

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Plena
Ciudad

Referencia: Demanda de constitucionalidad para que se declare la inexecutable parcial del literal c) del artículo 86; literal m) del artículo 91; primer inciso y párrafo 2 del artículo 95 de la ley 1448 de 2011.

MANUEL ENRIQUE CIFUENTES MUÑOZ, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 79.159.162 de Bogotá y portador de la tarjeta profesional de abogado No. 57.315 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, mayor de edad y vecino del Distrito Capital, en mi condición de ciudadano y en ejercicio de la acción pública establecida en el numeral 6 del artículo 40 de la Constitución y numeral 4 del artículo 41 de la Constitución, solicito a la Corte Constitucional declarar como inexecutable los apartes destacados literal c) del artículo 86, m) del artículo 91, primer inciso y párrafo 2 del artículo 95 de la ley 1448 de 2011, por vulnerar los artículos 1, 2; 13; 23; 29; 58; 79; 113; 209, 228; 229 y 333 de la Constitución Política, como se podrá confirmar al cotejar el texto de las disposiciones demandadas con las normas que se identifican como violadas y se demostrará, al exponerse y fundamentarse los distintos conceptos de la violación.

Para dichos efectos, se seguirá el siguiente esquema:

1. Disposiciones objeto de la demanda

1.1. La suspensión de los procesos administrativos prevista en el literal c, del artículo 86 de la ley 1448 de 2011.

1.2. La expresión “administrativos” contenida en el primer inciso del artículo 95 sobre acumulación procesal.

1.3. El literal m) in fine del artículo 91 sobre contenido de la sentencia y el párrafo 2 in fine del artículo 95.

1.4. Transcripción integral de los artículos demandados.

2. Cargos y fundamentación

2.1. Cargos y fundamentación en relación con las normas que ordenan la suspensión de todos los procesos administrativos de cualquier naturaleza en relación con los bienes objeto de restitución de tierras.

2.1.1. Cargo primero. La suspensión de todos los procesos administrativos impuesta por la letra c del artículo 86 y el párrafo segundo del artículo 95 supone en sus alcances una denegación injustificada de los servicios inherentes a la función pública, violatoria de los artículos 1, 2, 23, 29, 209, 228 y 229 de la Constitución, en tanto impide el acceso a la administración pública y a la jurisdicción contencioso administrativa en procura de la atención y protección de derechos e intereses legítimos.

2.1.2. Cargo segundo. La suspensión de todos los procesos administrativos impuesta por la letra c del artículo 86 y el párrafo segundo del artículo 95 de la ley 1448 de 2011 constituye

una violación del artículo 29 de la Constitución Política por premitir las garantías de presunción de inocencia y tipicidad, así como imponer en sede legislativa una medida cautelar inmediata y automática.

2.1.2.1. Las disposiciones normativas demandadas violan el derecho a la presunción de inocencia

2.1.2.2. Las disposiciones normativas demandadas violan el debido proceso por la ausencia de claridad para determinar el alcance de la medida (falta de tipicidad)

2.1.2.3. Las disposiciones demandadas violan el artículo 29 de la Constitución en relación con la imposición automática de medidas cautelares sin intervención judicial.

2.1.3. Cargo tercero. la suspensión de todos los procesos administrativos impuesta por la letra c del artículo 86 y el párrafo segundo del artículo 95 de la ley 1448 de 2011 impone un trato discriminatorio violatorio del derecho a la igualdad contra quienes mantienen el bien durante el proceso.

2.1.4. Cargo cuarto. La suspensión de todos los procesos administrativos impuesta por la letra c del artículo 86 y el párrafo segundo del artículo 95 de la ley 1448 de 2011 constituye una violación de los artículos 58 y 333 de la Constitución Política.

2.1.5. Cargo quinto. La suspensión de todos los procesos administrativos impuesta por la letra c del artículo 86 y el párrafo segundo del artículo 95 de la ley 1448 de 2011 constituye una violación de los artículos 1, 79 y 209 de la Constitución Política.

2.2. Cargos en relación con la acumulación procesal de todos los procesos administrativos relacionados con el predio involucrado en el proceso de restitución de tierras.

2.2.1. Cargo séptimo. La acumulación de todos los procesos administrativos impuesta por el artículo 95 y el mandato contenido al final del literal m del artículo 91 de la ley 1448 de 2011, constituye una violación del derecho a la igualdad.

2.2.2. Cargo octavo. La acumulación de todos los procesos administrativos impuesta por el artículo 95 y la letra m del artículo 91 de la ley 1448 de 2011 constituye una violación del artículo 113 de la Constitución Política, por el traslado indiscriminado al juez de restitución de tierras de funciones que corresponden a otra rama del poder público.

2.2.3. Cargo noveno. La acumulación de todos los procesos administrativos impuesta por el artículo 95 y la letra m del artículo 91 de la ley 1448 de 2011 constituye una violación del artículo 29 de la Constitución Política, por supresión del juez natural.

2.2.4. Cargo décimo. La acumulación de todos los procesos administrativos impuesta por el artículo 95 y la letra m del artículo 91 de la ley 1448 de 2011 constituye una violación de los artículos 29, 58 y 333 de la Constitución Política, por imponer una carga irrazonable al propietario.

1. DISPOSICIONES OBJETO DE LA DEMANDA

Se demanda:

1.1. La suspensión de los procesos administrativos prevista en el literal c, del artículo 86 de la ley 1448 de 2011.

El artículo 86 que se ocupa de la admisión por parte del juez de restitución de tierras de la solicitud de restitución. La disposición establece que como parte del auto que admita la solicitud, el juez deberá decretar o “*disponer*”:

*“...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”.*

De esta disposición se demanda únicamente la expresión “**administrativos**” de su colofón, en el que el legislador, luego de traer en el primer aparte del literal c) la enumeración de un conjunto de procesos en situación de yuxtaposición o con una directa transcendencia en el proceso de restitución de tierras, probablemente con el ánimo de ser exhaustivo y no dejar nada por fuera del tintero, coronó el literal con un texto con vocación de recoger residualmente cualquier hipótesis que se le haya escapado, de modo que esta parece ser la función del siguiente cierre: “*así como los procesos ejecutivos, judiciales, notariales y **administrativos** que afecten el predio, con excepción de los procesos de expropiación*”.

Este aparte de la disposición como se puede corroborar incluye como únicos criterios de acotación aplicable a “*administrativos*”, la expresión “*que afecten el predio*” lo que, en la literalidad del texto no se limita a actuaciones que incidan en la determinación de la titularidad del derecho o condición de propietario, poseedor u ocupante de quien potencialmente obre como parte del proceso administrativo o a asuntos que tengan una repercusión específica en la sentencia de restitución, basta que un proceso administrativo “*afecte*” al predio de cualquier forma para que opere la suspensión.

1.2. Expresión “administrativos” contenida en el primer inciso del artículo 95 sobre acumulación procesal.

*Artículo 95. Acumulación procesal. 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.*

Este aparte de la disposición sobre la acumulación, como se puede corroborar en el mismo texto, incluye como único criterio de acotación aplicable a la expresión “*administrativos*” el que se trate de procesos o actos de autoridades públicas “*en los cuales se hallen comprometidos derechos sobre el predio objeto de la acción*” lo que, atendido el tenor de la disposición, no limita la acumulación a los procesos o a las actuaciones que incidan en la determinación de la titularidad del derecho o condición de propietario, poseedor u ocupante de quien potencialmente obre como parte de la actuación o proceso o administrativo o que tengan real o concreta incidencia en el objeto del proceso de restitución de tierras como tal. Basta que los procesos o actos administrativos que adelanten las autoridades administrativas comporten cualquier

tipo de derecho sobre el predio objeto de la acción para que se disponga ahora su acumulación.

1.3.El literal m) in fine del artículo 91 sobre contenido de la sentencia y el parágrafo 2 in fine del artículo 95.

Artículo 91. Contenido del fallo. (...) La sentencia deberá referirse a los siguientes aspectos, de manera explícita y suficientemente motivada, según el caso: m. La declaratoria de nulidad de los actos administrativos que extingan o reconozcan derechos individuales o colectivos, o modifiquen situaciones jurídicas particulares y concretas, debatidos en el proceso, si existiera mérito para ello, de conformidad con lo establecido en esta ley, incluyendo los permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales que se hubieran otorgado sobre el predio respectivo;

Artículo 95. Acumulación procesal. (...) 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.

El literal m) del artículo 91, como parte del contenido del fallo faculta al juez para decretar la nulidad de diversas actuaciones del Estado cuando hubiere lugar para ello que modifiquen situaciones particulares y concretas debatidas en el proceso, pero a renglón en seguida, habiendo la propia ley inopinadamente impuesto de manera general la suspensión de las licencias ambientales y el inicio de nuevos trámites de esta misma naturaleza e ignorando que el objeto de dichas licencias no es la extinción o reconocimiento de derechos individuales o colectivos o la modificación de situaciones jurídicas o particulares que sean objeto de debate en el proceso, impone extender la declaración de nulidad a los *permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales que se hubieran otorgado sobre el predio respectivo*.

El parágrafo 2 del artículo 95, como complemento de la suspensión decretada por la letra c) del artículo 86 dispone: (i) La prohibición a diferentes autoridades, lo que en la amplitud de la expresión “*y demás autoridades*” incluye a las administrativas 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*”, es decir, basta que la actuación afecte el predio, así no tenga ninguna trascendencia sobre la acción en curso para que se encuentre proscrita durante el trámite del proceso; y (ii) Se incluye expresamente como actuaciones que no se pueden iniciar de oficio o a petición de parte los *permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales que se hubieran otorgado sobre el predio respectivo*, así no tengan repercusión alguna en el objeto del proceso. Nótese que la norma prohíbe hacia el futuro el inicio de actuaciones que afecten los predios y el legislador incurriendo en el aparte final en un claro equívoco y anacronismo, pues incluye sin más, los permisos, concesiones y autorizaciones que “*se hubieran otorgado*”, lo que forzosamente ha ocurrido en el pasado.

1.4.Transcripción integral de los artículos demandados.

Especificados los apartes objeto de la demanda, para efectos de cumplir con el requisito de transcribir las disposiciones demandadas y se tenga el contexto completo del articulado en las que se encuentran insertos, se transcriben a continuación de manera integral los

artículos demandados de la ley 1448 de 2011, destacando nuevamente los apartes demandados:

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.

d) La notificación del inicio del proceso al representante legal del municipio a donde esté ubicado el predio, y al Ministerio Público.

e) La publicación de la admisión de la solicitud, en un diario de amplia circulación nacional, con inclusión de la identificación del predio y los nombres e identificación de la persona <y el núcleo familiar del despojado o de¹> quien abandonó el predio cuya restitución se solicita, para que las personas que tengan derechos legítimos relacionados con el predio, los acreedores con garantía real y otros acreedores de obligaciones relacionadas con el predio, así como las personas que se consideren afectadas por la suspensión de procesos y procedimientos administrativos comparezcan al proceso y hagan valer sus derechos.

Parágrafo. Adicionalmente el Juez o Magistrado en este auto o en cualquier estado del proceso podrá decretar las medidas cautelares que considere pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se estuviere causando sobre el inmueble.

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:

a. Todas y cada una de las pretensiones de los solicitantes, las excepciones de opositores y las solicitudes de los terceros;

b. La identificación, individualización, deslinde de los inmuebles que se restituyan, indicando su ubicación, extensión, características generales y especiales, linderos, coordenadas geográficas, identificación catastral y registral y el número de matrícula inmobiliaria.

c. Las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que inscriba la sentencia, en la oficina en donde por circunscripción territorial corresponda el registro del predio restituido o formalizado.

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;

e. Las órdenes para que los inmuebles restituidos queden protegidos en los términos de la Ley 387 de 1997, siempre y cuando los sujetos a quienes se les restituya el bien estén de acuerdo con que se profiera dicha orden de protección;

¹ El texto entre paréntesis agudos fue declarado inexecutable mediante sentencia C-438 de 2013. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos.

f. En el caso de que procediera la declaración de pertenencia, si se hubiese sumado el término de posesión exigido para usucapir previsto por la normativa, las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que inscriba dicha declaración de pertenencia;

g. En el caso de la explotación de baldíos, se ordenará al Incoder la realización de las adjudicaciones de baldíos a que haya lugar.

h. Las órdenes necesarias para restituir al poseedor favorecido en su derecho por la sentencia dentro del proceso de restitución, de acuerdo con lo establecido en la presente ley, cuando no se le reconozca el derecho de dominio en la respectiva providencia;

i. Las órdenes necesarias para que se desengloben o parcelen los respectivos inmuebles cuando el inmueble a restituir sea parte de uno de mayor extensión. El Juez o Magistrado también ordenará que los predios se engloben cuando el inmueble a restituir incluya varios predios de menor extensión;

j. Las órdenes pertinentes para que se haga efectivo cumplimiento de las compensaciones de que trata la ley, y aquellas tendientes a garantizar los derechos de todas las partes en relación con las mejoras sobre los bienes objeto de restitución;

k. Las órdenes necesarias para que la persona compensada transfiera al Fondo de la Unidad Administrativa el bien que le fue despojado y que fue imposible restituirle.

l. La declaratoria de nulidad de las decisiones judiciales que por los efectos de su sentencia, pierdan validez jurídica, de conformidad con lo establecido en la presente ley.

m. La declaratoria de nulidad de los actos administrativos que extingan o reconozcan derechos individuales o colectivos, o modifiquen situaciones jurídicas particulares y concretas, debatidos en el proceso, si existiera mérito para ello, de conformidad con lo establecido en esta ley, **incluyendo los permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales que se hubieran otorgado sobre el predio respectivo;**

n. La orden de cancelar la inscripción de cualquier derecho real que tuviera un tercero sobre el inmueble objeto de restitución, en virtud de cualesquiera obligaciones civiles, comerciales, administrativas o tributarias contraídas, de conformidad con lo debatido en el proceso;

o. Las órdenes pertinentes para que la fuerza pública acompañe y colabore en la diligencia de entrega material de los bienes a restituir;

p. Las órdenes que sean necesarias para garantizar la efectividad de la restitución jurídica y material del bien inmueble y la estabilidad en el ejercicio y goce efectivo de los derechos de las personas reparadas;

q. Las órdenes y condenas exigibles de quienes hayan sido llamados en garantía dentro del proceso a favor de los demandantes y/o de los demandados de buena fe derrotados en el proceso;

r. Las órdenes necesarias para garantizar que las partes de buena fe <exenta de culpa²> vencidas en el proceso sean compensadas cuando fuera del caso, en los términos establecidos por la presente ley;

s. La condena en costas a cargo de la parte vencida en el proceso de restitución de que trata la presente ley cuando se acredite su dolo, temeridad o mala fe;

t. La remisión de oficios a la Fiscalía General de la Nación en caso de que como resultado del proceso se perciba la posible ocurrencia de un hecho punible.

Parágrafo 1o. Una vez ejecutoriada la sentencia, su cumplimiento se hará de inmediato. En todo caso, el Juez o Magistrado mantendrá la competencia para garantizar el goce efectivo de los derechos del reivindicado en el proceso, prosiguiéndose dentro del mismo expediente las medidas de ejecución de la sentencia, aplicándose, en lo procedente, el artículo 335 del Código de Procedimiento Civil. Dicha competencia se mantendrá hasta tanto estén completamente eliminadas las causas de la amenaza sobre los derechos del reivindicado en el proceso.

² El texto entre paréntesis agudos fue declarado condicionalmente exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-220 de 2016. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa.

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

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

Parágrafo 4o. El título del bien deberá entregarse a nombre de los dos cónyuges o compañeros permanentes, que al momento del desplazamiento, abandono o despojo, cohabitaban, así al momento de la entrega del título no están unidos por ley.

Artículo 95. Acumulación procesal. 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 remitírseles 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.**

2. CARGOS Y FUNDAMENTACIÓN

El alcance concreto de las disposiciones normativas demandas es de naturaleza dual:

- 1) La suspensión de toda actuación administrativa durante el proceso: con la admisión de la demanda en los procesos de restitución de tierras, se ordena la suspensión de todos los procesos “*administrativos que afecten el predio*” (letra c del artículo 86), así mismo, “*durante el trámite del proceso [las] 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*” (parágrafo 2 del artículo 95).
- 2) La **acumulación procesal** en el proceso de restitución de tierras de las actuaciones administrativas objeto de suspensión: el juez de restitución de tierras podrá acumular “*todos los procesos administrativos o de cualquier otra naturaleza que adelanten autoridades públicas ... en los cuales se hallen comprometidos derechos sobre el predio objeto de la acción*” (inciso primero del artículo 95), por otra parte, en la sentencia se debe decidir acerca de “*la declaratoria de nulidad de los ... permisos,*

concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales que se hubieran otorgado sobre el predio respectivo” (letra m del artículo 91).

Se trata de dos conjuntos de proposiciones normativas, cuya amplitud e indefinición implican la violación de los artículos 1, 2;13; 23; 29; 58; 79; 209, 228; 229 y 333 de la Constitución Política.

2.1.Cargos y fundamentación en relación con las normas que ordenan la suspensión de todos los procesos administrativos de cualquier naturaleza en relación con los bienes objeto de restitución de tierras.

En relación con las normas que ordenan a las autoridades administrativas la suspensión provisional de todos los trámites administrativos “*que afecten el predio*” (Artículo 86 literal c.) o, la iniciación de oficio o a petición de parte de trámites que “*por razón de sus competencias afecten los predios objeto de la acción*” (Parágrafo 2 del artículo 95), incluyendo *los permisos, concesiones autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales que se hubieran otorgado sobre el predio respectivo* (Parágrafo 2 del artículo 95), se pasan a formular los cargos concretos en relación con la violación por parte de dichas disposiciones de los artículos 1, 2, 23, 29, 58, 79, 209, 228 y 229 de la Constitución.

2.1.1. Cargo Primero. La suspensión de todos los procesos administrativos impuesta por la letra c del artículo 86 y el parágrafo segundo del artículo 95 supone en sus alcances una denegación injustificada de los servicios inherentes a la función pública, violatoria de los artículos 1, 2, 23, 29, 209, 228 y 229 de la Constitución, en tanto impide el acceso a la administración pública y a la jurisdicción contencioso administrativa en procura de la atención y protección de derechos e intereses legítimos.

La violación alegada encuentra sus presupuestos constitucionales en:

- 1) La definición del artículo 1 de la Constitución del país como un Estado Social de Derecho, en el que las relaciones de los particulares con el Estado se sujetan a la regla jurídica, esto es, se gobiernan por criterios básicos de racionalidad, respeto a los derechos y garantías, así como de interdicción a la arbitrariedad.
- 2) La función esencial de servicio y tutela de garantías y derechos a cargo del Estado prevista en el artículo 2 de la Constitución, según el cual son fines esenciales del mismo: “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”, de suerte que: “Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

- 3) El carácter ius fundamental de las vías de acceso al Estado derivado de disposiciones como: (i) el artículo 23 de la Constitución que reconoce el derecho de toda persona a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener su pronta resolución; (ii) el artículo 29 que pregona que el debido proceso “se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”; (iii) el artículo 209 de la Constitución que establece que la función administrativa “está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones” y que “las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado...”; (iv) el artículo 228 de la Constitución que define la administración de Justicia como una función pública cuyas decisiones serán autónomas e independientes y su actuación está llamada a ser permanente, sujetándose las excepciones a dicha continuidad a reserva de ley; y (v) el artículo 229 de la Constitución que garantiza el derecho “de toda persona para acceder a la administración de justicia”.

