



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

LUIS ARMANDO TOLOSA VILLABONA

Magistrado ponente

STC13350-2019

Radicación n.º 11001-02-03-000-2019-03086-00

(Aprobado en sesión de primero de octubre de dos mil diecinueve)

Bogotá, D. C., dos (2) de octubre de dos mil diecinueve
(2019)

Decide la Corte la acción de tutela impetrada por Martina Josefa García Cantillo, José del Rosario Cantillo Gutiérrez, Robinson Daza Crespo, Rosa María Vargas Polo, María Teresa Pacheco de la Rosa, Pedro Pacheco Vargas, Sofanor Enrique Valencia Hernández, Elvia Crespo Gutiérrez, Aura Estela, Daniel José García Gutiérrez, Edelmira Polo Pacheco, Berta Isabel Tejada, Doris Tendida

Polo Rico, Manuel Lorenzo Díaz Charris, Elizabeth Crespo Gutiérrez, María del Rosario Valencia Hernández, Patricia María Valencia Hernández, José Encarnación Berbén Córdoba, Lucila García Gutiérrez, Margarita Rosa Moreno de la Cruz, Walter Rafael Gutiérrez Cervantes, Marilsa Esther Samper Polo, Graciliano Crespo Gutiérrez, Arelis Camargo Crespo, Belisario Bocanegra, Marlene Crespo Gutiérrez, Lina Marcela Daza Cantillo, Ernelida Palma Vargas, Nayibis María Pacheco Gutiérrez, Flor Marina Anaya Hernández, Sorda Esther Cantillo Arrieta, Alexy Javier Sánchez Sánchez, Pedro Vargas Manga, Wilson Pacheco de la Hoz, Juan Hernández Montenegro, Alfonso de León Hernández, Carmen Bocanegra Orozco y Edilsa Esther García frente a la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, concretamente la magistrada Martha Patricia Campo Valero, con ocasión del juicio de restitución de tierras radicado bajo el n.º 2014-00010, en el cual los quejosos fungen como reclamantes.

1. ANTECEDENTES

1. Los gestores anhelan el amparo a las prerrogativas al debido proceso, restitución de tierras, vivienda, mínimo vital y “*reparación integral*”, presuntamente conculcadas por la autoridad convocada.

2. De la lectura del libelo introductor y las probanzas allegadas al plenario, se desprenden como hechos base de la presente salvaguarda los descritos a continuación:

La Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia¹, mediante fallo de 16 de diciembre de 2016, entre otros, dispuso en favor de los ahora promotores: i) restituirles, formal y material, los predios ubicados en el corregimiento de Salaminita, que fueron objeto de despojo con ocasión del conflicto armado; ii) postularlos, prioritariamente, en los programas de subsidio de vivienda² ante el Banco Agrario de Colombia, para el otorgamiento de soluciones de vivienda acorde con la Ley 3 de 1991 y los Decretos 1160 de 2010, 900 de 2012, 1071 y 1935 de 2015; iii) *“reconstruir el centro poblado de Salaminita”*, a cargo del municipio de Pivijay (Magdalena) y los Ministerios del Interior, Agricultura y Vivienda, priorizando el acceso a los *“servicios públicos domiciliarios”* y *“en la medida que se produzca el retorno de los desplazados, garantizar la prestación de los servicios de salud y educación con la construcción de un centro de salud y un colegio”*; y iv) poner en funcionamiento proyectos productivos de estabilización socioeconómica y autosostenibilidad, según las capacidades de la población beneficiaria, aplicando un enfoque diferencial.

¹ Como juez de descongestión

² Construcción de viviendas nuevas

En abril de 2017, la citada sede judicial remitió a la corporación aquí enjuiciada, esto es, la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, el aludido decurso.

Estimando incumplidos los memorados mandatos, en especial, lo concerniente al acceso a la vivienda, la Comisión Colombiana de Juristas, en representación de los mencionados petentes, requirió la “*modulación*” de la sentencia reseñada en cuanto a las entidades a las cuales se dirigieron las antedichas órdenes y pidió, mediante escritos de 12 de diciembre de 2017, 20 de marzo y 17 y 27 de abril de 2018, la realización de la respectiva audiencia de seguimiento.

Por auto de 17 de julio siguiente, el despacho ahora cognoscente, “*moduló*” el numeral Décimo Tercero de la providencia definitiva, así:

“(…) Ordenar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas que dentro del término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia, postule de manera prioritaria a los beneficiarios de la restitución en los programas de subsidio de vivienda (construcción de viviendas nuevas) ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para que se otorgue la solución de vivienda (...).”

En respuesta a la comentada imposición judicial, el Ministerio de Vivienda adujo la imposibilidad legal de acatar tal pronunciamiento, pues 27 de los 38 solicitantes, con

anterioridad, fueron beneficiarios de subsidios familiares de vivienda y, dicho aporte, puede otorgarse por una única vez³.

Promovido el *“incidente de sanción y excepción de inconstitucionalidad con respecto a la orden de vivienda”*, la colegiatura confutada, en providencia de 28 de enero de 2019, arguyendo que *“el subsidio familiar de vivienda es un aporte estatal en dinero o en especie que se entrega por una sola vez a las personas que resulten beneficiarias del mismo”*, dispuso que la Unidad de Restitución de Tierras y la Comisión Colombiana de Juristas efectuaran una caracterización de la situación habitacional de los postulantes.

