



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA DE CASACION PENAL  
SECRETARIA

TUTELA 80595  
11001 02 05 000 2015 00504 01  
GUSTAVO ADOLFO ARANGO DUQUE

## ACTA DE NOTIFICACIÓN

Medellín, \_\_\_\_\_ de julio de 2015

EN LA FECHA NOTIFICÓ A LA DIRECTORA TERRITORIAL ANTIOQUIA DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS -UAEGRTD- DOCTORA **PAOLA ANDREA CADAVID ACEVEDO** EL CONTENIDO DE LA PROVIDENCIA **STP9549-2015** DEL VEINTIUNO DE LOS CURSANTES (**CUYA COPIA ANEXO**), EMITIDA POR LA SALA DE TUTELAS No. 3 DE LA SALA DE CASACION PENAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, CON PONENCIA DEL H. MAGISTRADO DOCTOR EUGENIO FERNÁNDEZ CARLIER, MEDIANTE LA CUAL REVOCÓ FALLO DEL SEIS DE MAYO ÚLTIMO, EMITIDO POR LA SALA DE CASACIÓN LABORAL, Y EN SU LUGAR, TUTELÓ EL DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO DEL QUE ES TITULAR GUSTAVO ADOLFO ARANGO DUQUE.- UNA VEZ ENTERADA FIRMA COMO APARECE.-

La Notificada:

**Dra. PAOLA ANDREA CADAVID ACEVEDO**

Directora Territorial Antioquia  
Unidad Administrativa Especial de Gestión de  
Restitución de Tierras Despojadas UAEGRTD  
Cra 46 47-66 Centro Comercial el Punto de la Oriental  
[Medellinrestitucion@restituciondetierras.gov.co](mailto:Medellinrestitucion@restituciondetierras.gov.co)

El notificador:

Luis F.

Palacio de Justicia ALFONSO REYES ECHANDIA - Calle 11 7-50 ó Calle 12 7-65 Costado Oriental  
PBX 5622000 Ext. 1145 FAX 1143 ó 565 85 23

[www.cortesuprema.gov.co](http://www.cortesuprema.gov.co)  
BOGOTÁ D. C.

*República de Colombia*



*Corte Suprema de Justicia*

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA DE CASACIÓN PENAL  
SALA DE DECISIÓN DE TUTELAS**

**EUGENIO FERNÁNDEZ CARLIER**  
**Magistrado Ponente**

**STP9549-2015**

**Radicación N° 80595**

(Aprobado mediante Acta N° 244)

Bogotá D.C., veintiuno (21) de julio de dos mil quince (2015).

Se pronuncia la Sala acerca de la impugnación formulada por el apoderado judicial de GUSTAVO ADOLFO ARANGO DUQUE, contra el fallo de 6 de mayo de 2015 a través del cual, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, negó el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la familia, a la vida, entre otros, presuntamente vulnerados por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – Dirección Territorial Antioquia. Trámite al que se vinculó a la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín,

*Rojas*

Juzgado Civil de Circuito de Puerto Berrio (Antioquia), a la Presidencia de la República como Gestor del Consejo de Seguridad Nacional y al Ministerio de Defensa Nacional.

### **ANTECEDENTES**

Fueron delimitados por la Sala de Casación Laboral en los siguientes términos:

*«Por conducto de apoderado judicial, el señor Gustavo Adolfo Arango Duque instauró acción de tutela con el propósito de obtener el amparo de sus derechos fundamentales a la igualdad, a la familia, a la vida, a la dignidad humana, al mínimo vital, a la salud, al libre desarrollo de la personalidad, al trabajo, al debido proceso, a escoger profesión u oficio, los derechos de las personas víctimas del desplazamiento forzado, y otros que consideró vulnerados por el accionado.*

*Dijo el accionante que tiene 68 años, es padre de 11 hijos, y dedicó la mayor arte (sic) de su vida a la explotación agropecuaria de predios, a través de la agricultura, ganadería, minería, explotación de nacimientos acuíferos y actividades forestales, lo cual no fue posible continuar con su actividad a causa del conflicto armado; que fue dueño de los predios denominados «Hacienda San Cipriano» y «Hacienda La Manada», ubicados en el Municipio de Maceo, Antioquia, en los que tuvo su vivienda y trabajo; que los mencionados bienes no se hallaban en cabeza suya por cuestiones de seguridad, sino que fueron inscritos a nombre de familiares y sociedades con control de la familia.*

*Informó que para diciembre de 2004, el Municipio de Maceo sufría una aguda problemática de orden público, por presencia de grupos armados ilegales que sembraban el terror en la zona, y de ello fue víctima el actor, porque por las características y condiciones de sus predios., éstos fueron pretendidos por grupos paramilitares; que como en varias ocasiones se negó a venderlos, fue objeto de acoso por parte de grupos paramilitares que crearon a su alrededor un ambiente*

