

MEDIDAS DE ATENCION, ASISTENCIA Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Inhibición para decidir de fondo respecto de expresión “cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación” contenida en norma sobre titulares del derecho de restitución

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Elementos estructurales del juicio de validez

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Criterios para valorar la aptitud de la demanda y determinar su procedencia y alcance del juicio de constitucionalidad

Esta Corporación ha fijado dos pautas para valorar la aptitud de la demanda y para determinar la procedencia y alcance del juicio de constitucionalidad. En primer lugar, teniendo en cuenta que la acción pública de inconstitucionalidad fue concebida en la Carta Política como el mecanismo jurisdiccional por excelencia para garantizar la superioridad y la integridad de la Constitución dentro del sistema jurídico, esta Corporación ha concluido que únicamente son susceptibles de ser valorados en esta instancia aquellas problemáticas que apunten a poner en evidencia la incompatibilidad y la oposición entre las normas infra-constitucionales y el ordenamiento superior. Esta exigencia tiene al menos tres implicaciones: (i) por un lado, las acusaciones ajenas a esta problemática, como aquellas que apuntan a controvertir el uso que los operadores jurídicos le han dado al precepto en escenarios específicos, o a cuestionar la disposición legal a partir de argumentos de conveniencia, no están llamados a ser valorados en este escenario, por ser ajenos a su naturaleza; (ii) asimismo, los cargos planteados en el proceso deben dar cuenta de los elementos estructurales del juicio de constitucionalidad: los preceptos constitucionales que sirven como referente del escrutinio judicial, el contenido normativo cuestionado, y las razones plausibles de la oposición entre el precepto legal demandado y el ordenamiento superior; esto, en la medida en que sin la indicación de los elementos básicos del juicio de validez, el juez constitucional carecería de los insumos fundamentales para valorar la constitucionalidad del precepto demandado; (iii) sin perjuicio de que la individualización de estos componentes fundamentales del juicio de constitucionalidad es una condición sine qua non del pronunciamiento judicial, la valoración de los cargos planteados en el proceso debe tener un nivel razonable de flexibilidad y apertura, sin que se supedite el pronunciamiento

judicial al cumplimiento de tecnicismos o formalismos ajenos a la indicación de los componentes fundamentales del juicio de validez; de esta manera, incluso si estos elementos se encuentran dispersos o desarticulados a lo largo de la demanda, o incluso si los cargos no revisten mayor grado de sofisticación o elaboración, es viable el pronunciamiento judicial si la conformación de los componentes medulares de la litis pueden obtenerse a partir de una revisión integral de los planteamientos de la demanda, de las intervenciones y del concepto del Ministerio Público. En segundo lugar, en la medida en que según la Carta Política la decisión del juez constitucional debe obtenerse a partir de dinámicas deliberativas abiertas, públicas y participativas, en las que la ciudadanía, la sociedad civil organizada, la academia, las instancias estatales encargadas de la implementación de la medida atacada y los sujetos potencialmente afectados con la normatividad tengan la posibilidad de exponer su punto de vista, de controvertir las aproximaciones distintas, y de suministrar al juez constitucional los elementos de juicio para que ésta efectúe una valoración imparcial, ponderada, reflexiva y rigurosa del precepto legal cuestionado, la Corte ha concluido que, en principio, solo son susceptibles de ser valoradas las acusaciones que han sido objeto de este debate democrático.

Referencia: Expediente D-11472

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 75 (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”

Actor: Gerardo Vega Medina

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá D. C., veintiséis (26) de abril de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Plena, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, profiere la siguiente sentencia, con fundamento en las siguientes

## 1. Demanda de inconstitucionalidad

### 1. Texto demandado

El día 25 de mayo de 2016, el ciudadano Gerardo Vega Medina, quien afirma actuar en nombre propio y en representación de la Fundación Forjando Futuros, presentó demanda de inconstitucionalidad contra el aparte del artículo 75 de la Ley 1448 de 2011 que establece que las personas explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretende adquirir por adjudicación, que fueron despojadas de los mismos o que fueron obligadas a abandonarlos como consecuencia directa o indirecta de los hechos constitutivos de las violaciones previstas en el artículo 1 de la misma ley 1448 de 2011 entre el 1 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.

A continuación se transcribe y subraya el aparte normativo impugnado:

“LEY 1448 DE 2011

(junio 10)

Diario Oficial No. 48.096 de 10 de junio de 2011

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

(...)

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.”

