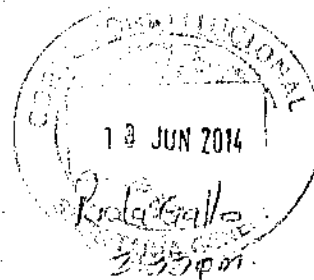


Bogotá D.C., Junio 13 de 2014

HONORABLES MAGISTRADOS
CORTE CONSTITUCIONAL

REF.: DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD



MELISSA BALLESTEROS RODRIGUEZ, ciudadana colombiana, mayor de edad, identificada con cedula de ciudadanía Na 37.746.694 de Bucaramanga, y YULIANA RICO AGUDELO ciudadana colombiana, mayor de edad, identificada con cedula de ciudadanía No 1.094.240.258 de Pamplona, obrando en nombre propio y como contratistas de la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación de la Alcaldía Mayor de Bogotá, con domicilio en la ciudad de Bogotá D.C., de manera atenta y respetuosa, nos dirigimos a ustedes, en uso de los derechos y deberes consagrados en el numeral 6 del artículo 40 y en el numeral 7 del artículo 95 de la Constitución Política, con el fin de interponer **DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD** contra algunas expresiones del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, por la presentación de vicios de fondo en su contenido material, en virtud del numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política por vulnerar valores y principios constitucionales:

I. NORMA DEMANDADA

LEY 1448 DE 2011

(Junio 10)

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

Artículo 76. REGISTRO DE TIERRAS PRESUNTAMENTE DESPOJADAS Y ABANDONADAS FORZOSAMENTE.

Crease el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente como instrumento para la restitución de tierras a que se refiere esta ley. En el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente se inscribirán también las personas que fueron despojadas de sus tierras u obligadas a abandonarlas y su relación jurídica con estas, determinando con precisión los predios objeto de despojo, en forma preferente mediante georreferenciación, así como el periodo durante el cual se ejerció influencia armada en relación con el predio.

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

La inscripción en el registro procederá de oficio, o por solicitud del interesado. En el registro se determinará el predio objeto de despojo o abandono forzado, la persona y el núcleo familiar del despojado o de quien abandonó el predio. Cuando resulten varios despojados de un mismo predio o múltiples abandonos, la

Unidad los inscribirá individualmente en el registro. En este caso se tramitarán todas las solicitudes de restitución y compensación en el mismo proceso.

Una vez recibida la solicitud de inscripción de un predio en el registro por la parte interesada, o iniciado el trámite de oficio, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, comunicará de dicho trámite al propietario, poseedor u ocupante que se encuentre en el predio objeto de registro, a fin de que pueda aportar las pruebas documentales que acrediten la propiedad, posesión u ocupación de dicho predio de buena fe, conforme a la ley. Esta Unidad tiene un término de sesenta (60) días, contado a partir del momento en que acometa el estudio conforme con el inciso segundo de este artículo, para decidir sobre su inclusión en el Registro. Este término podrá ser prorrogado hasta por treinta (30) días, cuando existan o sobrevengan circunstancias que lo justifiquen.

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

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas tendrá acceso a todas las bases de datos sobre las víctimas de despojo o abandono forzado.

II. NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS

ARTICULO 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

ARTICULO 16. Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.

ARTICULO 23. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.

ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. (...).

ARTICULO 91. Los Tratados y Convenios Internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los Derechos Humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta

Carta, se interpretaran de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

En este caso, hacemos referencia a los tratados internacionales que consagran los derechos de las víctimas de despojo de tierras que hacen parte del Bloque de Constitucionalidad, en lo relacionado con las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos sobre el Derecho a la Restitución consagrado en los artículos 1, 2, 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; los artículos 1, 2, 8, 21, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; los artículos 2, 3 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas.

III. PROCEDENCIA DE LA ACCION POR EXISTIR COSA JUZGADA RELATIVA

Es procedente la presente Acción pública de inconstitucionalidad, pues si bien, mediante Sentencia de C-715 de 2012 la Corte realizó un análisis sobre el citado Artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, en aquella ocasión, el estudio de constitucionalidad versó sobre el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas como requisito de procedibilidad, declarando su exequibilidad¹; los cargos expuestos en la presente demanda son distintos, pues no se cuestiona la inconstitucionalidad del Registro sino las condiciones y criterios establecidas por ley para acceder a dicha inscripción de Tierras despojadas y abandonadas.

Ha dicho la Corte que puede revisarse una norma ya demandada, siempre y cuando el juicio de constitucionalidad previo reca(iga) sólo respecto de ciertas normas constitucionales o se reali(ce) sólo atendiendo a ciertos cargos y siempre que la nueva demanda incorpore nuevos cargos de constitucionalidad no estudiados en la decisión anterior².

Por las razones expuestas, tratándose de cosa juzgada relativa, nos permitimos presentar a continuación los nuevos cargos de inconstitucionalidad:

IV. RAZONES POR LAS CUALES SE ESTIMAN INFRINGIDAS LAS NORMAS CONSTITUCIONALES SEÑALADAS

CARGO UNO

LA NORMA DEMANDADA DESCONOCE EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE IGUALDAD - ARTICULO 13 DE LA CONSTITUCION POLITICA YA QUE NO HAY GARANTIAS PARA LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO Y DERECHO DE ENFOQUE DIFERENCIAL.

¹ Sentencia C-715 de 2012 donde la Honorable Corte concluye que el trámite en el Registro de Tierras despojadas y abandonadas "(...)no constituye un obstáculo en relación con la efectividad y acceso al derecho a la restitución de tierras, como lo afirman los demandantes, sino que por el contrario, constituye un requisito razonable, proporcionado, necesario y, que más que obstaculizar, lo que hace es propender por la racionalización, efectividad y garantía de los derechos fundamentales de las víctimas a la reposición y restitución como mecanismos preferente y principal de lo mismo".

² Sentencia C-720/07 Actora: Zulma Isabel Bañol Zapata. Magistrada Ponente: Dra. CATALINA BOTERO MARINO Bogotá D.C., once (11) de septiembre de dos mil siete (2007).

La Ley 1448 de 2011 fue concebida por el legislador como uno de los principales instrumentos legales de Reparación para las víctimas del conflicto armado en Colombia, como un componente de la reparación integral encontramos la Restitución de Tierras despojadas y abandonadas, derecho que le atañe a todos y todas aquellas que por causas del conflicto padecieran el despojo de sus predios.

El trámite de dicha Restitución fue consagrado en el Capítulo III del Título IV de la Ley 1448 de 2011, donde se establecieron las disposiciones generales que guían su reglamentación; y es allí donde se dispone la estructura del trámite de la Restitución en dos etapas básicamente; la primera de carácter administrativo que se gestiona por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - UAEGRTD-, y una segunda, de carácter judicial, competencia de los Jueces de Restitución de Tierras.

Es decir, que no puede acudir directamente al trámite judicial hasta que no se agote la etapa administrativa, la cual establece como requisito de procedibilidad, la inscripción del predio y de su solicitante en el Registro de Predios Despojados y abandonados, ésta inscripción está atada, a su vez, de que la región donde se encuentra ubicado el predio abandonado, esté asegurada por la fuerza pública, para que en esa zona en particular se pueda adelantar la restitución de los bienes, de acuerdo a la expresión demandada.

Los criterios definidos para la estrategia de implementación del registro de predios despojados y abandonados establecidos en el inciso segundo del Artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, que dependen de (i) la situación de seguridad y (ii) la existencia de condiciones para el retorno; vulneran el principio constitucional de enfoque diferencial, puesto que los criterios a tener en cuenta para la implementación del mismo, son ajenos a las condiciones sociales, económicas y culturales de las víctimas solicitantes, quienes al depender del cumplimiento de dichas condiciones, sin diferenciación alguna, se les somete a la espera, en el peor de los casos, del término tope de la ley que es de diez años³.