*Rojas* 2

*de zozobra, manifestado en patrullajes en sus terrenos, visitas intempestivas a su casa, hurto de maquinaria, ocultamiento de carros cisterna cargados de combustible hurtado y fosas comunes en sus potreros, todo lo cual fue puesto en conocimiento de las autoridades; que finalmente, como consecuencia de los hostigamientos, suscribió un contrato de promesa de compraventa o permuta con Rodrigo Alberto Zapata Sierra, quien actualmente se encuentra privado de la libertad por delitos relacionados con paramilitarismo; que dicho señor, no cumplió con los pagos, ni mostró interés alguna en hacerlos, y por su seguridad, solo hasta cuando fue capturado, el actor decidió recuperar judicialmente sus predios.*

*Manifestó que a raíz del despojo de que fue víctima, tuvo problemas económicos porque no solo no pudo recuperar sus terrenos sino que tampoco pudo ejercer las actividades que desempeñaba por falta de recursos; de la misma manera sus hijos debieron abandonar sus estudios y dedicarse a diferentes actividades de supervivencia en distintos lugares; que actualmente vive de lo que produce el menor de ellos como administrador de un parqueadero en el centro de Medellín, lo cual solo cubre sus necesidades básicas. Señaló que tiene problemas cardiacos, ha sufrido 3 infartos, e internación por problemas psiquiátricos originados en la depresión sufrida.*

*Informa que presentó una demanda ordinaria de resolución de contrato contra el citado Rodrigo Alberto Zapata Sierra, que correspondió al Juzgado 5° Civil del Circuito de Medellín, radicado número 2009-00832, y para la época en que lo hizo, aún no existía la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas; que el juzgado, mediante sentencia de fecha 15 de marzo de 2013 declaró la nulidad de la promesa de compraventa celebrada con el mencionado Zapata Sierra, por indeterminación de los bienes, ordenó al accionante devolver al citado Zapata Sierra la suma de \$1.018.952.300, pero guardó silencio sobre la restitución de los frutos que se le debían, que por esa razón interpuso recurso de apelación, y la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín por sentencia del 6 de noviembre de 2014 confirmó la de primer grado; que el 20 de noviembre de 2014 se interpuso recurso extraordinario de casación para ante la sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia.*

*Rojas* 3

*Relató que mientras en el Tribunal de Medellín cursaba el anterior recurso de apelación, la señora Tania Catalina Vélez Delgado, quien es hija de quien fuera el asesor jurídico de Rodrigo Alberto Zapata Sierra, Mario Vélez Giraldo, también privado de la libertad por masacres, desplazamiento forzado y nexos con paramilitarismo, instauró una acción de pertenencia agraria ante el Juzgado Civil del Circuito de Puerto Berrio; que ante Despacho se le informó la calidad de víctimas de los demandados en el proceso de pertenencia, y la situación penal de Zapata Sierra y Vélez Giraldo, pero el despacho no dio crédito a esa información y le restó importancia; que por sus condiciones de inseguridad pidió ante la Procuradora Judicial de Tierras el cambio de radicación de la demanda de Puerto Berrio, pero aun cuando le fue negado ese traslado, dicha funcionaria coordinó una cita con la Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras Despajadas – Dirección Territorial Antioquia y logró que inscribieran al accionante y sus hijos como víctimas, y a sus fincas como tierras desalojada; que esa entidad, Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras Despajadas – Dirección Territorial Antioquia, aquí accionada, se le pidieron medidas especiales de protección, pero las negó; que por tanto, contestó la demanda de pertenencia a pesar de que en la Ley de Víctimas presume la violación del debido proceso en el caso de los predios inscritos, propuso excepciones previas, y presentó incidente de nulidad del proceso, por corresponder a una jurisdicción diferente, por indebida notificación a uno de los demandados, y por falta de formalidades, entre otras razones; que adicionalmente, elevó otras peticiones como compulsar copias a la Fiscalía General de la Nación para que se investigara al demandante y obtener pruebas relacionadas con el proceso, pero el Juzgado engavetó su trámite.*

*Expreso que ante la total indefensión en la que se encontraba, volvió a solicitar a la Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras Despajadas – Dirección Territorial Antioquia-, medidas de protección, pero le contestaron que las mismas solo se pueden ordenar cuando se inicie el trámite de un proceso de restitución de tierras, el cual tiene como requisito de procedibilidad, la micro – focalización sobre el municipio de Maceo, lo cual no había sucedido; que desconcertado acudió a la Procuradora Judicial de Tierras, quien manifestó no tener competencia para tomar esas medidas, pero logro obtener un acta del Comité Operativo Local de Restitución de Tierras, en la que se dejó constancia de la reunión de condiciones para microfocalizar al Municipio de Maceo, pero en ella solo*

