

Sentencia C-017/15

REGISTRO DE TIERRAS PRESUNTAMENTE DESPOJADAS Y ABANDONADAS FORZOSAMENTE-Inhibición para decidir sobre la constitucionalidad de los apartes demandados por ineptitud sustantiva de demanda

VICTIMAS DE CONFLICTO ARMADO-Trato diferenciado por ser sujetos de especial protección constitucional

VICTIMAS Y RESTITUCION DE TIERRAS-Principio de enfoque diferencial

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos/**ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD**-Necesidad de un mínimo de argumentación/**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD**-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes/**PRINCIPIO PRO ACTIONE**-Aplicación

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Mandatos que comprende/**IGUALDAD**-Triple naturaleza constitucional, valor, principio y derecho fundamental/**PRINCIPIO DE IGUALDAD**-Carácter relacional/**JUICIO DE IGUALDAD**-Criterio de distribución de beneficios o cargas/**TEST DE IGUALDAD**-Elementos

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Elementos esenciales que deben concurrir para su procedencia

Referencia: Expediente D-10.316

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 76 (parcial) de la ley 1448 de 2011, *“Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”*.

Actor: Melissa Ballesteros Rodríguez y otro

Magistrado Ponente:
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

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

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

La ciudadana Melissa Ballesteros Rodríguez y otro, presentaron demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 76 (parcial) de la ley 1448 de 2011, “*Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*”.

El Magistrado Sustanciador, mediante auto del once (11) de julio de 2014, dispuso: i) admitir la demanda; ii) fijar en lista el asunto y simultáneamente correr traslado al Procurador General de la Nación, para que rindiera el concepto de rigor; iii) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Ministerio del Interior, de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Fiscal General de la Nación, al Defensor del Pueblo, al Departamento Nacional de Planeación, a la Superintendencia de Notariado y Registro, al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; iii) invitar a las facultades de derecho de las universidades Externado de Colombia, Libre, Nacional de Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, del Rosario, de los Andes, Sergio Arboleda y Santo Tomás, a la Comisión Colombiana de Juristas, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –Dejusticia- y a la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –Codhes-.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe la norma subrayando el aparte demandado:

“LEY 1448 DE 2011¹

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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

(...)

ARTÍCULO 76. REGISTRO DE TIERRAS PRESUNTAMENTE DESPOJADAS Y ABANDONADAS FORZOSAMENTE. Créase el “*Registro de Tierras despojadas y abandonadas forzosamente*” como instrumento para la restitución de tierras a que se refiere esta ley. En el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente se

¹ Diario Oficial No. 48.096 de 10 de junio de 2011.

inscribirán también las personas que fueron despojadas de sus tierras u obligadas a abandonarlas y su relación jurídica con estas, determinando con precisión los predios objeto de despojo, en forma preferente mediante georreferenciación, así como el período durante el cual se ejerció influencia armada en relación con el predio.

El registro se implementará en forma gradual y progresiva, de conformidad con el reglamento, teniendo en cuenta la situación de seguridad, la densidad histórica del despojo y la existencia de condiciones para el retorno. La conformación y administración del registro estará a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas que se crea por esta Ley.

La inscripción en el registro procederá de oficio, o por solicitud del interesado. En el registro se determinará el predio objeto del despojo o abandono forzado, la persona y el núcleo familiar del despojado o de quien abandonó el predio. Cuando resulten varios despojados de un mismo predio o múltiples abandonos, la Unidad los inscribirá individualmente en el registro. En este caso se tramitarán todas las solicitudes de restitución y compensación en el mismo proceso. Una vez recibida la solicitud de inscripción de un predio en el registro por la parte interesada, o iniciado el trámite de oficio, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, comunicará de dicho trámite al propietario, poseedor u ocupante que se encuentre en el predio objeto de registro, a fin de que pueda aportar las pruebas documentales que acrediten la propiedad, posesión u ocupación de dicho predio de buena fe, conforme a la ley. **Esta Unidad tiene un término de sesenta (60) días, contado a partir del momento en que acometa el estudio conforme con el inciso segundo de este artículo, para decidir sobre su inclusión en el Registro.** Este término podrá ser prorrogado hasta por treinta (30) días, cuando existan o sobrevengan circunstancias que lo justifiquen.

La inscripción de un predio en el Registro de Tierras despojadas será requisito de procedibilidad para iniciar la acción de restitución a que se refiere este Capítulo.

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas tendrá acceso a todas las bases de datos sobre las víctimas de despojo o abandono forzado, del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y de los catastros descentralizados, de las notarías, del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, de la Superintendencia de Notariado y Registro, de las oficinas de registro de instrumentos públicos, entre otros.

Para estos efectos, las entidades dispondrán de servicios de intercambio de información en tiempo real con la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, con base en los estándares de seguridad y políticas definidas en el Decreto 1151 de 2008 sobre la estrategia de Gobierno en Línea.

En los casos en que la infraestructura tecnológica no permita el intercambio de información en tiempo real, los servidores públicos de las entidades y organizaciones respectivas, deberán entregar la información en el término máximo de diez (10) días, contados a partir de la solicitud. Los servidores públicos que obstruyan el acceso a la información o incumplan con esta obligación incurrirán en falta gravísima, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

PARÁGRAFO 1o. Las autoridades que reciban información acerca del abandono forzado y de despojo de tierras deben remitir a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, al día hábil siguiente a su recibo, toda la información correspondiente con el objetivo de agilizar la inscripción en el registro y los procesos de restitución.

PARÁGRAFO 2o. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas deberá permitir el acceso a la información por parte de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en aras de garantizar la integridad e interoperatividad de la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas”.

III. LA DEMANDA

Las accionantes reconocen que mediante la sentencia C-715 de 2012, la Corte analizó la norma, pero consideran que su estudio se basó en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas como requisito de procedibilidad. Señalan que en el presente caso no se cuestiona la constitucionalidad del registro sino las condiciones y criterios establecidos por la ley para acceder a dicha inscripción. Recuerdan que según la jurisprudencia puede demandarse una norma ya examinada cuando el juicio de constitucionalidad previo recaiga sólo respecto de ciertas normas o se realice únicamente atendiendo a ciertos cargos y siempre que la nueva demanda incorpore nuevos cargos de constitucionalidad no estudiados en la decisión anterior.

Cargo uno

La norma desconoce **el principio de igualdad**, ya que no hay garantías para la aplicación del principio y derecho de enfoque diferencial. En su criterio, esta ley fue concebida para reparar a las víctimas del conflicto armado en Colombia y como un componente de la reparación integral aparece la restitución de tierras despojadas y abandonadas. Señalan que el trámite de esta restitución fue establecido en el capítulo III del título IV de la ley 1448 de 2011, disponiendo dos etapas: la primera de carácter administrativo que se gestiona por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, y una segunda, de carácter judicial, ante los jueces de restitución de tierras.

Señalan que los criterios definidos para la estrategia de implementación del registro de predios despojados y abandonados, establecidos en el inciso segundo del artículo 76 de la ley 1448 de 2011, que dependen de (i) la situación de seguridad, y (ii) la existencia de condiciones para el retorno, vulneran el **principio de enfoque diferencial**, ya que los criterios a tener en cuenta para la implementación del mismo son ajenos a las condiciones sociales, económicas y culturales de las víctimas solicitantes, quienes al depender del cumplimiento de dichas condiciones, sin diferenciación alguna, resultan sometidas a la espera del término tope fijado en la ley que es de diez años.

Añaden que entre la población que se encuentra en condiciones especiales de vulnerabilidad se cuentan sujetos de protección reforzada, como los adultos mayores y personas con discapacidad, que no pueden esperar el cumplimiento de las condiciones para que les sea restituida su tierra, por lo que consideran los accionantes que no es dable someterlos a una espera inútil que al final va a tener que reconocer a su favor alternativas compensatorias de restitución.

Explican los demandantes que el enfoque diferencial es necesario para dar cumplimiento a los fines del Estado, para el caso del derecho a la tierra recuerdan que la Corte en la sentencia C-715 de 2012, destacó las obligaciones impuestas a los Estados y dirigidas a satisfacer los derechos de los afectados por la privación de la tierra de la población desplazada.