De la población que se encuentra en condiciones especiales de vulnerabilidad, encontramos sujetos de *protección reforzada*⁴ como es el caso de los adultos mayores y personas con discapacidad que físicamente no pueden esperar el cumplimiento de las condiciones para que les sea restituida su tierra, pues en el primero de los casos puede que éste término supere las expectativas de vida de muchos de los solicitantes adultos mayores; y para los segundos, no vale esperar a que se den las condiciones de seguridad de sus tierras cuando no van a retornar a ella por impedimento físico o mental. No es dable entonces someterlos a una espera inútil que al final va a tener que reconocer a su favor alternativas compensatorias de Restitución.

³ LEY 1448 DE 2011 ARTÍCULO 103. Créase la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas por el término de diez (10) años, como una entidad especializada de **carácter temporal**, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente. Su domicilio está en la ciudad de Bogotá y contará con el número plural de dependencias que el Gobierno Nacional disponga, según lo requieran las necesidades del servicio.

ARTÍCULO 208. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y tendrá una vigencia de diez (10) años, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en particular los artículos 50, 51, 52 y 53 de la Ley 975 de 2005.

⁴ Ver Sentencia T-736 de 2013 Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS, Sentencia T-856 de 2011. Magistrado ponente: NILSON PINILLA PINILLA, Sentencia T-523 de 2006 Magistrado Ponente: Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

Obligar a las víctimas a la espera del inicio del trámite, por un tiempo indeterminado, para que se den las condiciones de un retorno que por impedimento físico no van a poder hacer, es someterlas a la profundización de sus condiciones de vulnerabilidad, es alejar la posibilidad de restitución infructuosamente, es desconocer el derecho y principio de enfoque diferencial que describiremos brevemente a continuación:

En Colombia la igualdad tiene doble carácter y reconocimiento, por un lado como principio fundante y por otro como derecho fundamental⁵ cuya cláusula expresada por la Corte Constitucional, contiene *Acciones afirmativas* en cabeza del Estado⁶ que deben concretarse en políticas diferenciadas para aquellos sujetos excluidos y marginados históricamente, incluyendo, desde luego, a quienes la guerra ha puesto en condición disminuida; o quienes teniendo ésta condición especial (V.gr. mujeres, niños, discapacitados, adultos mayores) *"facilitó el ambiente propicio a los despojadores y victimarios, en la comisión de graves violaciones a los Derechos Humanos o de delitos de lesa humanidad"*⁷, mereciendo por ello las víctimas un tratamiento desigual para recuperar el goce real de sus derechos.

El enfoque diferencial no sólo es importante sino además necesario para dar cumplimiento a los fines del Estado⁸; para el caso específico del derecho a la tierra, la Corte Constitucional se manifestó en éste sentido en la referida Sentencia C-715 de 2012, destacando entre las obligaciones impuestas a los Estados y dirigidas a satisfacer los derechos afectados por la privación de la tierra de la población desplazada:

"(...) (i) el derecho de todos los refugiados y desplazados a que se les restituyan las viviendas, las tierras y el patrimonio de que hayan sido privados arbitraria o ilegalmente o a que se les indemnice por cualquier vivienda, tierra o bien cuya restitución sea considerada de hecho imposible por un tribunal independiente e imparcial; (ii) el derecho de todos los refugiados y desplazados a regresar voluntariamente a sus anteriores hogares, tierras o lugares de residencia habitual en condiciones de seguridad y dignidad. El regreso voluntario en condiciones de seguridad y dignidad debe fundarse en una elección libre, informada e individual. Se debe proporcionar a los refugiados y desplazados información completa,

⁵ Ver Sentencias C-862 de 2008 Magistrado Ponente: Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA, Sentencia C-250 de 2012 Magistrado Ponente: HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

⁶ Sentencia T-291 de 2009, Referencia: expedientes T-2043683 y acumulados. Magistrada Ponente (e): Dra. CLARA ELENA REALES GUTIÉRREZ "(...) en un Estado social de derecho, se expresa en una doble dimensión: por un lado, como mandato de abstención o interdicción de tratos discriminatorios (mandato de abstención) y, por el otro, como un mandato de intervención, a través del cual el Estado está obligado a realizar acciones tendientes a superar las condiciones de desigualdad material que enfrentan dichos grupos (mandato de intervención)".

⁷ "El sólo reconocimiento del enfoque diferencial, es decir, de la existencia de grupos particulares en un mayor grado de vulnerabilidad, implica afirmar que no todas las necesidades de las víctimas guardan una relación directa con el hecho victimizante, pues muchas de éstas son previas al mismo y no fueron generadas por el hecho violento. Por el contrario, como lo establece la misma ley, en muchos casos estas necesidades "previas e indirectas" (como una discapacidad o la minoría de edad) facilitaron el ambiente propicio para que se configuraran los hechos que originaron la victimización. Así por ejemplo, la situación de indefensión en la que se encuentra una mujer con discapacidad en una zona geográfica en conflicto, agrava su riesgo de ser víctima de violencia sexual por parte de grupos armados". Sentencia C-438/13 Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RIOS

⁸ Constitución Política de Colombia. Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: 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.

objetiva, actualizada y exacta, en particular sobre las cuestiones relativas a la seguridad física, material y jurídica en sus países o lugares de origen; (iii) el derecho de toda persona a quien se haya privado arbitraria o ilegalmente de su vivienda, sus tierras o su patrimonio de tener la posibilidad de presentar una reclamación de restitución o de indemnización ante un órgano independiente e imparcial, que debe pronunciarse acerca de la reclamación y notificar su resolución al reclamante. Los Estados deben velar por que todos los aspectos de los procedimientos de reclamación de restitución, incluidos los trámites de apelación, sean justos, oportunos, accesibles y gratuitos, y que en ellos se tengan en cuenta las cuestiones de edad y de género; (...)”Énfasis fuera de texto.

Como principio general de la política de Reparación y atención a las víctimas **la Ley 1448 de 2011** instituyó el ENFOQUE DIFERENCIAL:

ARTICULO 13 ARTÍCULO 13. El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral que se establecen en la presente ley, contarán con dicho enfoque.

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

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

Además de ser un principio, en la Ley también se instituye el trato diferenciado como un Derecho de las víctimas:

ARTÍCULO 28. Las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3º de la presente Ley, tendrán entre otros los siguientes derechos en el marco de la normatividad vigente:

(...)

6. Derecho a que la política pública de que trata la presente ley, tenga enfoque diferencial.

(...)

Principio y derecho que a su vez es desarrollado por el **Decreto 4829 de 2011** por el cual se reglamenta el Capítulo III del Título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras.

Artículo 2º. Principios rectores de las actuaciones para el **Registro de Tierras**

Despojadas y Abandonadas Forzosamente. Las inscripciones en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente se registrarán por los principios generales y específicos en materia de restitución que contempla la Ley 1448 de 2011, y por los siguientes principios de las actuaciones administrativas:

(...)

2. Enfoque Diferencial. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas atenderá de manera preferencial a las personas a que se refieren los artículos 13 y 114⁹ y 115¹⁰ de la Ley 1448 de 2011. (Énfasis fuera de texto)

Si bien el tratamiento del Principio de enfoque diferencial es transversal a toda la política de Restitución de Tierras, cuando se condiciona el trámite de la inscripción en el registro de tierras a la existencia de condiciones de retorno y seguridad, se impide se obstaculiza la aplicación y concreción del mismo a los casos concretos, puesta que la UAEGRTD aplica el enfoque solo después de dadas las condiciones legales para el inicio formal del trámite que puede durar hasta diez años.