*Rojas* 4

*fue incluida la «Hacienda San Cipriano» y se excluyó la «Hacienda La Manada», en consideración a que no estaban dadas las condiciones para ello; que entonces, acudió nuevamente a la Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras Despajadas – Dirección Territorial Antioquia-, en donde le reiteraron que no había fundamento legal para tomar medidas sin llevar a cabo el proceso de micro-focalización.*

*Describió la situación del accionante y de su familia, la normatividad en materia de víctimas y su situación jurídica frente a la legislación y jurisprudencia en ese mismo contexto.*

*Pidió que se ordene a la Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras Despajadas – Dirección Territorial Antioquia-, que presente las siguientes solicitudes: i) al Juzgado Civil del Circuito de Puerto Berrio que se abstenga de continuar con el trámite de la demanda de pertenencia que se adelanta con el radicado No. 2013-00066; ii) a la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, que suspenda la decisión adoptada en segunda instancia, en el proceso ordinario civil que cursó ante el Juzgado 5° Civil del Circuito de esta ciudad; y iii) a la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, que se abstenga de continuar con el trámite de la misma demanda. También pidió que se ordene a la Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras Despajadas – Dirección Territorial Antioquia-, que adelante las gestiones pertinentes para el trámite de microfocalización del predio denominado «Hacienda La Manada» y disponga el inicio del trámite judicial de restitución de los predios del accionante.».*

## **TRÁMITE EN PRIMERA INSTANCIA**

1. Inicialmente la presente acción de tutela fue tramitada por el Juzgado Laboral del Circuito de Envigado (Antioquia), quien asumió conocimiento el 27 de noviembre de 2014 y

*Ratón*  
5

posteriormente dictó sentencia el 11 de diciembre del mismo año, decisión impugnada ante la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín, que decretó la nulidad de toda la actuación, al radicar la competencia en primera instancia en la Sala de Casación Laboral de esta Corporación.

2. Por auto de fecha, 24 de abril de 2015, la Sala de Casación Laboral ordenó correr traslado a los accionados e involucrados para que ejercieran el derecho de contradicción, obteniendo las siguientes respuestas:

2.1. La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia informó que por auto de 21 de abril de 2015 se admitió el recurso extraordinario de casación interpuesto dentro del proceso ordinario de resolución de contrato de Gustavo Adolfo Arango Duque contra Rodrigo Alberto Zapata Sierra, radicado 2009-00832.

2.2. La Dirección de Seguridad Pública y de Infraestructura del Ministerio de Defensa Nacional luego de hacer referencia a la normatividad para la micro-focalización de un área geográfica con el objeto de avanzar en el proceso de restitución de tierras que prevé la Ley 1448 de 2011, solicitó negar el amparo solicitado, en la medida que no han culminado los trámites propios para acceder a la solicitud del actor, pues no se ha micro-focalizado la zona donde se encuentran los predios que se reclaman.

2.3. El titular del Juzgado Civil del Circuito de Puerto Berrio informó que ciertamente ante ese despacho se adelantó

*Rojas* 6

proceso de pertenencia de Catalina Vélez Delgado contra Gustavo Adolfo Arango Tovar y Luis Gustavo Arango Hincapié, sin embargo, mediante auto de 31 de julio de 2014 se dispuso su archivo al declararse el desistimiento tácito de la demanda, razón por la que no se integró al contradictorio ni se atendieron las peticiones de la parte demandada.

2.4. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – Dirección Territorial Antioquia – se opuso a las pretensiones de la demanda, al considerar que no ha vulnerado ningún derecho fundamental, pues la solicitud de registro como requisito de procedibilidad para la restitución de tierras despojadas no se ha podido iniciar en este caso, porque el predio que reclama el actor se halla en una zona que no ha sido sometida al procedimiento previo de seguridad de micro-focalización establecido en la Ley de Víctimas.

2.5. La Sala Primera de Decisión Civil del Tribunal Superior de Medellín luego de referir que en la decisión emitida el 6 de noviembre de 2014 a través de la cual decidió el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida por el Juzgado Quinto Civil del Circuito el 15 de marzo de 2013 en el proceso ordinario adelantado por Gustavo Adolfo Arango Duque contra Rodrigo Alberto Zapata Sierra, no se incurrió en ninguna causal de procedibilidad contra decisiones judiciales, señaló que dicha sentencia fue objeto de impugnación a través del recurso extraordinario de casación, razón por la que el expediente fue remitido a la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Civil para lo de su competencia.

*Rodrigo*  
7



## **FALLO IMPUGNADO**

Lo profirió la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia el 6 de mayo de 2015 negando el amparo deprecado, al considerar que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – Dirección Territorial de Antioquia, no ha vulnerado derechos fundamentales del actor, ni ha desplegado actuaciones con ese fin, pues se ha ceñido a la reglamentación que contiene la Ley 1448 de 2011 y el Decreto Reglamentario 4829 del mismo año, a efectos de iniciar los procedimientos necesarios para obtener la restitución de los predios que alega el actor fueron de su propiedad y de los que dice fue despojado, la cual exige previamente el agotamiento de unos trámites que hasta el momento no han culminado, por tanto, el juez de tutela no podría intervenir en los procesos ordinarios como se requiere.

