás se mantendrá la validez de lo actuado.

Por las anteriores razones, la Sala **revocará** el fallo de segunda instancia adoptado por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, el 15 de enero de 2019, que confirmó la sentencia proferida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia el 31 de octubre de 2018, por medio de la cual concedió el amparo constitucional solicitado por la apoderada judicial del Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial, para en su lugar negar el amparo invocado por dicha entidad.

En aras de preservar el debido proceso en este asunto, la Sala ordenará al Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó – Juez de Instrucción, **(i)** dejar sin efecto el numeral vigésimo segundo del auto

¹⁴⁷ **ANOTACIÓN:Nro 2** Fecha:28-09-2000 Radicación:2000-3520

Doc: *ESCRITURA 167 del: 20-09-2000 NOTARIA ÚNICA DE SAN PEDRO DE URABÁ VALOR ACTO\$16.427.355.00*

ESPECIFICACIÓN: 101 COMPRAVENTA

DE: JIMÉNEZ LOZANO JOSÉ

A: FONDO GANADERO DE CÓRDOBA S.A.

¹⁴⁸ **ANOTACIÓN:Nro 8** Fecha:20-12-2012 Radicación:2012-9205

Doc: *Resolución 09 del: 19-12-2012 OFICINA REGISTRO TURBO*

ESPECIFICACIÓN: 0158 REVOCATORIA ADMINISTRATIVA DEJAR SIN EFECTO JURÍDICO LA ANOTACIÓN N.2 (MODO DE ADQUISICIÓN)

DE: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO

A: FONDO GANADERO DE CÓRDOBA S.A.

proferido el 29 de mayo de 2014 mediante el cual corrió traslado de la solicitud de restitución y formalización de tierras despojadas como “*titular inscrito*” al Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial; (ii) dejar sin efecto el reconocimiento de personería como tercero determinado efectuado al interior del proceso al Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial, así como la admisión de la oposición presentada por la apoderada del mismo, realizada en el auto de 24 de febrero de 2017¹⁴⁹. Ordenará igualmente al Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó – Juez de Instrucción, que supliendo el aviso requerido conforme al artículo 86 literal e) de la Ley 1448 de 2011, le otorgue al Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial, a partir de la notificación de este fallo, el término previsto en el artículo 88 de la Ley 1448 de 2011¹⁵⁰, para que, si así lo considera, presente oposición.

III. DECISIÓN

Con base en las consideraciones expuestas, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución.

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia proferida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia el 15 de enero de 2019, en la que confirmó el fallo emitido el 31 de octubre de 2018 por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia.

En su lugar, **NEGAR** el amparo solicitado por la apoderada del Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial, de conformidad con los argumentos expuestos en esta sentencia.

SEGUNDO.- ORDENAR al Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó – Juez de Instrucción, (i) dejar sin efecto el numeral vigésimo segundo del auto proferido el 29 de mayo de 2014 mediante el cual corrió traslado de la solicitud de restitución y formalización de tierras despojadas como “*titular inscrito*” al Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial; (ii) dejar sin efecto el reconocimiento de personería como tercero determinado efectuado al interior del proceso al Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial, así como la admisión de la oposición presentada por la apoderada del mismo, realizada en el auto de 24 de febrero de 2017.

¹⁴⁹ Folios 28-31, cuaderno primera instancia.

¹⁵⁰ Ley 1448 de 2011, ARTÍCULO 88. OPOSICIONES. *Las oposiciones se deberán presentar ante el juez dentro de los quince (15) días siguientes a la solicitud. Las oposiciones a la solicitud efectuadas por particulares se presentarán bajo la gravedad del juramento y se admitirán, si son pertinentes.*

TERCERO.- ORDENAR al Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó – Juez de Instrucción, que supliendo el aviso requerido conforme al artículo 86 literal e) de la Ley 1448 de 2011, le otorgue al Fondo Ganadero de Córdoba en liquidación judicial, a partir de la notificación de este fallo, el término previsto en el artículo 88 de la Ley 1448 de 2011, para que, si así lo considera, presente oposición. El Juez renovará únicamente estas actuaciones, en lo demás mantendrá la validez de lo actuado.

CUARTO.- LÍBRESE, por la Secretaría General de esta Corporación, las comunicaciones a las que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Con salvamento de voto

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
A LA SENTENCIA T-401/19**

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Se debió estudiar a profundidad requisito de subsidiariedad en proceso de restitución de tierras (Salvamento de voto)

DEFECTO PROCEDIMENTAL ABSOLUTO Y DEFECTO PROCEDIMENTAL POR EXCESO RITUAL MANIFIESTO-Contradicciones en el análisis realizado en proceso de restitución de tierras (Salvamento de voto)

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte me permito expresar las razones que me llevan a apartarme de la posición adoptada por la mayoría en la sentencia de la referencia.

1. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, presentó solicitud de restitución y formalización de tierras sobre cuatro predios. El Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó, Antioquia (juzgado de instrucción) admitió la solicitud, y dispuso vincular y correr traslado al Fondo Ganadero de Córdoba S.A. -en liquidación judicial- como propietario inscrito de los predios en reclamación.

Luego de que el Fondo presentara oposición a la solicitud de restitución, el juzgado instructor remitió el expediente a la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia para lo de su competencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 79 de la Ley 1448 de 2011¹⁵¹. Sin embargo, el Tribunal resolvió tener como extemporánea la oposición del Fondo Ganadero y devolver el proceso al juzgado de instrucción para que decidiera la solicitud, por considerar que carecía de competencia para conocer el asunto. Lo anterior, tras encontrar que esa sociedad no era propietaria sino poseedora de los predios, por lo que se debió surtir el traslado de la solicitud como persona indeterminada, a través de la publicación en un diario de circulación nacional¹⁵².

El Fondo Ganadero de Córdoba S.A. -en liquidación judicial- instauró acción de tutela contra el Tribunal Superior de Antioquia por considerar que con esa decisión

¹⁵¹ Artículo 79: “Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial Sala Civil, especializados en restitución de tierras, decidirán en única instancia los procesos de restitución de tierras, y los procesos de formalización de títulos de despojados y de quienes abandonaron en forma forzosa sus predios, en aquellos casos **en que se reconozcan opositores dentro del proceso** (...)”.

¹⁵² De acuerdo con lo establecido en el artículo 86 de la Ley 1448 de 2011, el auto que admita la solicitud deberá disponer, entre otras cosas, la publicación de la admisión de la solicitud, en un diario de amplia circulación nacional, para que las personas que tengan derechos legítimos relacionados con el predio, los acreedores con garantía real y otros acreedores de obligaciones relacionadas con el predio, así como las personas que se consideren afectadas por la suspensión de procesos y procedimientos administrativos comparezcan al proceso y hagan valer sus derechos.

incurrió en los defectos: procedimental por exceso ritual manifiesto, sustantivo y orgánico.

La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, concedió el amparo invocado al considerar que el Tribunal no adoptó las medidas de saneamiento necesarias, pues si bien el Fondo Ganadero fue calificado como titular del dominio de los inmuebles sin serlo, para aquel existía una confianza legítima; además, el Tribunal no integró debidamente el contradictorio, pues si consideraba que los predios no estaban en cabeza de dicha sociedad debió vincular a quien lo fuere. Por lo tanto, dispuso dejar sin efecto la decisión del Tribunal y le ordenó pronunciarse en derecho.

Esta decisión fue confirmada por la Sala de Casación Laboral de la misma Corporación, porque si bien se desconoció el requisito de subsidiariedad pues contra la decisión del Tribunal accionado procedía el recurso de reposición, era pertinente obviar tal exigencia dada la flagrante vulneración al debido proceso al tener por extemporánea la intervención.

2. Mediante la **sentencia T-401 de 2019**, esta Corte concluyó que el Tribunal accionado no vulneró los derechos de la parte demandante porque su decisión obedeció al error judicial en que incurrió el juez de instrucción al haberle reconocido personería al Fondo Ganadero como tercero determinado.

Sin embargo, en uso de las facultades *extra y ultra petita*, estudió la posible configuración de un defecto procedimental absoluto. Al respecto, concluyó que el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó, Antioquia, pasó por alto que si bien en la matrícula inmobiliaria de los predios objeto de reclamación aparecía el Fondo como titular inscrito de los mismos, esa anotación fue dejada sin efecto jurídico por la Oficina de Registro de Turbo. A juicio de la Sala, esta equivocación no podía ser atribuible al Fondo, por lo que era necesario surtir nuevamente la actuación.

En consecuencia, dispuso: *i*) revocar las decisiones de instancia y en su lugar, negar el amparo invocado; *ii*) ordenar al Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó, Antioquia dejar sin efecto la decisión mediante la cual corrió traslado al Fondo Ganadero como titular inscrito, así como dejar sin efecto el reconocimiento como tercero determinado y la admisión de la oposición a la solicitud; y *iii*) ordenar al juzgado de instrucción que, supliendo el aviso requerido conforme al artículo 86 de la Ley 1448 de 2011, le otorgue al Fondo Ganadero el término previsto en el artículo 88 de esa ley, para que, si así lo considera, presente oposición.