Las razones y alcances de protección diferenciada a la población vulnerable en Colombia ha sido ampliamente explicada y argumentada por la Honorable corte en sus fallos de Tutela y Constitucionalidad, aun así esbozaremos brevísimamente algunas consideraciones al respecto, específicamente para el caso de adultos mayores y personas con discapacidad física, por ser quienes mejor ejemplifican los efectos negativos de la vulneración al enfoque diferencial, esto con el fin de optimizar los argumentos en cuanto a las criterios de *pertinencia y suficiencia*¹¹ de la presente acción.

En promedio, la expectativa de vida que tenemos los colombianos es de Setenta (70) años para el caso de los hombres y setenta y siete (77) años para las mujeres¹²; teniendo en cuenta que la Ley reconoce el derecho a la Restitución de aquellos quienes fueran despojados a partir de 1991, de esa fecha a la actualidad han transcurrido más de veinte años, podemos concluir entonces que muchos de las víctimas del despojo se encuentran en una fase avanzada de su adultez y que además los reclamantes ahora pueden ser sus causahabientes; aunque no contamos a la fecha con el número de solicitantes de restitución que son adultos mayores, si podemos asegurar que los hay y que independientemente de la cifra, sean los muchos o pocos que sean, merecedores de un trato diferenciado, pues como dice la misma Corte que “4.3. Adicionalmente, dichas personas se ven igualmente avocadas a afrontar el deterioro irreversible y progresivo de su salud por el desgaste natural del organismo y consecuente con ello al advenimiento de diversas enfermedades propias de la vejez. En esa medida, se hace necesario que el Estado las proteja en relación con la acción u omisión que amenace o vulnere sus derechos y que en tales circunstancias deba obrar, incluso por encima de consideraciones meramente formales.”¹³.

⁹ ARTÍCULO 114. ATENCIÓN PREFERENCIAL PARA LAS MUJERES EN LOS TRÁMITES ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES DEL PROCESO DE RESTITUCIÓN.

¹⁰ ARTÍCULO 115. Atención preferencial en los procesos de restitución.

¹¹ Sentencia C-1052 de 2001 Magistrado Ponente: Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA.

¹² Fuente: DANE. Colombia. Proyecciones anuales de población por sexo y edad 1985- 2015.

¹³ Sentencia T-659 de 2011 Referencia: expedientes T-3063695 y T-3010400. Magistrado Ponente: JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Además de la protección constitucional y jurisprudencial, los adultos mayores cuentan con disposiciones legales que refuerzan su amparo y ordenan al Estado garantizar y efectivizar sus derechos, como es el caso de la Ley 1251 de 2008¹⁴ Por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores.

Para el caso de las personas en condición de discapacidad, profusa también ha sido la base normativa de su protección diferenciada, pero es a través de su reconocimiento como víctima del conflicto en la Sentencia T – 025 de 2004 quizá donde se le dio el alcance especialísima de atención; así como a través del Auto de seguimiento 006 del 26 de enero de 2009 por el cual se refuerzan las Medidas de protección de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad afectadas por el desplazamiento forzado.

En dicho Auto se enfatiza en el carácter imperativo y prioritario de amparo a su favor, en virtud de los mandatos de la Carta Política y de las obligaciones internacionales del Estado Colombiano en materia de Derechos Humanos y Derecho internacional Humanitario; destacando el Artículo 2, 5, 13, 47 y 54 Superior, así como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos económicos Sociales y Culturales, que si bien no se refieren explícitamente a las personas con discapacidad, sus garantías les son directamente aplicables. También cita la Corte la Declaración de los Derechos de los Impedidos, entre otras disposiciones que reconocen entre otros, los derechos a “disfrutar de una vida decorosa, lo más normal y plena que sea posible (...) a las medidas destinadas a permitirle lograr la mayor autonomía posible (...) a que se tengan en cuenta sus necesidades particulares en todas las etapas de la planificación económica y social”.

Con base en lo anterior, el Estado debe velar para que las víctimas solicitantes de restitución de sus derechos territoriales que se encuentran en condiciones especiales de vulnerabilidad alcancen a ver materializados sus derechos fundamentales sin impedimentos ni condiciones formales que se anteponen a elementos sustanciales de la Constitución.

Por estas razones, insistimos que la garantía de los derechos debe aplicarse de manera diferenciada, pues de lo contrario se estaría afectando la igualdad que se predica de los Estados Sociales y democráticos, “éste reconocimiento y desarrollo del principio de igualdad, fue consagrado por el Constituyente expresamente en el inciso 2º del artículo 13 de la Carta, en los siguientes términos: “(...) El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados

¹⁴ Ley 1251 de 2008 Artículo 6º. Deberes. El Estado, la sociedad civil, la familia, el adulto mayor y los medios de comunicación deberán para con los adultos mayores: 1. Del Estado: a. Garantizar y hacer efectivos los derechos del adulto mayor; b. Proteger y restablecer los derechos de los adultos mayores cuando estos han sido vulnerados o menguados; c. Asegurar la adopción de planes, políticas y proyectos para el adulto mayor; (...) h. Establecer acciones, programas y proyectos queden un trato especial y preferencial al adulto mayor; (...) m. Los gobiernos nacional, departamental, distrital y municipal, adelantarán programas de promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores conforme a las necesidades de atención que presente esta población;

Artículo 11. Protección y cuidado especial. Para efectos de la presente ley, se consideran grupos que merecen especial protección y cuidado a los adultos mayores:(...)d). Población desplazada: Se determinarán acciones especiales para los adultos mayores en condición de desplazamiento;(...).

o marginados"¹⁵; así mismo el inciso 3º del mismo acápite reconoce la obligación del Estado de proteger "especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan". (Énfasis fuera de texto).

Para concluir éste punto, no puede limitarse la aplicación diferenciada de la ley, en el trámite inscripción en el Registro de Tierras Despojadas a la existencia las condiciones de retorno y de seguridad contempladas en el Artículo 76, pues con ello pierde su razón de ser, se desdibuja su naturaleza y los motivos que llevaron al legislador a establecer el enfoque diferencial como principio y derecho de la política de Reparación y Restitución.

El fin perseguido de los requisitos para adelantar el estudio previo de la solicitud de restitución (existencia de condiciones de retorno y seguridad) expresan que se demanda en la presente acción, sería constitucional si se garantizaran a su vez un trato diferenciado positivo, sin embargo, este no es observable, razón por la cual, la limitación no deberá ser admisible, tampoco podrá ser reconocida como adecuada ni idónea en tanto aquellas personas víctimas, que son sujetos de especial condición, en caso de no encontrarse su predio al interior de una zona microfocalizada no tendrán la posibilidad de que se vea garantizado su derecho a la administración de justicia, y más específicamente, a una eventual restitución de tierras, ya que la principal consecuencia de estas limitaciones es la de restringir su acceso a aquellas víctimas que no tengan el predio que se pretende restituir en una de las zonas escogidas por la autoridad administrativa, ya que no iniciará formalmente su trámite de inscripción; más aún, no puede ser eficaz en razón a que no tiene en cuenta como criterio las condiciones especiales del sujeto víctima.

