



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala Plena

DIEGO EUGENIO CORREDOR BELTRÁN

Magistrado ponente

APL2479-2025

Radicación n. ° 110010230000202401544-00

Aprobado Acta n.° 8

N.° 102

(Aprobado en Sala Plena de veinticuatro de abril de dos mil veinticinco)

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de abril de dos mil veinticinco (2025).

La Corte resuelve el conflicto de competencia suscitado entre el Juzgado Especializado en Restitución de Tierras y la Fiscalía Especializada de Extinción de Dominio.

I. ANTECEDENTES

1.- El 26 de octubre de 2023¹, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - UAEGRTD- (...), en representación judicial de los señores A.B.C. y X.Y.Z., presentó solicitud de restitución de tierras

¹ Pdf. WS_89522_60815223_SOLICITUD_RESTITUCION202406281631 En: Carpeta 0008Expediente_remitido, Subcarpeta 1_Radicación y Reparto de proceso.

«en su condición de víctimas de despojo respecto de los predios denominados: (...) ubicados en (...)».

El asunto correspondió al Juzgado Especializado en Restitución de Tierras, el cual, de conformidad con el artículo 86 de la Ley 1448 de 2011, en proveído de 25 de julio de 2024², admitió la referida solicitud y dispuso, entre otras resoluciones, la siguiente:

*1.3. La Fiscalía General de la Nación y la Fiscalía Especializada deberá **suspender los procesos relacionados con la medida cautelar de embargo** que recae sobre los inmuebles con matrícula inmobiliaria Nro. (...) de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (...), al interior del proceso de “EXTINCIÓN DE DOMINIO Y CONTRA LAVADO DE ACTIVOS”, el cual aparece inscrito en cada uno de los mencionados folios, **de conformidad con el artículo 95 de la Ley 1448 de 2011**. Así mismo, en el término de quince (15) días deberá informar el estado actual de dichos procesos y si ya están en conocimiento de los Jueces Especializados en Extinción de Dominio, precisando si los señores A.B.C y X.Y.Z. comparecieron a las actuaciones. (negrilla fuera del texto original).*

2.- El 1º de agosto de ese mismo año, la Fiscalía Especializada de Extinción de Dominio, resolvió *«negar la solicitud de suspensión de las medidas cautelares de embargo, pedidas (...) sobre [los referidos] inmuebles con medida cautelar de conformidad con la Ley 793 de 2002»*. Para fundamentar su decisión, expuso que *«ese despacho de manera primigenia (...) profirió resolución de inicio en la acción de extinción de dominio (...) [y], el primero en el tiempo precisamente es primero en el derecho»*.³

² Pdf.002Auto.

³ Según lo afirmado por la Fiscalía en sus escritos 1 de agosto y 13 de noviembre de 2024. Pdf061. FISCALIA-33-DELEGADA-ANTE-LOS-JUCES-PENALES-DEL-CIRCUITO-

Manifestó que, *«no existe fuente de derecho en el ámbito constitucional, legal o jurisprudencial que permita interrumpir, suspender, terminar o precluir el proceso (...) o establecer la (...) prejudicialidad, en favor de cualquier otra autoridad»*. Por tal razón, consideró que el proceso de extinción de dominio que actualmente adelanta no puede suspenderse, *«así dichos bienes estén siendo reclamados en los procesos de restitución de tierras»*.

Dispuso en consecuencia que, *«no accederá a la suspensión, ni a la prejudicialidad, ni menos aún al levantamiento de medidas cautelares que son el fundamento mismo del ejercicio de la acción constitucional. Máxime cuando en el proceso se encuentran vinculados una buena cantidad de bienes inmuebles de diferentes propietarios, los cuales requieren pronunciamiento, en su momento procesal oportuno, más aún cuando el presente proceso se encuentra en desarrollo del periodo probatorio que ya ha sido decretado»*.

Indicó finalmente que A.B.C y X.Y.Z. *«no han ejercido contradicción u oposición alguna, aún más teniendo en cuenta que no son titulares del derecho de dominio o propiedad sobre los inmuebles (...)»*.

3.- Mediante auto de 5 de septiembre de 2024⁴, el

ESPECIALIZADO--DE-EXTIENCION-DE-DOMINIO y Pdf.90. FISCALIA. Carpeta 0007Expediente_remitido - Subcarpeta: Memoriales Fiscalía, mediante resolución de 31 de marzo de 2014.

⁴ Pdf. 0003Auto.

Juzgado Especializado en Restitución de Tierras, señaló:

5.1. Para resolver la réplica, se aclara desde ya que en ningún aparte de la disposición contenida en el numeral 1.3. del auto No. (...) se decreta la prejudicialidad u ordena el levantamiento de las medidas cautelares de embargo que recaen sobre los inmuebles objeto de la solicitud. Aquello es una inferencia ligera que no tiene asidero en los autos. Lo que en derecho se decretó **fue hacer efectivo el mandato previsto en el artículo 84 de la ley 1448 de 2011 [suspensión del proceso]**, el cual opera en todos los casos sometido a la jurisdicción de tierras, que tiene fuero de atracción sobre todos los procesos administrativos y judiciales que afectan los predios. Ahora bien, si en la actuación investigativa existen otros inmuebles diferentes a los pretendidos en restitución de tierras [como lo insinúa en su escrito], debería acudir al artículo 42 de la ley 1708 de 2014 aplicando la ruptura de la unidad procesal, medida con la cual los otros bienes seguirán su curso procesal en aquella sede. (negrilla fuera del texto original).