3. Mi desacuerdo con la decisión de la mayoría se fundamenta en los siguientes cuatro puntos:

Sobre la procedencia de la acción de tutela:

Durante el transcurso del proceso de tutela se puso de presente en dos oportunidades, que contra el auto dictado por el Tribunal accionado procedía el recurso de reposición¹⁵³. Por un lado, en la contestación de la acción de tutela, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín indicó que el Fondo no había interpuesto dicho recurso a pesar de proceder contra el auto cuestionado. Por el otro, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia en la decisión de segunda instancia indicó que si bien el Fondo desconoció el requisito de subsidiariedad al no interponer el recurso de reposición, era pertinente obviar tal exigencia dada la flagrante vulneración al debido proceso por parte del Tribunal al tener por extemporánea la oposición.

A pesar de las anteriores manifestaciones, este aspecto no fue abordado en la sentencia de la cual me aparto. La Sala Séptima de Revisión se limitó a hacer referencia a la especialidad del proceso de restitución de tierras, a mencionar sus características y a señalar que la Ley 1448 de 2011 solo regula dos tipos de recursos, lo anterior, reiterando las consideraciones de la sentencia T-034 de 2017. Sin embargo, no se tuvo en cuenta que, en esa providencia que sirvió de fundamento, se resolvió un caso en el que sí se interpuso un recurso de reposición contra un auto de igual naturaleza al que ahora se cuestiona y más allá de algunas consideraciones generales, no se definió de manera concreta si interponer ese recurso era una exigencia para la acreditación del requisito de subsidiariedad.

Considero que era necesario rebatir las manifestaciones del Tribunal accionado y del juez de segunda instancia sobre este punto, para lo cual era indispensable estudiar si la inexistencia del recurso de reposición contra un auto como el cuestionado se debe a un vacío normativo que se supliría con la remisión contenida en el artículo 1º del Código General del Proceso en virtud del cual: “[e]ste código regula la actividad procesal en los asuntos civiles, comerciales, de familia y agrarios. Se aplica, además, a todos los asuntos de cualquier jurisdicción o especialidad y a las actuaciones de particulares y autoridades administrativas, cuando ejerzan funciones jurisdiccionales, en cuanto no estén regulados expresamente en otras leyes”.

De ser así, le asistiría razón al Tribunal accionado al sostener que en este asunto procedía el recurso de reposición, evento en el cual era necesario evaluar si, como lo concluyó la Corte Suprema de Justicia, a pesar de ello era pertinente obviar tal exigencia, dada la flagrante vulneración del derecho al debido proceso; o por el contrario, se podría determinar que si bien es posible interponer el recurso de reposición contra un auto de esa naturaleza en virtud de las normas del Código General del Proceso, el no hacerlo tampoco sería un argumento para considerar como no acreditado el requisito de subsidiariedad, pues es una exigencia no contenida en el trámite especial de restitución de tierras.

¹⁵³ Esto, de conformidad con lo establecido en el artículo 318 del Código General del Proceso según el cual “salvo norma en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que dicte el juez, contra los del magistrado sustanciador no susceptibles de súplica y contra los de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, para que se reformen o revoquen”.

Esta última opción, a mi juicio, era la más ajustada a las garantías procesales de las partes teniendo en cuenta la naturaleza del proceso.

Sobre el defecto procedimental por exceso ritual manifiesto

Si en gracia de discusión se encontrara acreditado el cumplimiento del requisito de subsidiariedad conforme lo señalado anteriormente, considero que la decisión de la Sala debió estar dirigida a confirmar las decisiones de instancia.

El parágrafo 1° del artículo 91 de la Ley 1448 de 2011 establece que el juez o magistrado mantendrá la competencia para garantizar el goce efectivo de los derechos del reivindicado en el proceso, competencia que se extiende hasta tanto estén completamente eliminadas las causas de la amenaza sobre tales derechos. Esto significa que el Tribunal accionado estaba facultado para efectuar un control de legalidad, como en efecto lo hizo.

Sin embargo, la consecuencia de advertir un error como el que cometió el juzgado instructor era dejar sin efecto dichas actuaciones que vulneraron los derechos de las partes, adoptar las medidas de saneamiento necesarias e integrar debidamente el contradictorio, más no, de manera automática, tener como extemporánea la oposición.