## **LA IMPUGNACIÓN**

El apoderado del accionante mostró inconformidad con el fallo impugnado, al considerar que todos los argumentos expuestos por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, en cuanto no es posible acceder a las pretensiones del actor hasta que el sector donde se ubica el predio no aparezca micro-focalizado, carecen de sustento fáctico como jurídico, pues existen normas expresas y especiales que disponen como facultad y obligación de dicha entidad el acatar las solicitudes del demandante, como lo es el artículo 9º de la Ley 1148 de 2011, que señala que la finalidad

*Rafael*  
8

de dicho proceso es contribuir a que las víctimas sobrelleven su sufrimiento, y en la medida de lo posible el restablecimiento de sus derechos; hace referencia igualmente a los artículos 13, 15, 24 ibídem, por tanto, no podría señalarse que no se ha presentado vulneración de garantías fundamentales, cuando incluso ya se llevó a cabo el proceso de micro-focalización requerido.

Agrega que la situación jurídica actual del accionante lo tiene inmerso en un proceso ordinario judicial que es fuente de perjuicios irremediables, toda vez que dicho trámite es una prolongación de las consecuencias negativas de un acto de despojo.

En ese orden, ante el incumplimiento del mandato legal de la Unidad accionada de tomar las medidas conducentes a la solicitud de suspensión de un proceso que a todas luces será acumulado y posteriormente declarado nulo, solicita se conceda el amparo y consecuentemente se acceda a sus pretensiones.

### **CONSIDERACIONES**

De conformidad con lo establecido en el artículo 4° del Decreto 1382 del 12 de julio de 2000, en concordancia con el artículo 44 del Reglamento General de la Corte Suprema de Justicia, es competente esta Sala para pronunciarse sobre la impugnación interpuesta, contra la sentencia de tutela

*Rafael*<sub>9</sub>

adoptada en primera instancia el 6 de mayo de 2015 por la Sala de Casación Laboral de esta Corporación.

El artículo 86 de Carta Política dispone que toda persona podrá interponer acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

La acción de tutela ha sido concebida entonces como un mecanismo preferente y sumario para la defensa inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, lo cual implica que su efectividad radica en la posibilidad de que el Juez, si encuentra que en realidad existe la vulneración o la amenaza alegada por quien pide protección, imparta una orden para que aquel contra quien se intenta la acción actúe o se abstenga de hacerlo.

De otro lado, se debe señalar que conforme lo preceptuado en el inciso tercero del citado artículo 86 de la Carta Política, y el artículo 8° del Decreto 2591 de 1991, **la acción de tutela sólo resulta procedente cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial, a menos que se invoque como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.**

Así, al precisar el alcance del inciso 3° del artículo 86 de la Constitución, dicha Corporación sostuvo:

Rafael 10

*«El sentido de la norma es el de subrayar el carácter supletorio del mecanismo, es decir, que la acción de tutela como mecanismo de protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales debe ser entendida como un instrumento integrado al ordenamiento jurídico, de manera que su efectiva aplicación sólo tiene lugar cuando dentro de los diversos medios que aquél ofrece para la realización de los derechos, no exista alguno que resulte idóneo para proteger instantánea y objetivamente el que aparece vulnerado o es objeto de amenaza por virtud de una conducta positiva o negativa de una autoridad pública o de particulares en los casos señalados por la ley, a través de una valoración que siempre se hace en concreto, tomando en consideración las circunstancias del caso y la situación de la persona, eventualmente afectada con la acción u omisión. No puede existir concurrencia de medios judiciales, pues siempre prevalece la acción ordinaria; de ahí que se afirme que la tutela no es un medio adicional o complementario, pues su carácter y esencia es ser único medio de protección que, al afectado en sus derechos fundamentales, brinda el ordenamiento jurídico»<sup>1</sup>.*

Entonces, se concluye que la acción de tutela procede cuando de continuar las circunstancias de hecho en que se encuentra una persona, es inminente e inevitable la destrucción grave de un bien jurídicamente protegido, de manera que urge la protección inmediata e impostergable por parte del Estado ya en forma directa o como mecanismo transitorio<sup>2</sup>.

En ese orden y a efectos de resolver la impugnación, se impone reiterar en primer lugar que, la lesión de un derecho fundamental solo puede ser el resultado de una *acción u omisión* ilegítima o arbitraria atribuible a las entidades

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-106 de 1993, MP. Antonio Barrera Carbonell. Ver también, las sentencias T-480 de 1993, MP: José Gregorio Hernández Galindo; T-01 de 1993, MP: Jaime Sanín Greiffenstein.