Cargos

La norma incurre en una **omisión legislativa relativa** al no definir previamente un procedimiento claro, expreso y razonable para la duración de la etapa administrativa de restitución de tierras. Según los accionantes, para que una víctima pueda acudir ante un juez para que le ordene la restitución de sus derechos, es necesario, como requisito de procedibilidad, que tanto el predio como el reclamante se encuentren inscritos en el Registro de Predios Despojados y Abandonados, trámite radicado en cabeza de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, también encargada de recepcionar la reclamación y realizar los trámites para el registro, inscripción que está sujeta a que se den las condiciones que la ley impone para el retorno.

La omisión relativa que alegan se debe a la ausencia de definición del plazo razonable que debe existir entre la presentación de la solicitud y el momento en que se acometa el estudio previo de la misma, con lo cual se afecta el derecho de petición y el debido proceso administrativo. En su criterio, los términos de la etapa administrativa sólo empiezan a contar en la medida que las zonas donde se encuentren los predios objeto de solicitud cuenten con las condiciones de seguridad y retorno, términos que son inciertos ya que no hay límite normativo para resolver estas solicitudes y que ofrezcan alternativas ante la imposibilidad objetiva de que algún día se configuren las condiciones para el retorno.

Cargo tres

Los demandantes consideran que la norma condiciona la **garantía de los derechos territoriales a la existencia de condiciones para el retorno**, desconociéndose el artículo 16 de la Constitución y el bloque de constitucionalidad. Señalan que la estrategia de macro y micro focalización establecidas en los artículos 5° y 6° del Decreto 4829 de 2011, parte del supuesto que todas las víctimas deben tener el deseo de retornar, sin tener en cuenta la voluntad o la decisión o el derecho de las víctimas a no retornar, a la reubicación o a la compensación. No se tienen en cuenta principios internacionales para los retornos, entre ellos el principio de voluntariedad de las víctimas, y no se dejan otras alternativas para garantizar los derechos a acceder a tierras, ser reubicados o ser compensados.

Estiman que la norma demandada refiere que el inicio del trámite administrativo del registro depende de las condiciones de seguridad de las áreas geográficas y que esto define las condiciones de retorno, ambos requisitos necesarios para dar respuesta a las solicitudes de restitución de tierras, causales que por ser subjetivas dejan a las víctimas sujetas a consideraciones imprecisas para que se les garantice su derecho fundamental a la restitución, cuando se trata de un derecho autónomo.

Agregan que se desconoce el Bloque de Constitucionalidad respecto al derecho a la propiedad y a la restitución de las tierras como derechos fundamentales, toda vez que los derechos a la reparación integral y el de restitución son vulnerados cuando las víctimas solicitantes no tienen la voluntad de retornar y se obstaculiza la continuidad del proceso de registro y se niegan otras alternativas que garanticen sus derechos, como la compensación o la indemnización.

En su criterio, se vulnera el derecho a la restitución de tierras porque la condicionan a los casos en que la víctima desea retornar, partiendo de que las garantías que acompañan la restitución deben considerarse de manera integral y armónica, pero si la víctima no tiene la voluntad de regresar no se considera el inicio del trámite para otros fines como la compensación, que es otro de los componentes del derecho a la restitución de tierras.

IV. INTERVENCIONES

1. DE ENTIDADES OFICIALES

1.1. Intervención del Ministerio del Interior

El Ministerio del Interior **solicitó declarar exequibles** los apartes acusados del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011. Según el criterio del Ministerio, lo expuesto por las demandantes no corresponde a un sentido de objetividad de la norma acusada, sino a una evaluación personal de quienes demandan, siendo enfático en señalar que los cargos formulados no se ciñen con precisión a la inexcusable certeza y a la realidad tal como lo ha indicado la

jurisprudencia constitucional al respecto, es decir, “**que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente, y no simplemente sobre una deducida por el actor, o implícita...**”.

Señala además que los argumentos de las demandantes se reducen a apreciaciones subjetivas, volitivas e intelectivas de la aplicación de la norma y que son meras conjeturas que distan del objeto de la acción pública de inconstitucionalidad. Itera que no es dable en la demanda realizar consideraciones subjetivas y que, además, las demandantes exponen elementos no tratados por el legislador, queriendo darle a la norma un alcance diferente al que se le señaló por parte del legislativo.

En relación con el cargo por omisión legislativa relativa, señaló que existen claros precedentes jurisprudenciales y destacó algunos apartes del Auto 226A de 2002 de la Corte Constitucional, donde se señaló taxativamente cuando y en qué circunstancias se configura una omisión legislativa. Para el caso concreto dijo que no existen elementos que permitan relacionar las normas acusadas con una supuesta omisión respecto de la herramienta técnica del registro, dado que éste tiene entre otros como fin garantizar la efectividad del derecho fundamental a la restitución de tierras a las víctimas despojadas.

Sobre este mismo punto enfatizó en lo señalado por esta Corporación en la sentencia C-715 de 2012, donde se declararon exequibles unos apartes del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, referentes al registro como herramienta técnica que permite identificar parte de la población desplazada, declarando exequible lo relativo al Registro de Tierras como requisito de procedibilidad para que la justicia transicional de manera ordenada, gradual y progresiva adelante los proceso de restitución de los predios despojados y abandonados a través de los Jueces Especializados en esta materia.

1.2. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

Solicitó **que se declare exequible el aparte demandado**. Expuso que si bien es cierto respecto de la expresión impugnada no se configura la existencia de cosa juzgada constitucional, en razón a que los puntos ahora demandados del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011 no fueron objeto de debate en la Sentencia C-715 de 2012, sí en cambio las razones que esta Corporación expuso como *obiter dicta* en dicha sentencia, sirven de soporte para alegar la constitucionalidad de los apartes ahora demandados.

Argumentó que en la sentencia de C-715 de 2012 se debatió la constitucionalidad del inciso quinto del artículo 76 hoy demandado, en lo que respecta al Registro de Tierras despojadas y abandonadas forzosamente y su establecimiento como requisito de procedibilidad, por considerarse que vulneraba el acceso a la administración de justicia de las víctimas y el derecho a la restitución como parte fundamental de la reparación integral a que tienen derecho.

Al respeto, recordó que dicha jurisprudencia reiteró los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y la reparación integral en el marco del Derecho Internacional y del DIH, donde señaló que las obligaciones de reparación incluyen de manera preferente la restitución plena que hace referencia al restablecimiento de la víctima a la situación anterior al hecho vulneratorio de sus derechos, de tal manera que se garanticen sus derechos fundamentales, el cual incluye la restitución de tierras usurpadas, indicando además que de no ser posible ese restablecimiento pleno es procedente la compensación mediante la indemnización pecuniaria para reparar el daño causado.

Sostuvo que las afirmaciones de la demandante en cuanto a que el Registro de Tierras despojadas no puede estar sujeto a que se garanticen condiciones de seguridad y de retorno, significaría apartarse de los principios rectores que gobiernan los procesos de desplazamiento interno que le imponen al Estado la obligación de establecer las condiciones para que se dé el regreso voluntario, seguro y digno a su lugar de residencia a las víctimas del desplazamiento o su reasentamiento en otra parte si no hay condiciones para volver al lugar de origen, con la debida indemnización de perjuicios.

Finalmente, señaló que la supuesta omisión legislativa por no fijación de un plazo razonable para decidir sobre la inclusión en el Registro de Tierras despojadas, carece de sustento, ya que la misma norma demandada establece un plazo razonable de 60 días para que la Unidad de Restitución de Tierras decida sobre la inclusión en el registro respectivo, término que se encuentra condicionado a las circunstancias de seguridad y retorno de las víctimas a las tierras despojadas.

2. Intervención del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

El Ministerio solicitó a la Corte **inhibirse** para pronunciarse respecto del primer cargo y pidió declarar la **exequibilidad** de la norma acusada.