CARGO DOS:

EL ARTICULO DEMANDADO VULNERA EL ARTICULO 23 Y 29 DE LA CARTA POLITICA POR INCURRIR EN UNA OMISION LEGISLATIVA RELATIVA AL NO DEFINIRSE PREVIAMENTE UN PROCEDIMIENTO CLARO, EXPRESO Y RAZONABLE DE LA DURACION DE LA ETAPA ADMINISTRATIVA DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS PARA LA PRONTA INSCRIPCION EN EL REGISTRO DE TIERRAS:

Como se ha mencionado en el cargo *uno*, para que una víctima de despojo de tierras pueda acudir ante un juez con el fin de que éste ordene la Restitución de sus derechos territoriales, es necesario, como requisito de procedibilidad que tanto el predio como el reclamante se encuentren inscritos en el Registro de Predios Despojados y abandonados, éste trámite radica única y exclusivamente en cabeza de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas -UAEGRTD-, la cual, también es la encargada de recepcionar la reclamación y realizar los trámites necesarios para proceder al Registro; ésta inscripción está sujeta, a su vez, de que se den las condiciones que la ley impone para el retorno.

Se ha pretendido hacer creer a las víctimas que el término de cumplimiento del proceso administrativo de inscripción en el Registro de Tierras, tramitado por la Unidad de

¹⁵ Auto 268 de 2010 Referencia: solicitud de cumplimiento de la Sentencia T-724 de 2003 Peticionarios: Nohra Padilla Herrera Magistrado Ponente: JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Gestión de Restitución de tierras Despojadas (art 103 Ley 1448 de 2011), es el mismo término definido por la ley para el cumplimiento de sus fines respecto a la política de restitución y reparación planteada por el gobierno Nacional, es decir, un margen de diez años para su aplicación, partiendo de la fecha de expedición de la ley 1448 de 2011, y por esta razón, se ha entendido que aquellas quienes posean predios en regiones donde el conflicto armado aún no ha sido sometido por las fuerzas del Estado, deberán esperar, en el peor de los casos, hasta el 2021 para que a dichos reclamantes se les garantice el inicio de su trámite para la Inscripción en el Registro de tierras y con ello, se garantice su derecho fundamental a la restitución de tierras¹⁶, cuando el objetivo del legislador al imponer el tope de los diez años de la Ley, no fue el de planificar en el tiempo el aseguramiento del territorio nacional para adelantar la Restitución, sino el de garantizar a las víctimas el cumplimiento de los fines Reparadores de la misma Ley 1448, entonces no pueden equipararse los objetivos de cumplimiento establecidos, y con ello alargarse un término formal que impide el acceso final a la Reparación.

En la sentencia de Constitucionalidad 715 de 2012, al someterse a control constitucional el inciso 5 del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, la Honorable Corte ofreció en su análisis que la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas, no vulneraba los derechos de acceso a la justicia y el debido proceso puesto que dicho trámite realmente no quedaba al arbitrio y discrecionalidad de la UAEGRD¹⁷, sin embargo, será nuestro compromiso, demostrar a la Honorable Corte que la omisión legislativa relativa sobre la ausencia de definición del plazo razonable que debe existir entre la presentación de la solicitud y el momento en que se acometa el estudio previo de la misma, si afecta el derecho fundamental del derecho de petición y del debido proceso administrativo y por consiguiente el derecho fundamental de restitución, ya que esta indefinición, obstaculiza, el acceso de las víctimas a los beneficios contemplados por la Ley.

Así, las cosas, son los mismos argumentos de la Honorable Corte los que nos animan a acudir nuevamente a solicitar un análisis de constitucionalidad del artículo 76 en sus incisos 1º y 4º, ya que la sentencia C-715 de 2012, señaló:

(c)... De esta manera, mientras que el acto constitutivo de la condición de víctima, encuentra su fundamento en hechos y circunstancias fácticas, las inscripciones y registros son actos declarativos que se exigen como requisitos formales para facilitar, más nunca para obstaculizar, el acceso de las víctimas a los beneficios

¹⁶ LEY 1448 DE 2011 ARTÍCULO 103. Créase la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas por el término de diez (10) años, como una entidad especializada de carácter temporal, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente. Su domicilio está en la ciudad de Bogotá y contará con el número plural de dependencias que el Gobierno Nacional disponga, según lo requieran las necesidades del servicio.

ARTÍCULO 208. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y tendrá una vigencia de diez (10) años, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en particular los artículos 50, 51, 52 y 53 de la Ley 975 de 2005.

¹⁷ (b) En este mismo sentido, considera la Corte que la inscripción en el registro de tierras despojadas, no viola el acceso a la justicia y el debido proceso, por cuanto dicha inscripción que se encuentra a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRD), no queda al arbitrio y discrecionalidad de esa Unidad, tal y como alegan los demandantes. Así, la UAEGRD no puede obrar en ningún momento de manera discrecional ni arbitraria, lo cual es un supuesto de los demandantes, ya que tiene que respetar la Constitución y la ley, así como el procedimiento, los criterios y términos fijados para dicha inscripción. Y en todo caso, a las víctimas les asiste el pleno derecho de realizar el seguimiento y controvertir las actuaciones surtidas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas.

contemplados por la ley para el goce efectivo de sus derechos a la atención y a la reparación.^[55] Igualmente, ha señalado la jurisprudencia de esta Corte que, ni las leyes, ni la administración, pueden imponer condiciones de imposible cumplimiento para las víctimas, teniendo en cuenta su especial condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta, ni tampoco exigir requisitos de trámite o de procedibilidad que puedan derivar en una revictimización de las personas que han sido conculcadas, vulneradas o despojadas de sus derechos a causa de los graves delitos cometidos con ocasión del conflicto interno. Sin embargo, esta Corporación ha reconocido así mismo, la necesidad de que la ley fije unos requisitos formales mínimos para hacer operativa las mismas leyes que buscan garantizar el acceso efectivo de las víctimas a los beneficios y derechos consagrados en estas normativas.

Compartimos lo referido por la Honorable Corte en cuanto que la inscripción en el Registro no comporta como tal una violación de los derechos fundamentales referidos, pero las condiciones establecidas para definir el inicio del estudio previo de las solicitudes para dicha inscripción si lo hacen, ya que la existencia de condiciones para el retorno y de seguridad son exigencias excesivas para las víctimas, ya que el cumplimiento de dichas condiciones se convierten en una carga para la víctima que obstaculizan la restitución, y estos condicionantes no garantizan de manera pronta la inscripción de las tierras despojadas.

Se interpreta erróneamente, que la vigencia de la ley es de 10 años y en esa medida, también lo será, el término para que se den las condiciones de seguridad y retorno necesarias para iniciar el estudio previo de las solicitudes. En ese orden de ideas, solo hasta dentro de 10 años la Unidad de Tierras contara con un registro que dé certeza sobre los predios susceptibles de ser restituidos, dándose cumplimiento solo a uno de los fines de la ley de restitución de tierras, que teóricamente solo corresponde al primer paso de la restitución.