<sup>2</sup> C.C. ST- 227 de 2010.

accionadas, luego ha de establecerse que no existe razón constitucional o legal para proferir el acto reprobado.

En el caso concreto, pretende el accionante, que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - Dirección Territorial Antioquia -, inicie los procedimientos necesarios para obtener la restitución de los predios que alega fueron de su propiedad, y de los que fue despojado, para lo cual requiere dejar sin efectos los procesos judiciales ordinarios que cursan ante la jurisdicción correspondiente.

Al respecto, lo primero que tendrá que señalarse es que el Estado a través de la Ley 1148 de 2011, estableció un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de aquellas personas que hayan sufrido un daño a sus derechos fundamentales con ocasión del conflicto armado interno que vive el país, con el fin de hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, justicia y reparación con garantías de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales.

Precisamente dentro de esas medidas de reparación que propendan por la restitución, indemnización y rehabilitación, se estableció un programa integral dentro del cual se incluyó el retorno de las víctimas a su lugar de residencia o la reubicación y la restitución de sus bienes inmuebles de los cuales fue despojado y desplazado.

Rafael

No obstante, a efectos de poder hacer efectiva tal medida se estableció un procedimiento administrativo previo para poder iniciar la acción de restitución, que no es otro que la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas o Abandonas Forzosamente y que debe ser adelantado por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

Así el artículo 76 de la Ley 1148 de 2011 y el artículo 5° del Decreto Reglamentario 4829 del mismo año, señala que se implementará un registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, de manera gradual y progresiva, teniendo en cuenta la densidad histórica del despojo o el abandono, la situación de seguridad y la existencia de condiciones para el retorno.

En ese orden, aquellos que se encuentren en tal situación deberán inscribirse ante la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, para el caso del accionante, Dirección Territorial de Antioquia.

Recibida la solicitud de inscripción del predio, señala el inciso 5° del citado artículo 76, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas iniciará el respectivo procedimiento de registro, siempre y cuando se cumplan las condiciones para el efecto, esto es que el predio se encuentra ubicado en una macro o micro zona focalizada de acuerdo a lo estipulado en los artículos 3° a 6° del

*Rafael*  
13

Decreto 4829 de 2011, con el objeto de atender los principios de gradualidad y progresividad<sup>3</sup>.

La Corte Constitucional en sentencia C-715 de 2012 declaró la exequibilidad de dichos requisitos de macro y micro focalización e inscripción en el registro del predio para poder iniciar la acción de restitución, manifestando que tales condicionamientos constituyen una medida con finalidad constitucional, adecuada, idónea, necesaria y proporcional en

<sup>3</sup> **Artículo 3°.** *Seguridad en el registro y restitución de tierras despojadas y abandonadas forzosamente.* Las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados serán implementadas en condiciones que permitan garantizar su seguridad.

**Artículo 4°.** *Articulación institucional.* Con el fin de coordinar los esfuerzos interinstitucionales para el proceso de restitución de tierras se implementarán dos instancias de coordinación.

El Ministerio de Defensa Nacional implementará la primera de ellas que estará encargada de proveer insumos en materia de seguridad e identificación de riesgos para el proceso de restitución de tierras. En esta instancia participará la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

El Gobierno Nacional regulará una segunda instancia de carácter operativo a nivel local con el fin de adelantar la microfocalización de que trata el artículo 5° del presente decreto, así como lograr la articulación en la planeación, ejecución y seguimiento al proceso gradual y progresivo de restitución y formalización de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, atendiendo los criterios de los que trata la Ley 1448 de 2011.

La información en materia de seguridad e identificación de riesgos, de responsabilidad de la instancia a cargo del Ministerio de Defensa Nacional, constituye un insumo para la definición de las macrozonas de las que trata el artículo 6° del presente decreto en el Consejo de Seguridad Nacional, así como para la instancia de carácter operativo implementada por el Gobierno Nacional.

**Artículo 5°.** *De la focalización para el Registro de Tierras despojadas y abandonadas forzosamente.* Con el propósito de implementar el Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente atendiendo los principios de progresividad y gradualidad, se adelantará un proceso de macro y microfocalización, mediante el cual se definirán las áreas geográficas en las cuales se realizará el estudio de las solicitudes recibidas.

**Artículo 6°.** *De los mecanismos para la definición de áreas.* La microfocalización para la implementación del Registro será definida en el Consejo de Seguridad Nacional, a partir de información suministrada por la instancia de coordinación de responsabilidad del Ministerio de Defensa Nacional, de la que trata el artículo 4° del presente decreto.

Los criterios de microfocalización, por municipios, veredas y corregimientos, para la implementación de forma gradual y progresiva del Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, serán establecidos por las instancia de coordinación operativa que defina el Gobierno Nacional y a la que hace referencia el artículo 4° del presente decreto, teniendo en cuenta los insumos suministrados por la instancia de coordinación implementada por el Ministerio de Defensa Nacional en materia de seguridad e identificación de riesgos para la restitución de tierras.