Las expresiones demandadas al ordenar la suspensión genérica, indiscriminada y automática de: (i) **Todos los trámites y procedimientos administrativos** que se refieran o afecten los bienes objeto de restitución de tierras; (ii) Ordenarlo de la misma forma, esto es, de manera genérica, indiscriminada y automática frente a los permisos, concesiones y autorizaciones, sin distingo, para el aprovechamiento de recursos naturales que se hubieren otorgado o fuere preciso extender sobre aquellos, sujetándolos además a la sanción de nulidad:

- 1) Congela inopinadamente un número indeterminado de actuaciones tanto necesarias como legítimas que hacen parte de la relación de servicio del Estado, esto es que dimanen de la función administrativa (Arts. 1, 2, 23, 29, 209 CP), de una parte y de la función jurisdiccional a cargo de la jurisdicción contencioso administrativa (Art. 1, 2, 29, 228 y 229 C.P.) de otra parte, en lo que constituye una flagrante denegación de servicio a los asociados destinatarios de la medida que, por esta vía, resultan gravemente afectados en su órbita de intereses y derechos legítimos extendidos.
- 2) Con lo anterior se vulnera de una manera desproporcionada a los destinatarios de las disposiciones demandadas, esto es, a quienes los detentan dichos bienes durante el trámite del proceso, el acceso a la función administrativa y a la función jurisdiccional respecto a los bienes objeto de los procesos de restitución de tierras en todo lo que atañe a sus relaciones con el Estado, al suspender de manera genérica, indiscriminada y automática en todo lo relacionado con dichos bienes, los trámites y procedimientos de naturaleza administrativa que adelanten o pretendan adelantar ante la administración o ante la justicia contencioso administrativa que no tengan incidencia en los procesos de restitución de tierras.
- 3) Tal cierre de las vías de interacción con el propio Estado con ese nivel de indeterminación es claramente violatorio de la definición del artículo 1 de la Constitución del país como un Estado Social de Derecho y de la determinación de los fines del Estado enderezados a voces del artículo 2 de la Carta a garantizar y optimizar la protección de los derechos de todos los asociados.

En efecto, las disposiciones demandadas en sus alcances afectan:

- a) Las diferentes peticiones, solicitudes o trámites que dentro del ámbito de competencias de las distintas entidades se formulen al Estado.
 - b) La consiguiente puesta en movimiento de los servicios e interacciones vinculados o derivados del ejercicio de la función pública.
 - c) La aplicación en condiciones de igualdad de los procedimientos previstos en la vía gubernativa, así como la observancia del debido proceso en dichas actuaciones administrativas.
 - d) El acceso al servicio de administración de justicia en aquellos asuntos que son del resorte de la jurisdicción contencioso administrativa, lo que incluye la garantía a un debido proceso y a la tutela judicial efectiva en las relaciones con el Estado.
- 4) Dicho cierre de la actividad estatal estaría justificado frente a asuntos estrechamente vinculados a los procesos de restitución de tierras, pero esto no es así.

En efecto, el alcance desbordado de su texto no limita dicha suspensión a materias que incidan o interesen directamente a los procesos de restitución en curso. En otras palabras, el legislador en lugar de identificar y especificar de manera taxativa los trámites o procesos que en el ámbito administrativo interesaban al proceso de restitución de tierras o de circunscribir dichos trámites a partir de criterios claros y precisos que impedirían paralizar indebidamente trámites o procesos que escapan a la finalidad legítima que ha podido animar la medida, haciendo de la suspensión lo que debería ser, esto es, una medida excepcional, ha hecho de aquella una regla en extremo general y sobreinclusiva, con lo que ha sacrificado, como se verá, numerosos derechos e intereses jurídicos objeto de tutela y protección constitucional.

- 5) No se encuentra el más mínimo reproche de constitucionalidad al primer aparte del literal c), ni a la referencia a los: *“procesos ejecutivos, judiciales o notariales que afecten el predio (...) con excepción de los procesos de expropiación”*.

Se ataca únicamente la expresión “administrativos”.

Se considera el resto del literal enteramente acorde con el deber del Estado a la luz de la Constitución y del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos humanos, de garantizar la efectividad del derecho a la restitución de la tierra a quien haya sido injustamente desplazado o despojado de un inmueble, respecto del cual haya tenido la posición de propietario, poseedor u ocupante.

El presente aserto que dice con la finalidad o fundamento de las disposiciones acusadas de cuyo cobijo escapa la inclusión genérica de todos los trámites, actos y procesos administrativos, se justifica así:

- a) Dentro de los principios Pinheiro que hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato y la Corte Constitucional los ha entendido como integrantes de la propia doctrina constitucional al ser un reflejo de instrumentos internacionales

vinculantes sobre derechos humanos, se enfatiza el deber del Estado de garantizar la seguridad jurídica de las decisiones relativas a la tenencia de la tierra:

15.2. Los Estados deben velar por que toda declaración judicial, cuasijudicial, administrativa o consuetudinaria relativa a la propiedad legítima de las viviendas, las tierras o el patrimonio, o a los derechos correspondientes, vaya acompañada de medidas encaminadas a hacer efectivos el registro o la delimitación de dichos bienes, como requisito para garantizar la seguridad jurídica de la tenencia. Estas medidas se ajustarán a las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos, del derecho de los refugiados y del derecho humanitario, y de las normas conexas, incluido el derecho a la protección contra la discriminación.

Mientras las referencias a los procesos que no han sido demandadas guardan estrecha relación con dicha finalidad, la suspensión indiscriminada de todo proceso administrativo por el solo hecho de referirse o afectar de alguna manera al bien, claramente en sus alcances se extiende a procesos cuyo adelantamiento en nada perjudican la seguridad jurídica de su tenencia. El legislador ha omitido el deber de identificar los procesos administrativos si los hubiere que de mantenerse de manera simultánea o concurrente con el proceso de restitución de tierras afecten o puedan afectar la seguridad de la tenencia. Su opción legislativa fue la suspender cualquier proceso administrativo relacionado con el bien.

- b) En perfecta sintonía con lo anterior, el sentido de la suspensión tiende a coincidir con aquel previsto para la acumulación de ciertos procesos que de manera explícita reconoce el tenor literal del tercer inciso del artículo 95: *“obtener una decisión jurídica y material con criterios de integralidad, seguridad jurídica y unificación para el cierre y estabilidad de los fallos”*.

Es enteramente lógico, racional, razonable, necesario y proporcionado que, con el objeto de alcanzar dicha finalidad constitucionalmente legítima e imperiosa, se suspenda para efectos de concentrar en el conocimiento del juez de restitución de tierras o de otro modo definir con prioridad y preeminencia su titularidad definitiva:

- i) Los *“procesos declarativos de derechos reales sobre el predio cuya restitución se solicita”*.
- ii) Los procesos *“que se hubieran iniciado ante la justicia ordinaria en relación con el inmueble o predio cuya restitución se solicita”*:
- Sucesorios
 - De embargo
 - Divisorios
 - De deslinde y amojonamiento
 - De servidumbres
 - Posesorios de cualquier naturaleza
 - De restitución de tenencia
 - De declaración de pertenencia
 - De bienes vacantes y mostrencos.

Se trata de procesos que guardan una estrecha *“relación con el inmueble o predio cuya restitución se solicita”* y cuyo común denominador es la

definición o potencial afectación a la titularidad o al derecho de dominio de quien reclama o al que aspira la víctima del presunto despojo o desplazamiento al término del proceso de restitución; o, por otra parte, que se utilice la transferencia del derecho de propiedad como un mecanismo para dificultar el desarrollo del proceso de restitución de tierras, por divisiones, loteo o transferencias sucesivas.

Así mismo, salvo mejor opinión de la Corte Constitucional, la expresión que “*afecten el predio*”, referida a procesos ejecutivos, judiciales y notariales, además de referirse a relaciones entre particulares, comprende en su alcance natural y obvio procedimientos atinentes al predio que guardan entera familiaridad con el primer aparte del literal c).

Entonces, resulta claro y así se destaca que los apartes no demandados se refieren procesos que poseen un grado de pertinencia, impacto o afectación estrecha o directa con la definición del derecho de dominio y su titularidad como tal, derecho que, en caso de resultar favorable definido en favor del reclamante en restitución, se le deberá reconocer a aquel y a su núcleo familiar. Esto guarda plena coherencia con lo dispuesto en el 91 de la ley 1448 de 2011 que establece las diferentes decisiones o definiciones objeto de la sentencia y de la finalidad de “*obtener una decisión jurídica y material con criterios de integralidad, seguridad jurídica y unificación para el cierre y estabilidad de los fallos*”.

Los apartes demandados como es fácil colegir de lo anterior, no encuentran resguardo en la finalidad legítima prevista en el derecho internacional y contemplada en la ley.

La inclusión de la expresión “*administrativos*” respecto a “*todos los procesos*” “*que afecten al predio*”, cuya vis expansiva no es idéntica a las otras expresiones de la disposición en la que se inserta, atendida la intervención, omnipresencia del Estado y proyección de la función pública y contencioso administrativa, ínsita en la institución de las autoridades para “*proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades*” (Art. 2 CP), lleva a que además de no existir *prima facie* una pertinencia de suspender tales procesos en su totalidad, su suspensión resulte desmesurada en cualquier caso.

Se habla así indiscriminadamente de **todos** los procesos “*administrativos que afecten el predio, con excepción de los procesos de expropiación*”, con lo que bajo esta especie de red tendida por el legislador, caen bajo la disposición un número ilimitado de procesos administrativos en la vía gubernativa o contencioso administrativo que afectan al predio, pero cuya continuidad y conocimiento por las autoridades constitucional y legalmente definidas para ello, en nada estorba, ni compromete la efectividad del derecho a la restitución, ni su integralidad, ni su certeza y por el contrario afectan de manera grave y desproporcionada el núcleo esencial diversos derechos e intereses jurídicos.

Más aún, la suspensión se predica indiscriminadamente de las licencias ambientales que en nada se relacionan con la seguridad de la tenencia, ni impiden la efectividad e integralidad de la sentencia.

En suma, el carácter indiscriminado que se materializa en el texto de la disposición, impide el adelantamiento de todo -o de cualquier- procedimiento administrativo, como podría ocurrir con los sancionatorios ambientales, tributarios (cobro coactivo), urbanístico (licencias de construcción), ambiental (permisos necesarios para realizar cualquier tipo de explotación agrícola o garantizar que se protejan los recursos naturales) que como tantas veces se ha dicho, no inciden en el objeto mismo del proceso de restitución como tal.

- 6) El presente cargo, se itera, se centra en el quiebre inconstitucional de las relaciones de los afectados con la medida con el Estado, las cuales se congelan o se someten a una especie de paréntesis que lesiona los atributos de universalidad y continuidad en los servicios inherentes a la función administrativa y la administración de justicia en lo contencioso administrativo, a la definición del país como Estado Social de Derecho y que en una palabra vulneran el derecho más primario y elemental como lo es el acceso a los servicios esenciales del Estado, vale decir, la tutela de derechos e intereses jurídicos a cargo de la administración pública y la tutela judicial efectiva de estos mismos derechos e interés jurídicos a cargo de la justicia contencioso administrativa.
- 7) Las disposiciones demandadas cierran arbitrariamente las puertas para un sinnúmero de actuaciones ante la administración no solo ligadas a la órbita de sus intereses sino en beneficio del bien objeto del proceso y de la comunidad, así como para obtener la tutela judicial efectiva frente a actuaciones contrarias al ordenamiento por parte del Estado, sin que medie una justificación constitucionalmente legítima para ello y, en cualquier caso, apelando a un mecanismo desproporcionado en cuanto a su extensión.
- 8) Las medidas en su fondo entrañan un efecto procesal precautelario u ordenan una especie de disposición con una connotación o finalidad cautelar, manifiestamente desproporcionada y carente de pertinencia, pues se extiende a materias que no son objeto ni interesan al fallo a cargo de la jurisdicción de restitución de tierras, ni afectan su eficacia.

En efecto, las medidas demandadas carecen de una debida delimitación y, en su tenor literal se extienden:

- a) A situaciones en que dicha suspensión no resulta necesaria para la solución con enfoque de integralidad y seguridad de los procesos de restitución de tierras.

Lo anterior, por cuanto dichas medidas operan frente a cualquier trámite o proceso que afecte o este referido o que tenga relación con el inmueble objeto del proceso de restitución de tierras, lo que constituye la única cota o delimitación de la disposición y que lleva a que cualquier trámite o procedimiento que mantenga relación con el bien quede sujeto a suspensión, no obstante dicho trámite o procedimiento en nada incida o afecte el derecho a la restitución o más en concreto, los derechos a definirse sobre la titularidad, posesión, ocupación o adjudicación del bien objeto del proceso.

Con un ánimo simplemente ilustrativo se pone el ejemplo de discusiones con la administración en la vía gubernativa o en la justicia contencioso administrativa relativas al impuesto predial que conforme a la letra de las disposiciones

demandadas “*afectan al predio*”, pero en nada comprometen la discusión y decisión de fondo dentro del proceso sobre la justa o injusta titularidad, posesión, ocupación del bien; o puede pensarse con este mismo sentido ejemplificativo en el trámite para la obtención o renovación de licencias ambientales o sanitarias ligadas a los cultivos que se precisen por quien mantenga su tenencia durante el trámite del proceso de restitución que constituyen a la normal gestión del mismo, acorde con la función social de la propiedad y el derecho colectivo al medio ambiente sano.

La inexecutable que se solicita se fundamenta entre otras consideraciones en que las disposiciones demandadas ciegan el camino para emprender actuaciones ante la administración o ante la justicia contencioso administrativa que, directa o indirectamente atañen a los bienes objeto del proceso, pero que no inciden en la definición a cargo de la justicia de restitución de tierras, las cuales dicen con la normal administración de los bienes y de los intereses legítimos del titular, ocupante u tenedor durante el proceso.

Vale decir, las disposiciones demandadas en su alcance abarcan materias que resultan indiferentes para la decisión de fondo del proceso y que pese a hacer parte de la normal administración o gestión de dichos bienes se impiden de facto sin una razón atendible desde la perspectiva constitucional, pues dicha oclusión de los canales de la relacionamiento con el Estado no solo contradice los cimientos de un Estado Social de Derecho al servicio de los residentes (Arts. 1, 2, 209 y 228 CP), sino vulnera derechos fundamentales ligados a dicho acceso (Arts. 23, 29 y 229 CP) y a la tutela de derechos e intereses legítimos (V.gr. propiedad, empresa).

La vulneración antedicha no solo perjudica a quien no ha sido vencido en juicio, sino que puede proyectarse incluso sobre la órbita de derechos e intereses jurídicos de los propios reclamantes que de ganar se encontrarían con la realidad de cultivos o infraestructuras degradadas, así como de la comunidad en general, como lo ilustra el ejemplo de las licencias ambientales y sanitarias que se enderezan a la protección del interés colectivo.

- b) Se extienden a situaciones que no comprometen la eficacia de la decisión propia de los jueces de restitución, ni amenazan con dificultar o tornar en ilusorio el resultado de los procesos de restitución.
- c) No implican una amenaza a los derechos de las partes dentro del proceso.
- d) En cambio, generan una vulneración a los derechos fundamentales y como ya se indicó, no solo a la órbita de derechos e intereses del destinatario.
- e) No se desconoce que dentro del inmenso espectro de trámites y procedimientos administrativos existe, al parecer, un único procedimiento de esta naturaleza que hipotéticamente podría afectar la decisión final a cargo del juez de restitución de tierras como lo es el procedimiento de adjudicación de baldíos a cargo de la Agencia Nacional de Tierras. Nótese sin embargo de que los dos primeros literales del artículo 86 de la ley de restitución de tierras imposibilitan dicha adjudicación, pero sobre todo, que el texto de las disposiciones legales que es el llamado a cotejarse con la Constitución no limitan la expresión “*administrativos*”

demandada a los procesos de adjudicación de la Agencia Nacional de Tierras, ni se tiene evidencia de que a nivel del denominado derecho vivo el texto de las disposiciones demandadas se haya circunscrito de esta manera, menos aun cuando el texto de la ley alude a temas como las licencias ambientales totalmente ajenas a la competencia de dicha entidad.

Aunque por lo dicho, la declaratoria de inconstitucionalidad de la expresión “*administrativos*” no abre la posibilidad a que la Agencia Nacional de Tierras asuma una decisión que frustre la eficacia de la sentencia pues el bien en controversia sale temporariamente del comercio jurídico y parte del contenido de la sentencia son las órdenes a dicha agencia acerca de su adjudicación, no se desconoce que es del arbitrio de la Corte Constitucional decantarse por declarar una exequibilidad condicionada que por vía interpretativa circunscriba el alcance de la suspensión de los procesos administrativo a este único evento o los que se identifiquen como pertinentes.

Lo cierto es que el texto de las disposiciones en su configuración actual nítidamente vulnera la Constitución al poner en una especie de paréntesis una extensa e indefinida parcela de la actividad estatal y de la relación del Estado con los propios administrados respecto al bien objeto de un proceso de restitución, sin una justificación constitucionalmente admisible.

2.1.2. Cargo Segundo. La suspensión de todos los procesos administrativos impuesta por la letra c del artículo 86 y el párrafo segundo del artículo 95 de la Ley 1448 de 2011 constituye una violación del artículo 29 de la Constitución Política por pretermitir las garantías de presunción de inocencia y tipicidad, así como imponer en sede legislativa una medida cautelar inmediata y automática.

El artículo 29 de la Constitución Política es particularmente claro en cuanto a que “*el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas*”, como consecuencia de ello:

“Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho” (énfasis añadido).

El alcance del debido proceso administrativo ha sido ampliamente desarrollado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, así, para solo citar algunas, en sentencia T-010 de 2017, la Corte recordó que desde 1994 el debido proceso administrativo es considerado como un derecho fundamental, al respecto señaló:

“El derecho al debido proceso es un derecho fundamental previsto en el artículo 29 de la Carta Política, el cual se debe aplicar a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas con el fin de que todos los integrantes de la comunidad nacional, en virtud del cumplimiento de los fines esenciales del Estado, puedan defender y preservar el valor de la justicia reconocida en el preámbulo de la Constitución.