En estricto cumplimiento de la norma en comento, en consonancia con el artículo 95 del mismo estatuto, la decisión judicial **se limitó a ordenar la suspensión del proceso de extinción de dominio en su fase instructiva** tal como está contemplado en aquel cuerpo normativo especial [que también es de stirpe constitucional], pues no puede pasarse por alto que “Para efectos del proceso de restitución de que trata la presente ley, se entenderá por acumulación procesal, el ejercicio de concentración en este trámite especial de todos los procesos o actos judiciales, administrativos o de cualquier otra naturaleza que adelanten autoridades públicas o notariales en los cuales se hallen comprometidos derechos sobre el predio objeto de la acción. (...). Con el fin de hacer efectiva esta acumulación, desde el momento en que los funcionarios mencionados sean informados sobre la iniciación del procedimiento de restitución por el magistrado que conoce del asunto, perderán competencia sobre los trámites respectivos y procederán a remitírselos en el término que este señale. La acumulación procesal está dirigida a obtener una decisión jurídica y material con criterios de integralidad, seguridad jurídica y unificación para el cierre y estabilidad de los fallos [...]”; tal cual lo dispone el artículo 95 en cita. (negrilla y subrayado original).

De lo anterior se deriva que lo manifestado por el ente investigador

va en contravía de la Carta Política [art. 29 y 230] y de la norma transicional y legal, con el agravante que su posición jurídica podría comportar [en fase jurisdiccional] la extinción del dominio de las tierras objeto de despojo en el marco del conflicto armado, y por contera la revictimización de quienes padecieron una masiva violación a sus derechos constitucionales [sentencia T-025 de 2004], quienes ya no tendrían predios que reclamar. Se recalca que, **una vez notificada la orden de suspensión del proceso, la Fiscalía perdió competencia para continuar con el trámite que actualmente adelanta en el proceso de extinción de dominio No. (...) E.D.**, ergo cualquier actuación posterior estaría viciada de nulidad (negrilla fuera del texto original).

5.2. Por consiguiente, respetuosamente se requiere a la autoridad remisa para que cumpla con las órdenes judiciales, pues su conducta impropia atenta indirectamente contra los derechos de las víctimas y podría implicar responsabilidad pecuniaria por falta correccional [Artículo 44 numeral 3 de la ley 1564 de 2012], conducta disciplinable [Título XI del Libro IV de la ley 1952 de 2019] e incluso una eventual sanción penal [Artículo 454 del C.P.]. En su defecto, si insiste en su posición, puede iniciar el conflicto positivo de competencias.

4.- El 20 de septiembre posterior⁵, la Fiscalía Especializada de Extinción de Dominio, decidió:

[I]nterponer conflicto positivo de competencia ante el digno despacho del Juzgado Especializado de Tierras, y por considerarse competente no suspenderá el trámite de la acción constitucional de extinción de dominio sobre los predios identificados con matrícula inmobiliaria Nro. (...) que se encuentren al interior de la presente actuación procesal.

[L]a Fiscalía Especializado, ejerce una competencia de carácter constitucional, con desarrollo legal, con una acción constitucional, bajo un procedimiento enmarcado en la jurisprudencia constitucional y los precedentes constitucionales surgidos de la misma

⁵ Pdf.0006Auto.

[E]l despacho de la Fiscalía de Extinción de Dominio, es el competente para conocer de la Acción de Extinción de Dominio, ya que los mencionados inmuebles se encuentran relacionados dentro de la Resolución de Inicio (...) sobre bienes de propiedad de J.C.S. y otros por los ilícitos de tráfico de estupefacientes, concierto para delinquir y paramilitarismo.

(...) De manera complementaria debe indicarse que el proceso se encuentra actualmente en el periodo probatorio y que el despacho no suspenderá la actuación procesal hasta que no se defina si es del caso en caso de que la autoridad requirente el Juzgado Especializado si reclama la competencia tramite la misma ante la Corte Constitucional, ya que este despacho conoce desde pretérito de la presente actuación.

(...) Debe señalar el despacho que el artículo 86 de la Ley 1448 de 2011, estable (sic) la suspensión de procesos de la jurisdicción ordinaria civil, pero de manera taxativa, diáfana, concreta no indica nada para la acción o procesos de extinción de dominio establecidos en el artículo 24 de la Carta Política de 1991. Y este es un aspecto que debe considerar el Señor Juez de Restitución de Tierras, ya que en esta materia las competencias son legales y regladas dentro de las normas que regulan la misma.

El artículo 86, de la Ley 1448 de 2011, es diáfano en establecer los procesos ordinarios que se pueden suspender, pero de entre ellos no se enuncia que se trata de la acción de extinción de dominio que reitero es de carácter constitucional y lo que se encuentra en la disposición normativa citada es netamente procesos de la jurisdicción ordinaria civil. Y en este caso el conocimiento del asunto es de la jurisdicción de extinción de dominio, con competencias especiales de la Fiscalía General de la Nación.