Esa labor se comunicó al despacho instructor, el 18 de marzo siguiente, oportunidad en la cual, la antedicha comisión pidió al tribunal encartado que se forzara al Ministerio de Vivienda a ejecutar el aludido fallo, sin restricción alguna.

El 17 de julio pasado, la magistratura fustigada denegó el memorado pedimento, insistiendo, que quienes ya adquirieron un subsidio de vivienda, no podían obtener, nuevamente, ese aporte.

Los tutelantes critican a la corporación enjuiciada porque, en su criterio: i) se confundió la asistencia social del

³ Oficios n.º 2018ER00245856-2018ER0026063 y 2018ER0096429

Estado con el deber de éste de reparar a las “*víctimas*” de desplazamiento forzado, en el marco del conflicto armado; y ii) con la tesis atacada, se afecta las expectativas de retorno de las “*víctimas*”, en especial, aquéllas que no cuentan con condiciones económicas que les permitan suplir sus necesidades básicas, por ende, tampoco podrán reconstruir casas en los terrenos que les fueron devueltos.

3. En concreto, reclaman la revocatoria del auto de 17 de julio de 2019, para que, en su lugar, se conmine a la sede jurisdiccional demandada a desplegar todos los actos tendientes a la consumación efectiva de la sentencia de 16 de diciembre de 2016, específicamente, la “*postulación, asignación y ejecución de las soluciones de vivienda a favor de la Comunidad de Salaminita*”.

1.1. Respuesta del accionado

La colegiatura encartada se ratificó en los racionios báculo de la postura atacada.

2. CONSIDERACIONES

1. Frente a María Teresa Pacheco de la Rosa, Pedro Pacheco Vargas, Sofanor Enrique Valencia Hernández, Manuel Lorenzo Díaz Charris, Elizabeth Crespo Gutiérrez, María del Rosario Valencia Hernández, Walter Rafael Gutiérrez Cervantes y Wilson Pacheco de la Hoz el ruego se

despachará desfavorablemente por falta de legitimación en la causa por activa.

Ello, por cuanto en el proveído censurado por esta senda, itérese, auto de 17 de julio de 2019, el despacho cuestionado requirió al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Unidad Administrativa Especial en Gestión de Restitución de Tierras, dar cumplimiento *“inmediato”* a la sentencia emitida el 16 de diciembre de 2016, puntualmente, en lo relativo a la postulación y otorgamiento del subsidio de vivienda; en consecuencia, la decisión rebatida, dejó a salvo el comentado beneficio reconocido en su favor, por tanto, sus prerrogativas no se hallan amenazadas y menos vulneradas.

Reiteradamente esta Sala ha destacado que en los impulsores del resguardo debe existir un interés que habilite su intervención, lo cual no ocurre en este caso.

Es menester indicar que el mandato 10 del Decreto 2591 de 1991, si bien instituye: *“[l]a acción de tutela podrá ser ejercida [indistintamente por] cualquiera”*, ese canon supedita su legitimación al individuo directamente *“vulnerad[o] o amenazad[o] en uno de sus derechos fundamentales”*. Esta disposición es desarrollo del precepto 86 de la Constitución Política, del que se colige

que a dicho auxilio solo está facultado para concurrir quien vea “*vulneradas o amenazadas*” sus garantías *supralegales*.

En un caso de similares contornos, memoró esta Corporación:

“(...) [C]iertamente, aunque el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, establece que “cualquier persona” puede acudir a la referida acción, no debe desconocerse, que a renglón seguido condiciona su legitimación a que ella sea la “vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales”, no el de terceros, como así también se menciona en el [precepto] 86 de la Constitución Política, al decir que a tal mecanismo sólo puede acudir quien le hayan sido “vulnerados o amenazados” aquellos (...).”

“(...) [E]n punto del tema, la jurisprudencia, en reiteradas decisiones ha sostenido que la precitada norma “dispuso cuatro vías procesales para que el titular de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados o amenazados interponga acción de tutela:

“(...) (i) Por sí mismo, pues no se requiere abogado; (ii) A través de representante legal en el caso de menores de edad, incapaces absolutos, interdictos y personas jurídicas; (iii) Por intermedio de un abogado titulado con poder expreso, si así se desea; y (iv) Mediante agente oficioso, es decir, por un tercero indeterminado sin necesidad de poder, “cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa”. Agrega que en este caso se debe manifestar tal situación en la solicitud de tutela, esto es, se debe poner de presente que se actúa en calidad de agente oficioso y cuáles son las circunstancias que hacen que el titular de los derechos esté imposibilitado para interponer la acción (...).”⁴.

⁴CSJ STC 13 dic. 2011, Rad. 13001 22 13 000 2011 00284 02.

2. En lo que atañe a Alfonso de León Hernández y Elvia Crespo Gutiérrez, el amparo no tiene vocación de éxito, pues respecto de ellos la autoridad tutelada aún no se ha pronunciado sobre la procedencia o no del reconocimiento del subsidio de vivienda perseguido, porque en el auto objetado se ordenó rendir un informe de caracterización, previo a adoptar cualquier postura en su caso particular.

En estas condiciones, la salvaguarda desemboca en la hipótesis de improcedencia contemplada en el inciso 3º del artículo 86 de la Carta Política en armonía con el canon 6º del Decreto 2591 de 1991, por cuanto los interesados procuran un pronunciamiento de esta especial jurisdicción, frente a particularidades que deben ser conocidas y solucionadas por el funcionario competente; las que no hallan asidero en esta senda residual y extraordinaria.