*“La jurisprudencia de esta Corte ha definido el debido proceso administrativo como: **(i)** el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, **(ii)** que guarda relación directa o indirecta entre sí, y **(iii)** cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal’. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca **(i)** asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, **(ii)** la validez de sus propias actuaciones y, **(iii)** resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados’ (sin negrillas en el texto original)*

*Del mismo modo ha señalado que existen unas garantías mínimas en virtud del derecho al debido proceso administrativo, dentro de las cuales encontramos las siguientes: **(i)** ser oído durante toda la actuación, **(ii)** a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, **(iii)** a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, **(iv)** a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, **(v)** a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, **(vi)** a gozar de la presunción de inocencia, **(vii)** al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, **(viii)** a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y **(ix)** a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso’ (Sin negrillas en el texto original)*

En este orden de ideas cualquier transgresión a las garantías mínimas mencionadas anteriormente, atentaría contra los principios que gobiernan la actividad administrativa, (igualdad, imparcialidad, publicidad, moralidad y contradicción) y vulneraría los derechos fundamentales de las personas que acceden a la administración o de alguna forma quedan vinculadas por sus actuaciones.

Por otra parte, en sentencia C-029 de 2021, la Corte Constitucional estableció las bases generales del principio del debido proceso administrativo, respecto de lo cual estableció:

“14. Este Tribunal ha establecido que el debido proceso (artículo 29 superior) comprende el conjunto de garantías que tienen como propósito ‘(...) sujetar las actuaciones de las autoridades judiciales y administrativas a reglas específicas de orden sustantivo y procedimental, con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas en ellas involucrados’. Este es uno de los pilares del Estado Social de Derecho, pues protege las libertades ciudadanas y opera como un contrapeso al poder del Estado. Así, la Corte ha reiterado que este derecho fundamental tiene las siguientes características:

(i) debe garantizarse en todo tipo de actuaciones judiciales y administrativas. En tal sentido, constituye ‘(...) un fundamento de la legalidad dirigido a controlar las posibles arbitrariedades en que puedan incurrir las autoridades como consecuencia del ejercicio del poder del Estado’;

(ii) tiene diversos matices según el contenido del derecho del cual se trate. De esta manera, la exigencia de los elementos integradores del debido proceso ‘(...) es más rigurosa en determinados campos del derecho (...) en [los] que la actuación puede llegar a comprometer derechos fundamentales’;

(iii) es un derecho de aplicación inmediata (artículo 85 superior), que se expresa a través de múltiples principios que regulan el acceso a la administración de justicia (artículos 228 y 229 de la Constitución) como la celeridad, publicidad, autonomía, independencia, gratuidad y eficiencia;

(iv) no puede ser suspendido durante los estados de excepción;

(v) se predica de todos los intervinientes en un proceso y de todas las etapas del mismo; y,

(vi) su regulación se atribuye al Legislador quien, dentro del marco constitucional, define cómo habrá de protegerse y los términos bajo los cuales las personas pueden exigir su cumplimiento, entre otras.

“15. En este sentido, esta Corporación ha determinado que el contenido material del derecho al debido proceso está compuesto por garantías esenciales que deben tener todos los ciudadanos que intervienen en un proceso judicial. Al respecto, la Sala resalta que la Constitución extendió dichos postulados a las actuaciones administrativas^[66]. Lo anterior, con el fin de asegurar la protección del interés general y el respeto por los derechos y principios ligados al ejercicio de la función pública^[67]. De este modo, muchos de los elementos que informan el derecho fundamental al debido proceso judicial se aplican también a todas las actuaciones que desarrollen las autoridades públicas en el cumplimiento de sus funciones”.

“No obstante, las garantías del **debido proceso judicial** no fueron trasladadas de manera directa e irreflexiva al ámbito administrativo, en la medida en que la función pública tiene requerimientos adicionales de orden constitucional que debe atender conjuntamente con el debido proceso, en el ejercicio de tales atribuciones. En efecto, las autoridades administrativas están obligadas, no solo a respetar el debido proceso, sino también a no transgredir los principios reguladores de la función pública, tales como la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, definidos en el artículo 209 de la Carta ...”

En consecuencia, de una manera general, el debido proceso administrativo, conforme lo establece el artículo 29 de la Constitución Política, contiene como mínimo:

- 1) Ser oído durante toda la actuación.
- 2) A la notificación oportuna y de conformidad con la ley.
- 3) A que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas.
- 4) A que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación.
- 5) **A que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico.**
- 6) **A gozar de la presunción de inocencia.**
- 7) **Al ejercicio del derecho de defensa y contradicción.**
- 8) **A solicitar, aportar y controvertir pruebas.**
- 9) **A impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.**

Así pues, **en todo procedimiento administrativo o judicial** los sujetos intervinientes son titulares de un conjunto de garantías mínimas reconocidas en la Constitución Política. Esas garantías, además, aunque puedan ser objeto de regulación por el legislador y tienen carácter flexible, corresponden a mínimos constitucionales que deben ser respetados por **todas las autoridades administrativas o judiciales y principalmente por el legislador al momento de definir el contenido del derecho.**

Así mismo, son garantías que no pueden ser suspendidas durante estados de excepción y tampoco podría alegarse que en el escenario de la justicia transicional deberían dejarse de aplicar. Es así como de conformidad con el numeral 17.1 de los precitados Principios Pinheiro:

“17.1 Los Estados deben velar por que los ocupantes secundarios estén protegidos contra el desalojo forzoso arbitrario o ilegal. En los casos en que su desplazamiento se considere justificable e inevitable a los efectos de la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio, los Estados garantizarán que el desalojo se lleve a cabo de una manera compatible con los instrumentos y las normas internacionales de derechos humanos, proporcionando a los ocupantes secundarios las debidas garantías procesales, incluida la posibilidad de efectuar consultas auténticas, el derecho a recibir una notificación previa adecuada y razonable, y el acceso a recursos jurídicos, como la posibilidad de obtener una reparación” (énfasis añadido).

En este contexto normativo, se debe analizar cada uno de los sub-cargos planteados:

2.1.2.1. Las disposiciones normativas demandadas violan el derecho a la presunción de inocencia.

La presunción de inocencia es una garantía constitucional que se refleja en todos los ámbitos de acción judicial y administrativa, la cual, aunque puede encontrar matices, rige de manera fundamental el desarrollo de los procesos. Así, en sentencia C-289 de 2012, la Corte Constitucional resaltó:

17.- La presunción de inocencia es una garantía integrante del derecho fundamental al debido proceso reconocida en el artículo 29 de la Constitución, al tenor del cual “toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable”. Los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia –que hacen parte del bloque de constitucionalidad en virtud del artículo 93 de la Constitución– contienen dicha garantía en términos similares. Así, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 8 que “toda persona inculpada del delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad”. Y, a su turno, el artículo 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prescribe que “toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley”. Como se deriva de las normas transcritas, la presunción de inocencia acompaña a la persona investigada por un delito “hasta el fallo o veredicto definitivo y firme de culpabilidad”.

18.- De este “postulado cardinal de nuestro ordenamiento”, se desprenden, entre otras, las siguientes consecuencias identificadas por la jurisprudencia constitucional:

· “Cualquier persona es inicial y esencialmente inocente, partiendo del supuesto de que sólo se puede declarar responsable al acusado al término de un proceso en el

que deba estar rodeado de las plenas garantías procesales y se le haya demostrado su culpabilidad”.

· La presunción de inocencia “se constituye en regla básica sobre la carga de la prueba” de acuerdo con la cual “corresponde siempre a la organización estatal la carga de probar que una persona es responsable de un delito (...) lo que se conoce como principio *onus probandi incumbit actori*. La actividad probatoria que despliegue el organismo investigador debe entonces encaminarse a **destruir la presunción de inocencia de que goza el acusado, a producir una prueba que respete las exigencias legales para su producción**, de manera suficiente y racional, en el sentido de acomodarse a la experiencia y la sana crítica. Así pues, no le incumbe al acusado desplegar ninguna actividad a fin de demostrar su inocencia, lo que conduciría a exigirle la demostración de un hecho negativo, pues por el contrario es el acusador el que debe demostrarle su culpabilidad”.

· “Para que, en el caso concreto de una persona, puedan ser aplicadas las sanciones previstas en la ley, es indispensable (...) que se configure y establezca con certeza, por la competente autoridad judicial, que el procesado es responsable por el hecho punible que ha dado lugar al juicio”.

· “Ni el legislador ni los jueces pueden presumir la culpabilidad de nadie”. Así, “todo proceso penal debe iniciarse con una prueba a cargo del Estado que comience a desvirtuar la presunción de inocencia. Por ello, el legislador no puede implantar en una norma penal de carácter sustantivo una presunción de culpabilidad en sustitución de la presunción de inocencia so pena de violar el artículo 29 de la Constitución”.

19.- Ahora bien, la presunción de inocencia no sólo tiene consecuencias relativas al proceso penal como tal. Toda persona tiene derecho a “ser considerada y tratada como inocente hasta tanto no se demuestre lo contrario y sea declarada culpable mediante sentencia ejecutoriada”, y ello aplica en todos los ámbitos.

Desde el punto de vista legislativo, la Ley 1448 de 2011 establece que en el momento del inicio de la etapa judicial del proceso de restitución de tierras el propio legislador matizó en algunos puntos la *presunción de inocencia* al activar un conjunto de presunciones en contra de las operaciones que dieron lugar al supuesto despojo que se está discutiendo en sede judicial. En consecuencia, en el texto de la Ley de Víctimas se establecieron un conjunto de presunciones en contra de las operaciones jurídicas y/o fácticas que se realizaron sobre los bienes objeto de restitución de tierras; al respecto, el artículo 77 de dicho cuerpo normativo establece:

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:

1. Presunciones de derecho en relación con ciertos contratos. Para efectos probatorios dentro del proceso de restitución, se presume de derecho que existe ausencia de consentimiento, o causa ilícita, en los negocios y contratos de compraventa o cualquier otro mediante el cual se transfiera o se prometa transferir un derecho real, la posesión u ocupación sobre el inmueble objeto de restitución, celebrados durante el periodo previsto en el artículo 75, entre la víctima de este, su cónyuge, compañero o compañera permanente, los familiares o mayores de edad con quienes conviva, sus causahabientes con las personas que hayan sido condenadas por pertenencia, colaboración o

financiación de grupos armados que actúan por fuera de la ley cualquiera que sea su denominación, o por narcotráfico o delitos conexos, bien sea que estos últimos hayan actuado por sí mismos en el negocio, o a través de terceros. La ausencia de consentimiento en los contratos y negocios mencionados en este numeral genera la inexistencia del acto o negocio de que se trate y la nulidad absoluta de todos los actos o negocios posteriores que se celebren sobre la totalidad o una parte del bien.

2. Presunciones legales en relación con ciertos contratos. Salvo prueba en contrario, para efectos probatorios dentro del proceso de restitución, se presume que en los siguientes negocios jurídicos hay ausencia de consentimiento o de causa lícita, en los contratos de compraventa y demás actos jurídicos mediante los cuales se transfiera o se prometa transferir un derecho real, la posesión o la ocupación sobre inmuebles siempre y cuando no se encuentre que la situación está prevista en el numeral anterior, en los siguientes casos:

a. En cuya colindancia hayan ocurrido actos de violencia generalizados, fenómenos de desplazamiento forzado colectivo, o violaciones graves a los derechos humanos en la época en que ocurrieron las amenazas o hechos de violencia que se alega causaron el despojo o abandono, o en aquellos inmuebles en donde se haya solicitado las medidas de protección individuales y colectivas relacionadas en la Ley 387 de 1997, excepto en aquellos casos autorizados por la autoridad competente, o aquellos mediante el cual haya sido desplazado la víctima de despojo, su cónyuge, compañero o compañera permanente, los familiares o mayores de edad con quienes convivía o sus causahabientes.

b. Sobre inmuebles colindantes de aquellos en los que, con posterioridad o en forma concomitante a las amenazas, se cometieron los hechos de violencia o el despojo se hubiera producido un fenómeno de concentración de la propiedad de la tierra en una o más personas, directa o indirectamente; sobre inmuebles vecinos de aquellos donde se hubieran producido alteraciones significativas de los usos de la tierra como la sustitución de agricultura de consumo y sostenimiento por monocultivos, ganadería extensiva o minería industrial, con posterioridad a la época en que ocurrieron las amenazas, los hechos de violencia o el despojo.

c. Con personas que hayan sido extraditadas por narcotráfico o delitos conexos, bien sea que estos últimos hayan actuado por sí mismos en el negocio, o a través de terceros.

d. En los casos en los que el valor formalmente consagrado en el contrato, o el valor efectivamente pagado, sean inferiores al cincuenta por ciento del valor real de los derechos cuya titularidad se traslada en el momento de la transacción.

e. Cuando no se logre desvirtuar la ausencia de consentimiento en los contratos y negocios mencionados en alguno de los literales del presente artículo, el acto o negocio de que se trate será reputado inexistente y todos los actos o negocios posteriores que se celebren sobre la totalidad o parte del bien estarán viciados de nulidad absoluta.

f. Frente a propiedad adjudicada de conformidad con la Ley 135 de 1961 y el Decreto 561 de 1989, a empresas comunitarias, asociaciones o cooperativas campesinas, cuando con posterioridad al desplazamiento forzado se haya dado una transformación en los socios integrantes de la empresa.

3. <Aparte tachado INEXEQUIBLE, aparte subrayado CONDICIONALMENTE exequible> Presunciones legales sobre ciertos actos administrativos. Cuando la parte opositora hubiere probado la propiedad, posesión u ocupación, y el posterior despojo de un bien inmueble, no podrá negársele su restitución con fundamento en que

un acto administrativo posterior legalizó una situación jurídica contraria a los derechos de la víctima. Para efectos probatorios dentro del proceso de restitución, se presume legalmente que tales actos son nulos. Por lo tanto, el juez o Magistrado podrá decretar la nulidad de tales actos. La nulidad de dichos actos produce el decaimiento de todos los actos administrativos posteriores y la nulidad de todos los actos y negocios jurídicos privados que recaigan sobre la totalidad del bien o sobre parte del mismo.

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.

Para efectos probatorios dentro del proceso de restitución, se presume que los hechos de violencia le impidieron al despojado ejercer su derecho fundamental de defensa dentro del proceso a través del cual se legalizó una situación contraria a su derecho. Como consecuencia de lo anterior, el juez o Magistrado podrá revocar las decisiones judiciales a través de las cuales se vulneraron los derechos de la víctima y a ordenar los ajustes tendientes a implementar y hacer eficaz la decisión favorable a la víctima del despojo.

5. Presunción de inexistencia de la posesión. Cuando se hubiera iniciado una posesión sobre el bien objeto de restitución, durante el periodo previsto en el artículo 75 y la sentencia que pone fin al proceso de que trata la presente ley, se presumirá que dicha posesión nunca ocurrió.

En esa misma línea procesal, el artículo 78 de la precitada Ley 1448 de 2011, invirtió la carga de la prueba, respecto de dichas actividades. Al respecto estableció:

“ARTÍCULO 78. INVERSIÓN DE LA CARGA DE LA PRUEBA. *Bastará con la prueba sumaria de la propiedad, posesión u ocupación y el reconocimiento como desplazado en el proceso judicial, o en su defecto, la prueba sumaria del despojo, para trasladar la carga de la prueba al demandado o a quienes se opongan a la pretensión de la víctima en el curso del proceso de restitución, salvo que estos también hayan sido reconocidos como desplazados o despojados del mismo predio.*

En este sentido, la Corte Constitucional ha señalado que

51. El Juez está en la obligación de atender a los parámetros normativos (reglas o principios) que fijó el legislador en la Ley 1448 de 2011 para el trámite de la acción de restitución de tierras, dentro de los cuales se destacan las presunciones establecidas a favor de las víctimas, la regla sobre la carga de la prueba, su participación en el proceso y el mantenimiento de la competencia del juez de con posterioridad a la sentencia. De igual manera, el Informe para primer debate de los proyectos acumulados 107 de 2010 y 85 de 2010 (ambos de Cámara), hace referencia a la necesidad de incorporar enfoques diferenciales.

52. Sin embargo, tampoco puede perder de vista la manera en que sus decisiones inciden en los derechos de acceso progresivo a la tierra por los trabajadores agrarios, las implicaciones ambientales y sociales de sus fallos, las posibles tensiones que surjan con los pueblos originarios y las comunidades negras (preservando a toda costa los

derechos sobre sus territorios), y la ambición de que la justicia transicional propicie arreglos estables y no sea el germen de nuevos conflictos. Para terminar, el juez de tierras debe proteger los derechos de los segundos ocupantes, de acuerdo con lo dispuesto por los Principios Pinheiro, a los que se hará referencia en el siguiente capítulo.

53. En los últimos años, la justicia constitucional ha venido evidenciando que una perspectiva que (i) no comprende que las reparaciones constituyen una oportunidad para adoptar medidas para superar las condiciones de desigualdad, exclusión y discriminación a las que están sometidas las víctimas; y (ii) no considera que la decisión sobre la restitución tiene consecuencias en los territorios de los predios restituidos y que supone la posibilidad de promover una transformación pacífica de los tejidos sociales, económicos y culturales como condición de garantía de no repetición de la situación de victimización resulta limitada y problemática para el cumplimiento de los mandatos constitucionales superiores.

Es evidente, entonces, que el legislador decidió imponer estrictas cargas procesales tendientes a garantizar arribar a la verdad sustancial de los actos de despojo y garantizar que las situaciones de despojo ocurridas puedan ver la luz y garantizar la adecuada reparación de las víctimas. No se puede discutir la importancia de esas herramientas procesales para garantizar el cumplimiento del propósito del proceso de restitución de tierras.

Ahora bien, el desarrollo de este procedimiento, es decir, el cumplimiento de los requisitos para incluir el predio en el registro, la georreferenciación, la valoración probatoria, la comunicación a propietarios, poseedores y ocupantes, su pronunciamiento con la aportación de pruebas documentales y testimoniales, sumado además a la activación de las presunciones como mecanismo de protección en favor de las víctimas en la etapa judicial, no pueden implicar en manera alguna la violación de la presunción de inocencia o la imposibilidad de seguir explotando la tierra, ello por cuanto:

- 1) El propietario o detentador no fue necesariamente el agente del despojo, ni se ha lucrado de él, toda vez que puede potencialmente acreditar la ausencia de despojo, el justo título o la buena fe exenta de culpa o demostrar que es un segundo ocupante, lo cual solo se resolverá al momento de emitir sentencia por el Sala Especializada del Tribunal Superior competente.
- 2) En caso de que se decrete la restitución, el inmueble debe entregarse con la explotación de la tierra que se venía realizando, lo cual resultaría imposible si, durante el proceso de restitución de tierras se evitara la explotación de la tierra, prohibiendo, por ejemplo, el otorgamiento de permisos ambientales o sanitarios de cualquier naturaleza.
- 3) Por lo tanto, la suspensión de **cualquier procedimiento administrativo en relación con el inmueble objeto de restitución** implica un prejuzgamiento en contra del actual propietario o tenedor de la tierra, independientemente de su participación en el posible acto de despojo.
- 4) Los procesos de restitución de tierras se encuentran ya afectados por la mora judicial, lo que hace que el propietario inscrito o el ocupante actual, seguirán explotando la tierra durante el proceso, cuya duración excede en la actualidad los cinco (5) años, con

lo cual esas limitaciones implicarían una barrera irrazonable y desproporcionada al uso del derecho de propiedad reconocida por el ordenamiento jurídico.