5.- De vuelta el asunto al Juzgado de Restitución de Tierras, en proveído del 19 de noviembre de 2024⁶, declaró el «conflicto positivo de competencias frente a la Fiscalía Especializada de Extinción de Dominio», y señaló que el mismo debía resolverlo la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia,

⁶ Pdf. 0005Auto.

previa la siguiente acotación:

La Fiscalía de Extinción del Derecho de Dominio (consecutivo No. 90 y 91) reitera su competencia para conocer y seguir tramitando la acción de Extinción de Dominio sobre los inmuebles con matrícula inmobiliaria No. (...); e insiste en una prejudicialidad que este Juzgado no ha decretado.

Por esa vía escogió el camino jurídico más tortuoso para dirimir las diferencias entre las causas legales que tramita y que tramitamos. En efecto, a pesar de que podía aplicar el artículo 42 de la ley 1708 de 2014 realizando la ruptura de la unidad procesal, medida con la cual los otros bienes objeto de extinción de dominio seguirán su curso procesal en aquella sede, optó por declarar el conflicto positivo de competencias, pero sin gestionar lo de su cargo, y desoyó lo que se le informó en autos precedentes. Siendo ello así y como el presente proceso no puede paralizarse dados los cuatro meses que otorga la ley para finiquitarlo, se remitirán las actuaciones la autoridad judicial competente para resolver el conflicto planteado por la citada fiscalía, quien no hizo la gestión ulterior.

II. CONSIDERACIONES

1. Para desatar el asunto que se somete a la decisión de la Sala, resulta importante identificar los contornos y características del conflicto entre las autoridades en disputa, pues, si bien en principio podría considerarse que en sentido estricto las funciones y atribuciones de la Fiscalía en materia de extinción de dominio son diferentes y no riñen con el ejercicio de la función jurisdiccional a cargo del Juez de Restitución de Tierras, esta mirada podría conducir a una conclusión contraria a la razón de ser y a la finalidad querida y manifestada expresamente por el legislador al prever la unificación del escenario judicial y la concentración de todo

tipo de actuaciones, judiciales o administrativas, en las cuales se hallen comprometidos derechos sobre el predio objeto de la solicitud de restitución.

1.1. El Juzgado Especializado en Restitución de Tierras, en proveído de 25 de julio de 2024 **ordenó** a la Fiscalía General de la Nación y la Fiscalía Especializada «*suspender los procesos relacionados con la medida cautelar de embargo que recae sobre los inmuebles con matrícula inmobiliaria Nro. (...) de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (...), al interior del proceso de “EXTINCIÓN DE DOMINIO Y CONTRA LAVADO DE ACTIVOS”, el cual aparece inscrito en cada uno de los mencionados folios, de conformidad con el artículo 95 de la Ley 1448 de 2011*».

1.2. La Fiscalía Especializada de Extinción de Dominio afirmó sus atribuciones, planteó el conflicto de competencias y manifestó que «*no suspenderá el trámite de la acción constitucional de extinción de dominio sobre los predios identificados con matrícula inmobiliaria Nro. (...) que se encuentren al interior de la presente actuación procesal [ya que] ejerce una competencia de carácter constitucional, con desarrollo legal, con una acción constitucional, bajo un procedimiento enmarcado en la jurisprudencia constitucional y los precedentes constitucionales surgidos de la misma*».

1.3. Conforme a las posiciones manifestadas por una y otra autoridad, se advierte que el conflicto no versa sobre si es el Juez o la Fiscalía quien debe adelantar el proceso de restitución de tierras o cuál de ellos debe seguir las actuaciones tendentes a la extinción del dominio de los bienes, ya que no hay duda de que cada uno tiene competencia en su

respectivo asunto. Lo que defiende la Fiscalía es la legalidad del ejercicio de sus atribuciones para la promoción de la actuación de extinción de dominio y lo que sostiene el Juzgado es que la Fiscalía está obligada a cumplir la orden de suspensión de las actuaciones que viene adelantando, como consecuencia propia del trámite del proceso de restitución de tierras.

Cumple aclarar que, si bien podría decirse que la naturaleza de un conflicto implica el desplazamiento de un proceso de una autoridad a otra, existen asuntos en los que la disparidad de criterios puede estar originada en un trámite en particular o estar signada a unos bienes concretos respecto de los cuales puedan producirse decisiones contradictorias que hacen gravosa la función jurisdiccional.

En tal sentido, no se trata de un típico conflicto de competencias en el que deba dirimirse a quién le corresponde el conocimiento y decisión de un mismo proceso según los factores de atribución del ejercicio de la función jurisdiccional (objetivo -territorio, cuantía o materia-, subjetivo, o funcional); sino que, de manera más precisa, el objeto en cuestión es el esclarecimiento sobre si las actuaciones en procura de la extinción de dominio que sigue la Fiscalía deben ser suspendidas como efecto de la admisión de la solicitud de restitución de tierras según lo indicado en la Ley 1448 de 2011, lo cual incide en el ejercicio de la competencia del ente investigador.