Esta acción impone el agotamiento previo de todos los instrumentos de defensa a disposición de los afectados, dado su carácter eminentemente supletivo, de otra manera se convertiría en un medio para obviar las herramientas previstas en los ordenamientos ordinarios y ante los jueces naturales, cuestión que terminaría cercenando los principios nodales que edifican esta vía constitucional.

En torno a lo considerado esta Colegiatura ha señalado:

“(...) conforme a lo preceptuado en el numeral 1º, del artículo 6º, del Decreto 2591 de 1991, se torna nugatorio el

amparo constitucional demandado, ya que si la normatividad ha dado los instrumentos jurídicos para la protección de [los] derechos, (...) ha de recurrirse a ellos y no a la tutela, la que no ha sido consagrada para provocar la iniciación de procesos alternativos o sustitutos de los ordinarios o especiales, ni para modificar las reglas que fijan los diversos ámbitos de competencia de los jueces ni para crear instancias adicionales a las existentes, sino que tiene el propósito claro, definido, estricto y específico, que el propio artículo 86 de la Constitución Política indica, que no es otro diferente de brindar a la persona la protección inmediata y subsidiaria para asegurarle el respeto efectivo de los derechos fundamentales que la Carta reconoce (...)"⁵.

3. En relación a los restantes quejosos constitucionales, esto es, Martina Josefa García Cantillo, José del Rosario Cantillo Gutiérrez, Robinson Daza Crespo, Rosa María Vargas Polo, Aura Estela, Daniel José García Gutiérrez, Edelmira Polo Pacheco, Berta Isabel Tejada, Doris Tendida Polo Rico, Patricia María Valencia Hernández, José Encarnación Berbén Córdoba, Lucila García Gutiérrez, Margarita Rosa Moreno de la Cruz, Marilsa Esther Samper Polo, Graciliano Crespo Gutiérrez, Arelis Camargo Crespo, Belisario Bocanegra, Marlene Crespo Gutiérrez, Lina Marcela Daza Cantillo, Ernelda Palma Vargas, Nayibis María Pacheco Gutiérrez, Flor Marina Anaya Hernández, Sorda Esther Cantillo Arrieta, Alexy Javier Sánchez Sánchez, Pedro Vargas Manga, Juan Hernández Montenegro, Carmen Bocanegra Orozco y Edilsa Esther García, liminarmente debe recordarse, que la Ley 1448 de 2011 consagra una serie de medidas de atención, asistencia y reparación integral a las

⁵ CSJ. STC de 13 de marzo de 2013, exp. 52001-22-13-000-2013-00011-01.

víctimas del conflicto armado interno; dentro de las cuales se estableció un procedimiento ágil y expedito para la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados y, en forma subsidiaria reconocimiento de la compensación correspondiente, ante la imposibilidad del restablecimiento.

Ahora, una vez dictado el fallo favorable a los reclamantes de tierras, la señalada normativa en el artículo 91 dispuso:

“(...) PARÁGRAFO 1o. Una vez ejecutoriada la sentencia, su cumplimiento se hará de inmediato. En todo caso, 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, aplicándose, en lo procedente, el artículo 335 del Código de Procedimiento Civil [hoy 306 del Código General del Proceso]. Dicha competencia se mantendrá hasta tanto estén completamente eliminadas las causas de la amenaza sobre los derechos del reivindicado en el proceso (...)”.

“(...) PARÁGRAFO 2o. El Juez o Magistrado dictará el fallo dentro de los cuatro meses siguientes a la solicitud. El incumplimiento de los términos aplicables en el proceso constituirá falta gravísima (...)”.

“(...) PARÁGRAFO 3o. Incurrirá en falta gravísima el funcionario que omita o retarde injustificadamente el cumplimiento de las órdenes contenidas en el fallo o no brinde al Juez o al Magistrado el apoyo requerido por este para la ejecución de la sentencia (...)”
(Subrayas propias).

En consonancia, el canon 102 *ídem*, determinó, expresamente, que el funcionario cognoscente mantendría la

competencia del juicio hasta la materialización de las órdenes.

Sobre el punto regló:

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

En lo particular, en pretérita oportunidad, la Sala conceptuó:

“(...) La Ley 1448 de 10 de junio de 2011 “[p]or la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, en su precepto 91 del contenido del fallo, y más precisamente en su Parágrafo 1º, estableció que “[u]na vez ejecutoriada la sentencia, su cumplimiento se hará de inmediato. En todo caso, 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, aplicándose, en lo procedente, el artículo 335 del Código de Procedimiento Civil. Dicha competencia se mantendrá hasta tanto estén completamente eliminadas las causas de la amenaza sobre los derechos del reivindicado en el proceso” (...).”

“(...) A su vez, el precepto 102 del mismo compendio legal, que trata acerca del «mantenimiento de competencia después del fallo», establece que “[d]espués de dictar sentencia, el Juez o Magistrado mantendrá su competencia sobre el proceso para dictar todas aquellas medidas que, según fuere el caso, garanticen el uso, goce y disposición de los bienes por parte de los despojados a quienes les hayan sido restituidos o

formalizados predios, y la seguridad para sus vidas, su integridad personal, y la de sus familias” (...).

“(...) Así las cosas, y en aras de cumplir con el propósito ut supra demarcado, el juzgador de conocimiento habrá de determinar las directrices que “sean necesarias para 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”, para lo cual, verbigracia, entre otras cosas puede disponer “que la fuerza pública acompañe y colabore en la diligencia de entrega material de los bienes a restituir” (...).”⁶.

