



Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá

Honorables

MAGISTRADOS CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Magistrado ponente: **LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ.**

E.S.D.

Referencia: **Expediente D-11472**, demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 75 (parcial) de la Ley 1448 de 2011.

Actor: **GERARDO VEGA MEDINA**

Asunto: **intervención ciudadana** según Decreto 2067 de 1991 artículo 7.

JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN, actuando como ciudadano y Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá; **YULY KATHERINE ALVARADO CAMACHO**, actuando como ciudadana y estudiante e integrante del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional 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 del 20 de octubre de 2016, de conformidad con lo establecido en el artículo 242 numeral 1 de la C.P y el artículo 7 Decreto 2067 de 1991, presentamos la siguiente intervención ciudadana con respecto a la demanda de la referencia y en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución de Colombia de 1991.

I. DE LA NORMA DEMANDADA:

Diario Oficial No. 48.096

LEY 1448 DE 2011

(10 de junio)

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

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA: (subrayas fuera del texto)

TÍTULO IV.

REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS.

CAPÍTULO III.

RESTITUCIÓN DE TIERRAS. DISPOSICIONES GENERALES.

ARTÍCULO 75. TITULARES DEL DERECHO A LA RESTITUCIÓN. Las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan sido despojadas de estas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos que configuren las violaciones de que trata el artículo 3o de la presente Ley, entre el 1o de enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley, pueden solicitar la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente, en los términos establecidos en este capítulo.

II. CONSIDERACIONES

a. Argumentos del demandante

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano GERARDO VEGA MOLINA actuando en nombre propio y en calidad de representante legal de LA FUNDACIÓN FORJANDO FUTUROS, busca se declare inexecutable la parte o extracto de la norma que indica “*cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación*” contenida en el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011.

El accionante aduce tres cargos para fundamentar su pretensión:

1. Vulneración del derecho a la igualdad por discriminar a algunas víctimas explotadoras de predios baldíos.

La Ley 1448 de 2011 estableció el marco normativo para que las víctimas del conflicto armado obtengan una reparación integral que incluye la restitución de tierras para aquellas personas que tuvieron que abandonar sus predios o fueron despojados.

Dicha Ley en el artículo 75 determina quienes son las personas que tienen derecho a los beneficios de la restitución de tierras, limitando la población a las víctimas que al momento de los hechos de violencia tuviesen la condición de propietarios, poseedores explotadores de los baldíos, estos últimos además deben haber ejercido ocupación sobre bienes “cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación”.

Lo anterior, según el demandante, implica que las personas que fueron despojadas o que tuvieron que abandonar sus predios en el marco del conflicto armado y que no cumplan con los requisitos para ser adjudicatarios o beneficiarios de la ley, son tratados con desigualdad y discriminación de manera injustificada, pues no podrían acceder a ninguna medida de reparación vinculada al predio, ello sin importar que

ejercieron explotación del baldío por un término de tiempo, que sufrieron un daño y que los hechos se enmarcan en el conflicto interno que originaron el mismo, ocurrieron después del 1 de enero de 1991.

De manera que no importa que cumplan con los demás requisitos de la Ley 1448 de 2011, pero ante el incumplimiento de un requisito formal que impide la adjudicación de los predios, no tendrán derecho a ser reparados integralmente.

Para sustentar este cargo, el accionante recurre a la aplicación de test estricto de igualdad¹ donde concluye que el contenido de la norma demandada afecta directamente a las víctimas del conflicto que tiene especial protección puesto que atenta de manera injustificada contra otros preceptos de rango constitucional como el acceso a administración de justicia, el debido proceso, la restitución de tierras y la reparación integral.

2. Violación del derecho a la justicia por parte del legislador.

El aspecto del acceso a la justicia y el derecho a la administración de justicia, de acuerdo a la Corte Constitucional implica que todas las personas residentes en Colombia puedan acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia para exigir el restablecimiento de sus derechos, sin que el Estado cree obstáculos para ninguna persona.

El extracto normativo demandado vulnera el derecho a la justicia por el incumplimiento de los criterios que establece la corte constitucional², en tanto que solo se benefician de las políticas de restitución de tierras, las víctimas propietarias, poseedoras y explotadoras de baldíos “cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación” dejando por fuera a las víctimas explotadoras de baldíos que pudieran recibir al menos una compensación por el predio que abandonaron o les fue despojado.

De este modo, los criterios constitucionales que se incumplen son el de la obligación del Estado de luchar contra la impunidad, la de garantizar recursos judiciales efectivos, tutela judicial efectiva, el de respetar el debido proceso, el de garantizar el acceso a la justicia con fines de obtener verdad, justicia y reparación.