2. En efecto, la definición de tal circunstancia en el presente caso resulta determinante para la continuidad del ejercicio de la competencia en la materia a cargo de la Fiscalía sobre los mismos bienes cuya disposición está sometida a lo que se decida por un juez en el proceso de restitución de tierras, razón por la cual tal decisión le concierne a la Sala Plena de esta Corporación, en virtud de la competencia residual prevista en el artículo 17 de la Ley 270 de 1996, en concordancia con el artículo 18 *ibídem*. Sobre el particular se ha pronunciado la Corte, entre otros, en el radicado 110010230000201700240-00 (15 enero de 2018), en los siguientes términos:

De conformidad con el art. 17, num. 3° de la Ley 270 de 1996, en concordancia con el inc. 1° del art. 18 ibídem, es atribución de la Sala Plena de esta Corporación dirimir el conflicto suscitado, dada la competencia residual que le ha sido asignada respecto de asuntos que por disposición legal no se han adjudicado a alguna de sus Salas especializadas o a otra autoridad judicial.

Debe precisarse al respecto que la atribución para dirimir los conflictos de competencia entre fiscales y jueces no está regulada expresamente en la ley. De allí que por tratarse de autoridades pertenecientes a la jurisdicción ordinaria, corresponde a esta Corporación en los términos de los preceptos antes referidos.

En el punto es necesario señalar que la competencia es reglada a fin de prevenir la usurpación de la misma. El artículo 18 de la Ley 270 de 1996, relativo a la resolución de conflictos de competencia dispone que los que se presenten entre las autoridades de la jurisdicción ordinaria que tengan distinta especialidad y que pertenezcan a distintos distritos judiciales, serán resueltos por la Corte Suprema de Justicia en la respectiva sala de casación que de acuerdo con la Ley tenga el carácter de superior funcional de las autoridades en conflicto.

(...)

[S]e hace necesario acudir a la competencia residual que la misma Ley 270 de 1996 le confiere a la Corte Suprema de Justicia tanto en el artículo 17 numeral 3 concordante con el segmento final del inciso 1 del artículo 18 ejusdem que otorga a la Sala Plena de la Corporación la función de «resolver los conflictos de competencia en la Jurisdicción Ordinaria, que no corresponda a alguna de sus salas o a otra autoridad judicial», según el numeral 3 del artículo 17 citado; por supuesto, complementado con la autorización del artículo 18 «(...) y en cualquier otro evento por la Sala Plena de la Corporación» en lo relativo a conflictos de competencia.

La Sala Plena ha aplicado este criterio en los siguientes casos análogos, en virtud de lo cual se constituye en doctrina probable de conformidad con el artículo 4 de la Ley 169 de 1896, declarado executable por la sentencia C-836 de 2001: CSJ APL, 10 dic. 2009 rad. 2009-00151-00; 08 abr. 2010 rad. 2010-00070-00; 23 sep. 2010 rad. 2010-00161-00; 27 ene. 2011 rad. 2010-00200-00; 10 mar. 2011 rad. 2011-00030-00; 6 feb. 2014 rad. 2014-00011-00 y 6 nov. 2014 rad. 2014-00251-00.

3. Para resolver lo planteado, se abordarán previamente los siguientes temas: **i)** naturaleza y finalidad de la Acción de Restitución de Tierras – Ley 1448 de 2011 y la de Extinción de Dominio – Ley 1708 de 2014; **ii)** determinar si entre una y otra existe prevalencia normativa; y **iii)** alcance de la concentración de procesos y actuaciones conforme a la Ley 1448 de 2011.

3.1. Naturaleza y finalidad de la Acción de Extinción de Dominio y de la Acción de Restitución de Tierras

3.1.1. De conformidad con el artículo 15 de la Ley 1708 de 2014⁷, la extinción de dominio «es una consecuencia patrimonial de actividades ilícitas o que deterioran gravemente

⁷ Por la cual se expide el Código de Extinción de Dominio.

la moral social, consistente en la declaración de titularidad a favor del Estado de los bienes a que se refiere esta ley, por sentencia, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para el afectado» con dicha declaratoria.

En relación con la referida acción y sus características principales, la Corte Constitucional indicó:

*“[...] a. La acción de dominio es una **acción constitucional** consagrada para permitir, no obstante la prohibición de la confiscación, declarar la pérdida de la propiedad de bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social.*

*b. Se trata de una **acción pública** que se ejerce por y a favor del Estado, como un mecanismo para disuadir la adquisición de bienes de origen ilícito, luchar contra la corrupción creciente y enfrentar la delincuencia organizada.*

*c. La extinción de dominio constituye una **acción judicial** mediante la cual se declara la titularidad a favor del Estado de los bienes a que se refiere la Ley 1708 de 2014, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna.*

*d. Constituye una **acción autónoma y directa** que se origina en la adquisición de bienes derivados de una actividad ilícita o con grave deterioro de la moral social, que se ejerce independiente de cualquier declaración de responsabilidad penal.*

*e. La extinción de dominio es esencialmente una **acción patrimonial** que implica la pérdida de la titularidad de bienes, en los casos previstos por el artículo 34 de la Constitución y las causales precisadas en la ley.*

f. Por las particularidades que la distinguen la acción de extinción de dominio se sujeta a un procedimiento especial, que se rige por principios y reglas sustanciales y procesales propias.