Sobre el cargo de violación al derecho de igualdad

Sobre el primer cargo denominado violación del derecho de igualdad, alegó que la norma acusada no vulnera dicho precepto constitucional dado que lo pretendido es salvaguardar los derechos de las víctimas del conflicto garantizándoles una reparación integral y justa, acorde con el daño sufrido, asegurándoles unas mínimas condiciones y un resultado justo y equitativo.

Sostuvo que la demanda no cumple con los requisitos de pertinencia ni de procedibilidad del cargo que debe tener una acción de inconstitucionalidad, en el entendido que, tal como lo ha manifestado la Corte Constitucional, la pertinencia es un elemento esencial de las razones que se exponen en una demanda de inconstitucionalidad, y en su sentir considera que los reparos hechos por las demandantes son meramente subjetivos respecto de la implementación de la Ley 1448 de 2011, lo anterior en razón a que en la demanda se afirma que la norma acusada vulnera el principio constitucional

de enfoque diferencial, al no tener en cuenta las razones sociales, económicas y culturales de las víctimas, lo cual no resulta cierto si se tiene en cuenta que la Corte ha señalado que el enfoque diferencial se concreta en una serie de medidas encaminadas a enfrentar el estado de vulnerabilidad de las víctimas en razón de su edad, género, orientación sexual y condiciones de discapacidad.

Concluye expresando que le corresponde al Estado ejecutar y adoptar políticas de asistencia y reparación en el desarrollo de la ley de víctimas, con criterios diferenciales que den respuesta al grado de vulnerabilidad de cada grupo poblacional en particular. Solicitó, entonces, **inhibirse para pronunciarse respecto del cargo número uno** de la demanda por no cumplir con el requisito de pertinencia.

Sobre la vulneración del derecho al debido proceso

Indicó que en la demanda no se tuvo en cuenta el amplio margen de libertad de configuración normativa que constitucionalmente se le ha reconocido al legislador, para el establecimiento de procedimientos judiciales y administrativos.

Argumenta que las demandantes pasan por alto que la exigencia legal de inscribir el predio en el Registro no desconoce la condición de víctima del desplazamiento, ya que dicha condición se adquiere como resultado de una situación de hecho, en cambio el registro del predio viene a ser una garantía del debido proceso respecto de terceros que intervienen en el trámite de restitución.

Derechos constitucionales y fundamentales de las víctimas desplazadas y despojadas

En cuanto a este ítem el Ministerio expuso los planteamientos ya señalados por esta Corporación respecto del derecho que les asiste a las víctimas a saber la verdad, obtener una pronta justicia y a ser reparadas integralmente por el daño causado. Señaló, además, que el carácter de la reparación no depende del valor económico, ni de los bienes objeto de restitución, sino que esa reparación debe contener unos elementos mínimos como son: indemnización, restitución, medidas de satisfacción, rehabilitación y garantía de no repetición, para lograr que las víctimas vuelvan a su estado de cosas inicial y puedan reconstruir su modelo de vida.

4. Intervención de la Defensoría del Pueblo

Solicita a la Corte **inhibirse** para emitir pronunciamiento, por cuanto la demanda no reúne los requisitos de admisibilidad que exige la jurisprudencia constitucional.

Sostiene el representante de la Defensoría del Pueblo que el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011 **está ajustado a la Constitución Política**, y que en este

no se presenta la vulneración de derechos esgrimida en la demanda, en razón a que hace parte de un cuerpo normativo coherente que reconoce como principios rectores el enfoque diferencial y los derechos de las víctimas, además contiene una regulación que da cuenta de los principios antes mencionados los cuales se concretan en el Decreto 4829 de 2011.

Sin embargo, indica que la demanda carece de los requisitos de certeza, claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia, los cuales resultan necesarios para cuestionar la constitucionalidad de una norma, razón por la cual **solicita a la Corte Constitucional que se inhiba** para fallar de fondo.

En cuanto al primer cargo dijo que no satisface el requisito de certeza necesario para adelantar un juicio de constitucionalidad, en razón a que los argumentos esgrimidos en la demanda no muestran la forma como la norma acusada vulnera el principio de enfoque diferencial y que no lo incluye de forma expresa en el texto, lo cual obedece a una lectura aislada de la norma desconociendo que hace parte de un cuerpo normativo de justicia transicional.

A su juicio, el artículo 13 de la Ley 1448 de 2011 establece el enfoque diferencial como criterio que se debe tener en cuenta en el desarrollo de cada una de las etapas del proceso de reparación, igualmente el Decreto Reglamentario del capítulo III del título IV de dicha ley establece los principios rectores que gobiernan el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente, donde también se señala como principio rector el enfoque diferencial el cual se entiende en los términos fijados en la ley de víctimas.

Sostiene que la demanda presentada desconoce además que el Decreto Reglamentario de la etapa administrativa del proceso de restitución de tierras, refiere el estudio previo de las solicitudes teniendo en cuenta el enfoque diferencial reglado en los artículos 13, 114 y 115 de la Ley 1448 de 2011. Concluye, bajo estos argumentos, que los elementos de la demanda corresponden a una interpretación arbitraria y aislada de la realidad.

Respecto del segundo cargo, es decir el relacionado con el no señalamiento de un término para adelantar la etapa administrativa del proceso de restitución de tierras, indica la Defensoría que ese cargo no cumple con el requisito de *certeza* al partir de una interpretación errada de la norma por darle un alcance que no corresponde, porque basan los cargos en una inferencia y posibles consecuencia que las demandantes hacen mas no de la realidad del texto normativo, siendo una conclusión equivocada de las demandantes por desconocer los alcances de la reglamentación que al respecto hace el Decreto 4829 de 2011, donde se establece el término para el estudio previo, razón por la cual es errado afirmar que la reglamentación de la parte administrativa del proceso de restitución de tierras se encuentre en la Ley 1448, desconociendo que es el Decreto Reglamentario 4829 el encargado de su regulación y allí está plasmada en el artículo 11.

Sobre el tercer cargo, sostuvo que la demanda no cumple con el requisito mínimo de *claridad*, por cuanto de la lectura no resulta comprensible la razón de la vulneración alegada, ni la justificación de ésta en razón a que los argumentos esbozados por las actoras respecto de este cargo no guardan coherencia, tornándose difícil establecer el contenido del reproche, situación que se presenta porque los argumentos de la acción hacen referencia al artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, pero centrados en los artículos 5° y 6° del Decreto 4829 de 2011 reglamentario de la ley, afirmando que al implementar los procesos de macro y micro focalización parten del *presupuesto que todas las víctimas deben tener el deseo de regresar*. De donde al parecer las demandantes interpretan que la noma impone a las víctimas la obligación de retornar cuando estén dadas las condiciones para hacerlo, concluyendo las accionantes que dicha situación vulnera la autonomía de aquellas. Para la Defensoría este argumento carece de certeza, puesto que se trata de una interpretación de las demandantes, mas no se desprende del texto acusado. Indica además que el retorno de las víctimas es un derecho que depende de la voluntad de estas, tal como lo señalan los artículos 28 y 66 de la Ley 1448 de 2011.

5. Intervención de la Superintendencia de Notariado y Registro

Solicitó a la Corte **declarar la constitucionalidad** de la norma censurada, bajo el entendido que contrario a lo afirmado en la demanda, el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011 sí responde a las condiciones para efectuar un proceso de Restitución de Tierras aún en medio del conflicto armado imperante en muchas zonas del país, razón por la cual el artículo demandado indica que el proceso de restitución debe adelantarse de manera gradual y progresiva en la medida que se van dando las condiciones para cumplir tal fin.

De otra parte, indicó que al realizarse una solicitud de restitución de tierras, sobre una zona que todavía no ha sido micro focalizada, la víctima puede solicitar la protección del predio ante el Ministerio Público, mecanismo que a juicio de la Superintendencia de Notariado y Registro, le permite a la víctima publicitar la situación de desplazamiento, resguardar los derechos que tenía sobre determinados predios, los cuales dejó abandonados como consecuencia del conflicto armado, cualquiera que sea la relación jurídica que éste tenga con el predio, ya sea propietario, poseedor, ocupante o simplemente la mera tenencia.