En el caso concreto del extracto normativo demandado, no solo se discrimina a lagunas víctimas, sino que, de entrada, cierra la posibilidad de que estas puedan acudir a la rama judicial para reclamar una tutela judicial efectiva creando una regla de prohibición tácita que no se

¹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-239 de 2015

² Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-715 de 2012

encuentra acorde a la Constitución Política, dicha materialización de expresa, según el demandante en el Decreto 440 del 11 de marzo de 2016 del Ministerio de Agricultura.

3. Vulneración del derecho fundamental a la reparación integral y a la restitución de tierras.

La Corte Constitucional en sentencia C-715 determino los parámetros y estándares constitucionales para que se materialice el derecho a la reparación, en armonía con el derecho y la jurisprudencia internacional. Donde la restitución de tierras se concibe constitucionalmente como expresión de la reparación integral, con el fin de resarcir a las víctimas en todos los derechos vulnerados, por lo tanto, al negarse la posibilidad de que una población que ha sufrido daños por el conflicto, y al haberse ocasionado el abandono o despojo de los predios baldíos que no habían sido adjudicados por ausencia de requisitos formales, se constituye en una vulneración a los derechos fundamentales referidos.

Según el demandante, las personas fueron expulsadas de forma violenta de los bienes baldíos , y en caso de no incurrir los hechos violentos eventualmente continuarían con la explotación , donde en cualquier caso el Estado no podría simplemente desalojarlos de su territorio sin reconocerles el tiempo, las mejoras realizadas , el tejido social construido y las inversiones económicas realizadas un baldío sobre la cual no se cumplían los requisitos para adjudicarse, razón por la cual se discrimina a las víctimas del conflicto impidiéndoseles ser titulares de los beneficios de la restitución de tierras baldías o de una eventual compensación de que trata el artículo 97 de la Ley 1448 de 2011, ante la imposibilidad de restituir y adjudicar los bienes inmuebles, por el inobservancia de requisitos formales, o por la existencia de restricciones ambientales.

b. Argumentos del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre

La Constitución política está edificada en la garantía y protección de los derechos fundamentales y cuenta con garantías sustanciales como procesales para lograr ese cometido.

En este orden de ideas (i) en primer lugar se abordará el alcance del principio de reparación integral a las víctimas del conflicto armado (ii) Derecho a la restitución como componente preferente y principal de la reparación integral a víctimas (iii) seguido se analizarán las características de los bienes baldíos y la competencia para su adjudicación (vii) conclusión y finalmente la solicitud del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre.

-Reparación integral a las víctimas del conflicto armado.

La Reparación Integral es un deber del Estado y es un derecho de las víctimas afectadas por las infracciones al Derecho Internacional Humanitario y/o las violaciones graves y manifiestas a los Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno, que han sufrido daños severos en sus vidas, su integridad, su patrimonio, sus proyectos de vida personales, familiares y laborales. Esta propende por reconocer el daño causado, contribuir a la transformación del proyecto de vida, dependiendo del sufrimiento particular, de la visión del entorno y garantizando el goce efectivo de derechos.

Existen diversos instrumentos internacionales con carácter vinculante vía artículo 93 de la Constitución Política, que reconocen los derechos de las víctimas a la reparación, a la verdad y a la justicia, entre ellos se encuentran la Declaración Universal de Derechos Humanos –art.8-, la Declaración Americana de Derechos del Hombre –art. 23-, la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder – arts.8 y 11-, el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra –art. 17-, el Conjunto de Principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad o “principios Joinet” –arts. 2,3,4 y 37-, la Convención Americana de Derechos Humanos y especial relevancia reviste la Resolución 60/147 de Naciones Unidas, que consagró los principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, y el numeral 1° del artículo 63 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que han reconocido que las víctimas de delitos en general, de graves violaciones de los derechos humanos y del desplazamiento forzado en especial, tienen el derecho fundamental a obtener una reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido.

Lo anterior, dado que el daño sufrido desencadenó una vulneración masiva y sistemática de sus derechos fundamentales, lo cual dio lugar a una situación de vulnerabilidad, debilidad manifiesta, a unas condiciones de desigualdad, a una situación de vulneración de sus derechos fundamentales y a la ausencia de condiciones mínimas de existencia, de donde se deriva la procedencia de la reparación del daño sufrido³.

De esta manera, los parámetros fijados por el derecho internacional y el derecho internacional de los derechos humanos, señalan que la reparación debe ser justa, suficiente, efectiva, rápida y proporcional a la gravedad de las violaciones y a la entidad del daño sufrido.

³ Ibid.

Ahora bien, son víctimas del conflicto armado en Colombia, según lo señala la Ley 1448 de 2011, todas las personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos que ocasionaron graves violaciones a las normas internacionales de Derechos Humanos y/o infracciones al Derecho Internacional Humanitario en el marco del conflicto armado interno, ocurridos a partir del 1 de enero de 1985, salvo en el caso de restitución de tierras, que solo será por situaciones presentadas a partir del 1 de enero de 1991.

Y es el artículo 149 del Decreto 4800 de 2011 donde se definió que tienen derecho a la reparación las víctimas que se hayan visto afectadas por los siguientes hechos: homicidio, desaparición forzada, secuestro, lesiones personales, tortura, delitos contra la libertad e integridad sexual, reclutamiento forzado de menores de 18 años y desplazamiento forzado; igualmente tienen derecho a la restitución de tierras quienes hayan sufrido despojo o abandono forzado de tierras.

-Derecho a la restitución como componente preferente y principal de la reparación integral a víctimas

En reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional ha establecido que el daño acaecido por la violación flagrante de los derechos humanos, genera a favor de la víctima el derecho fundamental a la reparación⁴ de los perjuicios directamente ocasionados con la trasgresión, a través de la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y la garantía de no repetición consagradas en el Derecho Internacional.

Donde la exigencia y la satisfacción de este derecho fundamental se dan independientemente de la identificación, aprehensión, enjuiciamiento o condena del victimario, debido a que aquel deriva precisamente de la condición de víctima, cuyos derechos corresponde al Estado salvaguardar, sin perjuicio de que pueda repetir contra el autor.

Así, en relación con el derecho a la restitución se ha reconocido su conexión intrínseca con los derechos a la verdad, a la justicia, como componente especial del derecho a la reparación integral, y a las garantías de no repetición. 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

⁴ El derecho a la restitución ha sido regulado 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.

Internos (Principios Deng); y en los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas (Principios Pinheiro), que hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato.

En la Ley 1448 de 2011, el derecho a la reparación integral, se encuentra consagrado en el artículo 25 de en donde se establece que:

“Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones de que trata el artículo 3o de la presente Ley.”

En este sentido, la ley prevé los principios de adecuación y efectividad de la reparación, así como el enfoque diferencial y carácter transformador con que se debe llevar a cabo. En concordancia con lo anterior, el artículo 25 establece que *“La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante.”*

Sin embargo, es fundamental recalcar que ante situaciones en las que al analizar el caso concreto no proceda la restitución por el no cumplimiento de requisitos habilitantes, procederá la compensación en primer momento en especie seguida de la monetaria, situación aplicable a la problemática de los predios baldíos.

- Características de los bienes baldíos y la competencia para su adjudicación

La Carta Política de 1991 reiteró la tradicional concepción según la cual pertenecen a la Nación los bienes públicos que forman parte del territorio, dentro de los cuales se encuentran las tierras baldías. En efecto, el artículo 102 superior dispuso que:

“El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación”.

Es así que los baldíos son bienes públicos de la Nación catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, en razón de que la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley, según lo dispuesto en el artículo 63 de la Constitución, donde estos se caracterizan por ser inajenables, esto es, que están fuera del comercio dada su condición de bienes fiscales adjudicables, ser imprescriptibles y tan sólo cuando haya adjudicación por parte de la Agencia

Nacional de tierras⁵, obtendrá el adjudicatario su título de propiedad y con él el derecho a disponer del bien.

En relación con la argumentación dada por el accionante en la demanda objeto de análisis, es importante reiterar que como lo sostuvo la Corte Constitucional en ocasiones anteriores⁶, que para tener derecho a la adjudicación de un bien baldío de acuerdo con lo prescrito en la Ley 160 de 1994, se requiere⁷:

- a. Ocupación previa de tierras con aptitud agropecuaria o forestal, que se estén utilizando productivamente, no inferior a cinco (5) años. La ocupación anterior de persona distinta del petitionerario, no es transferible a terceros, (Art.8 Ley 160)
- b. Patrimonio neto no superior a mil (1000) salarios mínimos mensuales legales vigentes. Cuando se trate de empresas comunitarias y de Cooperativas campesinas, para efectos de la prohibición anterior deberá tenerse en cuenta, además, la suma de los patrimonios netos de los socios cuando estos superen el patrimonio neto de la sociedad (Art. 69 Ley 160 de 1994 y Art. 8 Decreto 2664 de 1994)
- c. Demostrar que tiene bajo producción económica las (2/3) dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación solicita y que la utilización adelantada corresponde a la aptitud del suelo establecida en la inspección ocular (Art. 69 Ley 160 de 1994 y Art.8 Decreto 2664 de 1994)

Al tenor de lo dispuesto en la Ley 160 de 1994 los terrenos baldíos podrán ser adjudicados a personas naturales, empresas comunitarias y cooperativas campesinas (art. 66); a las entidades de derecho público, para la construcción de obras de infraestructura destinadas a la instalación o dotación de servicios públicos, o cuyas actividades hayan sido declaradas por la ley como de utilidad pública o de interés social, con la condición de que si no se cumple esta finalidad, los predios revertirán al dominio de la Nación; y a las fundaciones o asociaciones sin ánimo de lucro que presten un servicio público, o tengan funciones de beneficio social por autorización de la ley (art. 69).

Sumado a lo anterior, el inciso segundo del artículo 65 de la Ley 160 del 94 normatividad vigente, dispone que:

⁵ Creada mediante el Decreto 2363 de 2015, en el artículo 4 numeral 11 se le asigna la función de administrar baldíos la Nación, adelantar los procesos generales y especiales de titulación y transferencias a las que haya lugar. delimitar y constituir reservas sobre celebrar contratos para autorizar su aprovechamiento y regular su ocupación sin perjuicio de lo establecido en los parágrafos 5 y 6 del artículo 85 la 160 de 1994

⁶ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-097 de 1996.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C- 595 de 1995.

⁷ ver arts. 65 y ss. ley 160 de 1994.

"los ocupantes de tierras baldías, por ese sólo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa".

Por tanto, mientras no se cumplan todos los requisitos exigidos por la ley para tener derecho a la adjudicación de un terreno baldío⁸, el ocupante simplemente cuenta con una expectativa, esto es, la esperanza de que al cumplir con esas exigencias se le podrá conceder tal beneficio.

- Conclusión

La reparación integral a las víctimas del conflicto armado en Colombia, comprende un conjunto amplio de medidas reconocidas como indispensables para lograr un goce efectivo de derechos, que se implementan teniendo en cuenta las necesidades reales de las víctimas.

La Ley 1448 de 2011 prevé que la reparación integral incluye compensar económicamente a la víctima a través de una indemnización administrativa; sin embargo, la reparación pretende abarcar la integralidad del daño producido en el ámbito material, emocional, social y cultural de las víctimas a través de las siguientes medidas: medidas de satisfacción, rehabilitación, restitución, garantías de no repetición e indemnización administrativa.

Asimismo, la mencionada ley establece una serie de requisitos para acceder a los beneficios establecidos en la misma. En el caso de los bienes baldíos, se encuentra que la Ley 160 de 1994 que regula los requisitos para su adjudicación y trámite, se encuentra vigente, por tanto, es necesario que quien busque acceder a los beneficios de la ley cumpla con lo establecido, so pena de incurrir en acumulación irregular de bienes baldíos.

Sumado a lo anterior, y obedeciendo a la jurisprudencia reiterativa de la Corte Constitucional, la única forma en que los baldíos salen de la esfera patrimonial del Estado es por un acto de adjudicación de la entidad encargada exclusivamente para esto, es decir, actualmente la Agencia Nacional de Tierras, por tanto, los jueces de restitución de tierras no tienen competencia para declarar la propiedad sobre bienes baldíos, ni siquiera en los procesos de restitución.

Finalmente se encuentra que no se constituye violación al derecho a la igualdad, acceso a la justicia y reparación integral de aquellas personas que tuvieron que abandonar sus predios en el marco del conflicto armado y que no cumplan con los requisitos para ser adjudicatarios o beneficiarios de la ley,

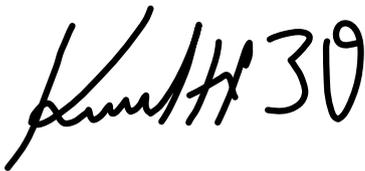
⁸ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-488 de 2014
Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T- 461 de 2016

puesto que la existencia de una serie de requisitos habilitantes es constitucional y existen otras figuras de reparación que les son aplicables. Donde por el contrario la expansión sin control de la frontera agrícola condena a la pobreza a los campesinos que se les adjudica predios que no tienen fácil acceso para sacar sus productos.

III. PETICIÓN

El Observatorio de Intervención Ciudadana de la Universidad Libre, respetuosamente le solicita a la Corte Constitucional declarar la **EXEQUIBILIDAD** del aparte demandado del artículo 75 de la Ley 1448 de 2011.

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

YULY KATHERINE ALVARADO CAMACHO

C.C. 1030627956 de Bogotá.

Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Estudiante facultad de Derecho

Universidad Libre de Colombia, Bogotá.

Calle 8 5-80, Cel. 319 287 0271. Correo: katealvarado11@hotmail.com