- 5) Se presupone que la obtención de permisos, licencias o autorizaciones y, en general, de cualquier procedimiento administrativo se hace con el propósito de realizar un deterioro del bien o aminorarlo, cuando, por el contrario, como lo dicta la ley de la experiencia, al menos en la mayoría de los casos se pretende, por una parte, incrementar su uso o, por la otra, garantizar el uso adecuado de los recursos naturales y su protección policiva.

En este sentido, es cierto que las limitaciones existentes en relaciones con las presunciones y la inversión de la carga de la prueba implican una evidente asimetría procesal, cuyo propósito consiste en distribuir las cargas probatorias en sujetos diferentes a la víctima. Sin embargo, en el caso de la genérica y absoluta suspensión de **todos los procesos administrativos que afecten el predio**, como lo establece la letra c del artículo 86 aquí demandada o que “durante el trámite del proceso [las] 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**”, como lo exige el parágrafo 2 del artículo 95, constituye una **medida que atenta contra la presunción de inocencia y no encuentra justificación o razonabilidad alguna desde el punto de vista del derecho procesal**, de manera que al afectar una garantía básica que hace parte del debido proceso implica una violación a dicho derecho fundamental.

Sobre este punto, no sobra resaltar que la metodología diseñada por la Corte Constitucional, entre otras en sentencia C-022 de 2020, para definir la razonabilidad, racionalidad de este tipo de medidas legislativas:

“Como lo ha indicado la jurisprudencia de la Corte, en casos en que una medida legislativa implica la maximización de un principio constitucional en desmedro de otro, es necesario que el juez constitucional acuda a la herramienta hermenéutica de la ponderación. Esto con el fin de determinar si la medida del Congreso de la República se funda en una finalidad constitucional, existen alternativas menos restrictivas, y vista la relación costo beneficio entre la maximización de un principio constitucional y la restricción de otro, la maximización, es como mínimo igual a la restricción.

“Al respecto, recuerda la Corte que el principio de proporcionalidad es una herramienta metodológica que pretende aportar racionalidad, predictibilidad y legitimidad a la decisión adoptada por el juez, valiéndose para el efecto de una estructura que está compuesta por tres subprincipios: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Este juicio busca analizar si una medida sometida a estudio es adecuada para la consecución del fin propuesto. Inmediatamente después, debe asumirse el análisis de necesidad, en virtud del cual se aprecia, si la medida escogida por el Legislador es la menos restrictiva de otros principios, considerándose su invalidez en caso de que exista otra con un impacto inferior y con una idoneidad semejante para la obtención de los propósitos de la autoridad normativa. Finalmente, el estudio de proporcionalidad en sentido estricto se concreta en una ponderación entre los bienes o principios en conflicto, que incluye la consideración de su peso abstracto, la intensidad de la

afectación – beneficio, y finalmente, algunas consideraciones -en caso de contar con los elementos- sobre la certeza de los efectos de tal relación.

“57. La anterior estructura se ha integrado por esta Corporación a un juicio de razonabilidad, consistente en la consideración de intensidades específicas -leve, intermedia y estricta-, que condicionan la actuación del juez constitucional, al fijar un estándar de aquello que debe justificarse en cada uno de los tres aspectos mencionados para concluir que la medida legislativa se sujeta al ordenamiento superior.

58. En la Sentencia C-673 de 2001, reiterada en la C-234 de 2019, se establecieron los siguientes criterios: “(i) en el test de intensidad leve -que es el ordinario- el juicio de constitucionalidad debe establecer que la finalidad y el medio sean legítimos, esto es, constitucionalmente no prohibidos; y, que el medio sea potencialmente adecuado para alcanzar el fin. (ii) En el juicio de intensidad intermedio, por su parte, el fin debe ser legítimo e importante, por promover “intereses públicos valorados por la Carta o en razón a la magnitud del problema que el legislador busca resolver”; y el medio, además de no estar prohibido, debe ser adecuado y efectivamente conducente para la consecución del fin. Y, finalmente, (iii) el test de intensidad estricta exige establecer que el fin es legítimo, importante e imperioso; y el medio, además de legítimo, debe ser adecuado, efectivamente conducente y necesario para la consecución del fin, esto es, que no puede ser reemplazado por uno menos lesivo. Adicionalmente, en estos casos, se exige adelantar un juicio de proporcionalidad en sentido estricto”.

59. Aunado a lo anterior, la Corte se ha referido a algunos criterios indicadores para establecer el nivel de intensidad del juicio. Entre dichos criterios, desde la Sentencia C-673 de 2001, la Corporación valoró que ante una medida que impactara el goce de un derecho constitucional fundamental lo procedente era el juicio estricto, y ante una medida que interfiriera en un derecho constitucional no fundamental -considerando por tales, en una tesis ya reevaluada, aquellos con alto contenido prestacional -, el juicio intermedio.

60. Las anteriores reglas fueron precisadas y corregidas en la C-520 de 2016, según la cual, se acude al test estricto cuando una medida legislativa ‘impacta un derecho constitucional fundamental en una faceta negativa o prestacional (positiva) mínima, que sea exigible de forma inmediata en virtud de la Constitución y/o el DIDH’; y el test intermedio cuando se interfiere en una faceta prestacional -progresiva- de un derecho constitucional fundamental.

61. Por su parte, según la Sentencia C-220 de 2017, el test débil se aplica ‘cuando se estudia la razonabilidad del ejercicio legislativo en materias económicas, tributarias o de política internacional’, al test intermedio, cuando la medida acusada involucra categorías que bajo algunos supuestos han sido consideradas como semi sospechosas; y, al test estricto, cuando está de por medio una categoría sospechosa en los términos -enunciativos- del artículo 13, inciso 1º, de la C.P., o cuando la medida recae de manera directa en personas en condición de debilidad manifiesta, o de grupos marginados o discriminados.

Así, corresponde determinar si la suspensión absoluta y sin matices de todos los procedimientos administrativos que afecten el predio, incluidos los ambientales, contemplada en la Ley 1448 de 2011, no es razonable ni proporcional.

- 1) El objeto de la medida le impide al propietario, poseedor o tenedor actual acceder a las competencias administrativas para utilizar adecuadamente el bien por la duración del proceso de restitución de tierras, en particular, le impide obtener los permisos necesarios para realizar una utilización acorde a la ley del bien.

En este escenario, el propietario, poseedor o tenedor no podrá solicitar permisos, autorización o concesiones de naturaleza algunas para realizar actividades normales derivadas del hecho de que la persona, desde el punto de vista de la restitución de tierras, apenas es opositora, pero no ha sido decidido si es titular de buena fe exenta de culpa, si es segundo ocupante o si, de cualquier manera, se aprovechó o beneficio del acto de despojo y tampoco se ha decidido con fuerza judicial si quiera si el despojo ocurrió, es decir, si habrá o no restitución de tierras.

- 2) El objeto de la medida y su alcance generan un impacto excesivo en el derecho de quien actúa como opositor o de cualquier tercero, toda vez que, aunque no se establece de esa manera, queda absolutamente suspendido el poder de gestión sobre el bien objeto de restitución, a pesar de que no se ha definido la situación jurídica del predio.
- 3) Ahora bien, tampoco existe una relación de conexidad entre una restricción tan genérica, vaga e imprecisa y el propósito que se pretende cumplir, esto es garantizar que el bien inmueble objeto de restitución no se distraiga, se divida o se involucren nuevos actores u ocupantes.
- 4) En realidad, se genera el efecto contrario que el deseado por la norma, pues a pesar de que, por regla general, el bien inmueble se mantiene en la posesión del actual propietario, poseedor o tenedor mientras se resuelve el proceso y, como consecuencia de ello, se le exige el cuidado necesario para mantener los cultivos, plantaciones y el cuidado de las demás mejoras existentes al momento del inicio del proceso, sin embargo, absurdamente no podrá solicitar ningún permiso o autorización administrativa.
- 5) En consecuencia, si bien existen suficientes razones para establecer mecanismos que garanticen el acceso real a la justicia para las víctimas del conflicto armado, a través de instrumentos que subsanen la asimetría de las partes en el proceso, ello no alcanza para explicar la supresión absoluta del acceso a *todo tipo de procedimientos administrativos* cuyo objeto sea el bien inmueble objeto de restitución. Es claro, entonces, que la suspensión general de todos los trámites administrativos en relación con el predio, a pesar de no estar prohibida, es abiertamente inconducente, ineficaz y contraproducente para lograr el propósito que la Ley 1448 de 2011 persigue, consistente en garantizar el cuidado del bien inmueble y que no se deteriore.

2.1.2.2. Las disposiciones normativas demandadas violan el debido proceso por la ausencia de claridad para determinar el alcance de la medida (falta de tipicidad).

Como se explicó más arriba, en el caso concreto de la medida cautelar existe una total y absoluta indefinición en relación con lo que puede significar la palabra “afectar” los predios objeto de restitución de tierras. Todo el resto de los procedimientos administrativos que afecten un predio, con excepción de los procesos de expropiación, *ad*

extra, se divide entre aquellos en los que exista una relación con predios que son objeto parcial o totalmente de un proceso de restitución de tierras y aquellos sin ninguna relación mediata o inmediata con predios objeto parcial o totalmente de una demanda de restitución de tierras. Como no existe una justificación constitucionalmente admisible que soporte una sustracción de los procesos administrativos a la regla general, se genera un trato discriminatorio entre quienes adelantan procesos administrativos que se suspenden en virtud de la medida, deben soportar la medida de suspensión de sus procesos y aquellos que estando en similares circunstancias no se encuentran sujetos a esta carga.

En caso de que sea hipotéticamente posible identificar algún caso en el que un proceso administrativo de los referidos en el colofón del literal c) del artículo 86 de la ley 1448 de 2011 incida o pueda incidir en la obtención de una decisión jurídica y material con criterios de integralidad, seguridad jurídica y unificación para el cierre y estabilidad de los fallos:

- 1) Tal subcategoría de eventos, en la que la suspensión se pueda acompañar con la finalidad constitucionalmente legítima, no fue identificada ni delimitada por el legislador.
- 2) El legislador excluyó de la regla general y por tanto sujetó a suspensión de manera genérica, intemporal e indeterminada todo el conjunto de los procesos que afecten el predio sin precisar de qué tipo de afectación se debe tratar, ni reparar en que la existencia de un proceso de restitución de tierras no suprime los derechos derivados de la propiedad hasta que se produzca la sentencia.
- 3) Los jueces en atención al mandato del artículo 230 de la Constitución que los somete al imperio de la ley no tendrían alternativa distinta a suspender todos los procesos ejecutivos, judiciales, notariales y administrativos que afecten el predio al margen de que su suspensión o continuidad tenga o no un efecto en la obtención de una decisión jurídica y material con criterios de integralidad, seguridad jurídica y unificación para el cierre y estabilidad de los fallos en el proceso de restitución.
- 4) Siendo la jurisdicción de tierras una justicia especial de carácter transicional que supone un trámite exceptivo a la regla general, el legislador tenía la carga de delimitar claramente los eventos sujetos a dicha justicia especial y no acudir indiscriminadamente a técnicas amplificadoras de los alcances de dicha justicia para abarcar algún evento residual, sin tomar los recaudos necesarios para acotarlas en todos los casos a las finalidades y necesidades específicas de dicho proceso.
- 5) Siendo parte del debido proceso el principio de legalidad, mal podría el legislador, regular la materia con la vaguedad que lo hizo, defiriendo a los jueces y autoridades concernidas corregir por vía interpretativa el ejercicio desbordado de su función regulatoria.
- 6) El criterio genérico “*que afecten el predio*” **no resulta racional ni idóneo** para alcanzar la finalidad legítima que podría justificar una medida de suspensión de los procesos mencionados a partir del inicio del trámite de un proceso de restitución, como es, obtener una decisión jurídica y material con criterios de integralidad, seguridad jurídica y unificación para el cierre y estabilidad de los fallos, en cuanto cualquier asunto vinculado de manera mediata o mediata con el predio por remoto que dicho

vínculo sea, es susceptible de caber dentro del criterio legal y sin embargo no constituir un medio idóneo para alcanzar dicha finalidad. Dicho de otro modo, no resulta racional que se excluya de la regla general y se sujete a suspensión todos los procedimientos administrativos, por el solo hecho que *afecten* el predio, sin una adecuada y precisa definición de lo que significa *afectar*. Porque el solo hecho de afectar, desde un punto de vista semántico, puede implicar un sinnúmero de situaciones; en todo caso, no parece ser sinónimo de comprometer o interferir negativamente dentro del proceso de restitución de tierras, la obtención de una decisión jurídica y material con criterios de integralidad, seguridad jurídica y unificación para el cierre y estabilidad de los fallos en el proceso de restitución o la garantía del derecho fundamental a la restitución de tierras.

- 7) Como el legislador no precisó de que tipo de afectación se trataba, la lectura textual de las normas demandadas lleva a que cualquier proceso mediata o inmediatamente relacionado con el predio quedaría sujeto a una medida tan gravosa como su suspensión permanente.
- 8) No resulta razonable que se excluya de la regla general y se sujete a suspensión todos los procedimientos administrativos que afecten el predio aún bajo la perspectiva de que en algún caso hipotético dicha afectación resulte relevante para los efectos del proceso de restitución de tierras, pues los alcances de la disposición abarcan como regla general eventos en los que no existe tal circunstancia, lo que supone la certeza de un claro y nítido sacrificio de derechos en forma indiscriminada y masiva, frente a la posibilidad hipoteca de algún evento en el que se justifique la medida pero que no ha sido identificado por el legislador. Máxime si se tiene en cuenta que el juez de restitución de tierras, en todo caso, podrá decretar las medidas cautelares que considere necesarias para evitar el deterioro del bien.
- 9) Por razones análogas, tal medida tampoco resulta proporcionada y, el legislador claramente contaba con medios alternativos y menos invasivos de la órbita de derechos, como en lugar de acudir a categorías genéricas, delimitar claramente los procesos objeto de suspensión, afinar el criterio “*que afecten el predio*” con elementos normativos que acoten sus alcances, así como acudir a otros criterios de pertinencia que eviten la extensión de la medida más allá de lo que resulte necesario.
- 10) Descartada la finalidad de obtención de una decisión jurídica y material con criterios de integralidad, seguridad jurídica y unificación para el cierre y estabilidad de los fallos como fundamento que salvaguarde la medida y su extensión, no se advierte la existencia de otra finalidad constitucionalmente legítima que sustente la medida y su extensión.
- 11) La libre configuración del legislador en materia procesal no constituye patente de curso para el ejercicio arbitrario y caprichoso de la función legislativa, sino que ampara la libertad del legislador para optar entre diferentes enfoques y modelos regulatorios que desarrollen las garantías y postulados del debido proceso lo que entraña un ejercicio racional de dicha actividad. En este orden de ideas la suspensión de un procedimiento en curso y su sujeción a un trato distinto a la regla general, posee una relación directa con el debido proceso y debe contar por tanto con un fundamento constitucionalmente legítimo que sustente dicha medida y su radio de acción que, al no existir, representa

una violación a este derecho fundamental lo mismo que al derecho y principio de la igualdad.

2.1.2.3. Las disposiciones normativas demandadas violan el artículo 29 en relación con la imposición automática de medidas cautelares sin intervención judicial.

Desde el punto de vista procesal, no existe duda en cuanto a que las medidas contenidas en la letra c del artículo 86 y en el párrafo 2 del artículo 95 constituyen una medida cautelar, que se produce **automática e irreflexivamente** como consecuencia de la admisión de la demanda, por la simple disposición contenida en el artículo 86 de la Ley 1448 de 2011. Esa medida excede la libertad de configuración legislativa, conforme lo estableció la Corte Constitucional en sentencia C-623 de 2015, la Corte Constitucional se pronunció expresamente sobre la constitucionalidad de la suspensión provisional en materia agraria, y declaró inexecutable la suspensión automática *de los actos administrativos con que terminan los procesos agrarios de clarificación, deslinde, recuperación de baldíos indebidamente ocupados y extinción del dominio en virtud del ejercicio de la acción de revisión*, por considerar que *ya no es necesaria para proteger los derechos de los posibles propietarios de los terrenos en disputa o los terceros de buena fe interesados*. Al respecto, concluyó:

“3.2.5 Ello lleva a concluir que la facultad para ordenar la suspensión provisional de actos administrativos es contingente, no es una obligación y obedece a criterios de razonabilidad, a partir de juicios de valor que determinan su pertinencia. Así las cosas, el operador judicial en esos casos debería decidir si la misma es procedente. De hecho, la Constitución previó tal situación, en el artículo 238, indicando que la jurisdicción contenciosa podrá suspender los efectos de tales actos.

Llama la atención, entonces, que si la Carta Política señala una facultad discrecional, una ley establezca una obligación de suspender determinados actos administrativos, concretamente los que culminen los procesos agrarios de clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio.

*Tal alteración del contenido normativo del artículo 238 de la Constitución, en el que se establece una **facultad** en cabeza de la administración, que corresponde al verbo **podrá**, dista de ser idéntica o si quiera parecida a la establecida en los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994, en el que se desplaza la potestad de la administración de suspender provisionalmente un acto administrativo, por una obligación de hacer, cuando: (i) no se hubiere ejercido la acción de revisión, (ii) en caso de ejercerse, ésta fuere rechazada, o (iii) si admitida, las pretensiones fueran denegadas.*

Aunque el artículo 238 de la Constitución, no prohíbe que el legislador en su amplia libertad de configuración de las leyes, establezca que la suspensión provisional de los actos, pueda darse de manera automática en determinados procesos, resulta extraño a priori que las disposiciones demandadas, establezcan un accionar que la propia Carta Política no ha ordenado.

(...)

Aunque la finalidad analizada en la sección anterior es legítima a la luz de la Carta Política, en cuanto pretende proteger el derecho de propiedad, el derecho al debido

proceso y el principio de buena fe de terceros afectados, no se torna necesaria, ya que esa misma protección puede lograrse por otros medios menos lesivos de los deberes que impone el artículo 64 constitucional, medios que incluso están previstos por el ordenamiento. Por ejemplo, a la luz del nuevo Código de Procedimiento Administrativo, es posible que el juez contencioso encauce las pretensiones de la persona afectada y si, es del caso, suspenda provisionalmente la ejecución de los actos administrativos.

La protección de los derechos de propiedad, como los derechos de tenencia y posesión, y en general, la protección de terceros afectados por una decisión ilegal en los referidos procesos agrarios, puede obtenerse también a través de otros medios de control que contempla la actual normativa, como el de nulidad y restablecimiento del derecho, ejercicio judicial que puede ir acompañado de una solicitud de suspensión provisional del acto atacado y que, además, en los términos del artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo, puede ser decretado por el juez competente. Asimismo, la acción de tutela puede contemplarse entre los mecanismos procedentes cuando se encuentre acreditado un perjuicio irremediable.