## 1. Cargos

El accionante estima que el precepto demandado vulnera los siguientes preceptos: (i) el Preámbulo y los artículos 1, 2, 4, 13, 29, 47, 87, 89, 93, 94 y 229 de la Carta Política; (ii) los artículos 1, 2, 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; (iii) los artículos 2 y 18 de la Declaración Americana de Derechos del Hombre; (iv) los artículos 1, 8, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; (v) los principios 33, 34 y 36 del Conjunto de Principios para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad o Principios Joinet; (vi) la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y Abusos de Poder; (vii) los principios 1, 2, 3, 4, 21, 28, 29 y 30 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos o Principios Deng; (viii) los principios 1, 2, 3, 7, 10, 11, 13, 18, 19 y 21 de los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas o Principios Pinheiro.

A juicio del actor, la vulneración del ordenamiento superior se produce porque la norma impugnada condiciona el derecho a la restitución de tierras baldías, y en general el derecho a las reparaciones vinculadas a dichos inmuebles, a que los ocupantes que fueron obligados a abandonarlos o que fueron despojados de los mismos como consecuencia del conflicto armado interno, cumplan los requisitos para ser adjudicatarios del inmueble: “el artículo 75 de la Ley 1148 de 2011 determina quiénes 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 y explotadores de baldíos, estos últimos además, deben haber ejercido ocupación sobre bienes `cuya

propiedad se pretenda adquirir por adjudicación'. Es decir, que las personas que fueron despojadas o que tuvieron que abandonar sus predios en el marco del conflicto armado y que no cumplan los requisitos para ser adjudicatarios o beneficiarios de la ley, son tratados con desigualdad y discriminación de manera injustificada, pues no podrán acceder a ninguna medida de reparación vinculada al predio (ni siquiera la compensación); 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 armado interno que originaron el mismo, ocurrieron después de enero de 1991". De este modo, cuando un ocupante de estos bienes baldíos es obligado a abandonarlo o es despojado del mismo, pero no cumple los requisitos para ser adjudicatario del predio, tampoco podría hacer efectivo su derecho a la restitución, ni el derecho a la reparación integral.

Este condicionamiento ya habría sido desarrollado, materializado y aplicado por las instancias gubernamentales y judiciales. Es así como en el Decreto 440 de 2016 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se establecen restricciones para el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, excluyendo del mismo: (i) aquellos predios que se encuentran en zonas de reserva forestal a la luz de la Ley 2 de 1959 en donde previamente se hubieren adelantado procesos de sustracción con fines de restitución de tierras ante la autoridad ambiental competente, y esta se hubiere negado; (ii) las tierras ubicadas en el Sistema de Parques Nacionales Naturales; (iii) los terrenos ubicados en áreas de Parques Nacionales Regionales, cuando esta calificación se establece en función de su inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad. Y al no poder realizarse el registro, las víctimas del conflicto pierden el derecho no sólo a que les sea devuelto el bien que venían ocupando y del que fueron despojados o que se vieron obligados a abandonar, sino también el derecho a recibir uno equivalente, o al menos el valor del citado inmueble. Asimismo, algunos jueces de restitución de tierras han negado las correspondientes solicitudes, sobre la base de que los predios se encuentran ubicados en Parques Nacionales, Reservas Forestales, o en Áreas de Manejo Especial o similares<sup>1</sup>.

La referida restricción provocaría la vulneración de una amplia gama de preceptos constitucionales.

Primero, se desconocería el principio de igualdad y la prohibición de discriminación, en la medida en que la limitación legal afecta a las víctimas del conflicto armado que deberían

contar con una especial protección por parte del Estado, por la sola circunstancia de que explotaron un baldío respecto del cual no se cumplían los requisitos para ser adjudicatarios del mismo. Esta situación de discriminación se pone de manifiesto en el hecho de que frente a hechos materialmente equivalentes referidos a ocupaciones de baldíos inadjudicables o en hipótesis en las que las víctimas del conflicto no cumplen los requisitos para este efecto, jueces de restitución de tierras han adoptado decisiones disímiles, pues mientras en algunos casos se ha negado la restitución del inmueble reclamado o de otro equivalente, e incluso el pago de la compensación sobre la base de que la ocupación recae sobre inmuebles ubicados en zonas protegidas ambientalmente o por razones semejantes, en otros esta circunstancia no ha sido óbice para la orden judicial de restitución<sup>2</sup>. Este contraste en el entendimiento de la norma por parte de los operadores de justicia “ilustra el nivel de discriminación en el que se encuentran las víctimas del conflicto que no cumplen los requisitos formales para que se les adjudique los predios baldíos”.