Es de aclarar, que el proceso administrativo de la solicitud de restitución de tierras, cuenta con unos términos definidos en la ley 1448 de 2011 para la etapa administrativa y la etapa judicial; la etapa administrativa inicia con la solicitud de restitución y culmina con la decisión de Inscribir o no a las víctimas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas, esto como un requisito de procedibilidad para la etapa judicial; sin embargo, los términos durante esta etapa no empiezan a ser contabilizados a partir de la presentación de la solicitud de restitución de las tierras por parte de las víctimas del despojo, sino que empiezan a ser contados a partir del momento en que la Unidad de Restitución de Tierras acomete el estudio de la solicitud para el Registro de Tierras despojadas y abandonadas; en la reglamentación de este momento procesal del inicio de este estudio se consagra como herramienta la llamada Microfocalización¹⁸ regulada a través de los artículos 5 y 6 del Decreto 4829 de 2011, el cual se fundamenta en los principios de gradualidad y progresividad para la implementación del Registro

¹⁸ En esa medida, la Micro focalización es el procedimiento metodológico a través del cual se identifican las áreas geográficas para la realización de análisis previos para inscribir los predios en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente. Estas áreas geográficas pueden ser municipios, veredas, corregimientos o predios (artículo 1 Decreto 599 de 2012), y de acuerdo al artículo 76 de la Ley 1448 de 2011 este registro debe atender criterios de seguridad, densidad histórica del despojo y condiciones para el retorno.

mentado con base en los criterios de (i) la existencia de condiciones para el retorno y (ii) la situación de seguridad.

Es decir, los términos de la etapa administrativa solo empiezan a contar en la medida que las zonas donde se encuentren los predios objeto de solicitud cuenten con las condiciones de seguridad y retorno, sin embargo, estos términos se tornan inciertos, ya que no hay un límite normativo para definir términos perentorios que permitan dar una respuesta de fondo a los solicitantes, y que afrezcan alternativas ante la imposibilidad objetiva de que algún día se configuren las condiciones para el retorno.

En este orden, las condiciones de seguridad para el retorno son el fundamenta legal para la restitución, y solo hasta que se micro focalice una zona determinada, empiezan a contarse los términos señalados en la Ley para resolver las solicitudes de registro de predios realizadas por las víctimas por parte de la Unidad de Restitución de Tierras de lo contrario queda suspendida indefinidamente la contestación o resalución de fondo, y se cercena otras alternativas para garantizar el derecho a la restitución de tierras contempladas en normas del derecho internacional de los derechos humanos y normas constitucionales consagradas por la jurisprudencia constitucional, coma por ejemplo la compensación.

Estas circunstancias inciertas e indefinidas para las víctimas, indiscutiblemente, vulneran el derecho fundamental a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés particular y a obtener pronta resolución¹⁹, ya que no se preestablecen, en virtud del principio de legalidad, procedimientos claros, expresos, que respeten las debidas formas de los procedimientos administrativos, ya que las víctimas son sujetas a situaciones indefinidas en el tiempo, porque sus solicitudes en el peor de los casos solo hasta el año 2021 serán atendidas, salvo que previamente exista la micro focalización de las áreas geográficas donde se encuentran los predios despojados o abandonados forzadamente.

Así, la Honorable Corte se ha referido las peticiones presentadas en virtud del Artículo 23 Superior cuando es invocado por victimas del desplazamiento forzado:

“Cuando el solicitante es un sujeto de especial protección constitucional, el derecho de petición cobra mayor importancia y por lo tanto demanda de las autoridades mayor eficiencia en su respuesta, pues al garantizar este derecho a su vez se están

¹⁹ Sentencia T-325 de 2012: “4.1.1. El derecho de petición está contemplada en el artículo 23 de la Carta, indicando que “[t]oda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución”. El artículo 85 de la Constitución, lo enlista como uno de aquellos derechos de aplicación inmediata. El Código Contencioso Administrativo indica en su artículo 6, refiriéndose al derecho de petición de interés general, que “[l]as peticiones se resolverán o contestarán dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de su reciba. Cuando no fuere posible resolver o contestar la petición en dicho plazo, se deberá informar así al interesado, expresando las motivos de la demora y señalando a la vez la fecha en que se resolverá o dará respuesta”. 4.1.2. La Jurisprudencia de la Corte Constitucional ha indicado que el derecho de petición tiene rango de fundamental y puede ser protegido por vía de tutela, especialmente porque en muchas ocasiones tiene un carácter instrumental para hacer realidad otros derechos de rango fundamental e incluso brindar espacios de participación ciudadana “al permitirles a los particulares acercarse a la administración para reclamar de las autoridades la respuesta a sus inquietudes y cuestionamientos”. Se ha establecido que la respuesta al derecho de petición debe cumplir con los siguientes requisitos: “i) [D]eben contener una respuesta de fondo, pues aquellas respuestas que están dirigidas a evadir la información o a aplazar la toma de decisión, constituyen una clara afectación de este derecho fundamental, ii) deben ser oportunas, iii) deben ser claras, suficientes y congruentes con lo pedido”.

garantizando otros que pueden tener una directa relación con la protección del derecho al mínimo vital de la persona²⁰.

Insistimos de la inexistencia de un plazo razonable para la definición de las solicitudes de inscripción cuando se someten a la existencia de condiciones externas y que no dependen del accionar de la Víctima, y en esa medida, estas solicitudes respetuosas por parte de los ciudadanos que han sido víctimas del despojo o abandonado forzado de sus bienes inmuebles, son vulneradas cuando no son resueltas de fondo de manera oportuna, clara, suficiente y congruente.

En ese mismo sentido, cuando la Honorable Corte ha realizado los ejercicios de análisis para determinar la existencia del plazo razonable, ha orientado en diferentes circunstancias la necesidad de tener en cuenta que:

*"...esta garantía constitucional 'consiste no sólo en el derecho de obtener una respuesta por parte de las autoridades sino a que éstas resuelvan de fondo, de manera clara y precisa la petición presentadas. Asimismo, **tal respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible, 'pues prolongar en exceso la decisión de la solicitud, implica una violación de la Constitución'**"*²¹ (Subraya y negrilla fuera de texto)

Tal y como se encuentran las normas demandadas, el legislador no determinó un plazo razonable entre el periodo en que la víctima realiza la solicitud de inscripción en el registro y el inicio del estudio previo de la solicitud o el plazo razonable para determinar la microfocalización; por tal omisión deja de regular un contenido esencial del trámite, que redundaría en la vulneración de derechos fundamentales de las víctimas, es así que insistimos que el término de 10 años no es un plazo razonable²² para resolver de fondo el momento de inicio del estudio previo para la efectiva decisión de la inscripción o no en el registro.

Las expresiones demandadas del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, son inconstitucionales en cuanto se incurre en una omisión legislativa relativa, al no incluir expresamente el plazo razonable que debe operar entre la solicitud de inscripción en el registro y el inicio de la etapa de estudio de la misma, condicionada a la microfocalización.

²⁰ Sentencia T-192 de 2013 Magistrados de la Sala Segunda de Revisión: Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Magistrado sustanciador: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

²¹ Sentencia Corte Constitucional T-556 de 2013.

²² Sentencia Corte Constitucional T-297 de 2006: "Aunque los desarrollos de la jurisprudencia internacional, acogidos por la jurisprudencia de esta Corporación, respecta del derecho a un debido proceso sin dilaciones injustificadas y a la determinación del plazo razonable, se han efectuado fundamentalmente respecta del debido proceso judicial, la extensión que hace el artículo 29 de la Constitución colombiana de las garantías del debido proceso a las actuaciones administrativas, autoriza aplicar estas criterios al asunto bajo examen. Los parámetros señalados por estas entes, definen la razonabilidad del plazo según (i) la complejidad del asunto, (ii) la actividad procesal del interesado y (iii) la conducta de las autoridades judiciales y (iv) el análisis global de procedimiento. De los postulados constitucionales se sigue el deber de todas las autoridades públicas de adelantar actuaciones y resolver de manera diligente y oportuna los asuntos sometidos a ella. En ese sentido, la dilación injustificada y la inobservancia de los términos judiciales o administrativos pueden conllevar la vulneración de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración en general, y a la administración de justicia en particular

Consideramos que existe una omisión legislativa relativa, teniendo en cuenta que:

- a) La norma sobre la cual se predica el cargo es el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011.
- b) Este precepto omite incluir el plazo razonable entre la presentación de la solicitud realizada por las víctimas y el momento en el cual se acamete el estudio previo que da inicio formal, a partir del cual se empieza a contar los términos de la etapa administrativa para concluir la inscripción o no en el Registro de Predios, los cuales si son expresos en la ley, en la expresión demandada, es decir, 60 días y 30 prorrogables. Ello, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; en tanto la omisión de establecer el plazo razonable genera un obstáculo o restricción al derecho fundamental de Petición, al debido proceso administrativo y el acceso a la administración de justicia y a las garantías judiciales de que habla el artículo 8 de la convención americana de derechos humanos, pues el recurso judicial, incluso, deja de ser efectivo.
- c) Tanto en la exposición de motivos como al efectuar una interpretación sistemática de la norma, no se encuentra una razón suficiente para omitir el preceptuar un plazo razonable para hacer efectivas las derechos de las víctimas que acuden al trámite de restitución de tierras, así como alternativas para la restitución de acuerdo a los *Principios Pinheiro*, integrados a la Constitución a través del Artículo 93 Superior en que se establece la restitución como un derecho autónomo independiente de las condiciones de retorno o la voluntad expresa de la víctima o recibir la compensación o la indemnización a la que tienen derecho.
- d) De igual manera, como quiera que no existe justificación para que el legislador omitiere preceptuar el reiterado plazo razonable, se hace palpable en la implementación de la norma que las víctimas y predios que no son seleccionados para el correspondiente estudio previo, en virtud de la microfocalización por la autoridad administrativa padecen, una desigualdad negativa en el acceso a la administración de justicia y en la garantía y protección de los derechos fundamentales que les asisten, no solo como ciudadanas, también como víctimas del conflicto armado interno. Frente a tal desigualdad negativa y trato desigual, las víctimas no tienen algún recurso idóneo y efectivo; y lo más gravoso, no pueden verse amparadas en última instancia por el objetivo de la ley 1448 de 2011, es decir, a la restitución de sus predios; y en caso de no ser viable el inicio del estudio de la solicitud, porque no existen condiciones de seguridad y retorno para la restitución, se les desconoce incluso el derecho a la debida, justa y proporcionada indemnización, ya que tampoco se encuentra planteada como una alternativa para los solicitantes ante la inexistencia de estas condiciones.
- e) El plazo razonable en las actuaciones judiciales y administrativas está consagrada en los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos que hacen parte de la Carta política vía bloque de constitucionalidad; y en la obligación del legislativo preceptuarlo para garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos, de manera especial, a las víctimas del conflicto armado en el marco de los trámites judiciales y administrativos que propende por la restitución y garantía de sus derechos²³.

²³ Sentencia T-297 de 2006: "La mora judicial o administrativa que configura vulneración del derecho fundamental al debido proceso se caracteriza por: (i) el incumplimiento de los términos señalados en la ley para adelantar alguna actuación por parte del funcionario competente; (ii) que la mora desbarde el concepto de plazo razonable que involucra análisis sobre la complejidad del asunto, la actividad procesal del

Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte Constitucional, en la sentencia T- 1234 de 2008 también ha establecido criterios aplicables en aquellos casos donde la afectación del derecho de petición es atribuible al desborde de la capacidad institucional, criterios que en un ejercicio de analogía y teniendo en cuenta que nos referimos a la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras, así: *"a. Toda persona tiene derecho a que la atención de las peticiones que formule a las autoridades públicas no se vea afectada por retrasos injustificados. b. La garantía efectiva de derecho a un debido proceso sin dilaciones indebidas, implica, en principio, la diligente observancia de los términos procesales, sin perjuicio de las sanciones que se generen por su incumplimiento. c. No obstante lo anterior, debe tenerse en cuenta que el mero vencimiento del término respectivo no genera per se la violación del derecho de petición, pues si bien el principio general es el de obligatoriedad de los términos, éste puede admitir "excepciones muy circunstanciales, alusivas a casos en concreto, cuando no quepa duda del carácter justificado de la mora." d. No obstante que uno de los motivos más recurrentes en la jurisprudencia en los cuales se han analizado casos en los que se acusa a un funcionario judicial de haber incurrido en mora es el de la congestión o exceso de trabajo de los magistrados, jueces y fiscales, éste no constituye por sí mismo, sin más evaluación, argumento suficiente para justificar la dilación en que se haya incurrido. e. En los casos de mora atribuible a congestión, la misma sólo puede justificarse cuando se acredite que se han agotado todas las medidas necesarias y aún así la dilación surge de forma ineludible. En esa eventualidad los administrados tienen derecho a conocer con precisión y claridad las circunstancias por las que atraviesa la entidad y que impiden una oportuna atención de las solicitudes.*

No se entiende por pronta solución la respuesta de la Unidad de Restitución de Tierras cuando afirma a las víctimas que una vez sea microfocalizada la zona se procederá al estudio de la solicitud, pues la solución a una petición requiere un grado de certeza mínimo para conocer la decisión sobre el reconocimiento de su derecho y/o que se resuelva una situación jurídica respecto al predio despojado o abandonado forzosamente. Ya que con base en dicha certeza el solicitante de Restitución, como víctima del despojo puede proyectar su plan de vida, decidir su retorno o reubicación, sus planes futuros y los de su familia; cosa que no permite la incertidumbre de una respuesta a su reclamación que lo pone en vilo de una espera indefinida.

Los artículos 13, 14 y 15 de la ley 1437 de 2011 regulan el derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la constitución, que refiere que toda petición deberá ser resuelta en los términos de la ley y de no ser posible se deberá justificar el **plazo razonable** que ocupará responderlo, y aunque refiere que dichos términos serán tenidos en cuenta salvo norma legal especial, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido reiterada en la justificación del plazo razonable para resolver una petición.

Así las cosas, no hay posibilidad de realizar una observancia diligente de los términos procesales, porque no hay certeza ni siquiera a partir de qué momento se pueden

interesada, la conducta de la autoridad competente y el análisis global de procedimiento; (iii) la falta de motivo a justificación razonable en la demora.

empezar a contar, y por lo tanto, tampoco es posible argumentar mora en el trámite o el procedimiento administrativo, porque si se alegara por el solicitante, se argumentará con fundamento legal que no existen aún condiciones de seguridad y retorno para empezar el análisis o estudio de una solicitud determinada.

En efecto, los solicitantes de predios ubicados en departamentos como Cauca, Nariño, Putumayo, Vaupés, Vichada, Arauca, Magdalena Medio, entre otros, que permanecen aún bajo la disputa territorial de los actores del conflicto armado interno, materialmente no verán posible la restitución de sus tierras, ya que no existe plaza definido y viable para la determinación del inicio de estudio formal de su solicitud, previo a la mencionada microfocalización, por lo que sus reclamaciones no tendrán una resolución pronta, clara y de fondo.

Actualmente, se puede identificar víctimas solicitantes de restitución de tierras que han adelantado solicitudes respetuosas a las autoridades competentes para este fin no solo desde el año 2011 con la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 sino incluso desde la entrada en vigencia de la Ley 975 de 2005 con la Comisión Nacional de Reparación y Recanciliación y hasta el día de hoy, debido a la imposibilidad material de la microfocalización estas víctimas no han encontrado una solución o respuesta efectiva a su requerimiento, haciéndose eterno el proceso administrativo de restitución de tierras, porque precisamente, los términos de la ley no tienen definido un momento cierto, claro, preciso, límite y perentorio para empezar a contar los términos de la etapa administrativa que garantice la existencia de un Debido Proceso Administrativo²⁴

La Corte ha señalado que el debido proceso es garantizado en la medida que se garantice²⁵:

"(i) el acceso libre y en igualdad de condiciones a la justicia; (ii) el acceso al juez natural; (iii) la posibilidad de ejercicio del derecho de defensa (con los elementos para ser oído dentro del proceso); (iv) la razonabilidad de los plazos para el desarrollo de los procesos; y, (v) la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces y autoridades, son elementos que deben ser garantizados durante el desarrollo de todo el procedimiento, y apuntan, principalmente, a brindar garantías mínimas previas."