Ahora bien, el legislador puede fijar las condiciones en las cuales opera la extinción de dominio en el marco de lo regulado en el artículo 34 de la Constitución, es decir, concretar las causales concebidas

*por el Constituyente, ya sea atándolas a la comisión de delitos, o también desarrollar nuevas causales que no se ajusten necesariamente a un tipo penal [...]*⁸

En el Capítulo III de la citada normativa, se establecen las medidas cautelares que proceden *«con el fin de evitar que los bienes que se cuestionan puedan ser ocultados, negociados, gravados, distraídos, transferidos o puedan sufrir deterioro, extravío o destrucción; o con el propósito de cesar su uso o destinación ilícita. En todo caso se deberá salvaguardar los derechos de terceros de buena fe exenta de culpa»* (art. 87). Entre dichas cautelas, el artículo 88 prevé la de suspensión del poder dispositivo, así como las de *«embargo, secuestro y toma de posesión de bienes, haberes y negocios de sociedades, establecimientos de comercio o unidades de explotación económica»*, en caso de *«considerarse razonables y necesarias»*.

3.1.2. El proceso de restitución de tierras contemplado en la Ley 1448 de 2011, por su parte, es un mecanismo propio de la justicia transicional.

Su objeto, según lo prevé el artículo 2º, es *«establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3 de la presente ley, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo*

⁸ C - 516 de 2015.

que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales».

Al respecto, la Corte Constitucional señaló:

La acción de restitución es parte de un conjunto de medidas adoptadas en un escenario de justicia transicional, en el que los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y no repetición constituyen el eje fundamental sobre el que se edifican las normas y políticas públicas. Como se expuso, la lucha por el control de la tierra ha sido causa de violaciones particularmente intensas de sus derechos humanos y, en consecuencia, el proceso de restitución responde al imperativo jurídico y ético de propender por su dignificación.⁹

Por esa razón, también ha destacado la referida Corporación el carácter fundamental del derecho a la restitución de tierras. En tal sentido, puntualizó lo siguiente:

La Corte ha reconocido el fundamento constitucional del derecho a la restitución en el preámbulo y en los artículos 2, 29 y 229 de la Constitución Política, así como en los artículos 1, 8, 25 y 63 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), y en los preceptos 2, 9, 10, 14 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). Igualmente en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (Principios Deng); y en los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas (Principios Pinheiro), “que hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato”.¹⁰

En esa línea de principio, dentro del marco de la justicia transicional, la restitución de tierras constituye un deber del Estado que *«propende por el restablecimiento pleno de la víctima y la devolución a su situación anterior a la violación en términos de garantía de derechos; pero también por la garantía de no repetición en cuanto se trasformen las causas*

⁹ C-330 de 2016.

¹⁰ T-679 de 2015.

*estructurales que dieron origen al despojo, usurpación o abandono de los bienes».*¹¹

En otra oportunidad, aquella determinó:

*[L]a acción de restitución, además del restablecimiento de condiciones materiales para la existencia digna de la persona, incide en una amplia gama de intereses, que tienen que ver con la comprensión individual del sentido de la existencia y con el concepto de sociedad construido colectivamente. Así las cosas, los jueces no se ocupan únicamente de asuntos de tierras; dentro de una visión de interdependencia e integralidad de los derechos de las víctimas, les corresponde contribuir a la paz y a la equidad social y propiciar la democratización del acceso a la tierra, elementos cardinales del orden constitucional de 1991.*¹²

3.2. Prevalencia normativa de la acción de restitución de tierras sobre la de extinción de dominio

De conformidad con los apartes legales y jurisprudenciales anotados, es claro que, a pesar de que ambas acciones abarcan fines constitucionales, su objeto y ámbito de aplicación es distinto. En tal virtud, los textos normativos que las desarrollan reflejan la prevalencia de la acción de restitución de tierras. Valga aclarar que ello no se determina por la prelación de normas en el tiempo, sino por los fines superiores de protección normativa, concernientes directamente con los principios, valores, fines y funciones que inspiran el Estado Social y Democrático de Derecho. De ese modo, ellos se constituyen en columna vertebral e imponen

¹¹ T-341 de 2022.

¹² C- 330 de 2016.

que el asunto deba ser atendido desde una perspectiva constitucional.

En ese sentido, se precisa que, si bien la ley de extinción de dominio tiene origen y carácter constitucional y por esa razón se dirige a garantizar y asegurar un orden justo, esto es, que el acceso y adquisición de los derechos esté orientado por el trabajo lícito y honesto, «*matizado por las razones sociales y los intereses generales*»¹³, también lo es que, tales fines, frente a los de la ley de restitución de tierras, resultan ser de menor estirpe.

En esta última normativa, según se indicó antes, se establecen medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de personas de especial protección constitucional (art.1º), reiterase, que se encuentran en condiciones de manifiesta vulnerabilidad e indefensión en calidad de víctimas de «*infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos*» (art. 3º).