“Teniendo en cuenta que en la actualidad existen otros medios de defensa contra los actos administrativos en comento en el marco de los cuales es posible solicitar (i) la suspensión provisional de los actos, y (ii) la reparación de los daños causados –recuérdese que la reparación no opera en el escenario de la acción de revisión, pues es una acción dirigida solamente a controlar la legalidad de los actos administrativos-, la Sala concluye que la medida de suspensión automática de los actos administrativos con que terminan los procesos agrarios de clarificación, deslinde, recuperación de baldíos indebidamente ocupados y extinción del dominio en virtud del ejercicio de la acción de revisión, ya no es necesaria para proteger los derechos de los posibles propietarios de los terrenos en disputa o los terceros de buena fe interesados.

(...)

“3.4.4 La suspensión automática de la inscripción de las resoluciones con que finalizan los procesos agrarios referidos se torna en una medida desproporcionada en estricto sentido porque en aras de otorgar una protección eventual y marginal a la propiedad privada y la buena fe de terceros, genera que los actos de la administración queden suspendidos mientras el Consejo de Estado se pronuncia acerca de su legalidad en sede de Revisión.

“Como esos procesos pueden tardar varios años en resolverse, resulta desproporcionado y contrario a la progresividad en materia de derechos sociales, que aun cuando un juez no determine la imperiosa necesidad de suspender los efectos de tales actos administrativos, ello opere de plano, limitando sin fundamento alguno el mandato de distribución de las tierras entre población vulnerable, como lo ordena el artículo 64 de la Constitución, e impidiendo la materialización de las finalidades de interés público y función social, que recaen sobre el derecho a la propiedad privada, de conformidad con el artículo 58 de la Carta Política.

“Ello no obsta para que, la persona que interponga la acción de revisión pueda solicitar la suspensión del acto administrativo que resuelva de fondo los procedimientos agrarios de clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio, de conformidad con las previsiones dispuestas en el capítulo XI, artículo 229 y siguientes, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en concordancia con el artículo 238 de la Constitución. En ese sentido, se reitera que es potestativo del juez, decretar la

suspensión de los efectos tales actos administrativos, si llegaré a determinar que a ello hubiere lugar, de conformidad con la Constitución y la ley” (énfasis añadido).

En la precitada sentencia C-623 de 2015, la Corte Constitucional fue lacónica: “***En criterio de esta Corporación, el Estado de Social de Derecho se basa en la independencia de las ramas del poder público, razón por la cual resulta desproporcionado que el órgano legislativo invada la órbita de competencia propia del juez***” (énfasis añadido).

En consecuencia, según el precedente constitucional, lo cual se puede aplicar a la libertad de configuración del legislador en cualquier medida cautelar, máxime en estas que imponen una limitación absoluta de acceso a los procedimientos administrativos o judiciales relacionados con un bien, toda vez que excede la órbita del legislador la imposición de una medida cautelar automática, sin ningún tipo de espacio para que el juez de la causa decida la necesidad de su aplicación en cada caso concreto.

Respecto de lo anterior, se debe resaltar, además, lo siguiente:

- 1) El objetivo de la medida consiste en evitar que el bien se distraiga, se esconda o se divida y con ello hacer más gravosa la tarea del juez, sin embargo, no *todo procedimiento administrativo que afecte el bien objeto de restitución* tiene ese efecto, en realidad son muy pocos los trámites administrativos que podrían llegar a servir para tal propósito, puesto que su origen es generalmente judicial y/o notarial. Los procedimientos administrativos, excepto los agrarios de adjudicación de baldíos y algunos de adjudicación urbana, tienen efectos sobre la titularidad del bien o su superficie, pero en el marco de la ley de restitución, además de la publicidad que la ley ordena, el bien sale del comercio jurídico, no se traslada al juez la competencia de la autoridad de tierras y se dispone que éste en la sentencia ordenará al INCODER (léase Agencia Nacional de Tierras) la adjudicación del bien al reclamante de proceder, luego estos procedimientos administrativos no parecen ser el objeto del texto el que se refiere a la totalidad de los procesos administrativos sin distinción alguna.
- 2) La protección de las víctimas en el proceso de restitución de tierras o la intangibilidad del bien inmueble objeto de restitución no requiere una suspensión genérica, absoluta y permanente en relación con *cualquier procedimiento administrativo que afecten los predios*; en consecuencia, una medida de esa naturaleza no es necesaria para lograr el objetivo previsto, toda vez que esos procedimientos en nada inciden en el desarrollo del proceso de restitución de tierras.
- 3) Si bien es cierto que la medida, puede ser útil para evitar la división del bien, su simulación, el carácter **amplio, vago e impreciso de la medida** tiene por efecto la suspensión de cualquier procedimiento administrativo en relación con el bien, entre los que se deben contar, según el tenor literal del texto demandado, entre otros:
 - b) Procedimientos sancionatorios ambientales (ley 1333 de 2009)
 - c) Procedimientos policivos para garantizar la protección del *statu quo* (Ley 1801 de 2016).

- d) Procedimientos tributarios, sancionatorios o no.
 - e) La gestión catastral, incluida la actualización catastral y cualquier otro que adelanten las autoridades de tierras o las entidades territoriales, para definir los aspectos catastrales.
 - f) Procedimientos de urgencia como la intervención con fines de evitar situaciones de riesgo de deslizamientos o ambientales.
 - g) El otorgamiento de permisos, licencias y/o autorizaciones para corregir afectaciones ambientales.
 - h) Cualquier mecanismo que implique la imposición de servidumbres administrativas, las cuales también son de rango legal y que tienen como propósito la realización de actividades de utilidad pública, como la extensión de redes de servicios públicos.
 - i) Tampoco, bajo esa perspectiva, se podrían realizar procesos de definición de usos del suelo, a través de Planes de Ordenamiento Territorial o de cualquier otro instrumento de ordenación del territorio.
- 4) El adelantamiento de trámites administrativos de esta naturaleza no solo es útil, sino necesario para garantizar que el inmueble objeto de restitución no se deteriore como una carga del propietario, en consecuencia, como se indicó previamente, la medida se torna en irrazonable e innecesaria de conformidad con el grado de amplitud dejado por el legislador que no estableció matiz.
- 5) Existen alternativas menos lesivas para los derechos de las partes involucradas y más eficientes para lograr el propósito, pues el mismo párrafo del artículo 86 de la Ley 1448 de 2011 establece:

“PARÁGRAFO. Adicionalmente el Juez o Magistrado en este auto o en cualquier estado del proceso podrá decretar las medidas cautelares que considere pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se estuviere causando sobre el inmueble” (énfasis añadido).

En consecuencia, en cualquier etapa del proceso el juez que conoce la restitución de tierras podría ordenar las medidas cautelares que considere necesarias, incluida la suspensión de los trámites administrativos que, en su criterio, *afecten el bien inmueble*, sin necesidad de imponer una limitación genérica y automática, que no se encuentra circunscrita. No sobra reiterar que le corresponderá al juez motivar su decisión en los criterios generales de procedencia de las medidas cautelares: **a.** apariencia de buen derecho; **b.** *periculum in mora*; y, **c.** proporcionalidad de la medida; con ello se puede equilibrar el derecho fundamental de las víctimas a obtener restitución, proteger la intangibilidad del inmueble objeto de restitución, garantizar los derechos de los intervinientes y proteger las competencias administrativas relacionadas con la propiedad inmobiliaria, urbana o rural.

En conclusión, la imposición de una medida cautelar automática derivada de la sola admisión de la demanda, en los términos de la letra c del artículo 86 y del párrafo del

artículo 95 de la Ley 1448 de 2011, es una medida que no encuentra criterio de razonabilidad alguno que le sirva de sustento, toda vez que:

- 1) Aun cuando tenga un fin legítimo;
- 2) No es legítima, puesto que excede la libertad de configuración del legislador en materia de medidas cautelares al no dejar espacio para la definición judicial de su procedencia;
- 3) No es idónea para proteger los bienes objeto de restitución o evitar su deterioro, puesto que, por una parte, por el contrario, impiden la posibilidad de gestionar y administrar adecuadamente la propiedad de los bienes inmuebles objeto de restitución y, por la otra, suspenden las competencias administrativas en relación con los bienes, así se requieran para el cumplimiento de las funciones atribuidas a autoridades administrativas; y
- 4) No es necesaria, toda vez que existen mecanismos menos lesivos, como la posibilidad de ordenar la imposición de medidas cautelares de manera específica, definida en el párrafo del artículo 86 y que se extiende durante todo el proceso.

2.1.3. Cargo Tercero. La suspensión de todos los procesos administrativos impuesta por la letra c del artículo 86 y el párrafo segundo del artículo 95 de la Ley 1448 de 2011 impone un trato discriminatorio violatorio del derecho a la igualdad contra quienes mantienen la tierra durante el proceso.

El análisis de la medida contenida en las disposiciones normativas demandadas debe realizarse a partir de lo que la jurisprudencia ha denominado el juicio integrado de igualdad. La metodología para realizar este juicio ha sido definida por la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, por ejemplo, en sentencia C-015 de 2014, se afirmó:

4.3. La igualdad como valor, principio y derecho.

4.3.1. La igualdad tiene un triple rol en el ordenamiento constitucional: el de valor, el de principio y el de derecho. En tanto valor, la igualdad es una norma que establece fines, dirigidos a todas las autoridades creadoras del derecho y en especial al Legislador; en tanto principio, la igualdad es una norma que establece un deber ser específico y, por tanto, se trata de una norma de mayor eficacia que debe ser aplicada de manera directa e inmediata por el Legislador o por el juez; en tanto derecho, la igualdad es un derecho subjetivo que "se concreta en deberes de abstención como la prohibición de la discriminación y en obligaciones de acción como la consagración de tratos favorables para los grupos que se encuentran en debilidad manifiesta. La correcta aplicación del derecho a la igualdad no sólo supone la igualdad de trato respecto de los privilegios, oportunidades y cargas entre los iguales, sino también el tratamiento desigual entre supuestos disímiles".

4.3.2. La igualdad se reconoce y regula en varios textos constitucionales, como en el preámbulo, en los artículos 13, 42, 53, 70, 75 y 209. Esta múltiple presencia, como lo ha puesto de presente este tribunal, indica que la igualdad "carece de un contenido material específico, es decir, a diferencia de otros principios constitucionales o derechos fundamentales, no protege ningún ámbito concreto de la esfera de la actividad humana sino que puede ser alegado ante cualquier trato

diferenciado injustificado. De la ausencia de un contenido material específico se desprende la característica más importante de la igualdad: su carácter relacional".

4.3.3. *Dado su carácter relacional, en el contexto de la acción pública de inconstitucionalidad la igualdad requiere de una comparación entre dos regímenes jurídicos. Esta comparación no se extiende a todo el contenido del régimen, sino que se centra en los aspectos que son relevantes para analizar el trato diferente y su finalidad. El análisis de la igualdad da lugar a un juicio tripartito, pues involucra el examen del precepto demandado, la revisión del precepto respecto del cual se alega el trato diferenciado injustificado y la consideración del propio principio de igualdad. La complejidad de este juicio no puede reducirse a revisar la mera adecuación de la norma demandada y el precepto constitucional que sirve de parámetro, sino que requiere incluir también al otro régimen jurídico que hace las veces de término de la comparación. Ante tal dificultad este tribunal suele emplear herramientas metodológicas como el test de igualdad.*

4.3.4. *En tanto principio, la igualdad es una norma que establece un deber ser específico, aunque su contenido puede aplicarse a múltiples ámbitos del quehacer humano, y no sólo a uno o a algunos de ellos. Este deber ser específico, en su acepción de igualdad de trato, que es la relevante para el asunto sub examine, comporta dos mandatos: (i) el de dar un mismo trato a supuestos de hecho equivalentes, siempre que no haya razones suficientes para darles un trato diferente; y (ii) el de dar un trato desigual a supuestos de hecho diferentes.*

4.3.5. *A partir del grado de semejanza o de identidad, es posible precisar los dos mandatos antedichos en cuatro mandatos más específicos aún, a saber: (i) el de dar el mismo trato a situaciones de hecho idénticas; (ii) el de dar un trato diferente a situaciones de hecho que no tienen ningún elemento en común; (iii) el de dar un trato paritario o semejante a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las primeras sean más relevantes que las segundas; y (iv) el de dar un trato diferente a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las segundas más relevantes que las primeras.*

4.4.1. *El juicio integrado de igualdad tiene tres etapas de análisis: (i) establecer el criterio de comparación: **patrón de igualdad o tertium comparationis, valga decir, precisar si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se compara sujetos de la misma naturaleza;** (ii) definir si en el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales; y (iii) averiguar si la diferencia de trato está constitucionalmente justificada, es decir, si las situaciones objeto de la comparación ameritan un trato diferente desde la Constitución.*

4.4.2. *El test de igualdad, que se aplica en el juicio integrado de igualdad, en su metodología busca analizar tres objetos: (i) el fin buscado por la medida, (ii) el medio empleado y (iii) la relación entre el medio y el fin. Según su grado de intensidad, este test puede tener tres grados: estricto, intermedio y leve. Para determinar cual es el grado de intensidad adecuado a un caso sub iudice, este tribunal ha fijado una regla y varios criterios⁹, como se da cuenta enseguida.*

4.4.2.1. *La regla es la de que al ejercer el control de constitucionalidad se debe aplicar un test leve, que es el ordinario. Este test se limita a establecer la legitimidad del fin y del medio, debiendo ser este último adecuado para lograr el primero, valga decir, a verificar si dichos fin y medio no están constitucionalmente prohibidos y si el segundo es idóneo o adecuado para conseguir el primero. Esta regla se formula a partir de dos importantes consideraciones: el principio democrático, en el que se*

funda el ejercicio de las competencias del legislador, y la "presunción de constitucionalidad que existe sobre las decisiones legislativas". El test leve busca evitar decisiones arbitrarias y caprichosas del legislador, es decir, decisiones que no tengan un mínimo de racionalidad.

El test leve ha sido aplicado por este tribunal en casos en que se estudian materias económicas, tributarias o de política internacional, o en aquellos en que está de por medio una competencia específica definida por la Constitución en cabeza de un órgano constitucional, o en los cuales se trata de analizar una normatividad anterior a la vigencia de la Carta de 1991 derogada pero que surte efectos en el presente, o cuando, a partir del contexto normativo del precepto demandado, no se aprecie prima facie una amenaza para el derecho en cuestión.

4.4.2.2. Para aplicar un test estricto, que es la primera y más significativa excepción a la regla, este tribunal ha considerado que es menester que esté de por medio una clasificación sospechosa, como las previstas de manera no taxativa a modo de prohibiciones de discriminación en el artículo 13 de la Constitución; o que la medida recaiga en personas que estén en condiciones de debilidad manifiesta, o que pertenezcan a grupos marginados o discriminados o a sectores sin acceso efectivo a la toma de decisiones o a minorías insulares y discretas; o que la diferenciación afecte de manera grave, prima facie, el goce de un derecho constitucional fundamental; o que se constituya un privilegio.

El test estricto es el más exigente, pues busca establecer que si el fin es legítimo, importante e imperioso y si el medio es legítimo, adecuado y necesario, es decir, si no puede ser remplazado por otro menos lesivo. Este test incluye un cuarto objeto de análisis: si los beneficios de adoptar la medida exceden claramente las restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales.

4.3.2.3. Entre los extremos del test leve y del test estricto está el test intermedio, que se aplica por este tribunal cuando se puede afectar el goce de un derecho no fundamental o cuando hay un indicio de arbitrariedad que puede afectar la libre competencia. Este test busca establecer que el fin sea legítimo e importante, sea porque promueve intereses públicos valorados por la Constitución o por la magnitud del problema que el legislador busca resolver, y que el medio sea adecuado y efectivamente conducente para alcanzar dicho fin.

En consecuencia, la Corte Constitucional ha exigido una carga argumentativa especial en los cargos que se fundamentan en el desconocimiento del principio de igualdad. Estos requerimientos adicionales se dirigen a observar los requisitos de especificidad y suficiencia en esa clase de cargos, a la par que se derivan de la naturaleza relacional de ese derecho fundamental³. En el ejercicio del control de constitucionalidad, el artículo 13 de la Carta Política implica que la Corte realice un juicio de validez que recaerá sobre varios elementos que se conocen como “términos de comparación”. De ahí que, el ciudadano debe preparar una argumentación que sobrepase la simple identificación de un trato discriminatorio a un grupo determinado.

En las sentencias C-059 de 2021, C-138 de 2019 y C-033 de 2011, la Sala Plena de esta Corporación sintetizó que en los cargos que se fundamentan en la vulneración del derecho a la igualdad, el actor tiene el deber de señalar y/o explicar: (i) los grupos involucrados o situaciones comparables, y a partir de qué criterio relevante son asimilables⁴; (ii) en qué

³ Corte Constitucional, Sentencia C-083 de 2022, C-234 y 2019 y C-345 de 2019

⁴ Corte Constitucional, Sentencias C-059 de 2021 y C-138 de 2019

consiste el trato discriminatorio introducido por el legislador⁵; y (iii) qué justificaría dar un tratamiento distinto al previsto en la norma acusada y si el trato regulado en ese enunciado legal se encuentra justificado⁶. Se pasará a explicar el cumplimiento de esta carga argumentativa en relación con el **cargo segundo del primer grupo de normas demandadas**.

En primer lugar, **los grupos involucrados o las situaciones comparables y el criterio relevante de comparación**. Pues bien, los grupos involucrados son los propietarios, poseedores u ocupantes que se encuentran sometidos a un proceso de restitución de tierras, sin que haya sido encontrado que participaron de alguna manera o que se beneficiaron del hecho de despojo, el cual ni siquiera ha sido declarado, aunque puedan presumirse conductas relacionadas con su ocurrencia. El criterio de comparación es la posibilidad de estar sometido a medidas cautelares de suspensión total y automática de todos los procedimientos administrativos de cualquier naturaleza relacionados con el predio durante el proceso. Ello implica, que, a pesar de que el propietario, poseedor o tenedor mantenga la tenencia material del bien, el ordenamiento jurídico suprime cualquier posibilidad de realizar actividades que requieran permisos, licencias o autorizaciones de cualquier naturaleza. Es más, tal situación afectaría a las autoridades administrativas para el cumplimiento de sus funciones relacionadas con temas prediales, ambientales y policivos.

En segundo lugar, **el trato discriminatorio introducido por el legislador** consiste en que el grupo de los propietarios, poseedores o tenedores que acudan a cualquier proceso judicial básicamente ven toda posibilidad de explotación de la tierra suspendida durante el proceso judicial, aunque la hubieren venido realizando de manera previa al inicio del proceso de restitución de tierras, en cualquiera de sus etapas. Además, no solo les corresponde asumir la carga de ser opositores en el proceso de restitución de tierras y que se presuman un conjunto de hechos que pudieron haber ocurrido mucho antes de la compra de la tierra y sin su conocimiento, sino que también se le exige que suspenda toda actividad que requiera permisos, licencias o autorizaciones por parte de las autoridades administrativas.