En aquellos casos en que de acuerdo con las instancias de coordinación no existan las condiciones para adelantar las diligencias o continuar el proceso, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas deberá evaluar la continuidad o suspensión de sus actuaciones

Rafael

sentido estricto, para alcanzar los fines de restitución que se propone la norma.

« (iii) Para la Corte la expresión demandada contenida en el inciso 5 del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011 es constitucional por cuanto consagra como condición la inscripción de un predio en el Registro de Tierras como requisito de procedibilidad para iniciar la acción de restitución, lo cual en criterio de esta Sala, no atenta contra el acceso a la justicia, y supera el test de razonabilidad que ha fijado la Corte en este tipo de casos, siendo una medida con una finalidad constitucional, adecuada, idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto, para alcanzar los fines de restitución que se propone la norma, por las siguientes razones:

(a) El derecho al acceso a la justicia –art.229 CP- y el derecho al debido proceso –art.29- son reconocidos en la Constitución Política, por los tratados internacionales suscritos por Colombia, hace parte del bloque de constitucionalidad, y su naturaleza y alcance normativo han sido ampliamente desarrollados por la jurisprudencia de esta Corporación. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que el acceso a la justicia debe ser efectivo, no meramente nominal, ha planteado la prevalencia del derecho sustancial sobre las formalidades procesales, las cuales tienen como finalidad garantizar la efectividad de los derechos y propender por la optimización de los medios de defensa de los ciudadanos.

De conformidad con estas normas y desarrollos jurisprudenciales relativos al acceso a la justicia y al debido proceso, la Sala considera que el requisito de procedibilidad consagrado por el inciso 5 del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011 no afecta el derecho a la justicia de las víctimas de despojo, usurpación o abandono forzado de tierras originado en el conflicto armado, y no constituye un obstáculo en relación con la efectividad y acceso al derecho a la restitución de tierras, como lo afirman los demandantes, sino que por el contrario, constituye un requisito razonable, proporcionado, necesario y, que más que obstaculizar, lo que hace es propender por la racionalización, efectividad y garantía de los derechos

Rafael



*fundamentales de las víctimas a la reparación y restitución como mecanismos preferente y principal de la misma.*

*(b) En este mismo sentido, considera la Corte que la inscripción en el registro de tierras despojadas, no viola el acceso a la justicia y el debido proceso, por cuanto dicha inscripción que se encuentra a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD), no queda al arbitrio y discrecionalidad de esa Unidad, tal y como alegan los demandantes. Así, la UAEGRTD no puede obrar en ningún momento de manera discrecional ni arbitraria, lo cual es un supuesto de los demandantes, ya que tiene que respetar la Constitución y la ley, así como el procedimiento, los criterios y términos fijados para dicha inscripción. Y en todo caso, a las víctimas les asiste el pleno derecho de realizar el seguimiento y controvertir las actuaciones surtidas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas.*

*De esta manera, la inscripción en el Registro de Tierras no es un acto discrecional, pues si la Unidad decide no inscribir el inmueble, esa es una medida que debe tener un sustento, y, en todo caso, el rechazo de la inscripción es un acto administrativo que puede controvertirse. Además, la decisión de la Unidad no es constitutiva de un derecho, es tan sólo un requisito de carácter procedimental para hacer uso de la vía judicial especial de transición.*

*Así las cosas, ante la negativa de la Unidad Administrativa de incluir en el registro a determinado predio, la víctima cuenta con mecanismos de defensa para controvertir o impugnar dicha decisión y poder acceder al procedimiento establecido por la Ley para la restitución de sus derechos, de manera que este registro como requisito de procedibilidad, no constituye tampoco por ese motivo, un obstáculo de acceso a la justicia de las víctimas, tal y como lo afirman los demandantes...».*

*Raúl G*

En este contexto, únicamente si existe una solicitud de restitución respecto de una zona que éste micro focalizada es que podrá iniciarse el proceso de inscripción en el registro, para lo cual la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas tiene un término de 60 días, que podrán ser prorrogados por 30 días cuando existan o sobrevengan circunstancias que lo justifiquen.

Efectuado éste, el «registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente» se dará inicio a la acción de restitución de tierras ante los respectivos jueces creados para el efecto<sup>4</sup>, la que podrá iniciarse a solicitud del inscrito por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas o directamente por él.

Finalmente, no sobra precisar que según el artículo 86 ejusdem, en el auto que admita la acción de restitución se deberá disponer:

---

<sup>4</sup> **ARTÍCULO 79 LEY 1148 DE 2011 COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS PROCESOS DE RESTITUCIÓN.** 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. Así mismo, conocerán de las consultas de las sentencias dictadas por los Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras.