Emerge de lo anterior, que la aludida Ley 1448 de 2011, diseñó los mecanismos a través de los cuales se garantizaría el cabal cumplimiento de las sentencias proferidas en los trámites de restitución de tierras, con el loable propósito de asegurar una verdadera reparación en favor de las víctimas del conflicto armado, que debieron desprenderse de los predios para salvaguardar su integridad personal y la de sus familias.

No obstante, no puede olvidarse que la restitución y formalización de tierras como herramienta de restauración, está disciplinada por un conjunto de principios y normas que orientan la labor del juzgador, a fin de proteger las garantías constitucionales de las partes y lograr la materialización del derecho sustancial; los cuales no pueden ser desatendidos ni siquiera bajo el pretexto de brindar protección al presunto despojado; pues de lo contrario, el mecanismo que el legislador contempló para el restablecimiento de la justicia y

⁶ CSJ, STC de 12 jul. 2017, rad. 2017-01700

la consecución de la paz, podría generar nuevas iniquidades y trasladar el conflicto a otros actores.

Tales herramientas deben ser utilizadas por el sentenciador de manera que se garantice siempre un “*proceso justo y eficaz*” no sólo para el reclamante, sino para los demás intervinientes, como lo dispone el artículo 7º de esa reglamentación, de conformidad con el canon 29 de la Constitución Política.

4. Revisado el reparo propuesto y los soportes adosados, fulgura la prosperidad del amparo suplicado, pues la autoridad convocada, para desestimar la solicitud de la Corporación Colombiana de Juristas, respecto al reconocimiento del subsidio de vivienda en favor de Martina Josefa García Cantillo, José del Rosario Cantillo Gutiérrez, Robinson Daza Crespo, Rosa María Vargas Polo, Aura Estela, Daniel José García Gutiérrez, Edelmira Polo Pacheco, Berta Isabel Tejada, Doris Tendida Polo Rico, Patricia María Valencia Hernández, José Encarnación Berbén Córdoba, Lucila García Gutiérrez, Margarita Rosa Moreno de la Cruz, Marilsa Esther Samper Polo, Graciliano Crespo Gutiérrez, Arelis Camargo Crespo, Belisario Bocanegra, Marlene Crespo Gutiérrez, Lina Marcela Daza Cantillo, Ernelda Palma Vargas, Nayibis María Pacheco Gutiérrez, Flor Marina Anaya Hernández, Sorda Esther Cantillo Arrieta, Alexy Javier Sánchez Sánchez, Pedro Vargas Manga, Juan Hernández Montenegro, Carmen Bocanegra Orozco y Edilsa Esther

García, se limitó a señalar que la Ley 3 de 1991 definió el subsidio de vivienda familiar como un:

“(...) [A]porte estatal en dinero o en especie, que podrá ser otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitar el acceso a una solución de vivienda de interés social o interés prioritario de las señaladas en el artículo 5º de la presente ley, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece la ley (...)”.

Luego, la sala fustigada acopió los datos vertidos en el informe que sobre la situación habitacional de los beneficiarios, rindieron la Comisión Colombiana de Juristas y la Unidad Administrativa Especial en Gestión de Restitución de Tierras, el 18 de marzo de 2019, así:

Solicitante	Jornada de Caracterización	Sistema de Información del Subsidio de Vivienda
Martina Josefa Garda (Lote 1)	Manifestó que le fue otorgado subsidio de vivienda.	Subsidio por resolución 0988/2013
José Cantillo Gutiérrez (Lote 2)	Manifestó que le fue otorgado subsidio de vivienda.	Adquisición de vivienda subsidio en especie \$40.951.155, fecha de la resolución 36/03/14, Veto subsidio 30/09/15.
Robinson Daza Crespo (Lote 4)	Manifestó que recibió subsidio común y proinvidlso por parte del Incora que les otorgó a familias desplazadas en el año 2000.	Asignado a bolsa de desplazados

Aura Estela García y Daniel José Garda (Lote 14)	Manifestó haber recibido un subsidio de vivienda por el valor de \$14,900,000, construyó la Villa Valeria	Subsidio de vivienda otorgado por el valor de \$14,907,000 Fecha de la Resolución 17/12/09. Veto del subsidio 30/01/12
Bertha Isabel García Tejada (Lote 16)	Manifestó que a causa del desplazamiento la Alcaldía de Fundación le otorgó subsidio de vivienda	Subsidio de vivienda \$16,068,000, fecha de la resolución 22/11/11
Doris Temilda Polo Rico (Lote 17)	Manifestó que le fue otorgado subsidio de vivienda el 13/11/16	Adquisición de vivienda nueva \$16,068,000, fecha de la Resolución 22/11/11, fecha de veto 31/12/16
Belisario Bocanegra (Lote 31)	Manifestó que recibió subsidio de vivienda por el valor de \$16,000,00 en el año 2007	Adquisición de vivienda por el valor de \$16,068,000 fecha de la resolución 05/10/11 fecha veto. 30/11/2018
Marlene Crespo Gutiérrez (Lote 32)	Manifestó que recibió subsidio y que no recuerda la fecha	En la respuesta se dice que el Banco Agrario le otorgó subsidio de vivienda.
Nayibis María Pacheco Gutiérrez (Lote 36)	Manifestó que le fue otorgada en programa de casa gratuita.	Adquisición de vivienda por el valor de \$40.822.875 fecha de la resolución 16/04/13 fecha veto 30/09/15.
Patricia María Valencia Hernández (Lote 23)	No asistió a la entrevista.	Subsidio por el valor de \$16,068,000 el 22/11/11

Flor Marina Anaya Hernández (Lote 39)	Si recibió subsidio de vivienda en el año 2009.	Subsidio asignado \$10.842.500 Resolución del año 2010.
Sonia Esther Cantillo Arrieta (Lote 40)	Manifestó que le fue entregada una vivienda gratuita.	Subsidio en especie \$43.120.000 F. Resolución 25/03/14.