En tercer lugar, **no existe justificación para el trato discriminatorio**, toda vez que:

- 1) La genérica, automática e imprecisa expresión de “*afectación*”, no encuentra razón de ser en el marco de los procesos de restitución de tierras, pues la imprecisión del texto no le permite a quien interviene en estos procesos explicar las razones por las cuales se requiere la obtención de un permiso, licencia o autorización o cualquier tipo de actuación administrativa relacionada con el predio.
- 2) El legislador no justificó alguna regla de razonabilidad que permita definir las razones por las cuales una medida de un impacto tan extremo puede encontrarse justificada por la duración del proceso.
- 3) No se garantiza el debido proceso, toda vez que resulta imposible argumentar en contra de la procedencia de la medida cautelar, mientras que los demás propietarios, incluidos aquellos que están en procesos de extinción del dominio, tienen el derecho de controvertir o recurrir la decisión adoptada por el juez para decretar una medida

⁵ Corte Constitucional, Sentencias C-202 de 2019 y C-569 de 2019.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-147 de 2021, C-059 de 2021 y C-050 de 2021,

cautelar. En otras palabras, esta medida cautelar es automática e irrevocable, independientemente del objeto del procedimiento administrativo o del tipo de licencia, permiso o autorización ambiental de que se trate.

- 4) Finalmente, se le impone la carga a quien no ha cometido conducta alguna, cuyo objeto es un predio que apenas está en proceso de restitución de tierras y en relación con el cual no se ha definido si efectivamente fue objeto de despojo o que habiéndolo sido se encuentran actualmente en manos de segundos ocupantes o de terceros que hayan acreditado buena fe exenta de culpa.
- 5) En consecuencia, no se encuentran razones para justificar el trato diferencial contenido en los artículos 86 (letra c) y 95 (parágrafo 2) de la Ley 1448 de 2011.

En síntesis, al ordenar las disposiciones demandas la suspensión genérica, indiscriminada y automática de **todos los trámites y procedimientos administrativos** que afectan los bienes objeto de restitución de tierras lo que incluye así mismo el inicio de cualquier trámite durante el proceso, se vulnera el artículo 13 de la Constitución Política, toda vez que se impone un tratamiento diferenciado a los propietarios, poseedores o tenedores a los que se les entorpece o frustra el acceso a estos trámites y procedimientos, en contraste con los propietarios, poseedores o tenedores demandados en otro tipo de procesos, incluidos los de extinción del dominio, sin que exista una razón suficiente para justificar la diferencia de trato.

Una diferencia de trato se justificaría frente a actuaciones en la vía gubernativa o contencioso que incidieran efectivamente en la decisión a cargo de los jueces de restitución de tierras, lo que no ocurre en el caso, no solo porque las disposiciones demandadas no lo precisan así, sino porque las únicas actuaciones de esta naturaleza como serían las eventuales adjudicaciones de baldíos por parte de la Agencia Nacional de Tierras no son posibles de realizarse durante el trámite del proceso y estarían condenadas a carecer de eficacia en virtud de otras disposiciones de la misma ley.

Así que frente a trámites y acciones en la justicia contencioso administrativa que no inciden en la decisión a cargo de la jurisdicción de restitución de tierras, quienes detenten el bien durante el trámite del proceso se encuentran en una posición enteramente comparable a otros detentadores de bienes frente a los trámites y acciones previstos en el ordenamiento ligados a su gestión, de suerte que la diferencia en el trato que afecta derechos como los esbozados en el punto anterior, se torna en discriminatoria.

Por lo anterior, se le solicita a la Corte Constitucional que decrete la inconstitucionalidad de las medidas contenidas en la letra c del artículo 86 y el parágrafo segundo del artículo 95 de la Ley 1448 de 2011, por vulnerar el derecho a la igualdad de las personas que acceden a los proceso de restitución de tierras.

2.1.4. Cargo Cuarto. La suspensión de todos los procesos administrativos impuesta por la letra c del artículo 86 y el parágrafo segundo del artículo 95 de la Ley 1448 de 2011 constituye una violación de los artículos 58 y 333 de la Constitución Política.

Las medidas normativas objeto de censura, en conjunto con los demás, genera una directa vulneración del artículo 58 de la Constitución Política, por cuanto esa genérica

prohibición de realizar cualquier actuación administrativa en relación con el bien inmueble objeto de un proceso de restitución de tierras afecta el núcleo esencial del derecho de propiedad reconocido por el texto superior. En sentencia C-189 de 2006, la Corte Constitucional señaló:

“La Constitución Política de 1991, en el artículo 58, al recoger el criterio funcionalista de la propiedad, la reconoce como un derecho económico que apunta primordialmente a garantizar la participación del propietario en la organización y desarrollo de un sistema económico-social, mediante el cual se pretende lograr el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, que se traducen en servir a la comunidad, promover la prosperidad general, estimular el desarrollo económico y lograr la defensa del medio ambiente (C.P. arts. 2, 8, 58, 79 y 80).

“La propiedad privada, como fundamento de las relaciones económicas, sociales y políticas, ha sido concebida a lo largo de la historia, como aquella relación existente entre el hombre y las cosas que lo rodean, que le permite a toda persona, siempre y cuando sea por medios legítimos, incorporar a su patrimonio los bienes y recursos económicos que sean necesarios para efectuar todo acto de uso, beneficio o disposición que requiera.

“s claro que si bien los atributos del derecho a la propiedad privada pueden ser objeto de limitación o restricción, en aras de cumplir con las funciones sociales y ecológicas que reconoce la Constitución Política, no por ello puede llegarse al extremo de lesionar su núcleo esencial que se manifiesta en el nivel mínimo de ejercicio de los atributos de goce y disposición, que produzcan utilidad económica en su titular”⁷ (Énfasis fuera de texto).

Por su parte, en la sentencia T-342 de 2014, la Corte Constitucional citó amplia jurisprudencia sobre el núcleo esencial al derecho de propiedad y sus limitaciones las cuales, además de preservar un interés superior en aras de salvaguardar los fines del Estado Social de Derecho, deben mantener a salvo el ejercicio de los atributos de goce, uso y explotación del derecho de propiedad, los cuales no sólo le confieren a su titular la posibilidad de obtener utilidad económica, sino también le permiten legitimar la existencia de un interés privado en la propiedad.

En consecuencia, el hecho de que el legislador, por el solo hecho de existir un proceso de restitución de tierras, suprima de manera absoluta por su duración, la posibilidad de realizar cualquier actuación administrativa que *afecte el bien*. Se trata de una medida que afecta ese mínimo garantizado en cuanto a los atributos de uso, goce y disposición, toda vez que impide todo tipo de explotación económica del mismo, por la sola interposición de una demanda, sin que se tengan en cuenta criterios objetivos contenidos en la ley o parámetros que distingan grados de impacto en el derecho que se pretende hacer valer en el proceso.

La absoluta restricción de realizar procedimientos administrativos que afecten el bien inmueble, dada la textura abierta de la redacción de la disposición atacada, suprime actuaciones que podrían:

- 1) Proteger el bien inmueble, a través de, por ejemplo, medidas de mitigación u obras de reforzamiento de viviendas o de otro de tipo de infraestructuras.

⁷ Corte Constitucional, sentencia C-189 de 2006.

- 2) Proteger intereses superiores como el medio ambiente o el patrimonio arqueológico, a través de las correspondientes declaratorias;
- 3) Garantizar el derecho del propietario, poseedor, tenedor, usufructuario y otros de utilizar el inmueble de conformidad con su naturaleza, durante el proceso.

Todo lo anterior, bajo el elemental supuesto de que esos procesos administrativos no afectan el derecho a la restitución, ni la posición de los reclamantes y muchos menos pretenden atentar contra la integridad del bien, pues busca, por una parte, el uso legítimo del bien inmueble, ajustado a las normas de ordenamiento territorial y ambientales y, por el otro, garantizar el respeto por el núcleo esencial del derecho de propiedad que se entiende como un mínimo de explotación económica posible del predio.

En el caso *sub lite*, las limitaciones normativas atacadas contemplan una limitación **irrazonable y desproporcionada** del derecho de propiedad, por cuanto:

- 1) Desde la admisión de la demanda y por toda la duración del proceso, **resulta imposible adelantar cualquier trámite ante las autoridades administrativas**, independientemente de que se trate de medidas tendientes a proteger el mismo bien o la situación del propietario, poseedor o tenedor (medidas de mitigación, procesos policivos, etc.).
- 2) Cualquier tipo de actividad que requiera autorización de alguna autoridad administrativa, en particular las ambientales, **queda indirectamente proscrito** por el solo hecho de la admisión de la demanda de restitución de tierras, con lo cual resultaría imposible continuar, por ejemplo, con el desarrollo de un cultivo o de cualquier actividad económica.
- 3) **No existe relación de conexidad** entre la genérica suspensión automática de toda actuación administrativa en relación con los predios y la protección de los bienes objeto de restitución o de las víctimas que participan en el proceso.
- 4) **No es una medida necesaria**, toda vez que, en cada caso concreto el juez puede decretar las medidas cautelares correspondientes para proteger a las víctimas, los bienes objeto de restitución y/o evitar su deterioro.
- 5) Se trata de una medida **excesivamente gravosa**, toda vez que se le exige al propietario, poseedor o tenedor que mantenga el bien y las mejoras en estado tal que puedan dar lugar a la adecuada utilización del inmueble de restitución, pero, por otra parte, le impide obtener las licencias, permisos, autorizaciones y/o, en general, todas los trámites administrativos que se requieran.

En consecuencia, se le solicita a la Corte Constitucional que decrete la inconstitucionalidad de las medidas contenidas en la letra c del artículo 86 y el párrafo segundo del artículo 95 de la Ley 1448 de 2011, por vulnerar el núcleo esencial del derecho de propiedad, al imponer una carga desproporcionada e irrazonable a los propietarios, poseedores o tenedores que actúen en los procesos de restitución de tierras.

En síntesis, al ordenar la suspensión genérica, indiscriminada y automática de **todos los trámites y procedimientos administrativos** que afectan los bienes objeto de restitución

de tierras vulneran el artículo 58 de la Constitución Política, así como la libertad de empresa y libre iniciativa privada protegida por el artículo 333 de la Constitución a lo que cabe extender las mismas consideraciones realizadas respecto del artículo 58.

En efecto, las medidas acusadas desconocen el núcleo esencial del derecho de propiedad y la libertad de empresa al suprimir cualquier tipo de gestión económica de los predios objeto de restitución de tierras que hacen parte de la normal administración de dichos bienes o de los intereses legítimos del titular, ocupante u tenedor en materias que resultan indiferentes para la decisión de fondo en el proceso de restitución de tierras.

Lo anterior es tanto más grave, cuando se trata de cargas o limitaciones impuestas a quien al inicio del proceso no ha sido vencido en juicio.

No sobra recordar, atendida la vocación natural de estos bienes, que de acuerdo con el artículo 65 de la Constitución la producción de alimentos goza de la especial protección del Estado por lo que resulta caprichoso y contrario a este propósito afectar la dinámica normal de la gestión de los predios condenándonos a su degradación, sin que se justifique hacerlo, pues dicha dinámica no afecta en nada el derecho a la restitución, así este último se discernieran en favor del reclamante, ni la efectividad de la sentencia en este mismo caso.

2.1.5. Cargo Quinto. La suspensión de todos los procesos administrativos impuesta por la letra c del artículo 86 y el párrafo segundo del artículo 95 de la Ley 1448 de 2011 constituye una violación de los artículos 1, 79 y 209 de la Constitución Política

Las normas demandadas también afectan el derecho de los ciudadanos a gozar de un ambiente sano, en relación con la función ecológica del derecho de propiedad. En efecto, debe recordarse que las normas establecen la suspensión de toda actuación administrativa durante el proceso: con la admisión de la demanda en los procesos de restitución de tierras, se ordena la suspensión de todos los procesos “*administrativos que afecten el predio*” (letra c del artículo 86), así mismo, “*durante el trámite del proceso [las] 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*” (párrafo 2 del artículo 95).

En el caso concreto, mientras que el artículo 86 excluye todo procedimiento administrativo, lo cual incluye aquellos que pretendan garantizar alguna competencia ambiental, en el 95 específicamente se establece que las autoridades deben abstenerse de emitir licencias, permisos y autorizaciones para el aprovechamiento de recursos naturales. Esa suspensión automática y genérica desconoce tanto la función ecológica de la propiedad, como la protección del medio ambiente.

De acuerdo con la Ley 99 de 1993 y la jurisprudencia constitucional, las licencias ambientales son, como lo estableció la Corte Constitucional en sentencia C-328 de 1995:

“11. La licencia ambiental es el acto administrativo de autorización que otorga a su titular el derecho de realizar una obra o actividad con efectos sobre el ambiente, de

conformidad con las condiciones técnicas y jurídicas establecidas previamente por la autoridad competente. La licencia ambiental es esencialmente revocable. Para el efecto no se requiere del consentimiento expreso o escrito de su beneficiario, cuando no se estén cumpliendo las condiciones o exigencias establecidas en el acto de su expedición (L.99 de 1993, art. 62).

“La razón de ser de las licencias ambientales es la protección de los derechos individuales y colectivos. Corresponde a las autoridades públicas velar por estos derechos, en particular cuando el riesgo de su vulneración aumenta debido al desarrollo de actividades riesgosas” (énfasis añadido).

Así mismo, en sentencia C-035 de 1999, la Corte Constitucional concluyó:

2.2. La licencia ambiental consiste en la autorización que la autoridad ambiental concede para la ejecución de una obra o actividad que potencialmente puede afectar los recursos naturales renovables o el ambiente.

*“La licencia habilita a su titular para obrar con libertad, dentro de ciertos límites, en la ejecución de la respectiva obra o actividad; pero el ámbito de las acciones u omisiones que aquél puede desarrollar aparece reglado por la autoridad ambiental, según las necesidades y conveniencias que ésta discrecional pero razonablemente aprecie, en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos o impactos ambientales que la obra o actividad produzca o sea susceptible de producir. De este modo, **la licencia ambiental tiene indudablemente un fin preventivo o precautorio en la medida en que busca eliminar o por lo menos prevenir, mitigar o revertir, en cuanto sea posible, con la ayuda de la ciencia y la técnica, los efectos nocivos de una actividad en los recursos naturales y el ambiente**”.*

Las licencias ambientales se caracterizan, entonces, así:

*“16. Con fundamento en la jurisprudencia constitucional, se concluye que la licencia ambiental: (i) es una autorización que otorga el Estado para la ejecución de obras o la realización de proyectos o actividades que puedan ocasionar un deterioro grave al ambiente o a los recursos naturales o introducir una alteración significativa al paisaje (Ley 99/93 art. 49); (ii) tiene como propósitos **prevenir, mitigar, manejar, corregir y compensar los efectos ambientales que produzcan tales actividades**; (iii) es de carácter obligatoria y previa, por lo que debe ser obtenida antes de la ejecución o realización de dichas obras, actividades o proyectos; (iv) **opera como instrumento coordinador, planificador, preventivo, cautelar y de gestión, mediante el cual el Estado cumple diversos mandatos constitucionales, entre ellos proteger los recursos naturales y el medio ambiente, conservar áreas de especial importancia ecológica, prevenir y controlar el deterioro ambiental y realizar la función ecológica de la propiedad**; (v) es el resultado de un proceso administrativo reglado y complejo que permite la participación ciudadana, la cual puede cualificarse con la aplicación del derecho a la consulta previa si en la zona de influencia de la obra, actividad o proyecto existen asentamientos indígenas o afrocolombianos; (vi) **tiene simultáneamente un carácter técnico y otro participativo, en donde se evalúan varios aspectos relacionados con los estudios de impacto ambiental y, en ocasiones, con los diagnósticos ambientales de alternativas, en un escenario a su vez técnico científico y sensible a los intereses de las poblaciones afectadas (Ley 99/93 arts. 56 y ss)**; y, finalmente, (vii) se concreta en la expedición de un acto administrativo de carácter especial, el cual puede ser modificado unilateralmente por la administración e incluso revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito de su titular, cuando se*

*advierta el incumplimiento de los términos que condicionan la autorización (Ley 99/93 art. 62). En estos casos **funciona como garantía de intereses constitucionales protegidos por el principio de prevención y demás normas con carácter de orden público**” (énfasis añadido, Corte Constitucional, sentencia C-746 de 2012).*

Ahora bien, aparte de la licencia ambiental existen distintos tipos de autorizaciones, permisos y licencias cuyo propósito consiste, justamente, bajo una lógica de policía administrativa, pero también de gestión de los recursos naturales, garantizar la adecuación de las actividades humanas a las normas humanas, para prevenir, mitigar o minimizar los efectos de ellas en el medio ambiente. Dentro de estas autorizaciones, permisos y licencias emitidos por las autoridades ambientales se encuentran:

- 1) Autorización para la construcción de obras que ocupen el cauce de una corriente o depósito de agua.
- 2) Autorización para otorgar el derecho de uso del sello ambiental colombiano.
- 3) Concesión de aguas subterráneas.
- 4) Concesión de aguas superficiales.
- 5) Permiso ambiental para los Jardines Botánicos.
- 6) Permiso de emisiones atmosféricas de fuentes fijas.
- 7) Permiso de estudio con fines de investigación científica en diversidad biológica.
- 8) Permiso de prospección y exploración de aguas subterráneas.
- 9) Permiso de vertimientos de aguas residuales.
- 10) Permiso o autorización de aprovechamiento forestal de árboles aislados y de tipo persistente o único de bosques naturales.

Como se puede evidenciar, estos permisos en nada afectan o deberían afectar el predio objeto de restitución de tierras o los derechos de las víctimas, por el contrario, son necesarios para garantizar que la actividad del propietario, poseedor o tenedor se adecúe a la normativa ambiental y técnica. Así, por ejemplo, de conformidad con lo normado en las disposiciones normativas demandadas no se podría solicitar un permiso de vertimiento de aguas residuales domésticas (ARD), el cual es definido como una *autorización expedida por la Autoridad Ambiental mediante un acto administrativo, en el que se autoriza a cualquier persona natural o jurídica, previo al inicio de su actividad para que realice las descargas de las aguas residuales generadas por esta, a las aguas superficiales, marinas, o al suelo, de acuerdo con el cumplimiento de las normas de vertimientos contempladas en el Decreto 1076 de 2015, y cualquier otra que lo modifique, amplíe y/o sustituya.*

De conformidad con el artículo 2.2.3.3.5.1 de Decreto 1076 de 2015, Único Reglamentario del Sector Ambiente, “*Toda persona natural o jurídica cuya actividad o servicio genere vertimientos a las aguas superficiales, marinas, o al suelo, deberá solicitar y tramitar ante la autoridad ambiental competente, el respectivo permiso de*

vertimientos”. Se debe resaltar que, con este permiso, se garantiza que el usuario está entregando sus aguas residuales en unas condiciones que sean aceptadas por el recurso natural. En caso de que se realizara la actividad agrícola sin este tipo de permiso podría ocurrir que se hagan vertimientos en fuentes hídricas sin el adecuado manejo y control por parte de la autoridad ambiental, lo cual llevaría a poner en riesgo a las personas y a la fauna.