En contraposición a lo manifestado en la demanda, aseguró que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, adelanta los procesos de restitución basada en el principio de enfoque diferencial, dando prevalencia a las solicitudes más antiguas y a las que registran circunstancias especiales en razón del género, edad, orientación sexual y situación de discapacidad.

6. Intervención del Departamento Nacional de Planeación

Solicita a la Corte Constitucional declarar **exequible** la norma parcialmente demandada. El DNP centró su pronunciamiento en cuatro puntos específicos a saber.

1- El acceso a las tierras y las medidas de restitución de las víctimas

Sostuvo que el propósito de la Ley 1448 de 2011 es de carácter restitutivo y, por ende, no necesariamente debe contener disposiciones encaminadas a efectuar una Reforma Agraria, tal como lo aseguran las demandantes. Dijo que la citada ley tiene como objetivo reconocer la condición de víctimas del conflicto armado de las personas, más no su carácter de género de potencial beneficiario de tierras dentro de una política redistributiva en los términos del artículo 64 de la Carta.

Mencionó igualmente que estos argumentos deben ser contrastados con el proceso constituyente de 1991, donde a pesar de su fisonomía heterogénea y compleja, en materia económica incorporó principios tendientes a garantizar el acceso a la propiedad privada, lo cual quedó plasmado en el artículo 60 superior, siendo también la Constituyente de ese año el espacio donde se pretendió consolidar un acuerdo tendiente a culminar el conflicto armado que para esa época se acercaba a los 30 años. Sin embargo, la heterogeneidad de dicha Asamblea no permitió que se instalara una tesis de pensamiento único, plasmando en el artículo 58 constitucional todo el cúmulo de tensiones nuevas que dan cuenta de la complejidad del proceso de negociación.

Con estas precisiones controvierte a los actores respecto de afirmaciones según las cuales se pretende utilizar el esquema de la reparación como una fórmula de distribución de la propiedad de la tierra sin perjuicio de que, como se advirtió antes, ese sea el efecto.

2- El registro de tierras

En cuanto al artículo 76 demandado considera que las actoras confunden el trámite a cargo de la administración con el acceso a la justicia que para este caso no es afectado, sino que encausa el proceso en el sentido de brindar control y orden adecuados a la finalidad restitutiva de la ley.

Trae a colación el espíritu de la norma desde los proyectos de ley 085 de 2010 (exposición de motivos) y del proyecto 10 de 2010, que a su vez se convirtieron en la Ley 1448 de 2011, donde se evidencia que el carácter de la misma desde sus inicios fue restitutivo en favor de las víctimas del despojo y abandono de tierras.

No considera acertados ninguno de los cargos formulados por las actoras contra la norma citada, en razón a que la implementación progresiva y focalizada del Registro de Tierras Despojadas no tiene una finalidad distinta a proteger la vida e integridad física de quienes van a ser restituidos, razón por la cual se busca que el proceso de restitución se de en condiciones de

seguridad que permitan hacer efectivos los derechos vulnerados con anterioridad.

3- La necesidad del debido proceso aún en el caso de la restitución y las presunciones.

Advierte que el cargo número dos de la demanda tampoco está llamado a prosperar en razón a que dicha norma no es la que establece el procedimiento administrativo previo a adelantar el proceso de Restitución de Tierras, ya que dicha reglamentación se encuentra en el Decreto 4829 de 2011, mas no en la norma demandada. El citado Decreto reglamentario es claro al desarrollar las fases del proceso administrativo aclarando los términos en que se debe desarrollar cada etapa, señalando que en suma no pueden ser más de sesenta (60) días, prorrogables por otros treinta (30), términos que en su sentir son razonables atendiendo la complejidad que implica ubicar un inmueble en la cartografía disponible, acopiar el acervo probatorio, realizar las respectivas visitas de campo, etc.

Considera que si bien es cierto el proceso de Restitución de Tierras debe caracterizarse por la celeridad, no puede convertirse en el aliciente de nuevas injusticias que en procura de dar solución a un problema agraven otro. Lo anterior, por cuanto la Ley 1448 de 2011, desarrolló un esquema de presunciones.

Acerca del libre desarrollo de la personalidad

Considera equivocado el cargo número tres de la demanda, según el cual la norma acusada vulnera el artículo 16 de la Constitución Política al desconocer el libre desarrollo de la personalidad, entendida esta como el derecho a escoger su modo de vida, sostiene que nada tiene que ver el precepto constitucional citado con una norma que fija las condiciones para desarrollar un procedimiento administrativo.

7. Intervención de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Inicia su intervención haciendo una presentación del contenido y alcances de la Ley 1448 de 2011, como mecanismo de justicia transicional, respecto de las víctimas del conflicto interno.

En cuanto a los cargos de la demanda de inconstitucionalidad parcial del artículo 76 de la ley 1448 de 2011, hace dos peticiones a la Corte, a saber:

Petición principal: Solicita a la Corte Constitucional **declararse inhibida**, por considerar que los cargos formulados por la accionante carecen de los requisitos mínimos de certeza, suficiencia y pertinencia, para un debate constitucional, razón por la cual considera que se presenta ineptitud sustancial de la demanda y debe declararse cosa juzgada constitucional, en

razón a que el artículo demandado ya fue analizado en sentencia C- 715 de 2012.

Petición subsidiaria: en caso de no acceder a la petición principal solicita **declarar la exequibilidad** del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011.

Sustento de la petición principal

Considera que las actoras no integraron los requisitos establecidos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, el cual dicta el régimen procedimental de los juicios adelantados ante la Corte Constitucional. Respecto de los atributos de especialidad, suficiencia y pertinencia que debe cumplir una demanda de inconstitucionalidad, expuso los planteamientos fijados por esta Corporación en Sentencia C- 610 de 2012.

Sostiene la entidad interviniente que las pretensiones de las demandantes carecen de los requisitos de **especificidad, pertinencia y suficiencia**, en razón a que señalan que se vulneran los presupuestos constitucionales establecidos en los artículos 13, 16, 23, 29 y 93 de la Constitución Política, argumentando que la norma impugnada, al definir los criterios para el Registro de predios despojados y abandonados establecidos en el inciso segundo del artículo 76, depende de circunstancias como: (i) situación de seguridad, y (ii) la existencia de condiciones de retorno, vulneran el principio de enfoque diferencial y que el trámite del Registro queda expuesto a dichas condiciones, las cuales son analizadas desde una perspectiva subjetiva o personal elaborada por las actoras.

Sustento de la pretensión subsidiaria

Se opone a que prospere dicho cargo por considerar que las actoras no presentan un reproche constitucional, sino que sustenta sus acusaciones en interpretaciones meramente subjetivas, censurando proposiciones deducidas, no planteamientos jurídicos reales y existentes. Señala además que la Ley 1448 de 2011, se enmarca dentro de unos parámetros de justicia transicional donde se les da prelación a las víctimas y no se exige ejercer las acciones ordinarias o contencioso administrativas en las cuales las acciones se ejercen dentro de unos términos preestablecidos por la ley.

Indica que de conformidad con la Ley 1448 de 2011, el desarrollo de la política pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas, incluye desde luego la medida de restitución de tierras y responde a los principios de gradualidad, progresividad y sostenibilidad, contenidos en los artículos 17, 18 y 19 de la misma ley.

En sentir de esta entidad, la implementación gradual de políticas públicas no resulta caprichosa si se tiene en cuenta la capacidad institucional del Estado colombiano y la necesidad de implementar programas, planes y proyectos responsables de conformidad con los criterios de sostenibilidad fiscal que permitan materializar dichas medidas.

8. Intervención de la Unidad de Restitución de Tierras

Solicitó declarar la exequibilidad de la norma por las siguientes razones:

Como primera medida argumenta que la norma aquí demandada ya fue objeto de reproche y declarada constitucional mediante Sentencia C-715 de 2012, donde a pesar de haberse discutido sobre la procedibilidad del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente ante los Jueces de Restitución de Tierras, concluyendo que dicho procedimiento estaba ajustado a la Constitución; también se realizó una reflexión sobre la procedibilidad de esta medida en el marco de la ley, incorporando argumentos que hicieron una defensa de los parámetros y criterios establecidos para el acceso a la inscripción en el Registro de Tierras.