Los Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras, conocerán y 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 no se reconozcan opositores dentro del proceso.

En los procesos en que se reconozca personería a opositores, los Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras, tramitarán el proceso hasta antes del fallo y lo remitirán para lo de su competencia al Tribunal Superior de Distrito Judicial. Las sentencias proferidas por los Jueces Civiles del Circuito especializados en restitución de tierras que no decreten la restitución a favor del despojado serán objeto de consulta ante el Tribunal Superior de Distrito Judicial Sala Civil, en defensa del ordenamiento jurídico y la defensa de los derechos y garantías de los despojados...

a). *La inscripción de la solicitud en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos indicando el folio de matrícula inmobiliaria y la orden de remisión del oficio de inscripción por el registrador al Magistrado, junto con el certificado sobre la situación jurídica del bien, dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la orden de inscripción.*

b). *La sustracción provisional del comercio del predio o de los predios cuya restitución se solicita, hasta la ejecutoria de la sentencia.*

c). La suspensión de los procesos declarativos de derechos reales sobre el predio cuya restitución se solicita, los procesos sucesorios, de embargo, divisorios, de deslinde y amojonamiento, de servidumbres, posesorios de cualquier naturaleza, de restitución de tenencia, de declaración de pertenencia y de bienes vacantes y mostrencos, que se hubieran iniciado ante la justicia ordinaria en relación con el inmueble o predio cuya restitución se solicita, así como los procesos ejecutivos, judiciales, notariales y administrativos que afecten el predio, con excepción de los procesos de expropiación...». Subrayas fuera de texto.

En ese orden y, volviendo al caso en concreto, ciertamente el accionante puede requerirle a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas que solicite a los jueces ordinarios la suspensión de los procesos judiciales que se están adelantando con ocasión de los bienes inmuebles de los cuales fue despojado forzosamente; sin embargo, para que ello proceda, como quedó consignado, debe existir: i) solicitud de registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente; ii) haber culminado el proceso administrativo de microfocalización de la zona geográfica donde se encuentra ubicado el bien a restituir; iii) que quien se considera víctima se encuentre legalmente inscrito en el citado registro y; iv) haberse iniciado y admitido la respectiva acción de

Rafael

**restitución** ante los jueces especializados de restitución de tierras.

Trámite que hasta el momento se encuentra en el paso dos, pues según el Director de la Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – Dirección Territorial de Antioquia, en la zona geográfico del predio denominado Hacienda la Manada, **ubicado en la vereda San Lauretano municipio de Maceo, departamento de Antioquia**, no se ha iniciado el proceso de micro focalización, conforme lo establecido en el inciso 5° del artículo 76 de la Ley 1148 de 2011 y artículo 5° del Decreto reglamentario 4829 del mismo año, aun cuando se han venido realizando los estudios preliminares y las reuniones con la fuerza pública, encaminadas a la planificación de estrategias de intervención y puesta en marcha del proceso de restitución de tierras en esa zona, los cuales se llevaran a cabo de manera gradual y progresiva.

Circunstancias que en principio podrían llevar a concluir que en efecto, no se ha vulnerado garantía fundamental alguna del accionante, pues al existir un procedimiento previo para solicitar y ordenarse la suspensión de los procesos judiciales ordinarios que cursan ante la jurisdicción correspondiente, éste debe culminarse conforme lo establecido legal y constitucionalmente.

Mucho menos, por vía constitucional ordenarse la suspensión de éstos, pues éste medio excepcionalísimo no está para reemplazar los procedimientos ordinarios, cuando el amparo se concibió precisamente para suplir la ausencia de

*Rafael* 19

éstos y no para resquebrajar los ya existentes, todo lo cual impide considerarlo como medio alternativo o instancia adicional al cual acudir para enderezar actuaciones judiciales supuestamente viciadas.

De allí que, no es posible entrar a señalar si es procedente o no disponer que la Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - Dirección Territorial de Antioquia solicite ante la jurisdicción ordinaria la suspensión de los procesos judiciales que cursan con ocasión de los inmuebles objeto de restitución por parte del demandante, pues entonces el juez constitucional se inmiscuiría indebidamente en un asunto de competencia de los jueces naturales, al interior del cual existen medios de defensa aptos para garantizar la protección de los derechos que hoy reclama.

Así las cosas, mientras la citada actuación administrativa se encuentre en trámite, el afectado tendrá la posibilidad de reclamar al interior de dicho proceso el respeto de las garantías constitucionales, sin que sea admisible acudir para tal fin a la tutela, es más, si lo considera pertinente, admitido en el registro de tierras despojadas o abandonadas forzosamente, puede directamente solicitarle a los jueces especializados de restitución de tierras, la suspensión de los procesos ordinarios que por esta vía requiere así se proceda.