Resulta evidente que **con el permiso de vertimientos de aguas residuales no se está realizando afectación alguna del predio**, pues simplemente se están definiendo las condiciones normales para la actividad de vertimientos que es propia de la actividad agrícola, es decir para la explotación del predio en idénticas condiciones a las existentes al momento de admisión de la demanda, como una especie de sanción previa por el solo hecho de que se haya admitido la demanda. Similar prohibición se derivaría para la Autorización para otorgar el derecho de uso del sello ambiental colombiano o para la autorización de aprovechamiento forestal de árboles aislados.

En este sentido, se debe concluir que, desde el punto de vista de la protección ambiental:

- 1) Las medidas no son **idóneas**, toda vez que sustraen una importante competencia del Estado que tiene un propósito *coordinador, planificador, preventivo, cautelar y de gestión, mediante el cual el Estado cumple diversos mandatos constitucionales, entre ellos proteger los recursos naturales y el medio ambiente, conservar áreas de especial importancia ecológica, prevenir y controlar el deterioro ambiental y realizar la función ecológica de la propiedad* y que está destinado a regir las actividades legítimas que los propietarios, poseedores o tenedores están habilitados a realizar durante el proceso de restitución de tierras, pues, a pesar de las presunciones siguen teniendo incólume su derecho.
- 2) Las medidas no son **necesarias**, toda vez que el otorgamiento de los permisos, licencias y autorizaciones en nada incide con el derecho a la restitución de tierras, la situación de las víctimas o la prevención del deterioro del inmueble, es más se podría afirmar que es el efecto contrario toda vez que promueve la realización de conductas agrícolas -necesarias para explotar la tierra- sin la obtención de esos permisos ambientales, en caso de que sea necesaria su obtención.
- 3) Las medidas no son **proporcionales en estricto sentido**, toda vez que se trata de una limitación extrema de la función ecológica del derecho de propiedad, en relación con el objetivo de la norma, consistente en proteger el bien inmueble y los derechos de las víctimas, no obstante, no existe relación de causalidad entre la limitación a las competencias de policía administrativa de las autoridades ambientales y de gestión eficiente y sostenible de los recursos naturales. No sobra resaltar, además, que el tenor literal del artículo 86 prohibiría, además, el adelantamiento de los procesos sancionatorios ambientales, toda vez que se trata de actuaciones que *afectan los predios objeto de restitución*.

En síntesis, al ordenar la suspensión genérica, indiscriminada y automática de **todos los trámites y procedimientos administrativos** que afectan los bienes objeto de restitución de tierras e iniciar trámites de esta naturaleza durante el trámite del proceso, se vulnera el artículo 79 de la Constitución Política, al suprimir la posibilidad de obtener permisos,

autorizaciones y licencias ambientales, lo que incluye la violación de los deberes a cargo del Estado en esta misma materia.

Conviene recordar que conforme al artículo 49 de la Constitución, la atención en salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado y de acuerdo a lo previsto en el artículo 80 de la misma corresponde al Estado garantizar respecto a los recursos naturales su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución, así como prevenir y controlar factores de deterioro ambiental.

Podría alegarse por alguien que la mención a la nulidad de los “*permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales que se hubieran otorgado sobre el predio respectivo*” del literal m) del artículo 91 y a la inclusión dentro de la prohibición de actuación a de las autoridades durante el trámite del proceso de los “*permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales que se hubieran otorgado sobre el predio respectivo*”, se refieren a aquellos permisos, concesiones y autorizaciones que se hayan expedido como un subterfugio para materializar un despojo y frente a aquellas genuinamente enderezados a la explotación o gestión del bien como en el caso de los cultivos, desarrollos pecuarios o piscícolas o que se refiere a licencias de explotación distintas a las que dicen con la vocación agropecuaria de las tierras que podrían afectar dicha vocación, pero tal interpretación que acota sus alcances no corresponde al texto de las disposiciones y es el texto aprobado por el legislador y una interpretación del mismo, el que debe contrastarse con la Constitución. Los permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales sobre un determinado predio no constituyen *per se* violaciones al orden público, por lo que resulta irracional y caprichoso ordenar a un juez de restitución de tierras *ex ante* su nulidad o a cualquier otra autoridad prohibir su trámite.

En consecuencia, se le solicita a la Corte Constitucional que decrete la inconstitucionalidad de las medidas contenidas en la letra c del artículo 86 y el parágrafo segundo del artículo 95 de la Ley 1448 de 2011, por vulnerar la función ecológica del derecho de propiedad y el derecho al medio ambiente, toda vez que impiden, por una parte, a las autoridades administrativas garantizar la realización de las actividades humanas minimizando los riesgos ambientales y, por la otra, iniciar procesos sancionatorios con el fin de obligar a su cumplimiento o castigar su incumplimiento.

2.2.Cargos en relación con la acumulación procesal de todos los procesos administrativos relacionados con el bien en el proceso de restitución de tierras.

En este acápite se analizarán los cargos en contra de las normas que imponen la acumulación procesal, administrativa y judicial, por cuya virtud el juez de restitución de tierras podrá acumular “*todos los procesos administrativos o de cualquier otra naturaleza que adelanten autoridades públicas ... en los cuales se hallen comprometidos derechos sobre el predio objeto de la acción*” (**inciso primero del artículo 95**), por otra parte, de la imposición al juez de decidir en la sentencia acerca de “*la declaratoria de nulidad de los ... permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales que se hubieran otorgado sobre el predio respectivo*” (**letra m del artículo 91**).

2.2.1. Cargo Séptimo. La acumulación de todos los procesos administrativos impuesta por el artículo 95 y el mandato contenido al final del literal m del artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, constituye una violación del derecho a la igualdad.

En lo que concierne a la acumulación prevista en el artículo 95, se demandan los apartes que se destacan y que nuevamente se transcriben para una mayor claridad:

“Artículo 95. Acumulación procesal. 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”.

(...) 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.

El parágrafo 2 ordena la acumulación 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.

Así mismo, lo que fue objeto del acápite anterior, impide a las autoridades iniciar de oficio o a petición de parte cualquier actuación dentro de las que, además, se especifica de manera genérica una categoría en sí misma legítima de trámites como son los permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales que se hubieran otorgado sobre el predio respectivo.

Ahora bien, en relación con esto último, impone al juez en el literal m) del artículo 95 *in fine*, que decida sobre la nulidad de los permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales que se hubieran otorgado sobre el predio respectivo:

Artículo 91. Contenido del fallo. (...) La sentencia deberá referirse a los siguientes aspectos, de manera explícita y suficientemente motivada, según el caso: (...) m. La declaratoria de nulidad de los actos administrativos que extingan o reconozcan derechos individuales o colectivos, o modifiquen situaciones jurídicas particulares y concretas, debatidos en el proceso, si existiera mérito para ello, de conformidad con lo establecido en esta ley, incluyendo los permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales que se hubieran otorgado sobre el predio respectivo;

El artículo 95 sobre acumulación procesal se relaciona estrechamente con el artículo 86 y 91 de la misma ley.

Se recuerda no ha sido objeto de demanda por encontrarlos ajustados al texto de la Constitución la suspensión predispuesta en el literal c) del artículo 86 de la misma ley, “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 (...) que afecten el predio, con excepción de los procesos de expropiación”.

En consecuencia, se pone de presente que frente a la acumulación procesal de dichos procesos también objeto de suspensión, exclusión hecha de la expresión “*administrativos*”, no se tiene reparo alguno desde la perspectiva constitucional ni respecto a su suspensión, ni respecto a su acumulación.

No obstante, en tales casos, en virtud de esa suerte de foro de atracción se da a dichos asuntos un trámite diferente a la regla general, el mismo se apuntala en el interés en la efectividad, integralidad y seguridad de la sentencia de restitución. Esto es, *ratione materia*, se justifica tanto su suspensión como ahora su acumulación en un trámite concentrado, pues resulta idóneo o racional, razonable, proporcionado y constitucionalmente legítimo en aras de obtener una decisión jurídica y material con criterios de integralidad, seguridad jurídica y unificación para el cierre y estabilidad de los fallos todos los asuntos que guarden pertinencia estrecha y directa con el objeto central de la litis se acumulen y resuelvan de manera coherente y armoniosa.

Ahora bien, el aparte transcrito del artículo 95 implica una reedición de la estrategia de ampliar la cobertura de la cautela del legislador a fin de que no se le escape alguna situación que amerite aparte de su suspensión, ahora también su acumulación para el consiguiente trámite concentrado. Es aquí donde nuevamente al aludir a una materia tan amplia como son los actos o procesos administrativos, ha incurrido en una violación al marco constitucional ligada a inobservancia de mínimos criterios de pertinencia y modulación en la fijación de la extensión de la acumulación prevista.

En este cometido del legislador, el criterio “*que afecten el predio*” usado en el artículo relativo a la suspensión (Art. 86 literal c), ha sido reemplazado en el artículo relativo a la acumulación, por otro igualmente vago y equívoco como es: “*en los cuales se hallen comprometidos derechos sobre el predio objeto de la acción*”, que no alude exclusivamente a la definición del derecho de dominio o los derechos derivados de la posesión u ocupación, sino que en su extensión comprende derechos que no son objeto de debate y que no inciden en el proceso de restitución de tierras y, por tanto, no constituyen obstáculo para obtener una decisión jurídica y material con criterios de integralidad, seguridad jurídica y unificación para el cierre y estabilidad de los fallos.

En este mismo orden de ideas, allí donde el legislador abandonando la precisión del primer aparte del literal c), en lugar de acotar los procesos objeto de suspensión en función de su materia, entró a involucrar categorías genéricas, ahora se señala con similar indeterminación: “*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*.”

Las disposiciones acusadas, en su mención a procesos o actos “*administrativos*”, implica nuevamente, en lo que hace a la acumulación y poderes de decisión conferidos al juez de restitución de tierras, un trato diferente que se torna en caprichoso y discriminatorio al no

encontrar un fundamento constitucional que lo sustente y, por tanto, dichas disposiciones vulneran el derecho a la igualdad. Al respecto, nos remitimos a las mismas consideraciones expresadas en el cargo tercero de esta demanda (punto 2.1.3.), las que complementamos en lo que respecta a la acumulación y facultades de decisión trasladadas al juez en las disposiciones que integran este acápite, con las siguientes consideraciones:

- 1) La violación a la igualdad en lo que atañe a la acumulación procesal posee dos dimensiones en lo que a grupos de comparación se refiere. Al ampliar el alcance de la acumulación a procesos que nada interesan a la suerte del proceso de restitución de tierras el legislador ha mezclado peras con manzanas, generando dos formas de diferencia en el trato que resultan discriminatorias a todas luces. Al incurrir en la mezcla con la que se ilustra gráficamente el proceder del legislador, de una parte en el marco del proceso de restitución de tierras, para usar el símil propuesto, está dando un trato de manzana frente a determinados asuntos a quien respecto a dicho asuntos debe recibir el trato de pera, pero esta misma actuación supone que en un plano general se le está negando el trato que corresponde a la categoría a la que pertenece.
- 2) En la primera dimensión aludida (*ad intra*) la igualdad se afecta porque se da un mismo trato a situaciones diferentes. Sin que esté en juego, al menos en forma evidente y necesaria, asuntos que incidan en el interés de obtener una decisión jurídica y material con criterios de integralidad, seguridad jurídica y unificación para el cierre y estabilidad de los fallos, el artículo 95 de la ley de restitución de tierras sujeta indiscriminadamente actos y procesos administrativos a esta suerte de acumulación. Si no fuera así, en todo caso, aquellos trámites quedarían en virtud de la suspensión del artículo 86 y la prohibición de nuevos trámites del mismo artículo 95, en un limbo jurídico.

A riesgo de resultar repetitivos, pero con el objeto de que se tenga absoluta claridad, no se cuestiona la constitucionalidad ni de la suspensión, ni la acumulación de la gran mayoría de los procesos suspendidos en virtud del artículo 86 y acumulados en virtud del artículo 95. Las medidas del legislador frente a los procesos referidos en el primer aparte del literal c) del artículo 86 de la ley 1448 de 2011 y los procesos de naturaleza distinta a la administrativa aludidos en el colofón de este literal tienen vocación a surtir el escrutinio de constitucionalidad. No así la inclusión genérica como categoría de los procesos administrativos. En otro acápite hemos fundamentado las razones por las que su suspensión en estos términos constituye un dislate del legislador, ahora corresponde hacerlo frente a la segunda medida, esto es la de la acumulación, en donde los procesos administrativos han sido involucrados en la acumulación con similar generalidad y vaguedad, al disponer el legislador que se sujetan a la referida acumulación, “**todos**” los procesos “**o actos**” (...), “**administrativos o de cualquier otra naturaleza que adelanten autoridades públicas** (...)”, a la acumulación y trámite concentrado.

- 3) En la segunda dimensión aludida, esto es, en el marco del ordenamiento en general (*ad extra*), la igualdad se afecta porque se da un trato distinto a situaciones iguales. Esto ocurre porque a los destinatarios de la disposición no se les da el mismo trato de quienes se sujetan a la regla general y no soportan la suspensión, acumulación y trámite concentrado prescrito, pese a no estar en una condición que amerite un trato distinto, pues este trato distinto no debe ni puede depender del simple hecho de que los procesos se refieran a predios objeto de restitución de tierras.

El trato distinto tendría cabida si el procedimiento que la disposición acusada sustrae de la regla general y se traduce en un tratamiento distinto frente a materias tanto idénticas como semejantes, interfiere o afecta el interés de obtener una decisión jurídica y material con criterios de integralidad, seguridad jurídica y unificación para el cierre y estabilidad de los fallos, lo que solo sucede frente a procedimientos que afecten el derecho de dominio o los derechos equiparables al derecho dominio derivados de la posesión u ocupación.

- 4) Este trato distinto, como se ha señalado en innumerables oportunidades, no es discriminatorio y se justifica en los apartes no demandados de la disposición que dicen con la acumulación de procesos de naturaleza judicial declarativos de derechos reales, 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, procesos ejecutivos, judiciales o notariales relativos al bien dentro de la jurisdicción civil u ordinaria. No así frente a procesos que involucran la actuación estatal en las vías gubernativa y contencioso administrativa y que, si bien puedan tratar sobre derechos relativos al bien, resultan inocuos frente al objeto mismo del proceso de restitución de tierras.

Nótese además que la disposición acusada, extiende la acumulación para el trámite concentrado frente a actos y procesos que no poseen una naturaleza jurisdiccional con quebranto al principio de división de poderes previsto en el artículo 113 de la Constitución.

Todo lo anterior implica que el trato diferenciado, -más gravoso al de la regla general- sin una justificación constitucional- y por tanto discriminatorio, sigue la misma lógica del identificado en el punto 2.1.3., respecto de los apartes acusados del primer inciso del artículo 95 de la ley demandada. Se tiene así que:

- a) La adopción del criterio “*en los cuales se hallen comprometidos **derechos sobre el predio objeto de la acción***”,
- b) en cuanto aplicado a “**todos**” “*los procesos y actos, judiciales, **administrativos** o o de cualquier otra naturaleza que adelanten autoridades públicas o notariales*”, y no únicamente a los referidos a los procesos de naturaleza jurisdiccional referidos en el primer aparte del literal c) del artículo 86 de la ley;
- c) que conlleva la acumulación de tales actos y procesos para su trámite concentrado;
- d) lleva a que se aplique este tratamiento a asuntos cuya continuidad de su trámite por la autoridad administrativa, no estaría llamada a incidir o afectar el interés en obtener una decisión jurídica y material con criterios de integralidad, seguridad jurídica y unificación para el cierre y estabilidad de los fallos;
- e) lo que, al suponer un trato diferenciado y más gravoso, carente de sustento constitucional, deviene en inconstitucional;

- f) En efecto, ni el criterio ni la delimitación de la medida, resulta racionalmente idónea, ni razonable, ni proporcionada para justificar la exclusión indiscriminada de actos y procesos propios de las autoridades administrativas de su conducto o su trámite regular;
- g) esto entraña una injerencia arbitraria en la órbita de derechos fundamentales de las personas naturales o jurídicas que caen bajo el radio de la medida que ven injustamente disminuida la órbita de sus derechos a la igualdad, al debido proceso, a ser destinatarios del servicio público en su condición de administrados en condiciones de igualdad a otros administrados y ser titular del derecho a la movilización de la función administrativa a través del ejercicio del derecho de petición con la legítima expectativa de obtener una respuesta pronta, o de las acciones a su disposición en la vía gubernativa y contencioso administrativa, lo mismo que el derecho a la propiedad, libre iniciativa y libertad de empresa, derechos que claramente afectadas, porque el trámite en lo sucesivo no lo asume el funcionario o el juez natural conforme a los procedimientos previstos en el ordenamiento y se sujeta a un procedimiento que no ofrece garantías como la de la doble conformidad, entre otros aspectos que ponen en evidencia la situación más gravosa;
- h) Lo que resulta el colmo, se extienden competencias al juez de tierras que corresponden a una rama distinta del poder público, esto es, funciones propias de la administración y en asuntos objeto de trámite concentrado, sean de naturaleza jurisdiccional o no, aparte de todo esto, no se fijan reglas para su instrucción, no obstante la especial naturaleza y estructura del proceso de restitución y la naturaleza y estructura amplia y diversa de los procesos y materias que caen bajo los alcances de la disposición.

2.2.2. Cargo Octavo. La acumulación de todos los procesos administrativos impuesta por el artículo 95 y la letra m del artículo 91 de la Ley 1448 de 2011 constituye una violación del artículo 113 de la Constitución Política, por el traslado indiscriminado al juez de restitución de tierras de funciones que corresponden a otra rama del poder público.

. En el caso de los procedimientos judiciales excepción hecha de los tramitados ante la jurisdicción contencioso administrativa, debido a su mayor pertinencia y naturaleza existe una base jurídica suficiente para su suspensión y acumulación.

Las disposiciones normativas demandadas, empero, en su extensión comprenden procedimientos de carácter no jurisdiccional, como aquellos ligados a la función administrativa.

La ley 1448 de 2011 no puede extender a la luz del artículo 113 de la Constitución al juez de restitución funciones administrativas propias de otra rama del poder público como lo es la ejecutiva.

Frente a este componente de los procesos administrativos ajenos a la función jurisdiccional, riñe con la Constitución que dicho juez en su condición de instructor decida o pueda decidir sobre los trámites ante la administración pública objeto de suspensión fungiendo como autoridad tributaria, ambiental, sanitaria o cualesquier otra.

La ley lo dispone así, el juez no solo acumula los procedimientos propios de la rama jurisdiccional, sino que además funge como un juez todo poderoso que detenta todas las funciones de la administración que tengan alguna relación con el bien.

Si en gracia de discusión se entendieran estas funciones por fuera de su conocimiento concentrado o acumulación procesal, esto no purgaría, sino que agravaría los vicios derivados de su suspensión, pues implicaría su una suerte de limbo jurídico para los mismos.