Respecto al primer cargo, sobre debido proceso y derecho de petición

Sostuvo que la acción de restitución de tierras en el marco de una justicia transicional no responde a lógicas estrictas del derecho ordinario como equivocadamente lo hace ver la demandante, al pretender la inconstitucionalidad de una norma basándose en conceptos doctrinales y jurisprudenciales del funcionamiento ordinario o común del derecho de petición. Esto en el entendido que la acción de restitución de tierras obedece a una Política Pública que involucra la Institucionalidad Estatal, que busca revertir fenómenos como el despojo y abandono de tierras dentro del conflicto armado, ya que no se trata de un proceso aislado.

Con todo, no es dable desconocer dentro de estos procesos la aplicación de los principios de gradualidad y progresividad que son fundamento de estos mecanismos, de lo contrario se estaría poniendo en riesgo las políticas de restitución de tierras, con lo cual se menoscabarían derechos fundamentales de las víctimas.

Inexistencia de la omisión legislativa relativa, así como la no configuración de tratos discriminatorios

Al respecto, sostuvo que la jurisprudencia constitucional ha determinado los requisitos para que se configure la inconstitucionalidad por omisión legislativa, señalando que los cargos de inconstitucionalidad esgrimidos por las accionantes contra los apartes del artículo 76 de la ley 1448 de 2011, no demuestran la omisión alegada.

9. Intervención del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

Solicita a la Corte **declarar la exequibilidad** de los apartes demandados.

Cargo primero

Indica que la Ley 1448 de 2011, parte del reconocimiento de la dignidad de todas las personas que han sufrido las consecuencias del conflicto armado interno, y es por esto que consagra los principios de buena fe, igualdad de todas las víctimas y enfoque diferencial.

Cargo segundo

Señala la entidad interviniente que al respecto existe cosa juzgada constitucional, por cuanto la Corte se pronunció sobre el particular en Sentencia C-715 de 2012, donde declaró la constitucionalidad del inciso quinto del artículo 76 demandado.

Bajo este criterio el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social solicita a la Corte que se declare la existencia de cosa juzgada constitucional, sobre la base de iterar la posición ya esgrimida en la Sentencia C-715 de 2012.

De otra parte, presenta argumentos con miras a lograr la constitucionalidad de la norma en caso que la Corte decida estudiar el cargo. Al respecto refiere que no es procedente hablar de omisión legislativa, al señalarse que la norma carece de un término específico entre la presentación de la solicitud de la víctima del despojo y el momento en que se acomete el estudio por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras Despojadas.

Cargo tercero

La entidad interviniente realiza un análisis desde dos situaciones que se pueden presentar al respecto, la primera, el evento en que la víctima sí cuenta con medidas adicionales a la restitución material del bien despojado o abandonado forzosamente; y la segunda, en aquellos casos donde es posible restituir el bien en las condiciones anteriores al despojo, y la víctima voluntariamente decide retornar al mismo.

Señala igualmente la interviniente que la Ley 1448 de 2011, también le da a las víctimas la posibilidad de solicitar compensaciones en especie, de conformidad con el artículo 97 de la citada ley.

2. DE INSTITUCIONES ACADÉMICAS

2.1. Intervención de la Universidad Sergio Arboleda

La Universidad solicitó admitir los cargos formulados por las accionantes y, por ende, **declarar la inconstitucionalidad** parcial de la norma demandada, con el fin de hacer respetar los derechos de las víctimas del conflicto armado interno colombiano, para que en consecuencia se proceda sin dilaciones injustificadas a avanzar en el proceso administrativo solicitado por las víctimas del despojo forzado de tierras para obtener el “*Registro de las tierras despojadas y abandonadas forzosamente*”, sin que se tenga que someter a estas personas a una espera injustificada y a depender de expectativas como

el retorno, la situación de seguridad o de circunstancias como la densidad histórica del despojo, a sabiendas de que quienes fueron desplazados o despojados forzosamente han adquirido, por tanto, el derecho a la restitución de tierras como garantía de sus derechos fundamentales vulnerados.

2.2. Intervención de la Universidad Libre

En su criterio las demandantes no tienen razón para pedir la inexecutable. Considera que de conformidad con el artículo 93 superior, los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas de delitos, tienen una clara relevancia constitucional.

Advierte que la norma demandada regula una de las maneras de reparar a las víctimas del despojo y desplazamiento forzado, respecto a lo cual debe recordarse que las personas que se encuentran dentro de esa categoría se hallan en situación de extrema vulnerabilidad, por lo que se deben adoptar mecanismos para el restablecimiento de sus derechos.

2.3. Intervención de la Universidad Santo Tomás

El interviniente sostiene que el artículo 76 (parcial) de la ley 1448 de 2011, **es contrario a la constitución** por imponer a las víctimas unas condiciones para el estudio de sus solicitudes objeto de inscripción en el Registro de Tierras y, por otro lado, por no determinar un plazo razonable en el estudio de la solicitud.

La Universidad considera que las víctimas del desplazamiento forzado deben ser tratadas de forma preferente, por tratarse de la parte débil del proceso. Es obligación de Estado garantizarles un trato diferente teniendo en cuenta su situación de vulnerabilidad sin imponerles cargas desproporcionadas que hagan más gravosa su situación.

3. DE ORGANIZACIONES PROFESIONALES Y ACADÉMICAS

1. Intervención de la Comisión Colombiana de Juristas -CCJ-

Inicia explicando:

“...consideramos que la Corte Constitucional en el presente caso debe declarar la constitucionalidad condicionada de la disposición legal demandada, en el sentido que se deben entender incluidos, en los elementos para implementar en forma gradual y progresiva el Registro de Tierras despojadas y abandonadas forzosamente, los principios generales establecidos en la Ley 1448 de 2011, entre otros, el principio de igualdad, la garantía del debido proceso, el enfoque diferencial, la participación conjunta y el respeto mutuo, así como los principios del debido proceso administrativo-eficiencia y celeridad- y los criterios de garantía del derecho de acceso a la administración de justicia.”

Adicionalmente, consideramos que la existencia de una omisión legislativa relativa en el inciso 4 del artículo 76, en relación con el inciso segundo, de la Ley 1448 de 2011, la Corte deberá adoptar una sentencia aditiva o integradora que incluya en la disposición demandada un plazo razonable que se propone sea de 6 meses”.

Señalan que tal solicitud la hacen en razón a que la disposición demandada alude a la implementación gradual y progresiva del Registro de Tierras despojadas y abandonadas forzosamente, solamente respecto de los criterios de situación de seguridad, densidad histórica del despojo y existencia de condiciones para el retorno, dejando de lado la necesidad de establecer otros elementos que conforme con la Constitución y el derecho internacional de los derechos humanos son necesarios para la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado.

“Subsidiariamente consideramos que en caso de no tener lugar la declaratoria de constitucionalidad condicionada la Corte debe abstenerse de proferir un pronunciamiento de fondo y emitir una sentencia inhibitoria por ineptitud sustantiva de la demanda”. Agregan:

Solicitan a la Corte que de no darse la sentencia de constitucionalidad condicionada y aditiva, se abstenga de emitir un pronunciamiento de fondo en este caso dado que los términos en que se planteó la acción imposibilitan la estructuración de un juicio de constitucionalidad que aborde los temas necesarios para llegar a una solución adecuada a los preceptos constitucionales y de derecho internacional de los derechos humanos.

4- INTERVENCIONES CIUDADANAS

4.1. Del ciudadano Héctor Enrique Rodríguez Sarmiento

Solicitó la declaratoria de inexecutable. Trajo a colación al auto N° 006 de 2009, el cual hace referencia a la protección de las personas desplazadas y con discapacidad en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T- 025 de 2004, donde se refiere la protección de la población en situación de discapacidad a la luz de las normas constitucionales nacionales entre otras. Igualmente recuerda los fines del Estado consagrados en el artículo 2° superior, los cuales deben cumplirse a cabalidad.