Lo anteriores consideraciones serían suficientes para disponer la confirmación de fallo impugnado, sino observara la Sala que la Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - Dirección Territorial de Antioquia, ha

Rafael

desconocido el debido proceso aplicable a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas y que se constituye en uno de los presupuestos esenciales del Estado Social y Democrático de Derecho, como derecho de carácter fundamental y que como tal prevalece y goza de protección especial, ya que supone una limitante que vincula a todas las autoridades públicas e informa las relaciones que se dan entre el Estado y los asociados, erigiéndose en la principal herramienta para la erradicación de la arbitrariedad en las actuaciones de las autoridades.

Ello, por cuanto si bien la citada autoridad refirió no haber iniciado el estudio de la solicitud de registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente requerida por GUSTAVO ADOLFO ARANGO DUQUE, en la medida que la zona donde se encuentran ubicados los predios de los cuales se dice fue desplazado por la violencia, no han sido microfocalizados, procedimiento administrativo previo para iniciar dicho proceso, de las pruebas allegadas a la presente actuación se puede observar que tal afirmación no es tan cierta, pues según la Resolución Número RA 1002 del 30 de abril de 2015 expedida por la Directora de la Territorial Antioquia de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas PAOLA ANDREA CADAVID ACEVEDO, se resolvió una vez analizadas las situaciones de seguridad, densidad histórica del despojo y la existencia de condiciones para el retorno en las zonas geográficas o territorios específicos, presupuestos que se recuerdan son los previstos en el inciso 5° del artículo 76 de la Ley 1148 de 2011 y los artículos 3° a 6° del Decreto Reglamentario 4829 de 20011 para la micro focalización

Raúl G

de un área geográfica con el objeto de avanzar en el proceso administrativo de restitución de tierras, entre otros aspectos:

«**ARTÍCULO PRIMERO: Microfocalizar las veredas** San Pedro, Alto de Dolores, El Ingenio, San Antonio, Tres Piedra, San Cipriano, **San Laureano o San Lauretano**, San Luis y San Lucas del **municipio de Maceo**, que se encuentra ubicado en el Nordeste del departamento de Antioquia, elaborado por esta Dirección con base en cartografía oficial de Catastro Departamental de Antioquia, el cual forma parte integral de la presente resolución, y que contiene las coordenadas geográficas de los puntos extremos representados en grados, minutos y segundos en el sistema de referencia oficial para Colombia (Magna – Sirgas)...».

En ese orden, al encontrarse microfocalizada la zona donde se encuentran ubicados los bienes del actor, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Dirección Territorial Antioquia, ha pretermitido dar aplicación a lo señalado en el inciso 5° del artículo 76 de la Ley 1148 de 2011, esto es, decidir sobre la inclusión o no en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente del accionante GUSTAVO ADOLFO ARANGO DUQUE, dentro de los términos establecidos para el efecto.

Se recuerda y según lo precisó la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Dirección Territorial Antioquia el proceso de inscripción del accionante en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente no se ha podido iniciar por cuanto la «*la solicitud de restitución de tierras sobre un predio denominado LA MANADA, ubicado en la vereda San Lauretano, municipio de Maceo, departamento de Antioquia.. se encuentra en una zona que no ha sido microfocalizada...*». Negritas y Subrayado de la Sala

Rojas

Advertida la anterior situación, y con el fin de restablecer el derecho al debido proceso del accionante, se procederá a revocar el fallo impugnado, para en su lugar, tutelar el derecho al debido proceso del que es titular GUSTAVO ADOLFO ARANGO DUQUE, en consecuencia, se ordena a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Dirección Territorial Antioquia, que si no lo ha realizado, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de este fallo, proceda a emitir el acto administrativo que resuelva como corresponde en derecho la solicitud del accionante GUSTAVO ADOLFO ARANGO DUQUE respecto de su inscripción en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en Sala de Decisión de Tutelas, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## **RESUELVE**

**1. Revocar** el fallo impugnado, para en su lugar, tutelar el derecho fundamental al debido proceso del que es titular GUSTAVO ADOLFO ARANGO DUQUE, conforme las razones expuestas en la parte motiva.

**2. Ordenar** a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Dirección Territorial Antioquia, que si no lo ha realizado, dentro de los cinco (5) días

*Rojas*



siguientes a la notificación de este fallo, proceda a emitir el acto administrativo que resuelva la solicitud del accionante GUSTAVO ADOLFO ARANGO DUQUE respecto de si procede o no su inscripción en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente.

**3. Notificar** a las partes de acuerdo con lo previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**4. Remitir** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, una vez ejecutoriado el presente proveído.

Cúmplase

**JOSÉ LEONIDAS BUSTOS MARTÍNEZ**

**EUGENIO FERNÁNDEZ CARLIER**

**PATRICIA SALAZAR CUELLAR**

*Raúl*

NUBIA YOLANDA NOVA GARCÍA

Secretaria

*Raúl G*