2.2.3. Cargo Noveno. La acumulación de todos los procesos administrativos impuesta por el artículo 95 y la letra m del artículo 91 de la Ley 1448 de 2011 constituye una violación del artículo 29 de la Constitución Política, por supresión del juez natural.

Sobre la garantía del juez natural ha sostenido la Corte Constitucional:

20. La determinación previa y abstracta del juez competente para instruir y decidir un asunto es una competencia normativa atribuida a la Constitución y a la ley[37]⁸ colombianas[38]⁹, para cuyo ejercicio el legislador goza de un margen de configuración normativa amplio[39]¹⁰, aunque limitado: a más de los casos en los que directamente es la Constitución la que establece el juez natural de determinado asunto[40]¹¹, así como de la previsión de jurisdicciones especiales, como la indígena[41]¹², de las que el respeto de sus competencias es un imperativo constitucional, la determinación legal de la competencia debe ser una decisión razonable y proporcionada[42]¹³, que implica, por ejemplo, la necesidad de razón suficiente, de especialidad, para que un asunto sea distraído de la jurisdicción ordinaria[43]¹⁴. También existen otros límites como la prohibición de que la determinación del juez competente quede al arbitrio del juez o de las partes[44]¹⁵, que los

⁸ [37] “(...) no teniendo rango constitucional, la radicación de competencias, es del resorte ordinario del legislador regularla”: Corte Constitucional, sentencia C-208/93. “(...) siempre y cuando el constituyente no se haya ocupado de asignarla de manera explícita entre los distintos entes u órganos del Estado.”: Corte Constitucional, sentencia C-111/00. También puede consultarse: Corte Constitucional, sentencia C-429-01 y C-154/04.

⁹ [38] La CIDH ha reconocido la competencia de la ley de cada país para determinar el juez competente: “(...) en un Estado de Derecho sólo el Poder Legislativo puede regular, a través de leyes, la competencia de los juzgadores”: CIDH, caso Barreto Leiva vs. Venezuela, sentencia de 17 de noviembre de 2009, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, n. 206, párr. 76.

¹⁰ [39] “(...) mientras el legislador, no ignore, obstruya o contrarie las garantías básicas previstas por la Constitución, goza de discreción para establecer las formas propias de cada juicio” (negritas no originales): Corte Constitucional, sentencia C-227/09.

¹¹ [40] Por ejemplo, el numeral 6 del artículo 250 de la Constitución, atribuye a los jueces la adopción de las medidas para la reparación de las víctimas, a solicitud de la Fiscalía. Por esta razón fue declarada inexecutable el inciso 2 del art. 24 de la Ley 1592 de 2012 al disponer que el juez remitirá el asunto a autoridades administrativas: Corte Constitucional, sentencia C-180/14. La reciente sentencia C-232/16 identificó las materias en las que constitucionalmente existe reserva judicial y, por lo tanto, otorgar competencia para ello, a autoridades administrativas, significaría desconocer el derecho al juez natural. Por ejemplo, la intervención, al menos posterior del juez, en la expropiación, es una exigencia constitucional (inciso 4 del art. 58 de la Constitución Política). Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-229/03

¹² [41] Según los criterios de competencia para esta jurisdicción especial, distraer al indígena de la competencia de la jurisdicción especial indígena, constituye una violación al derecho al juez natural: Corte Constitucional, sentencia T-266/99.

¹³ [42] “(...) juez natural competente con arreglo a la naturaleza de la relación jurídica y los actos jurídicos que se controvierten”: Corte Constitucional, sentencia C-1072/02 que declaró executable el artículo 2, numeral 4 de la Ley 712 de 2001, que atribuía en bloque la competencia de litigios de seguridad social a la Jurisdicción Ordinaria Laboral y de la Seguridad Social y, por lo tanto, retiraba funciones de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

¹⁴ [43] Corte Constitucional C-415/02.

¹⁵ [44] “(...) la regulación que estructura un procedimiento sin declarar cuál es la estructura jurisdiccional competente, o que deja al arbitrio de las partes su determinación, sería abiertamente inconstitucional”: Corte Constitucional, sentencia C-415/02. En el caso decidido por esta sentencia de 2002, se declaró la constitucionalidad condicionada del inciso 3 del artículo 148 de la Ley 446 de 1998 que disponía de manera antitécnica que: “Los actos que dicten las superintendencias en uso de sus facultades jurisdiccionales no tendrán acción o recurso alguno ante las autoridades

particulares sean juzgados por militares[45]¹⁶ (inciso final del artículo 213 de la Constitución) o por autoridades administrativas en materia penal, las que ni siquiera pueden instruir el sumario (inciso 3 del artículo 116, de la Constitución), pero sí pueden actuar como ente acusador[46]¹⁷ y ser jueces competentes de otros asuntos[47]¹⁸ y la exclusión de que violaciones de los derechos humanos sean juzgadas por la justicia penal militar[48]¹⁹, la que no obstante es, según las circunstancias, juez natural de ciertos comportamientos[49]²⁰. El respeto de los fueros constitucionales también hace parte del derecho al juez natural[50]²¹. Así, dentro del campo de configuración normativo determinado por estos límites, el legislador puede determinar que el “juez natural” de determinado asunto puede ser una autoridad administrativa o una autoridad judicial, tal como lo ha reconocido tanto esta Corte[51]²², como la CIDH[52]²³. En el caso de que el juez natural sea un juez, el legislador recurre a una serie de criterios o factores de competencia, los que “tienen como objetivo fundamental, definir cuál va a ser la autoridad judicial, juez o tribunal, que va a conocer, tramitar y decidir, con preferencia o exclusión de las demás, un determinado asunto que ha sido puesto en conocimiento de la administración de justicia”[53]²⁴. // Las características de la competencia de los jueces, han sido identificadas por esta Corte de la siguiente manera: // “(i) legalidad, en cuanto debe ser definida por la ley; (ii) imperatividad, lo que significa que es de obligatoria observancia y no se puede derogar por la voluntad de las partes; (iii) inmodificabilidad, en tanto no se puede variar o cambiar en el curso del proceso (perpetuatio jurisdictionis); (iv) indelegabilidad, ya que no puede ser cedida o delegada por la autoridad que la detenta legalmente; y (v) es de orden público, en razón a que se sustenta o fundamenta en principios y criterios que se relacionan con la prevalencia del interés general”[54]²⁵ (negritas originales). // 21. Esta garantía de juez natural no puede desligarse de la del derecho a que se cumplan las formas propias de cada juicio, es decir, los términos, trámites, requisitos, etapas o formalidades establecidas por el legislador, de acuerdo con los numerales 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución Política, para la adopción de una decisión por parte del juez competente[55]²⁶. Se trata de otra expresión del principio de juridicidad propio de un Estado de Derecho en el que los órganos del poder público deben estar sometidos al ordenamiento jurídico, no sólo en la función (competencia), sino en el trámite (procedimiento) para el ejercicio de dicha función. Ambos elementos hacen, determinados el uno por el otro, que se desarrolle un debido proceso. Es justamente en la determinación de las consecuencias procesales del trámite de la actuación procesal, por parte de un juez incompetente,

judiciales. Sin embargo, la decisión por la cual las entidades se declaren incompetentes y la del fallo definitivo, serán apelables ante las mismas”. La norma fue derogada por el Código General del Proceso.

¹⁶ [45] “El traslado de competencias de la justicia común a la justicia militar y el consiguiente procesamiento de civiles por el delito de traición a la patria en este fuero, supone excluir al juez natural para el conocimiento de estas causas”: CIDH, Caso Castillo Petrucci y otros Vs. Perú, sentencia de 30 de mayo de 1999, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, n. 52, párr. 128.

¹⁷ [46] “Atendiendo la naturaleza del bien jurídico y la menor lesividad de la conducta punible, el legislador podrá asignarle el ejercicio de la acción penal a la víctima o a otras autoridades distintas a la Fiscalía General de la Nación. En todo caso, la Fiscalía General de la Nación podrá actuar en forma preferente”: parágrafo 2º del artículo 250 de la Constitución Política, adicionado por el art. 2 del Acto Legislativo 006 de 2011.

¹⁸ [47] Por no cumplir con el carácter excepcional y preciso de las funciones jurisdiccionales de la administración, la sentencia C-156/13 declaró inexecutable las funciones jurisdiccionales atribuidas al Ministerio de Justicia y del Derecho.

¹⁹ [48] CIDH, Caso Radilla Pacheco vs. México, sentencia de 23 de noviembre de 2009, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, Serie C, n. 209, párr. 273; CIDH Caso Fernández Ortega y otros. vs. México, sentencia de 30 de agosto de 2010, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, Serie C n. 215, párr 176; CIDH, caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, sentencia de 26 de noviembre de 2010, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, n. 220, párr. 198

²⁰ [49] La justicia penal militar “(...) constituye una excepción al principio del juez natural ordinario, a partir de las diferencias existentes entre los deberes y las responsabilidades que tienen los ciudadanos y las que constitucionalmente deben asumir los integrantes de la Fuerza Pública”: Corte Constitucional, sentencia C-338/16. Este considerando se inspira de la sentencia C-084/16.

²¹ [50] Por ejemplo, respecto del juzgamiento del Presidente de la República: artículos 178 y 199 de la Constitución Política.

²² [51] Por ejemplo, respecto de las funciones disciplinarias del Procurador General de la Nación, autoridad administrativa, como juez natural en materia disciplinaria: Corte Constitucional, sentencia C-429/01.

²³ [52] CIDH, Caso Yatama Vs. Nicaragua, sentencia de 23 de junio de 2005, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, n. 127, párr. 149.

²⁴ [53] Corte Constitucional, sentencia C-328/15.

²⁵ [54] Corte Constitucional, sentencia C-328/15.

²⁶ [55] Corte Constitucional, sentencias C-562/97 y C-383/05.

*en donde se pone en evidencia el carácter inescindible del juez natural y las formas propias de cada juicio*²⁷.

De ser coherentes con la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional, la amplia libertad del legislador de configuración del ordenamiento constitucional encuentra un conjunto de límites, dentro de los que se destaca para el caso “*la necesidad de razón suficiente, de especialidad, para que un asunto sea distraído de la jurisdicción ordinaria*”.

En el presente caso, previamente, el legislador, justamente en desarrollo del criterio de especialidad, ha definido los contornos de la jurisdicción contencioso administrativa. Se trata así de una jurisdicción especializada que además cuenta con un marco procesal o de leyes del juicio igualmente ajustadas a las especificidades de ese ramo del derecho.

La Jurisdicción de Restitución de Tierras pertenece a la jurisdiccional constitucional y corresponde a una actividad de administración de justicia transicional.

Se tiene que en las relaciones de los particulares con el Estado la regla general en cuanto al foro natural y el procedimiento corresponde a la denominada Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Bien puede el legislador de manera excepcional, pero sobre la base de una razón suficiente, variar este orden de cosas y trasladar el conocimiento concentrado de ciertos asuntos a una jurisdicción como la restitución de tierras.

Sin embargo, para el caso de los bienes objeto de restitución de tierras, el legislador al margen de una razón suficiente ha invertido la regla y trasladado indiscriminadamente el conocimiento de asuntos de un juez especializado como lo es el contencioso administrativo a una jurisdicción distinta que, de seguir siendo tratados en su foro natural, en nada afectaría la función de administración de justicia a cargo de los jueces de restitución de tierras.

Lo anterior supone para los afectados que sin una razón suficiente se los ha privado de su derecho a una jurisdicción y juez especializado, su juez natural, y de un procedimiento ajustado a las particularidades de su foro natural, esto es, se ha vulnerado su derecho al debido proceso en lo que concierne a que su caso sea juzgado por el juez competente conforme a las reglas propias del juicio.

La exigencia de una razón suficiente es tanto más importante, cuando el proceso especial de restitución de tierras como ya se señaló en otro aparte no posee el mismo marco de garantías procesales.

2.2.4. Cargo Décimo. La acumulación de todos los procesos administrativos impuesta por el artículo 95 y la letra m del artículo 91 de la Ley 1448 de 2011 constituye una violación de los artículos 29, 58 y 333 de la Constitución Política, por imponer una carga irrazonable al propietario.

- 1) El colofón del literal m) del artículo 91, dispone como parte del contenido de la sentencia: “*m. La declaratoria de nulidad de los actos administrativos que*

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-537 de 2016. Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo.

*extingan o reconozcan derechos individuales o colectivos, o modifiquen situaciones jurídicas particulares y concretas, debatidos en el proceso, si existiera mérito para ello, de conformidad con lo establecido en esta ley, **incluyendo los permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales que se hubieran otorgado sobre el predio respectivo**".*

- 2) La única diferencia entre este literal y el colofón del parágrafo 2 del artículo 95 acabado de analizar en lo que se refiere a la mención a los permisos, concesiones y autorizaciones de aprovechamiento de recursos naturales, consiste en que el parágrafo impone a las autoridades el deber de abstenerse de iniciar, de oficio o a petición de parte, cualquier actuación que por razón de sus competencias afecte los predios objeto de la acción, *"incluyendo los permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales que se hubieran otorgado sobre el predio respectivo"* y el literal m) dispone como contenido y facultad del juez de restitución la de declarar la nulidad de actos de autoridades administrativas que reconozcan derechos debatidos en el proceso, a lo que paso seguido, agrega *"incluyendo los permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales que se hubieran otorgado sobre el predio respectivo"*.
- 3) Como los permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales que se hubieran otorgado sobre el predio respectivo no tienen incidencia en la determinación del derecho de dominio y no constituyen materia de debate dentro de los procesos de restitución, esto último, salvo que se hayan constituido en el expediente para el despojo como tal, no se entiende la razón por la cual el parágrafo 2 del artículo 95 disponga hacia el futuro, ya en marcha el proceso de restitución de tierras, una obligación de abstención indiferenciada de actividades relativas a la extensión de permisos, concesiones y licencias de aprovechamiento de recursos naturales relativas al predio y el literal m) del artículo 91 disponga acerca de su nulidad que en virtud de la prohibición implícita de dicha ley se abriría paso en todos los casos con violación del debido proceso, derecho de propiedad y libre iniciativa de quien detenta el bien sin haber sido vencido en juicio y requiere de dichas licencias y otros trámites administrativos como parte de la gestión del mismo cuya obtención en nada afecta la seguridad e integridad de la sentencia del proceso de restitución, cualquiera que fuere su sentido.
- 4) Tratándose los permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales una actividad connatural y necesaria para el mantenimiento y explotación de los predios, operación legítima que, acorde con los dictados del debido proceso, no debería estar llamada a quedar en suspenso durante el trámite de la acción de restitución de tierras, resulta irracional, irrazonable, desproporcionado y arbitrario impedir su obtención, pero además hacerlo además de afectar los derechos de propiedad e iniciativa económica, puede comprometer derechos colectivos de la comunidad como el derecho al medio ambiente sano.
- 5) Las disposiciones demandadas se refieren no solo a los trámites ambientales. Entonces, de la misma manera, si cualquier actividad que pueda reconducirse al bien y no tiene incidencia en el proceso se suspende y acumula, se produce con

ello una afectación sobre la órbita de derechos de propiedad, libre iniciativa y debido proceso de quien aún no ha sido vencido en juicio y que debido a la gestión normal del bien precisa de dichas autorizaciones.

Como puede observarse, prácticamente la integridad del texto de los artículos de la ley contra los que recae la presente demanda no son objeto de ataque alguno, sino solo algunos apartes muy concretos.

La demanda se contrae, en efecto, a unos muy pocos apartes de los artículos demandados, en los que el fundamento *ius constitucional* que anima las disposiciones en que los textos demandados se encuentran insertos, esto es, la salvaguarda de los intereses legítimos de integridad de la decisión, así como efectividad y certeza jurídica del fallo, en lo que dice con los elementos normativos demandados:

En efecto, vistos los alcances de los apartes demandados, resulta evidente *prima facie* que se paralizan o concentran indebidamente trámites que son y deben ser del resorte y especialidad de otras autoridades, o de encontrarse alguna pertinencia para predicar legítimamente los efectos de la norma en algún caso que hipotéticamente quepa dentro de sus alcances, en todo caso, la amplitud con que se encuentran redactados los apartes demandados, lleva implícita una sobreinclusividad, constitucionalmente inadmisibles a la luz de los criterios de finalidad, racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad.

El aparato jurisdiccional relacionado con la restitución de tierras constituye una justicia especial de naturaleza transicional. Como procedimiento especial, representa una excepción a la regla general, esto es, a las competencias y a los procedimientos previstos en la constitución y la ley, en la vía gubernativa y en las diferentes jurisdicciones especializadas del Estado para ocuparse de materias específicas del dominio y conocimiento de cada una de estas autoridades conforme al marco regulatorio correspondiente.

El que muchos de los asuntos o procedimientos que se adelanten ante tales autoridades pueda de algún modo relacionarse con o reconducirse a los bienes que son objeto de los procesos de restitución de tierras, no es razón suficiente para disponer su paralización o para vaciar totalmente en lo que hace a dichos bienes, la competencia de tales autoridades trasladándola a los jueces de restitución de tierras, o sustrayendo de manera absoluta, atemporal e ilimitada la posibilidad de adelantar cualquier trámite administrativo.

No se duda que, en algunos de estos eventos, particularmente en aquellos asuntos en los que esté en juego la prejudicialidad o la efectividad del derecho a la restitución, la debida articulación de las actuaciones a cargo del Estado puede llevar legítimamente, entre otras medidas, a fórmulas como la usada por el legislador en los artículos demandados, pero sobre la base de acotar debidamente su alcance.

En el presente caso, el legislador cumplió apenas de manera parcial su tarea. En los apartes de las disposiciones demandadas que no son objeto de glosa constitucional, identifica situaciones concretas respecto de las que toma las medidas correspondientes, asegurando así el cumplimiento del estándar internacional relativo a los procesos de restitución de tierras. No obstante, en los apartes que se demandan no tomó las mismas cautelas. Probablemente munido con este mismo enfoque de integralidad, pero llevado a una dimensión patológica, con el ánimo de que no se le escape ningún asunto que debiera

contemplar, ha incorporado con un sentido residual, la totalidad de los procedimientos y trámites ante el Estado. Nada más absurdo

IV. SOLICITUD

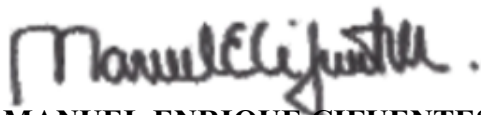
Como consecuencia de todo lo afirmado, solicito respetuosamente que se **DECRETE** la inconstitucionalidad de los apartes demandados, sin perjuicio de que la Corte Constitucional opte por enfrentar la inconstitucionalidad de las disposiciones mediante los mecanismos de interpretación o modulación de sus sentencias usados por esa alta Corporación.

V. NOTIFICACIONES

Las recibiré en el correo: manuelcifuentes@yahoo.com o en la Carrera 13 No. 75-20 Oficina 407.

De los señores Magistrados, con todo respeto y consideración

Atentamente,



MANUEL ENRIQUE CIFUENTES MUÑOZ
C.C. 79.159.162
T.P.A. 57.315 C.S.J.