José Encarnación Berbén (Lote 24)	Manifestó que recibió una casa en el año 2014	Adquisición de vivienda por \$16.068.000 fecha de la resolución 05/10/11.
Lucila García Gutiérrez (Lote 25)	Manifestó que le fue entregada una vivienda gratuita	Fecha "36/03/2014"
Marilsa Esther Samper Polo (Lote 28)	Manifestó que le asignaron un subsidio en su condición de mujer desplazada	En la consulta aparece un subsidio por \$16.068.000, resolución de fecha 22/11/2011
Graciliano Crespo Gutiérrez (Lote 29)	Manifestó que le fue otorgado un subsidio de vivienda	Subsidio asignado \$16.068.000 fecha de resolución 27/12/2014
Arelis Camargo Crespo (Lote 30)	Manifestó que recibió una casa en Fundación en el año 2014	Sin información

Apuntalada en la información trasuntada, la corporación enjuiciada razonó:

"(...) De lo anterior se observa que la mayoría de los núcleos familiares de los beneficiarios de la sentencia de restitución, cuentan con un subsidio de vivienda otorgado, el cual de conformidad con la Ley 3ª de 1991 es un aporte estatal en dinero o en especie que se entrega por una sola vez a los que resulten beneficiarios del mismo, y teniendo en cuenta que se encuentra acreditado en el expediente (...) que recibieron los subsidios con

posterioridad a la fecha de desplazamiento, esto es, del suceso ocurrido el siete (7) de junio de 1999, que marcó la desaparición del Centro Poblado, impide a esta funcionaria acceder a lo solicitado por la Comisión Colombiana de Juristas, toda vez que la norma en cita contempla su designación por una sola vez (...)”.

Como se observa, nada reflexionó la funcionaria fustigada en torno a los principios consagrados en la Ley 1448 de 2011 *“Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno”*, tales como:

“(...) Artículo 20. Principio de Prohibición de Doble Reparación y de Compensación. La indemnización recibida por vía administrativa se descontará a la reparación que se defina por vía judicial. Nadie podrá recibir doble reparación por el mismo concepto (...)”.

“(...) Artículo 21. Principio Complementariedad. Todas las medidas de atención, asistencia y reparación deben establecerse de forma armónica y propender por la protección de los derechos de las víctimas (...)”.

“(...) Tanto las reparaciones individuales, ya sean administrativas o judiciales, como las reparaciones colectivas o a los colectivos, deben ser complementarias para alcanzar la integralidad (...)”.

En especial, el colegiado censurado no justificó el porqué, en su criterio, los aportes del Estado brindados a los enlistados reclamantes resultaba excluyente de la reparación decretada por el Tribunal de Antioquia en el fallo de 16 de diciembre de 2016, pues ni siquiera, se aludió a la cláusula 25 de la citada Ley 1448 de 2011, que dispone:

“(...) Derecho a la Reparación Integral. Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones de que trata el artículo 3o de la presente Ley (...)”.

“(...) La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante (...)”.

“(...) Parágrafo 1o. Las medidas de asistencia adicionales consagradas en la presente ley propenden por la reparación integral de las víctimas y se consideran complementarias a las medidas de reparación al aumentar su impacto en la población beneficiaria. Por lo tanto, se reconoce el efecto reparador de las medidas de asistencia establecidas en la presente ley, en la medida en que consagren acciones adicionales a las desarrolladas en el marco de la política social del Gobierno Nacional para la población vulnerable, incluyan criterios de priorización, así como características y elementos particulares que responden a las necesidades específicas de las víctimas (...)”.

“(...) No obstante este efecto reparador de las medidas de asistencia, estas no sustituyen o reemplazan a las medidas de reparación. Por lo tanto, el costo o las erogaciones en las que incurra el Estado en la prestación de los servicios de asistencia, en ningún caso serán descontados de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas (...)”.

“(...) Parágrafo 2o. La ayuda humanitaria definida en los términos de la presente ley no constituye reparación y en consecuencia tampoco será descontada de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas (...)”.

Súmese, la sede judicial tutelada ninguna reflexión efectuó sobre la naturaleza jurídica del “subsidio de vivienda”

para que, a partir de tal intelección, determinara si ese rubro tenía o no el carácter de asistencia social y, en consecuencia, era dable descontarlo de la compensación dispuesta por el fallador en favor de los enlistados petentes.

Aunado a lo discurrido, el juzgador querellado omitió explicar las razones por las cuales, en su opinión, si el aporte económico brindado a algunos de los postulantes no se dio con ocasión del referido desplazamiento forzado, en todo caso hacían parte de la indemnización deprecada.

En ese contexto, la motivación del auto de 17 de julio de 2019, es insuficiente, pues pretermitió exteriorizar los raciocinios frente a los aspectos señalados con antelación, los cuales resultaban esenciales para la resolución del conflicto sometido a su consideración.