Respecto al debido proceso administrativo la Honorable Corte, en Sentencia T-699 A de 2011, lo define como:

"el acatamiento de la regulación jurídica establecida para limitar las facultades y competencias de las autoridades encargadas, a fin de que sus actuaciones estén fundadas, en manera alguna, en su propio arbitrio. Luego, la existencia de este derecho fundamental se concreta mediante el aseguramiento de la obligación, en

²⁴ Sentencia de la Corte Constitucional T-699A de 2011: "En cuanto a las características generales del derecho al debido proceso, en reiterada jurisprudencia constitucional se le ha concebido como una manifestación del principio de legalidad dirigido al mantenimiento de un justo equilibrio entre las partes durante su desarrollo, independientemente de la naturaleza del mismo, y la sustracción de cualquier viso de arbitrariedad durante su trámite y hasta tanto la determinación con la que éste culmine sea adoptada. Extrapolando estas consideraciones al ámbito concreto del proceso administrativo, se ha determinado que su garantía estará representada por el seguimiento respetuoso de las normas que previamente hayan sido previstas para el desarrollo de una actuación de esta índole y que atiendan además a un acatamiento cabal de derechos y principios superiores.

²⁵ Corte Constitucional Sentencia C-1189 de 2005

cabeza de las autoridades, de someter sus determinaciones a un trámite dispuesto para el efecto, y de otra parte, de seguir principios superiores como los que orientan el recto ejercicio de la función pública.

... En últimas, se colige que el derecho fundamental al debido proceso involucra todas las garantías propias del derecho al debido proceso en general; es extensivo a todo el trámite administrativa hasta la expedición del acto con el que se le da fin, e incluso al momento de su comunicación e impugnación; debe responder no sólo a las exigencias estrictamente procesales, sino también a la efectividad de principios superiores; y como regla general está regulado por las normas contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo, sin desestimar la existencia de procedimientos administrativos especiales, regidos por leyes particulares."

Teniendo en cuenta lo anterior, insistimos que las normas demandadas que regulan la microfocalización como herramienta para garantizar los principios de gradualidad y progresividad, al no contar con términos a plazos razonables normativas para su definición, facilitan la arbitrariedad y el abuso del poder de la autoridad pública encargada de la función de registrar las tierras despojadas y abandonadas, y a su vez, se convierte en un obstáculo para garantizar respuestas claras, concretas y de fondo de las solicitudes de restitución elevada por las víctimas.

CARGO TRES

LA NORMA DEMANDADA CONDICIONA LA GARANTIA DE LOS DERECHOS TERRITORIALES A LA EXISTENCIA DE CONDICIONES PARA EL RETORNO, DESCONOCIENDOSE EL ARTICULO 16 DE LA CONSTITUCION - DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD Y EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

La estrategia de macro y micro focalización consagradas en los artículos 5 y 6 del Decreto 4829 de 2011 se implementa con el presupuesto de que todas las víctimas deben tener el deseo de retornar y en esa lógica se impulsa el desarrollo de todo el proceso administrativo, sin tenerse en cuenta la voluntad o la decisión o el derecho de las víctimas a no retornar, a la reubicación o a la compensación. No se tienen en cuenta principios internacionales para los retornos, entre el que se encuentra el principio de voluntariedad de las víctimas, y no se dejan atrás alternativas, para garantizar los derechos a acceder a tierras, ser reubicadas, o ser compensados.

Es así como, la doctrina, la jurisprudencia, principios y normas concuerdan en que la Restitución no puede limitarse, mucho menos al retorno, pues son principios establecidos de éste derecho la voluntariedad, la seguridad y la dignidad²⁶

La Corte Constitucional ha señalado que; "(ii) La restitución es un derecho en sí mismo y

²⁶ Voluntariedad: es el acto mediante el cual la persona manifiesta libremente su decisión de retornar o reubicarse con pleno conocimiento de las condiciones en que se encuentra el lugar de destino. Seguridad: son las condiciones que debe tener el lugar al cual las personas solicitan la reubicación o el retorno y que garantizan su integridad física, así como de la propiedad y de los modos de vida necesarios que promuevan la integración y estabilización socioeconómica. Dignidad: implica la restitución de los derechos vulnerados, asegurando el acceso efectivo a los planes, programas y proyectos orientados a la atención integral de las víctimas, con el fin de contribuir al goce efectivo de los derechos.

es independiente de que se las víctimas despojadas, usurpadas o que hayan abandonado forzosamente sus territorios retornen o no de manera efectiva." y que "(iii) El Estado debe garantizar el acceso a una compensación o indemnización adecuada para aquellos casos en que la restitución fuere materialmente imposible o cuando la víctima de manera consciente y voluntaria optare por ello."²⁷

Así mismo los Principios Rectores de los desplazamientos internos, en relación con los derechos al retorno y la reubicación de la población desplazada, establecen en el Principio 28:

1. Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Esas autoridades tratarán de facilitar la reintegración de los desplazados internos que han regresado o se han reasentado en otra parte.

El segundo inciso del principio número 2 relativa al Derecho a la Restitución de las viviendas y el Patrimonio de los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas (Principios Pinheiro) establece que los "Estados darán prioridad de forma manifiesta al derecho de restitución como medio preferente de reparación en los casos de desplazamiento y como elemento fundamental de la justicia reformativa. El derecho a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio es un derecho en sí mismo y es independiente de que se haga o no efectivo el regreso de los refugiados y desplazados a quienes les asista ese derecho".

A pesar de lo establecido en los precedentes Principios, el artículo 76 demandado refiere que el inicio del trámite administrativo del registro dependen de las condiciones de seguridad de las áreas geográficas, y que esto define las condiciones de retorno, ambos requisitos necesarios para dar respuestas a las solicitudes de restitución de tierras, causales meramente subjetivas, quedando entonces las víctimas sujetas a consideraciones subjetivas para que se les garantice su derecho fundamental a la restitución, cuando este derecho es un derecho autónomo al derecho de retorno.