Sobre ese particular aspecto, la Corte Constitucional determinó:

El hecho lesivo que origina la pretensión de restitución afecta bienes mucho más amplios que el conjunto de facultades sobre un terreno, en que se concreta el derecho de propiedad o el hecho de la posesión, es decir, la relación material de la persona con su predio. Ese hecho desconoce o vulnera bienes iusfundamentales adicionales, como la

¹³ C-740 de 2003.

*vivienda digna, el mínimo vital, el acceso a la tierra y la producción de alimentos. Genera entonces un desarraigo, que incide en el ejercicio del derecho a la autonomía y menoscaba la dignidad de la persona. Esa situación se extiende en el tiempo, desde el hecho desencadenante del abandono o despojo hasta el momento en que sea posible la reparación.*¹⁴

Y luego señaló (SU- 648 de 2017):

*Teniendo en cuenta los parámetros constitucionales, es claro que, dentro de la órbita del derecho a la reparación, **la restitución de tierras es una piedra angular sobre la cual se asegura la protección de muchas de las garantías básicas para personas que fueron despojadas de sus tierras o que tuvieron que salir de ellas por causa de la violencia.** Se debe garantizar, en la mayor medida posible, que las personas que han sido víctimas de tales actos, puedan retornar a sus tierras en unas condiciones similares a las que tenían antes de la ocurrencia de los delitos. Por esta razón, la jurisprudencia constitucional ha calificado el derecho a la restitución como “componente esencial del derecho a la reparación”; un ‘derecho fundamental’ de aplicación inmediata. Desde el año 2012, al analizar la Ley 1448 de 2011, expresamente la Corte dijo al respecto lo siguiente:*

*“En relación con el marco jurídico nacional, la restitución se ha reconocido igualmente como el componente preferente y principal del derecho fundamental a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado. Por tanto, **el derecho a la restitución como componente esencial del derecho a la reparación y su conexión con los restantes derechos de las víctimas a la justicia, a la verdad y a las garantías de no repetición (arts. 2, 29, 93, 229. 250 numeral. 6 y 7) son derechos fundamentales y por tanto de aplicación inmediata.** De esta forma, tanto la Constitución Política como la jurisprudencia de la Corte Constitucional son consonantes en cuanto a que es deber del Estado proteger los derechos de las víctimas de abandono, despojo o usurpación de bienes a la restitución.”* (negrillas fuera del texto).

De acuerdo con lo expuesto, para la Sala es claro que la primacía de la acción de Restitución de Tierras deviene del

¹⁴ C-330 de 2016.

carácter *iusfundamental* de la reparación integral a las víctimas del conflicto armado, pues la restitución se erige en componente preferente de tal prerrogativa y, en esta dimensión, garantiza el respeto de los derechos de las víctimas a la justicia, la verdad y la reparación, con garantía de no repetición.

3.3. Alcance de la concentración de procesos y actuaciones en la ley de restitución de tierras

El Título IV de la Ley 1448 de 2011, sobre la reparación de las víctimas, compendia las normas que regulan lo que tiene que ver con las medidas que «*propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica*» (art. 69).

En lo que atañe a la restitución de tierras, son tres las acciones de reparación que los «*despojados*» pueden ejercer, según el artículo 72 *ibídem*: **i)** la restitución jurídica y material del bien inmueble desposeído, pero si ello no es posible, la normativa contempla subsidiariamente **ii)** la reposición de una propiedad equivalente, o **iii)** el reconocimiento de una compensación económica¹⁵.

La primera de las referidas acciones judiciales –*restitución jurídica y material del bien inmueble despojado*–, tiene como finalidad el restablecimiento de los derechos de posesión y de

¹⁵ SC339.2019 y SC845-2020.

propiedad; por tal razón, en este último caso se «**exigirá** el registro de la medida en el folio de matrícula inmobiliaria (...)», según las previsiones del mismo precepto en su inciso 4.

Debe señalarse igualmente que, en los términos del artículo 73, numerales 1 y 8, se trata de una «*acción judicial preferente*» y de «*prevalencia constitucional*», que ofrece garantías necesarias y suficientes a las víctimas, para procurar un real y material restablecimiento de sus derechos; entre ellos, como se indicó en el párrafo anterior, el decreto de medidas cautelares, «*para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se estuviere causando sobre el inmueble*» (parágrafo del artículo 86).

Otras garantías son las establecidas en los literales a), b) y c) de este último canon:

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

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. (Se resalta).

El artículo 15 de la Ley 1708 de 2014, define esta figura como «*una consecuencia patrimonial de actividades ilícitas o que deterioran gravemente la moral social, consistente en la declaración de titularidad a favor del Estado de los bienes a que se refiere esta ley, por sentencia, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para el afectado*». Significa lo anterior que a la extinción de dominio solo se puede llegar después de recorrer el camino de un proceso declarativo sobre el derecho real de propiedad; por tanto, también estos procesos deben ser suspendidos.