Aunque comparto la conclusión según la cual el Tribunal acertó al devolver el asunto al juzgado instructor, pues indudablemente perdía competencia para fallar de fondo, no estoy de acuerdo con mantener vigente su decisión de tener como extemporánea la oposición, en tanto resulta contradictorio con las órdenes que más adelante se dictan en la sentencia. Esto se explicará con mayor detenimiento en el siguiente punto.

Sobre el defecto procedimental absoluto

(i) Al estudiar el defecto procedimental, la mayoría de la Sala consideró que el juez que conoció en primera instancia notificó y corrió traslado de la acción de tutela al Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó Antioquia, pero concluyó que, ante el silencio de ese despacho, se presumirían “*ciertos los hechos expuestos en el presente asunto, de conformidad con lo expuesto en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991*”.

Sin embargo, no es claro qué se tiene por cierto y qué efectos se derivan de ello. Es apenas una afirmación sin mayor argumentación.

(ii) Sin perjuicio de lo anterior, considero que es contradictorio mantener vigente la decisión del Tribunal de tener como extemporánea la oposición, y a la vez emitir órdenes dirigidas a realizar nuevamente el trámite de traslado con el fin de reconocer al Fondo Ganadero como tercero indeterminado.

Es claro que el juzgado instructor incurrió en un error al reconocer al Fondo como titular inscrito, también lo es que el Tribunal accionado acertó al efectuar un control sobre dicha decisión y devolver el expediente a ese juzgado al perder la competencia. El problema surge cuando el Tribunal decide “*tener como extemporánea la oposición planteada y devolver el proceso para que decida de fondo la solicitud de restitución*”.

Lo que debió hacer el Tribunal es, precisamente, lo que ahora se pretende solucionar con las órdenes dictadas en la sentencia T-401 de 2019, es decir, ese cuerpo colegiado debió devolver el expediente, no para que el juzgado instructor fallara de fondo la solicitud de restitución, sino para que dejara sin efecto el traslado al Fondo como titular inscrito y el reconocimiento como persona determinada, y en su lugar, supliera el aviso como tercero indeterminado.

Al remediar directamente ese yerro, la Sala de Revisión está incurriendo en una contradicción: de una parte, se está aceptando que hubo una irregularidad en el proceso y a pesar de ello se está negando la protección invocada; y de otra, se están emitiendo órdenes para solucionar la indebida extemporaneidad de la oposición y a la vez se está dejando vigente una providencia que ordena expresamente no solo tener como extemporánea la oposición sino también fallar de fondo el asunto.

Si la Corte va a dar esta clase de órdenes, debe ser como resultado de reconocer que existió una vulneración del derecho al debido proceso, es decir, confirmando las decisiones de instancia que concedieron el amparo invocado. Además, es claro que si se encontró acreditada la configuración de un defecto es porque hubo una vulneración, por lo tanto, ello implicaba necesariamente conceder el amparo del referido derecho fundamental.

Sobre los defectos orgánico y sustantivo

Según se narró en los antecedentes de la sentencia, a juicio del Fondo Ganadero de Córdoba S.A. -en liquidación judicial-, el Tribunal accionado incurrió en *i)* un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, porque atentó contra el principio de confianza legítima e impidió el acceso a la administración de justicia; *ii)* en un defecto sustantivo, debido a que al interpretar las normas de traslado y publicación de la admisión de la solicitud de restitución de tierras (art. 86 y 87 de la Ley 1448 de 2011) contravino de manera desproporcionada los intereses de la parte opositora, al omitir la calidad de titular inscrito de derechos y opositor que le había sido reconocida; y *iii)* en un defecto orgánico funcional, porque no estaba facultado, por carecer de competencia, para proferir el auto que se cuestiona sino para decidir de fondo.

La Sala únicamente estudió el defecto procedimental y consideró que bastaba con la configuración de uno de los requisitos específicos de procedibilidad, razón por la cual no entró a verificar los demás defectos alegados (orgánico y sustantivo); pese a ello, bajo el amparo de la facultad *extra petita* del juez constitucional, decidió analizar otros defectos no alegados por la parte accionante. No comparto

esta conclusión pues, a mi juicio, primero era necesario analizar y descartar cada uno de los argumentos expuestos en la acción de tutela y, luego de encontrar que ninguno de ellos se configuró, acudir a las facultades *extra petita*. Lo anterior, con el fin de abordar cada una de las pretensiones de la demanda garantizando así el derecho al debido proceso del Fondo Ganadero.

En estos términos, dejo consignado mi salvamento de voto.

Fecha *ut supra*,

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado