



Honorables

**MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA**

Magistrado ponente: **Dr. JORGE IVAN PALACIO PALACIO**

E. S. D.

**Referencia:** Expediente número **D-10316**

**Asunto:** intervención ciudadana según Decreto 2067 de 1991

**Contenido:** Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 76 parcial de la Ley 1448 de 2011 Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

1

**JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN**, actuando como ciudadano y **Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá** y **MANUEL ALEJANDRO CORREAL TOVAR**, actuando como ciudadano e **integrante del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional y Docente de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá**, identificados como aparece al pie de las firmas, domiciliados en Bogotá, dentro del término legal, según auto 11-07-14, de conformidad con lo establecido en el artículo 242 de la Constitución Política y el Decreto 2067 de 1991, presentamos la siguiente intervención ciudadana con respecto al asunto de la referencia y en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución de Colombia de 1991.

## **I. DE LA NORMA OBJETO DE CONTROL CONSTITUCIONAL:**

Se revisa la constitucionalidad del artículo 76 parcial de la Ley 1448 de 2011 Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **a. Respecto de lo que se demanda.**

El artículo 76 de la Ley 1448 regula lo relativo al registro de tierras presuntamente despojadas y abandonadas forzosamente; las actoras consideran que resultan inconstitucionales las expresiones *“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”* y *“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”*.

### **b. Razones que justifican la demanda**

Consideran las demandantes que la ley resulta inconstitucional por violar los artículos 13, 16, 23, 29 y 93 de la Constitución Política y aducen tres presuntos cargos:

El primero, consiste en que *“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, 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 la víctimas solicitantes, quienes al depender del cumplimiento de dichas condiciones, sin diferencia alguna, se les somete a la espera, en el peor de los casos, del término tope de la ley que es de diez años”.

El segundo cargo consiste en la existencia de una presunta “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 acomete el estudio de la misma”.

Respecto del tercer cargo, consideran las demandantes que “la estrategia de micro y macro 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 (...) lo cual no tiene en cuenta principios internacionales para los retornos, dentro del cual se encuentra el principio de voluntariedad de las víctimas, y no se dejan otras alternativas, para garantizar los derechos a acceder a tierras, ser reubicados o ser compensados”.

### c. Consideraciones

Tal como lo ha reconocido la Corte Constitucional, “el derecho internacional relativo al tema de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación para víctimas de delitos, tiene una clara relevancia constitucional de conformidad con el artículo 93 superior, en cuanto de una parte, 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, y de otra parte, los derechos constitucionales deben ser interpretados de conformidad con los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia”<sup>1</sup>.

Hay que advertir que las normas demandadas regulan una de las maneras de reparar a las víctimas del despojo y desplazamiento forzado, respecto de las cuales es menester recordar lo que ha sostenido la Honorable Corte Constitucional en su línea jurisprudencial<sup>2</sup>, que las personas en situación de desplazamiento se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad, por lo que deben adaptarse los mecanismos necesarios para la integral reparación de sus derechos, bajo el entendido que todas las víctimas tienen igual derecho a ser reparadas.

A pesar de lo anterior, la demanda no plantea con claridad la pretensión de inconstitucionalidad absoluta de las disposiciones o la solicitud para que la Corte declare la constitucionalidad condicionada de las expresiones demandadas.

Sin embargo, parece inferirse de la lectura de los cargos que se quiere lograr la declaratoria de inexecutable de las normas demandadas, demanda que no comparte el Observatorio de Intervención Ciudadana de la Universidad Libre por las siguientes razones:

---

<sup>1</sup> Sentencia SU254/13 Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de abril de dos mil trece (2013)

<sup>2</sup> Sentencia T-239/13 Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa. Bogotá, D.C., diecinueve (19) de abril de dos mil trece (2013)



El artículo 76 de la Ley 1448 de 2011 establece que *“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”*, criterios que tuvo el legislador atendiendo a la realidad del conflicto armado interno que sufre nuestro país, reiterando prudentemente el principio progresividad de inclusión de las víctimas en los programas de restitución de tierras previsto en el artículo 17 de la ley en mención, que se armoniza con el principio de sostenibilidad previsto en el artículo 19 de la mismo cuerpo normativo, pues de lo contrario, la estructura institucional del Estado podría colapsar y hacer inviable la aplicación de la ley, lo cual tornaría en infructuosos, los ingentes esfuerzos realizados hasta el momento.

Por otra parte, es necesario aclarar que los criterios de (i) situación de seguridad (ii) la densidad histórica del despojo y (iii) la existencia de condiciones para el retorno, para fijar la priorización del Registro de Tierras presuntamente despojadas y abandonadas forzosamente, se encuentran dentro del libre margen de apreciación del legislador que ante la solicitud de restitución por parte de la víctima, ordena que la restitución se realice, de manera preferente, en el predio del cual fue desplazada o despojada la víctima y abre paso en el artículo 97 de la Ley 1448 de 2011 para que se realicen las correspondientes compensaciones en especie y/o reubicación, en aquellos casos en que la restitución material del bien sea imposible por alguna de las cuatro razones, contempladas en la ley, a saber:

- 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 restituido 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.

Indican las actoras en la demanda que existe una supuesta omisión legislativa relativa en el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, tal como lo definió la Corte Constitucional, la omisión legislativa relativa *“Se presenta cuando el legislador incumple una obligación derivada de la Constitución, que le impone adoptar determinada norma legal; en efecto, al respecto esta Corporación ha dicho que este tipo de omisión está ligado, cuando se configura, a una "obligación de hacer", que supuestamente el Constituyente consagró a cargo del legislador, el cual sin que medie motivo razonable se abstiene de cumplirla, incurriendo con su actitud negativa en una violación a la Carta”*<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Sentencia C-173/10 Magistrado Ponente: Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Bogotá D.C., diez (10) de marzo de dos mil diez (2010).



No se puede asegurar la existencia de tal omisión puesto que aunque la ley no señala un plazo determinado, expresamente, para la duración de la etapa administrativa de restitución de tierras, como se dijo en la Sentencia C-715 de 2012, este plazo es determinable, de conformidad con el artículo 103 de la Ley 1448 de 2011 que creó la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas por un término de diez años, tiempo durante el cual de conformidad con los principios de dignidad, buena fe, igualdad, garantía del debido proceso, coherencia externa, coherencia interna, enfoque diferencial, participación conjunta y publicidad, entre otros, la Unidad Administrativa deberá cumplir su labor dentro del marco de lo posible, toda vez que constituye un principio general del derecho que nadie, ni aún las Instituciones del Estado, está obligado a lo imposible.

Finalmente, cabe señalar que no les asiste la razón a las demandantes cuando aseguran que el Decreto 4829 de 2011 y la Ley 1448 del mismo año, tienen como presupuesto el deber para las víctimas del deseo de retorno, desconociendo los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad. Como arriba se señaló existe dentro de la ley la posibilidad de compensación en especie y reubicación; además, es necesario aclarar que la restitución es solo una de las formas de reparación, pues en aplicación del principio de voluntariedad, las víctimas pueden elegir otra forma de reparación como lo es la indemnización por vía administrativa, regulada en los artículo 132 y siguientes de la Ley 1448.

Vale destacar el parágrafo 3 del artículo 132 de la Ley 1448 que consagra un trato diferencial para la indemnización por vía administrativa a las víctimas de desplazamiento forzado, estipulando los siguientes mecanismos:

- I. Subsidio integral de tierras;
- II. Permuta de predios;
- III. Adquisición y adjudicación de tierras;
- IV. Adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada;
- V. Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural, en la modalidad de mejoramiento de vivienda, construcción de vivienda y saneamiento básico, o
- VI. Subsidio de Vivienda de Interés Social Urbano en las modalidades de adquisición, mejoramiento o construcción de vivienda nueva.

### **III. PETICIÓN.**

Con base en los anteriores argumentos fácticos y jurídicos solicitamos a la Honorable Corte Constitucional:

1. Declararse inhibida para fallar de fondo en el presente caso por inepta demanda al no haber determinado, las demandantes, claramente su petición respecto de las normas demandadas.



## Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá.

---

2. En caso de estudiar de fondo la demanda, sírvase declarar la exequibilidad de las expresiones demandadas del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011.

En los anteriores términos dejamos rendida nuestra intervención de acuerdo con lo establecido por la Constitución y la ley

De los señores Magistrados, atentamente,

**JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN**

C.C. 79356668 de Bogotá.

**Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional  
Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.**

Calle 8 5-80, Segundo Piso. Cel. 3153465150. Correo: jkbv@hotmail.com

**MANUEL ALEJANDRO CORREAL TOVAR**

C.C. 80076537 de Bogotá.

**Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional  
Docente del Área de Derecho Público  
Universidad Libre de Colombia, Bogotá.**

Calle 8 5-80, Cel. 3002049197. Correo: mgd7898@gmail.com