Por otra parte, el artículo 91 de la Ley 1448 de 2011 señala:

*ARTÍCULO 91. CONTENIDO DEL FALLO. La sentencia se pronunciará **de manera definitiva sobre la propiedad**, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda y decretará las compensaciones a que hubiera lugar, a favor de los opositores que probaron buena fe exenta de culpa dentro del proceso. Por lo tanto, la sentencia constituye título de propiedad suficiente.*

La sentencia deberá referirse a los siguientes aspectos, de manera explícita y suficientemente motivada, según el caso:

[...]

d. Las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que cancele todo antecedente registral sobre gravámenes y limitaciones de dominio, títulos de tenencia, arrendamientos, de la denominada falsa tradición y las medidas cautelares registradas con posterioridad al despojo o abandono, así como la cancelación de los correspondientes asientos e inscripciones registrales;

El carácter definitivo de la sentencia quedaría negado si

de manera simultánea pudiera tramitarse la extinción de dominio respecto del mismo bien, puesto que, de acogerse la pretensión extintiva, el bien quedaría en cabeza del Estado y no de la víctima, quien es el sujeto de especial protección. Precisamente como consecuencia de tal atributo, el literal d) prevé que en la sentencia deberá ordenarse la cancelación de los antecedentes registrales allí mencionados.

4. En concordancia con lo anterior, para el referido trámite de restitución de tierras, se previó la concentración de todas las actuaciones y actos procesales en el artículo 95 de la Ley 1448 de 2011, cuyo texto es como sigue:

*Para efectos del proceso de restitución de que trata la presente ley, se entenderá por acumulación procesal, **el ejercicio de concentración en este trámite especial de todos los procesos o actos judiciales**, administrativos o de cualquier otra naturaleza que adelanten autoridades públicas o notariales en los cuales se hallen comprometidos derechos sobre el predio objeto de la acción. También serán objeto de acumulación las demandas en las que varios sujetos reclamen inmuebles colindantes, o inmuebles que estén ubicados en la misma vecindad, así como las impugnaciones de los registros de predios en el Registro de Tierras Despojadas y abandonadas forzosamente.*

*Con el fin de hacer efectiva esta acumulación, desde el momento en que los funcionarios mencionados sean informados sobre la iniciación del procedimiento de restitución por el magistrado que conoce del asunto, **perderán competencia sobre los trámites respectivos y procederán a remitírselos en el término que este señale.***

La acumulación procesal está dirigida a obtener una decisión jurídica y material con criterios de integralidad, seguridad jurídica y unificación para el cierre y estabilidad de los fallos. Además, en el caso de predios vecinos o colindantes, la acumulación está dirigida a criterios de economía procesal y a procurar los retornos con carácter colectivo dirigidos a restablecer las comunidades de manera integral bajo criterios de justicia restaurativa.

PARÁGRAFO 1o. *En los casos de acumulación procesal de que trata el presente artículo, los términos se ampliarán por un tiempo igual al establecido para dichos procesos.*

PARÁGRAFO 2o. *En todo caso, durante el trámite del proceso, los notarios, registradores y demás autoridades se abstendrán de iniciar, de oficio o a petición de parte, cualquier actuación que por razón de sus competencias afecte los predios objeto de la acción descrita en la presente ley incluyendo los permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales que se hubieran otorgado sobre el predio respectivo.*

Tal precepto contiene una disposición de competencia especial para todos los juicios que comprometan derechos sobre inmuebles que, a su vez son objeto del trámite de restitución y formalización de tierras abandonadas y despojadas; por ende, el mismo se impone para los casos enmarcados en sus supuestos. Así lo ha decantado la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural:

[N]o hay duda que al tratarse de una regla de atribución especial, la misma tiene primacía sobre cualquier otra, en virtud del principio de especialidad normativa, con independencia de la naturaleza jurídica de las personas que actúen en el respectivo pleito¹⁶.

La «*acumulación procesal*» allí prevista se traduce en un fuero por atracción que, en lo que aquí interesa, aplica a «*todos los procesos o actos judiciales (...) en los cuales se hallen comprometidos derechos sobre el predio objeto de la acción*».

Al respecto, en el mismo proveído antes citado, esa Sala de la Corte indicó que:

¹⁶ AC1114-2021, reiterada en AC5794-2022; en igual sentido AC610-202.

[E]l legislador otorgó una competencia privativa y exclusiva al servidor judicial que tenga a su cargo el proceso de restitución de tierras en el contexto de la Ley 1448 de 2011 sobre un determinado bien, para que conozca «de todos los procesos o actos judiciales, administrativos o de cualquier otra naturaleza que adelanten autoridades públicas o notariales en los cuales se hallen comprometidos derechos sobre el predio objeto de la acción», según sea el caso, por principio de economía procesal, a fin de que sea tramitado dentro del mismo expediente, conforme fue advertido por esta Corte en CSJ SC205-2021, donde, después de casar la sentencia confutada, dispuso enviar la actuación al despacho judicial que conoce del proceso de restitución de tierras despojadas o abandonadas sobre el respectivo bien, para que fuera allí acumulada en coherencia con el precitado artículo 95 *ibidem*.

A partir de los anteriores presupuestos normativos y jurisprudenciales, es evidente que el Congreso de la República, en ejercicio de su libertad de configuración legislativa, le confirió a la Ley 1448 de 2011 un *status* normativo prevalente que, por lo mismo, se impone a otros regímenes legales como el civil, el administrativo y el de extinción de dominio, entre otros. Tal aserto lo convalida el artículo 77, numeral 4 *ibidem*, al prescribir:

ARTÍCULO 77. PRESUNCIONES DE DESPOJO EN RELACIÓN CON LOS PREDIOS INSCRITOS EN EL REGISTRO DE TIERRAS DESPOJADAS. En relación con los predios inscritos en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente se tendrán en cuenta las siguientes presunciones:

(...).