Sobre el particular, esta Corporación ha indicado:

“(...) [S]ufre mengua el derecho fundamental al debido proceso por obra de [providencias] en las que, a pesar de la existencia objetiva de argumentos y razones, la motivación resulta ser notoriamente insuficiente, contradictoria o impertinente frente a los requerimientos constitucionales. Así, en la sentencia de 22 de mayo de 2003, expediente No. 2003-0526, se increpó al Tribunal por no ‘fundar sus decisiones en razones y argumentaciones jurídicas que con rotundidad y precisión (...)’ [resolvieran el caso bajo su conocimiento], “(...) lo propio ocurrió en el fallo de 31 de enero de 2005, expediente 2004-00604, en que se recriminó al ad quem por no expresar las ‘razones puntuales’ equivalentes a una falta de motivación; defecto que en el fallo de 7 de marzo de

2005 expediente 2004-00137, se describe como desatención de 'la exigencia de motivar con precisión la providencia' (...)"⁷.

Varios principios y derechos en los regímenes democráticos imponen la obligatoriedad de motivar la sentencia judicial: el de publicidad porque asegura la contradicción del fallo y muestra la transparencia con que actúan los jueces, pues si hay silencio en las causas de la decisión no habrá motivos para impugnar; el de racionalidad para disuadir el autoritarismo y la arbitrariedad; el de legalidad porque el fallo debe estar afincado en las normas aplicables al caso y en las pruebas válidamente recaudadas; los de seguridad jurídica y confianza legítima y debido proceso, entre otros, para materializar el principio de igualdad y aquilatar el Estado Constitucional.

El deber de motivar toda providencia que no tenga por única finalidad impulsar el trámite, reclama, como presupuesto *sine qua non*, que la jurisdicción haga públicas las razones que ha tenido en cuenta al adoptar la respectiva resolución, de tal manera que tras conocerlas se tenga noticia de su contenido para que no aparezca arbitraria, caprichosa, antojadiza, sino producto del análisis objetivo, amén de reflexivo de los diferentes elementos de juicio incorporados al plenario y dentro del marco trazado por el objeto y la causa del proceso.

Frente a la temática planteada, memoró esta Sala:

⁷ CSJ. STC 28 de marzo de 2008, exp. 2008-00384-00; véanse igualmente el fallo de *de* 16 de febrero de 2011, exp. 2010-00445-01, entre otros.

“(...) [Es] menester dejar sentado que la motivación de las [providencias] constituye imperativo que surge del debido proceso, cuya finalidad consiste en brindar el derecho a las partes e intervinientes de asentir o disentir de la actividad intelectual desplegada por el juez natural frente al caso objeto de controversia, razón por la cual ésta debe ser, para el caso concreto, suficiente, es decir “la función del juez tiene un rol fundamental, pues no se entiende cumplida con el proferimiento de una decisión que resuelva formalmente, el asunto sometido a su consideración (...).”

“(...) La obligatoriedad e intangibilidad de las decisiones judiciales proviene de la autoridad que les confiere la Constitución para resolver los casos concretos, con base en la aplicación de los preceptos, principios y valores plasmados en la propia Carta y en las leyes, y de ninguna manera emanan de la simple voluntad o de la imposición que pretenda hacer el juez de una determinada conducta o abstención, forzosa para el sujeto pasivo del fallo (...)”⁸.

5. Lo discurrido impone conceder el auxilio deprecado, por la patente vulneración del debido proceso de los tutelantes Martina Josefa García Cantillo, José del Rosario Cantillo Gutiérrez, Robinson Daza Crespo, Rosa María Vargas Polo, Aura Estela, Daniel José García Gutiérrez, Edelmira Polo Pacheco, Berta Isabel Tejada, Doris Tendida Polo Rico, Patricia María Valencia Hernández, José Encarnación Berbén Córdoba, Lucila García Gutiérrez, Margarita Rosa Moreno de la Cruz, Marilsa Esther Samper Polo, Graciliano Crespo Gutiérrez, Arelis Camargo Crespo, Belisario Bocanegra, Marlene Crespo Gutiérrez, Lina Marcela Daza Cantillo, Ernelda Palma Vargas, Nayibis María Pacheco Gutiérrez, Flor Marina Anaya Hernández, Sorda Esther Cantillo Arrieta, Alexy Javier Sánchez Sánchez, Pedro Vargas Manga, Juan Hernández Montenegro, Carmen Bocanegra

⁸ CSJ. Civil. 22 de mayo de 2003, Rad. 00526-01, invocada el 10 de agosto de 2011, Rad. 00168-02.

Orozco y Edilsa Esther García; por tanto, se ordenará a la sala accionada que invalide el anunciado proveído de 17 de julio de 2019, para que, en su lugar, resuelva, nuevamente, la petición de la Corporación Colombiana de Juristas refiriéndose a cada uno de los temas señalados en el numeral anterior.

6. Si bien esta Corte ha considerado que en la labor de administrar justicia, los juzgadores gozan de libertad para la exégesis del ordenamiento jurídico y la valoración de los elementos demostrativos, motivo por el cual el fallador de tutela no puede inmiscuirse en sus pronunciamientos; en los eventos donde la autoridad profiere una decisión ostensiblemente contradictoria o desajustada del plexo normativo, de la jurisprudencia o de los hechos debidamente comprobados, como acontece en el presente asunto, es necesaria la intervención de esta particular jurisdicción.

7. En consecuencia, la Corte hará el control constitucional inherente a la acción de resguardo, así como también el de convencionalidad, dimanante del bloque de constitucionalidad, según lo previsto en la Convención Americana de Derechos Humanos⁹, que exige a los países suscriptores procurar armonizar el ordenamiento interno al mismo, para evitar cualquier disonancia entre uno y otro.

Así se consignó en sus preceptos primero y segundo:

⁹ Pacto de San José de Costa Rica, firmado el 22 de noviembre de 1969 y aprobado en Colombia por la Ley 16 de 1972.

“(…) Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos: 1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

“2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano”.

“Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno. Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades (...)”.

De esta manera, las reglas de aquella normatividad deben observarse en asuntos como éste, *so pena* de incumplir deberes internacionales. Por tanto, es menester tener en consideración las prerrogativas a las “*garantías judiciales*” y a la “*protección judicial*”, según las cuales, una persona podrá acudir ante las autoridades jurisdiccionales competentes para obtener la pronta y eficaz resolución de sus litigios.

En el presente caso, como se dijo, la accionada omitió pronunciarse frente los argumentos centrales del recurso sometido a su conocimiento. En esa forma, contravino el canon 25 de ese tratado:

“(...) Art. 25. Protección Judicial. 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”.

“2. Los Estados Partes se comprometen: “a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; “b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y “c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso (...)”.

El instrumento citado resulta aplicable por virtud del canon 9 de la Constitución Nacional, cuando dice:

“(...) Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia (...)”.

La regla 93 ejúsdem, señala:

“(...) Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno”.

“Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia (...)”.

El mandato 27 de la Convención de Viena, sobre el derecho de los tratados de 1969¹⁰, debidamente ratificada

¹⁰ Suscrita en Viena el 23 de mayo de 1969.

por Colombia, según el cual: “(...) *Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado (...)*”¹¹, impone su observancia en forma irrestricta, cuando un Estado parte lo ha suscrito o se ha adherido al mismo.

7.1. Aunque podría argumentarse la viabilidad del control de convencionalidad sólo en decursos donde se halla el quebranto de garantías sustanciales o cuando la normatividad interna es contraria a la internacional sobre derechos humanos, se estima trascendente efectuar dicho seguimiento en todos los asuntos donde se debata la conculcación de prerrogativas *iusfundamentales*, así su protección resulte procedente o no.

Lo aducido porque la enunciada herramienta le permite a los Estados materializar el deber de garantizar los derechos humanos en el ámbito doméstico, a través de la verificación de la conformidad de las normas y prácticas nacionales, con la Convención Americana de Derechos Humanos y su jurisprudencia, ejercicio que según la Corte Interamericana se surte no sólo a petición de parte sino *ex officio*¹².

No sobra advertir que el régimen convencional en el derecho local de los países que la han suscrito y aprobado, no constituye un sistema opcional o de libre aplicación en los

¹¹ Aprobada por Colombia mediante la Ley 32 de 1985.

¹² Corte IDH. Caso Gudiél Álvarez y otros (“Diario Militar”) contra Guatemala. Sentencia de noviembre 20 de 2012. Serie C No. 253, párrafo 330

ordenamientos patrios; sino que en estos casos cobra vigencia plena y obligatoriedad con carácter impositivo para todos los servidores estatales, debiendo realizar no solamente un control legal y constitucional, sino también el convencional; con mayor razón cuando forma parte del bloque de constitucionalidad sin quedar al arbitrio de las autoridades su gobierno.

7.2. El aludido control en estos asuntos procura, además, contribuir judicial y pedagógicamente tal cual se le ha ordenado a los Estados denunciados –incluido Colombia¹³, a impartir una formación permanente de Derechos Humanos y DIH en todos los niveles jerárquicos de las Fuerzas Armadas, jueces y fiscales¹⁴; así como realizar cursos de capacitación a funcionarios de la rama ejecutiva y judicial y campañas informativas públicas en materia de protección de derechos y garantías¹⁵.

Insistir en la aplicación del citado control y esbozar el contenido de la Convención Interamericana de Derechos Humanos en providencias como la presente, le permite no

¹³ Corte IDH, Caso Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia, Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248, párrs. 259 a 290, criterio reiterado Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2012. Serie C No. 259, párrs. 295 a 323.

¹⁴ Corte IDH, Caso de la Masacre de Las Dos Erres Vs. Guatemala, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C No. 211, párrs. 229 a 274.

¹⁵ Corte IDH, Caso Furlan y familiares Vs. Argentina, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C No. 246, párrs. 278 a 308.

sólo a las autoridades conocer e interiorizar las obligaciones contraídas internacionalmente, en relación con el respeto a los derechos humanos, sino a la ciudadanía informarse en torno al máximo grado de salvaguarda de sus prerrogativas.

Además, pretende contribuir en la formación de una comunidad global, incluyente, respetuosa de los instrumentos internacionales y de la protección de las garantías fundamentales en el marco del sistema americano de derechos humanos.