Se desconoce con ello el Bloque de Constitucionalidad respecto al DERECHO A LA PROPIEDAD, Y LA RESTITUCIÓN DE LAS TIERRAS COMO DERECHOS FUNDAMENTALES; es reiterada la Jurisprudencia Constitucional en señalar que los derechos y deberes consagrados en la Constitución deben interpretarse a la luz de los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, los cuales son vinculantes para todas las autoridades públicas, y por lo tanto no pueden actuar en contravía de estas disposiciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos de acuerdo al Artículo 93 de la Constitución. "Por tanto, el derecho a la restitución encuentra base constitucional en el Preámbulo y en los artículos 2, 29 y 229 de la Constitución Política; se encuentra consagrado en los artículos 1, 8, 25 y 63 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH); y en los preceptos 2, 9, 10, 14 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). Igualmente se encuentra consagrado en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (Principios Deng); y en los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y

²⁷ Sentencia de Constitucionalidad 715 de 2012. Referencia: expediente D-8963. Actor: Gustavo Gallón Giraldo y otros. Magistrado Ponente: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

las Personas Desplazadas (Principios Pinheiro), que hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato"... "Adicionalmente, existen instrumentos de derecho internacional especializados en el tema de reparación y restitución a víctimas, los cuales en ejercicio de sus competencias, fijan pautas y principios de obligatoria cumplimiento para el Estado colombiano, por ser parte integral del bloque de constitucionalidad, como la Convención Americana de Derechos, los Principios de Pinheiro, los Principios de Van Boven; los Principios Joinet. Así mismo, existen recomendaciones y pronunciamientos de los órganos encargados de vigilar el cumplimiento de los principales instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, como el Comité de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos." (Corte Constitucional, Sentencia C-715 de 2012):

Previamente la Corte Constitucional²⁸ había interpretado el derecho a la propiedad como un derecho de naturaleza *iusfundamental* a pesar de estar consagrado en los artículos 58 y 64 constitucional, por tratarse de un deber adquirido a nivel internacional, y que tiene fuerza vinculante para el Estado a través de la Declaración Universal de los Derechos Humanos²⁹, la Convención Americana sobre Derechos Humanos³⁰ y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³¹.

Ha concluido la Corte Constitucional desde la sentencia T-821 de 2007³² y hasta la Sentencia C-715 de 2012 que sobre el derecho a la restitución de las víctimas como componente preferente y principal del derecho a la reparación integral se desprenden principios que deben orientar la política pública en materia de restitución a víctimas, los cuales fueron sintetizados por la Sentencia C-715 de 2012, así:

- "(i) La restitución debe establecerse como el medio preferente para la reparación de las víctimas al ser un elemento esencial de la justicia reformativa.
- (ii) La restitución es un derecho en sí misma y es independiente de que se las víctimas despojadas, usurpadas o que hayan abandonada forzosamente sus territorios retornen a no de manera efectiva.
- (iii) El Estado debe garantizar el acceso a una compensación o indemnización adecuada para aquellos casos en que la restitución fuere materialmente imposible a cuando la víctima de manera consciente y voluntaria optare por ello.
- (iv) Las medidas de restitución deben respetar los derechos de terceros ocupantes de buena fe quienes, de ser necesario, podrán acceder a medidas compensatorias."

Se vulnera el Derecho a la Propiedad, a la reparación integral y el de restitución cuando las víctimas solicitantes no tienen la voluntad de retornar y se obstaculiza la continuidad

²⁸ Sentencia T-699 A de 2011.

²⁹ artículo 17 que "toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente.

³⁰ artículo 21 que "toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes (...) Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de una indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley."

³¹ Artículo 12 "toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia".

³² "Ciertamente, si el derecho a la reparación integral del daño causado a víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, es un derecho fundamental, no puede menos que afirmarse que el derecho a la restitución de los bienes de los cuales las personas en situación de desplazamiento han sido despojadas, es también un derecho fundamental."... "En este sentido, debe quedar claro que el derecho a la restitución y/o a la indemnización es independiente del retorno y del restablecimiento".

del proceso de registro y se niegan otras alternativas que garanticen sus derechos como la compensación o la indemnización; si la víctima no desea el retorno los estados aún tienen el deber de garantizar la formalización de la tierra, ya que esta circunstancia de vulnerabilidad fue la que facilitó su desplazamiento. Igualmente, se vulneran estos derechos cuando se define que la microfocalización es requisito de procedibilidad para avanzar en el procedimiento administrativo para el registro, se presume que la restitución solo es viable si la víctima desea retornar.

Se vulnera el derecho fundamental a la restitución de tierras (Principios Pinheiro) porque la condiciona solo a los casos en los cuales la víctima desea retornar, y, partiendo de que las garantías que acompañan la restitución (voluntariedad, dignidad y seguridad) deben considerarse de manera integral y armónica; aquí se condiciona sólo al cumplimiento del criterio de seguridad; pero si la víctima no tiene la voluntad de regresar no se considera el inicio del trámite para otros fines como la compensación, que es otro de los componentes del derecho a la restitución de tierras de acuerdo a los Principios de Pinheiro y la Sentencia T- 821 de 2007 de la Corte.

Tan es así, que en la fase judicial tampoco hay opciones para considerar seriamente la voluntariedad de la víctima del desplazamiento y despojo, pues clara es el Artículo 97 de la Ley 1448 de 2011 que se refiere a los casos taxativos en los que operan las compensaciones; y si bien, se han dado casos en los cuales se reconoce compensación en aplicación del enfoque diferencial en donde además de la voluntad de la víctima opera su capacidad física para el retorno, dicho reconocimiento depende, primero de la superación del trámite administrativo y segundo, de la voluntad discrecional del operador jurídico a la hora de reconocer lo que la víctima realmente desea y puede hacer con su proyecto de vida.

Artículo 97

Como pretensión subsidiaria, el solicitante podrá pedir al Juez o Magistrado que como compensación y con cargo a los recursos del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas, le entregue un bien inmueble de similares características al despojado, en aquellos casos en que la restitución material del bien sea imposible por alguna de las siguientes razones:

- a. Por tratarse de un inmueble ubicado en una zona de alto riesgo o amenaza de inundación, derrumbe, u otro desastre natural, conforme lo establecido por las autoridades estatales en la materia;
- b. Por tratarse de un inmueble sobre el cual se presentaron despojos sucesivos, y este hubiese sido restituida a otra víctima despojada de ese mismo bien;
- c. Cuando dentro del proceso repose prueba que acredite que la restitución jurídica y/o material del bien implicaría un riesgo para la vida o la integridad personal del despojado o restituido, o de su familia.
- d. Cuando se trate de un bien inmueble que haya sido destruido parcial o totalmente y sea imposible su reconstrucción en condiciones similares a las que tenía antes del despojo.

El desconocimiento de la voluntariedad implica también ignorar la dignidad de los solicitantes y de sus núcleos familiares, al someterlos a una decisión que no se ajusta a sus proyectos de vida, proyectos truncados que debieron ser inesperadamente modificados en parte por la omisión del Estado de protegerlos y prevenir su desplazamiento.

Es así como la sentencia ya citada T 699A de 2011, desarrolló de manera integral que *"los Estados darán prioridad de forma manifiesta al derecho de restitución como medio preferente de reparación en los casos de desplazamiento y como elemento fundamental de justicia restitutiva. El derecho a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio es un derecho en sí mismo y es independiente de que se haga o no efectiva el regreso de los refugiados y desplazados a quienes les asiste ese derecho."*

Por lo anterior, consideramos, que las normas demandadas limitan el derecho la restitución, la microfocalización fundamentada en condiciones de seguridad y retorno impiden, obstaculizan el derecho fundamental de la restitución, pues no se contemplan otras alternativas que garanticen el derecho a la restitución.

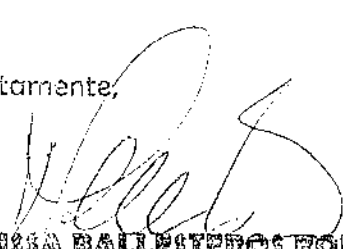
V. COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de acuerdo con el artículo 241 de la Constitución Política, numeral 4, según el cual dicho tribunal decidirá "sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicio de procedimiento en su formación".

VI. NOTIFICACIONES

Calle 19 No 4-88 Oficina 502, Bogotá D.C., teléfono 3106257582/ 3192481826.

Atentamente,


MELISSA BALLESTEROS RODRIGUEZ

C.C. 37.746.694 de Bucaramanga


JULIANA RICO AGUDELO

CC 1094240258 de Pamplona, Norte de Santander.