Resaltó que los derechos fundamentales de las víctimas y en general de las personas en situación de desplazamiento, conllevan una crisis general y profunda de todo el conjunto de derechos que les atañe, por cuanto al ver amenazada la vida, la dignidad y la integridad física entre otras, también se ponen en peligro los derechos a la salud, a la vivienda y como consecuencia del desarraigo los bienes patrimoniales, muebles o inmuebles que quedan abandonados en muchos casos a merced de los despojadores, generando en las víctimas una situación insuperable que amerita de parte del Estado una reconsideración de ciertos derechos catalogados como sociales, ya que la

perdida de esos bienes obedece a la falta de protección que deben tener los ciudadanos.

Respecto de la vulneración al libre desarrollo de la personalidad contenido en el artículo 16 superior, manifestó que en la medida que las normas demandadas permanezcan vigentes, las personas en condiciones de desplazamiento no están en circunstancias de elegir su destino ni el de sus familias, ya que están limitados por las circunstancias.

4.2. De la ciudadana Karen Lorena Cruz Serrano

Manifiesta que acompaña los alegatos de inconstitucionalidad de las demandantes. Destaca como el artículo 76 de la ley 1448 de 2011, somete el trámite del registro a dos condiciones: (i) la situación de seguridad, y (ii) las condiciones de retorno. Sin embargo, para su implementación el Decreto Reglamentario 4829 de 2011 estipula que el trámite del registro está supeditado a que a Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas con acompañamiento del Ministerio de Defensa, definan la áreas geográficas en las cuales se implementará el Registro de Tierras, con base en condiciones de seguridad e inexistencia de riesgo. Luego de no darse esas condiciones se suspende el trámite del registro.

Al respecto hace una crítica a las condiciones de procedibilidad, en la medida que considera que estas circunstancias generan un círculo vicioso, en razón a que de no ser posible la restitución jurídica del bien, es procedente acceder a una compensación, pero dicha compensación procede en la medida en que se esté inscrito en el Registro de Tierras, trámite que sólo se adelanta si hay condiciones de seguridad y posibilidad de retorno.

De lo antes expuesto deduce que de estar sujeto el trámite del Registro de tierras a las condiciones de seguridad de la zona, entonces, si esas condiciones de seguridad no se dan, el sujeto de especial protección constitucional que se encuentra en situación de debilidad manifiesta no puede recibir tratamiento preferencial alguno.

Sostiene que las actoras incurren en un error interpretativo al indicar que se vulnera el derecho al libre desarrollo de la personalidad y el bloque de constitucionalidad por no permitirle a las víctimas decidir entre si desean retornar a su lugar de origen o en cambio recibir una compensación, en razón a que según la argumentación presentada en la demanda, el legislador determina restituir a la víctima lo que perdieron en términos patrimoniales, mas no impone retornar a su lugar de origen.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En escrito del 1º de septiembre del año anterior, el Procurador General hizo llegar su concepto (radicado interno 5821). Solicita a la Corte que **se declare inhibida** para pronunciarse respecto de los cargos contra algunas expresiones del precepto demandado, por violación de los artículos 13 y 93

superiores; **y que declaren exequibles** los segmentos acusados por los cargos relativos a una supuesta violación de los artículos 23 y 29 de la Carta Política.

Estima que el legislador no incurrió en una omisión legislativa relativa al expedir el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011.

El Ministerio Público sustenta su conclusión bajo el entendido que, conforme con la jurisprudencia constitucional, se debe dar la verificación concurrente de ciertos requisitos para que la Corte Constitucional pueda declarar que existe tal omisión. Señala que aunque la demanda cumple con el primer requisito de configuración de los cargos por omisión legislativa, en la medida que señala que la omisión se predica del inciso 2° del artículo 76, la misma no cumple en forma concurrente con los demás requisitos que se deben verificar para que se configure una omisión legislativa relativa.

Explica porque razón el legislador no podía reglamentar todo lo relacionado con el registro para su implementación y, en consecuencia, porque dicho término fue fijado por el Decreto Reglamentario.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1.- Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda de la referencia.

2.- Aptitud de la demanda

Varios intervinientes y el Procurador General de la Nación han solicitado a la Corporación que se inhiba para emitir pronunciamiento de fondo. Entre quienes elevan esta petición se cuentan el Ministerio del Interior, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Defensoría del Pueblo, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Comisión Colombiana de Juristas.

2.1. Como lo ha explicado reiteradamente esta Corporación, las demandas de inconstitucionalidad deben cumplir con unos requisitos mínimos a partir de los cuales resulte posible una confrontación entre la norma impugnada y las disposiciones superiores presuntamente violadas; sin el cumplimiento de esta condición el Tribunal no contará con los elementos necesarios para adoptar una decisión de mérito en virtud de la cual resolverá sobre la permanencia en el ordenamiento jurídico del precepto atacado, decisión que tendrá efectos *erga omnes* y hará tránsito a cosa juzgada.

2.2. El análisis que precede a la admisión de una demanda de inconstitucionalidad ha llevado a la Corte a decantar una línea jurisprudencial en la cual ha ponderado entre el derecho que tienen los ciudadanos a ejercer la acción pública de inconstitucionalidad (C. Po. art. 40-6) y el deber que tiene el

Tribunal de resolver atendiendo a razones jurídicas aptas para, según el caso, expulsar una norma del ordenamiento jurídico (C. Po. art. 241). Al mismo tiempo, la Corporación ha ponderado entre el principio *pro actione* y el deber de los ciudadanos de motivar adecuadamente las peticiones formuladas ante las autoridades.

En virtud del principio *pro actione* la Corte reitera que al resolver sobre la admisión de la demanda no se exige del actor un profundo conocimiento de las instituciones jurídicas, como tampoco una exposición académicamente erudita. Mediante el escrito respectivo el ciudadano pone en movimiento la estructura de la jurisdicción constitucional buscando excluir del sistema una norma, generando así controversias sociales y políticas con consecuencias para toda la comunidad. Por estas razones, al ciudadano no se le exige un conocimiento especializado sobre la materia, pero se le requiere para que exponga en forma razonada y clara los motivos por los cuales considera que un precepto resulta contrario a lo dispuesto por el constituyente.

2.3. Con el propósito de llegar a una conclusión jurídicamente válida y razonada, el Tribunal ha solicitado² de quien ejerce este tipo de acción el cumplimiento del deber de precisar: (i) **el objeto** demandado, (ii) **el concepto** de la violación, y (iii) la razón por la cual la Corte es **competente**³.

El concepto de violación está referido a la exposición de las razones por las cuales el actor considera que el contenido de una norma de rango constitucional es vulnerado por las disposiciones que son objeto de la demanda. El actor tiene el deber de concretar los cargos que formula contra las disposiciones acusadas, siendo necesario que exponga los elementos del texto constitucional que siendo relevantes resultan vulnerados por las normas impugnadas⁴.

2.4. Al presentar el concepto de violación, el actor debe exponer razones **claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes**. La Corte, refiriéndose al contenido de los argumentos aptos para incoar la acción de inconstitucionalidad ha expresado:

“La efectividad del derecho político depende, como lo ha dicho esta Corporación, de que las razones presentadas por el actor sean *claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes*. De lo contrario, la Corte terminará inhibiéndose, circunstancia que frustra ‘la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional’.

La **claridad** de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque ‘el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, por regla general, releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de

² Sentencia C-1052 de 2001.

³ Cfr. sentencia C-491 de 1997.

⁴ Cfr. sentencia C-142 de 2001.

oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental’, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean *ciertas* significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente ‘y no simplemente sobre una deducida por el actor, o implícita’ e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; ‘esa técnica de control difiere, entonces, de aquella otra encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden’.

De otra parte, las razones son *específicas* si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través ‘de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada’. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutablez a partir de argumentos ‘vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales’ que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.