8. Por las razones mencionadas, se impone acceder al auxilio invocado.

3. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR el resguardo deprecado por María Teresa Pacheco de la Rosa, Pedro Pacheco Vargas, Sofanor Enrique Valencia Hernández, Manuel Lorenzo Díaz Charris, Elizabeth Crespo Gutiérrez, María del Rosario Valencia Hernández, Walter Rafael Gutiérrez Cervantes, Wilson Pacheco de la Hoz, Alfonso de León Hernández y Elvia Crespo

Gutiérrez, por las razones aludidas en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO: CONCEDER el amparo promovido por Martina Josefa García Cantillo, José del Rosario Cantillo Gutiérrez, Robinson Daza Crespo, Rosa María Vargas Polo, Aura Estela, Daniel José García Gutiérrez, Edelmira Polo Pacheco, Berta Isabel Tejada, Doris Tendida Polo Rico, Patricia María Valencia Hernández, José Encarnación Berbén Córdoba, Lucila García Gutiérrez, Margarita Rosa Moreno de la Cruz, Marilsa Esther Samper Polo, Graciliano Crespo Gutiérrez, Arelis Camargo Crespo, Belisario Bocanegra, Marlene Crespo Gutiérrez, Lina Marcela Daza Cantillo, Ernelda Palma Vargas, Nayibis María Pacheco Gutiérrez, Flor Marina Anaya Hernández, Sorda Esther Cantillo Arrieta, Alexy Javier Sánchez Sánchez, Pedro Vargas Manga, Juan Hernández Montenegro, Carmen Bocanegra Orozco y Edilsa Esther García frente a la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, concretamente la magistrada Martha Patricia Campo Valero, con ocasión del juicio de restitución de tierras radicado bajo el n.º 2014-00010, en el cual los quejosos fungen como reclamantes.

TERCERO: Por consiguiente, se ordena a la magistrada Martha Patricia Campo Valero, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contado a partir del momento en que sea enterada de la presente decisión, deje sin efecto

el numeral primero del auto reprochado por esta vía y todos los otros pronunciamientos derivados del mismo, y en su lugar, provea de nuevo sobre la solicitud de requerir al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para que se allane al cumplimiento del mandato Décimo Tercero del fallo de 16 de diciembre de 2016, proferido en el decurso auscultado.

CUARTO: Notifíquese lo así resuelto, mediante comunicación telegráfica todos los interesados. Por secretaría remítase copia de esta sentencia al despacho tutelado.

QUINTO: Si esta providencia no fuere impugnada envíese oportunamente el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OCTAVIO AUGUSTO TEJEIRO DUQUE

Presidente de Sala

En comisión de servicios

ÁLVARO FERNANDO GARCÍA RESTREPO

Ausencia justificada

AROLDO WILSON QUIROZ MONSALVO

LUIS ALONSO RICO PUERTA

Aclaración de voto

ARIEL SALAZAR RAMÍREZ

Aclaración de voto

LUIS ARMANDO TOLOSA VILLABONA

Radicación n.º 11001-02-03-000-2019-03086-00

ACLARACIÓN DE VOTO

Aunque comparto la decisión adoptada por la Honorable Sala, dado el acierto en su motivación, respetuosamente aclaro mi voto con el exclusivo propósito de resaltar que se torna innecesario en el ejercicio jurisdiccional cotidiano, incluir de forma genérica y automática una mención sobre el empleo del denominado «*control de convencionalidad*».

Ciertamente, de conformidad con la propia jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, surge, entre otros deberes, el imperativo para sus jueces de examinar *ex officio*, en sus decisiones, la vigencia material de lo pactado.

De esta manera, el «*control de convencionalidad*» comporta una actitud de consideración continua que deberá acentuarse y manifestarse expresamente, tan solo en aquellos pronunciamientos donde se advierta comprometido o amenazado «*el efecto útil de la Convención*»¹⁶, lo cual acontecerá en los eventos donde pueda verse «*mermado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin del instrumento internacional o del estándar internacional de protección de*

¹⁶ CIDH. Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) contra Perú. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C No. 158, párrafo 128.

*los derechos humanos*¹⁷; todo lo cual resulta ajeno al presente caso.

En los anteriores términos dejo fundamentada mi aclaración de voto con comedida reiteración de mi respeto por la Honorable Sala de Casación Civil.

LUIS ALONSO RICO PUERTA

Magistrado

¹⁷ CIDH. Caso Heliodoro Portugal contra Panamá. Sentencia de enero 27 de 2009. Serie c No. 186, párrafo 180.

ACLARACIÓN DE VOTO

Con mi acostumbrado respeto hacia los magistrados que suscribieron la decisión, me permito exponer las razones por las cuales debo aclarar mi voto en el presente asunto.

Se afirmó en la providencia que fue realizado un “*control de convencionalidad*”, a partir de lo previsto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos; sin embargo, debe atenderse que la sola alusión al ordenamiento foráneo no tiene *per se* la aptitud de proteger los derechos esenciales de las personas.

La figura a la que se hace referencia, en mi criterio, no tiene aplicación general en todas las controversias que involucren derechos fundamentales; su utilidad estaría restringida a los eventos de ausencia de regulación, déficit de protección a nivel de las normas nacionales, o una manifiesta disonancia entre estas y los tratados internacionales que ameriten la incorporación de los últimos.

Consideraciones que, estimo, debe tener en cuenta la Sala cuando lleve a cabo un estudio sereno, riguroso y detallado sobre el tema, pues las aseveraciones que hasta ahora se han consignado al respecto en las providencias de tutela corresponden a una opinión personal del H. magistrado ponente; no obstante, el control que supuestamente efectuó, además de no guardar correspondencia con lo que fue materia de la acción constitucional, no tuvo ninguna repercusión práctica en la solución de la petición de amparo.

De los señores Magistrados,

ARIEL SALAZAR RAMÍREZ

Radicación n.º 11001-02-03-000-2019-03086-00

Magistrado