*4. Presunción del debido proceso en decisiones judiciales. Cuando el solicitante hubiere probado la propiedad, posesión u ocupación, y el posterior despojo de un bien inmueble, **no podrá negársele su restitución con fundamento en que una sentencia que hizo tránsito a cosa juzgada otorgó, transfirió, expropió, extinguió o declaró la propiedad a favor de un tercero, o que dicho bien fue objeto de diligencia de remate**, si el respectivo proceso judicial fue iniciado entre la época de las amenazas o hechos de violencia que originaron el desplazamiento y la de la*

sentencia que da por terminado el proceso de que trata esta ley. (Se resalta).

En este asunto, si bien no se ha emitido sentencia de extinción de dominio, lo cierto es que, primero, ella no podría dictarse habida cuenta de la suspensión de todas las actuaciones -administrativas y judiciales-, relacionadas con los bienes cuya restitución se pretende, como consecuencia de la admisión de la solicitud de restitución, según el literal c) del artículo 86 de la Ley 1448 de 2011; y, segundo, aún, en el hipotético caso de que llegare a proferirse sentencia de extinción de dominio, antes de la sentencia de restitución de tierras, aquella resultaría intrascendente y no serviría de fundamento para negar la restitución, precisamente como consecuencia de lo prescrito por el citado numeral 4° del artículo 77 *ibídem*.

De este compendio normativo y jurisprudencial se desprende que el Juez de Restitución de Tierras asume el conocimiento de todas las actuaciones en las que esté involucrado el bien, incluidas las de otras especialidades, y los trámites administrativos en los que esté inmerso. En consecuencia, como quedó dicho al inicio de estas consideraciones, la presente discordia evidencia la existencia de un conflicto de competencia, específicamente porque en el sub lite la atribución del juez de extinción de dominio implicaría la disposición del bien.

5. En consonancia con lo manifestado, en el caso

concreto, la Fiscalía Especializada de Extinción de Dominio debe acatar la orden de suspensión dispuesta por el Juzgado Especializado en Restitución de Tierras, en el proveído emitido por este despacho judicial el 25 de julio de 2024, con todas las consecuencias que ello conlleva, de conformidad y para los fines previstos en la Ley 1448 de 2011.

Lo anterior deja en claro, además, que los criterios tenidos en cuenta por el ente investigador, para no atender la orden del juzgador de tierras, son ajenos a la normativa prevalente y, por tanto, no pueden ser avalados para definir este conflicto de competencia como se precisa a continuación.

5.1. El concerniente al carácter constitucional de la acción de extinción de dominio y que, por lo mismo, su ejercicio es independiente de cualquier otra acción, quedó desvirtuado. En efecto, la ley de restitución de tierras también ostenta dicha naturaleza y, ciertamente, como se vio, tiene prevalencia sobre aquella, dada la condición preferente de los derechos y garantías que ella enmarca.

5.2. Tampoco es de recibo el argumento atinente a que la suspensión prevista en el artículo 86 de la Ley 1448 de 2011, sólo hace referencia a los procesos que corresponden a la «jurisdicción ordinaria civil». Como se precisó en párrafos anteriores, tal disposición, en concordancia con el artículo 95 *ibídem*, implica un fuero por atracción, en virtud del cual a él deben converger «*todos los procesos o actos judiciales (...) en los cuales se hallen comprometidos derechos sobre el predio*

objeto de la acción», así como «los procesos ejecutivos, judiciales, notariales y administrativos que afecten el predio», según lo ordena el primer precepto referido, sin distinción alguna, salvo «los procesos de expropiación» por la utilidad pública de los bienes que están afectados a la misma.

No se requieren mayores disquisiciones al respecto, cuando la misma norma revela su finalidad, esto es, «obtener una decisión jurídica y material con criterios de integralidad, seguridad jurídica y unificación para el cierre y estabilidad de los fallos».

5.3. Por último, el argumento de la Fiscalía alusivo a que en el trámite de la actuación investigativa existen otros inmuebles diferentes a los pretendidos en restitución de tierras, en nada modifica el pensamiento expuesto, pues la ley de extinción de dominio establece los mecanismos procesales para que se continúe la actuación sin afectar el trámite respecto de tales bienes.

6. Con fundamento en lo anterior, se concluye que la Fiscalía debe suspender su actuación y que le corresponde al Juez Especializado en Restitución de Tierras resolver sobre la disposición de los inmuebles en el proceso a su cargo.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia,

RESUELVE

Primero: Dirimir el conflicto de competencia, en el sentido de asignarla al Juzgado Especializado en Restitución de Tierras, a quien le compete resolver sobre la disposición de los bienes objeto de este asunto.

Segundo: Comunicar esta decisión a los despachos judiciales involucrados en la controversia y a los demás interesados, haciéndoles llegar copia de esta providencia.

Tercero: Librar, por secretaría, los oficios correspondientes.

Notifíquese y cúmplase.