La *pertinencia* también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que ‘el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico’; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola ‘de inocua, innecesaria, o reiterativa’ a partir de una valoración parcial de sus efectos. Finalmente, la *suficiencia* que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de

reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren *prime facie* convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan *una duda mínima* sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional”⁵.

2.5. En el asunto ahora sometido a examen de constitucionalidad varios de los intervinientes consideran que la demanda está basada en la apreciación subjetiva de las demandantes y no en la realidad objetiva predicable de los textos impugnados, en esta medida las razones no serían específicas, pertinentes ni suficientes; consideran que respecto del derecho a la igualdad, las accionantes no elaboran adecuadamente el tercio de comparación, ya que no logran explicar de manera suficiente las razones por las cuales sería desconocido el principio de enfoque diferencial, faltan claridad y certeza en este cargo; varios de ellos afirman que el cargo por omisión legislativa relativa tampoco atiende a los requerimientos jurisprudenciales, resultando carente de certeza y suficiencia; también aseguran que las demandantes incumplieron el deber de integrar normativamente los textos demandados, por cuanto ellos se encuentran explicados en varios apartes de la Ley 1448 de 2001, como también de sus Decretos reglamentarios, omisión que las condujo a una inadecuada lectura del artículo 76 demandado. Para resolver sobre la aptitud de la demanda la Sala examinará cada uno de los tres cargos formulados.

3.- Primer cargo

La norma desconoce el derecho a la igualdad, por no haber garantías para la aplicación del principio de enfoque diferencial

3.1. A folio 4 de la demanda se dice que los criterios definidos para la estrategia de implementación del registro de predios despojados y abandonados, establecidos en el inciso segundo del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, vulneran **el principio de enfoque diferencial** por ser ajenos a las condiciones sociales, económicas y culturales de las víctimas solicitantes a quienes se les somete a la espera del término tope de la ley que es de diez años. Añaden que entre la población que se encuentra en condiciones especiales de vulnerabilidad se encuentran sujetos de protección reforzada que

⁵ Sentencia C-1052 de 2001.

no pueden esperar el cumplimiento de las condiciones para que les sea restituida su tierra.

La Corte ha establecido⁶ que el principio-derecho a la igualdad comprende cuatro mandatos: 1. Trato idéntico a destinatarios en circunstancias idénticas; 2. Trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas circunstancias son enteramente diferentes; 3. Trato paritario a destinatarios cuyas similitudes sean más relevantes que sus diferencias; y 4. Trato diferenciado para quienes sus diferencias sean más relevantes que sus similitudes. Las víctimas del conflicto armado interno pueden ser consideradas parte del numeral 4., por cuanto si bien es cierto son colombianos como los demás, han sufrido situaciones de extrema vulnerabilidad que los convierten en sujetos de especial protección constitucional, merecedores de un trato diferenciado que les permita efectivizar sus derechos.

3.2. La Ley 1448 de 2011⁷ introdujo el principio de **“enfoque diferencial”** como postulado que permea toda la normatividad en materia de víctimas y restitución de tierras, con el propósito de reconocer las características particulares de algunos sectores de la población afectada, entre ellos el de las mujeres, las personas en condición de discapacidad física o mental, los adultos mayores, los niños, niñas, adolescentes, las comunidades indígenas, los afrodescendientes y los líderes de la población desplazada.

3.3. La demanda se limita a afirmar que resulta violado el principio-derecho a la igualdad, sin tener en cuenta que tanto la Ley 1448 de 2011, como sus Decretos Reglamentarios, particularmente el Decreto 4829 de 2011, desarrollan el principio de **“enfoque diferencial”** a partir de las realidades vividas por las víctimas del conflicto armado interno, sin omitir a las personas en condición de discapacidad ni a los adultos mayores, considerados como población con mayor grado de vulnerabilidad y, por lo tanto, sujetos de especial protección constitucional. En esta medida, encuentra la Sala que **el**

⁶ Cfr. Entre otras la sentencia C-250 de 2012.

⁷ Ley 1488 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. art. 13. **“El principio de enfoque diferencial** reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral que se establecen en la presente ley, contarán con dicho enfoque.

El Estado ofrecerá especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones contempladas en el artículo 3o de la presente Ley tales como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de Derechos Humanos y víctimas de desplazamiento forzado.

Para el efecto, en la ejecución y adopción por parte del Gobierno Nacional de políticas de asistencia y reparación en desarrollo de la presente ley, deberán adoptarse criterios diferenciales que respondan a las particularidades y grado de vulnerabilidad de cada uno de estos grupos poblacionales.

Igualmente, el Estado realizará esfuerzos encaminados a que las medidas de atención, asistencia y reparación contenidas en la presente ley, contribuyan a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes.

primer cargo está fundado en la apreciación subjetiva de las demandantes en torno al contenido y al alcance del segmento que impugnan.

Además, las accionantes omiten integrar la unidad normativa o la proposición jurídica completa a efecto que la Corte pueda contar con elementos de juicio suficientes para resolver. La demanda está limitada a un aparte del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, pero no atiende a un hecho insoslayable y es que la misma materia se encuentra regulada en otros artículos de la citada Ley, como también en algunos Decretos Reglamentarios que precisan el contenido del denominado “**enfoque diferencial**”, preceptos que estando sustancial e inescindiblemente relacionados con el texto censurado debieron ser tenidos en cuenta en la demanda, por cuanto están asociados y sin ellos el juicio de constitucionalidad podría resultar inocuo.

3.4. La igualdad tiene una naturaleza múltiple, -como valor, como principio y como derecho fundamental-, además un carácter relacional que no puede examinarse en abstracto, sino que presupone necesariamente una comparación entre dos o más situaciones fácticas, a partir de un criterio específico de diferenciación. En este orden, para establecer una comparación se deben considerar los elementos que resulten pertinentes para el caso particular. Tales elementos “... se definen a partir del ámbito dentro del cual se da el problema de igualdad, lo que puede ser un asunto fáctico o normativo. (...)La igualdad es un criterio de distribución –sea de beneficios (autorizaciones, permisiones, inmunidades o prestaciones) o de cargas (obligaciones, prohibiciones o deberes)-. Tales beneficios y cargas están referidos a bienes o intereses (libertad, derechos, recursos, prestaciones, etc.). Las mismas necesidades de bienes, para que pueda hablarse de una situación de igualdad inicial, hace referencia, precisamente, a los beneficios o cargas sometidas a distribución. Si una persona persigue los mismos beneficios o es sometida a las mismas cargas, puede hablarse de igualdad respecto de necesidades de bienes.”⁸

3.5. La Corte ha precisado que para realizar el análisis respecto del derecho a la igualdad en un caso concreto se debe establecer con anterioridad tres elementos: **(i) entre quiénes se está dando el tratamiento diferente, (ii) en qué sentido o en virtud de qué actuación se da esa diferenciación y (iii) con base en qué criterios se hace esa diferenciación.**⁹ Una vez establecidos estos tres elementos, se debe determinar la validez de ese tratamiento diferente. “En la realización del mencionado test se deben tener en cuenta los siguientes puntos: (1) La existencia de un objetivo perseguido a través del establecimiento del trato desigual; (2) La validez de ese objetivo a la luz de la Constitución; (3) La razonabilidad del trato desigual, es decir, la relación de proporcionalidad entre ese trato y el fin perseguido.¹⁰ De encontrarse que la discriminación no se basa en criterios razonables, no guarda proporcionalidad con el fin perseguido o se está dando fuera de los

⁸ Sentencia T-499 de 2002.

⁹ Sentencia C-022 de 1996.

¹⁰ Sentencia T-789 de 2000.

*parámetros establecidos por la Constitución para una diferenciación positiva o negativa, se estaría vulnerando el derecho a la igualdad”.*¹¹

3.6. La Corporación ha señalado que en los procesos en los cuales se alega violación a la igualdad el interesado tiene la carga de elaborar el *tertio comparationis* o tercio de comparación, a partir de los elementos destacados en el párrafo anterior. En el presente caso se considera un tratamiento diferente entre víctimas del conflicto armado interno, pero sin la adecuada ponderación del principio de enfoque diferencial, ya que este garantiza *per se* un trato diferente atendiendo al sector al cual pertenezca la persona afectada. Las demandantes no exponen adecuadamente (i) entre quienes se está dando el tratamiento diferente, debido a la interpretación subjetiva que hacen del texto impugnado.

La presunta diferenciación (ii), tampoco es adecuadamente expuesta, por cuanto se parte de supuestos de aplicación del texto censurado a casos específicos, sin tener en cuenta que la concreción y aplicación del mismo está vinculada con el trámite propio de cada caso, sin que tales acontecimientos puedan servir de fundamento para la elaboración de un cargo por inconstitucionalidad.¹² Las accionantes tampoco exponen adecuadamente sobre (iii) los criterios de diferenciación, por cuanto limitan su alegato a citar los casos específicos de las víctimas del conflicto que cuentan con edad avanzada o de aquellas que padecen incapacidad física o mental, ambas ya consideradas como parte de la población especialmente vulnerable y, por tanto, sujetos de especial protección constitucional.

3.7. En esta medida, considera la Sala que **el primer cargo formulado no permite adelantar un juicio de constitucionalidad** en contra de las expresiones censuradas pertenecientes al artículo 76 de la Ley 1448 de 2011. Por esta razón, la Corte se declarará inhibida para resolver respecto del primer cargo.

4.- Segundo cargo

Violación de los artículos 23 y 29 de la Constitución, por omisión legislativa relativa al no definir la norma un procedimiento claro, expreso y razonable de la duración de la etapa administrativa de restitución, para la pronta inscripción en el registro de tierras.

4.1. Sostienen las demandantes que se incurrió en una omisión legislativa relativa violatoria de los artículos 23 y 29 de la Carta, por cuanto: 1. El artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, no establece algunos plazos para trámite de la petición; 2. Esta disposición no precisa un lapso razonable para la duración de la etapa administrativa de la restitución, al no prever un término entre la solicitud de registro por parte de la víctima y el momento en que se inicia el estudio de la misma; 3. No hay justificación para omitir el señalamiento de este lapso; 4. La falta de este término podría afectar el acceso

¹¹ Sentencia T-1082 de 2001.

¹² Cfr. Sentencia C-1052 de 2001.

a la administración de justicia de aquellos solicitantes no seleccionados por no estar micro focalizados; 5. Se requiere establecer un plazo razonable porque así lo determinan algunos tratados de Derechos Humanos que integran el Bloque de Constitucionalidad.

4.2. Varios intervinientes, entre ellos el Ministerio del Interior, la Unidad de Restitución de Tierras, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Comisión Colombiana de Juristas, la Defensoría del Pueblo y el Procurador General de la Nación piden a la Corte no considerar este cargo por estar indebidamente formulado. Son acordes en recordar que las omisiones legislativas relativas que pueden dar lugar a un pronunciamiento de fondo por parte del Tribunal, requieren la verificación de ciertos requisitos ausentes en el presente caso.

4.3. La jurisprudencia¹³ tiene establecido que todo análisis sobre omisión legislativa relativa está condicionado por la presencia de los siguientes requisitos: (i) Que exista una norma sobre la cual pueda predicarse la omisión, ya que sin esta resulta imposible el juicio por carencia de un referente normativo confrontable con la Constitución; (ii) Que la norma demandada haya omitido una condición o ingrediente necesario para que ella se adecue a la Carta; (iii) Que no existan razones para excluir dicho ingrediente de adecuación; y (iv) Que la omisión sea consecuencia del incumplimiento de un mandato específico impuesto por la Constitución al legislador.

4.4. La demanda atiende al primer requisito, es decir, precisa que la omisión es predicable del inciso segundo del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, pero los demás requisitos que deben ser concurrentes no están presentes. Así, no aparece demostrado que el Congreso de la República haya omitido un ingrediente para que el segmento censurado se adecue a la Carta, por el contrario, los elementos que las accionantes echan de menos están en normas de carácter reglamentario necesarias para la adecuada ejecución de la Ley; tampoco existe en la Carta Política una disposición que obligue al legislador a regular todos y cada uno de los términos específicos que deben ser observados en los procedimientos administrativos generales, menos aún para los especiales; el deber de regular procedimientos está en el artículo 150-2 superior, pero de allí no se puede colegir el imperativo para señalar términos relacionados con la ejecución concreta de la ley.

La Defensoría del Pueblo se une a la solicitud de inhibición, señalando que este cargo no cumple con el requisito de certeza por provenir de una interpretación errada de la norma, basada en una inferencia del texto censurado y de unas posibles consecuencias atribuidas al texto, pero que objetivamente no son predicables del mismo.

La Comisión Colombiana de Juristas opina que las demandantes se esfuerzan por exponer cuáles son los derechos que resultan lesionados por la ausencia de una disposición normativa que determine el procedimiento y plazo en que

¹³ Sentencias C-528 de 2003 y C-259 de 2011.

debe la Unidad de Restitución de Tierras iniciar el estudio de la solicitud de restitución, sin analizar de dónde proviene tal vacío ni cuáles son sus implicaciones en el ordenamiento jurídico, sin que su argumentación resulte apta para llevar a cabo una confrontación entre el texto acusado y las disposiciones superiores que se consideran violadas.

4.5. Para la Sala, la demanda no satisface los requerimientos establecidos en la jurisprudencia¹⁴ para alegar la existencia de una omisión legislativa relativa, motivo suficiente para no considerar apto el segundo cargo formulado contra las expresiones censuradas en el presente caso. Por lo anterior, la Sala se inhibirá para pronunciarse respecto del segundo cargo.

5.- Tercer cargo

La norma condiciona la garantía de los derechos de las víctimas a la existencia de circunstancias aptas para el retorno, desconociéndose el artículo 16 de la Constitución –derecho al libre desarrollo de la personalidad y bloque de constitucionalidad–.

En criterio de las demandantes, los artículos 5° y 6° del Decreto 4829 de 2011 suponen que todas las víctimas deben tener el deseo de retornar e impulsan el desarrollo de todo el proceso administrativo sin tener en cuenta la voluntad, la decisión o el derecho de las víctimas a no retornar, a la reubicación o a la compensación.

5.1. Considera la Sala que este argumento está basado en la apreciación personal de las accionantes, por tanto, **carece de certeza y de suficiencia**. Además, está fundado en los artículos 5° y 6° del Decreto 4829 de 2011, normas de naturaleza reglamentaria, de cuyo texto no se infiere la obligación absoluta de las víctimas para retornar.

5.2. Para las accionantes la norma censurada impone tal obligación cuando se den las condiciones para el retorno de las víctimas; sin embargo, los textos demandados refieren únicamente a la implementación del Registro de Tierras Abandonadas o Presuntamente Despojadas con el fin de dar inicio a la parte administrativa del proceso de restitución, sin que los segmentos atacados estén vinculados con el retorno de las víctimas. En la etapa administrativa donde se decide sobre inclusión en el Registro de Tierras, la autoridad no resuelve sobre el retorno, la reubicación ni la compensación, por cuanto limita su análisis al cumplimiento de ciertos requisitos que permitirán al interesado avanzar a la etapa judicial. Se concluye, entonces, que el tercer cargo es sustantivamente inepto por estar basado en la apreciación subjetiva de las demandantes.

VII. DECISIÓN

¹⁴ Acerca de los requerimientos esenciales para la aptitud de los cargos por omisión legislativa relativa, pueden ser consultadas, entre otras, las sentencias C-314 de 2009, C-522 de 2009, C-434 de 2010, C-127 de 2011, C-250 de 2011, C-373 de 2011, C-823 de 2011, C-533 de 2012, C-352 de 2013 y C-505 de 2014.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declararse **INHIBIDA** para decidir sobre la constitucionalidad de las expresiones demandadas en el presente caso.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Presidente
Ausente con excusa

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Magistrada (E)

ANDRES MUTIS VANEGAS
Secretario General (E)