Segundo, la restricción legal desconoce el derecho de acceso a la justicia, en la medida en que impide a las víctimas del conflicto armado que han sido despojadas de la ocupación de tierras baldías, acudir a la justicia para solicitar su restitución, o al menos una compensación por el despojo del que fueron víctimas, en aquellos casos en que no se cumplen los requisitos para la adjudicación del correspondiente predio: “en el caso concreto (...) sobran los argumentos para indicar que esta norma constitucional es abiertamente vulnerada por el legislador al establecer que sólo tienen derecho a la restitución las víctimas explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, pues no solo discrimina a algunas 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 encuentra acorde con la Constitución Política de Colombia”.

Finalmente, la norma vulnera los derechos a la reparación integral y a la restitución de las tierras, que hoy en día tienen un carácter iusfundamental por su relación de conexidad con los derechos a la paz, a la verdad y a la justicia, así como con la obligación del Estado de mantener el monopolio de las armas. Esta transgresión se produce porque el ordenamiento legal impide obtener la reparación integral a personas que objetivamente han sufrido un perjuicio por haber sido despojadas de sus tierras en el marco del conflicto armado interno, sobre la débil base de no cumplir condiciones de tipo formal para adquirir por adjudicación la propiedad sobre las tierras baldías que venían explotando.

## 1. Solicitud

De acuerdo con las consideraciones anteriores, el demandante solicita que se declare la inexequibilidad simple de las expresiones demandadas.

### 1. Trámite procesal

Mediante auto del día 24 de junio de 2016, el magistrado sustanciador admitió la demanda, y en consecuencia, ordenó: (i) Correr traslado de la misma a la Procuraduría General de la Nación por el lapso de 30 días, para que rindiera concepto en los términos de los artículos 242.5 y 278.5 de la Carta Política; (ii) fijar en lista la disposición acusada, con el objeto de que fuese impugnada o defendida por cualquier ciudadano; (iii) comunicar de la iniciación del proceso a la Presidencia de la República, al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Agencia Nacional de Tierras, a la Unidad Administrativa Especial del Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales y a las Direcciones Territoriales de la Amazonía, Andes Occidentales, Caribe, Orinoquía y Pacífico, y a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas; (iv) invitar a participar dentro del proceso a las facultades de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana, Externado de Colombia, de los Andes, Sabana, Nacional de Colombia, Libre, Agraria y de Antioquia, así como a la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, al Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, y al Observatorio al Proceso de Restitución de Tierras (OPRT) de la Corporación Excelencia en la Justicia, para que se pronunciaran sobre las pretensiones de la demanda de inconstitucionalidad; (v) solicitar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que remita a esta Corporación un mapa con la escala que tenga disponible, en el que se señalen las zonas del territorio colombiano que se encuentran sujetas a la reserva de la Ley 2 de 1959; (vi) solicitar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas que informen sobre el número de solicitudes de restitución de tierras prevista en la Ley 1448 de 1998 que han sido rechazadas por versar sobre predios sujetos a la reserva prevista en la Ley 2 de 1959.

Mediante comunicación del día 14 de julio de 2016, la Unidad de Restitución de Tierras dio

contestación a la solicitud del auto admisorio de la demanda de inconstitucionalidad, afirmando que “a julio de 2016, y a partir de la información brindada por las Direcciones Territoriales de la Entidad, de 94.537 solicitudes de inscripción al RTDAF existentes al día 1 del mismo mes, 89 casos de los traslapados con la Ley 2 de 1959, ha sido no inscritos en dicho instrumento, se reitera, por el acaecimiento de una o más de las causales previstas en la normativa antes señalada, lo cual se enmarca en lo expresado a lo largo del presente escrito”.

Asimismo, mediante escrito radicado el día 22 de julio de 2016, el Ministerio de Medio Ambiente allega en medio magnético un mapa con las zonas que constituyen reserva forestal bajo la Ley 2 de 1959, e informa que a través del portal del Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC), se pueden efectuar consultas en línea “cruzando un proyecto o un área de interés, con las diferentes capas de información ambiental del país disponibles, obteniendo un reporte oficial, válido para iniciar un proceso de licenciamiento ambiental, ubicación de predios en procesos relacionados con Restitución de Tierras, adjudicación de baldíos por parte de la Agencia Nacional de Tierras, procesos especiales para otorgar títulos de propiedad en el marco de la Ley 1561 de 2012, entre otras.”

## 1. Intervenciones

1. Intervenciones relativas a la aptitud de la demanda (Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD)<sup>3</sup>, Presidencia de la República<sup>4</sup>, Departamento Nacional de Planeación<sup>5</sup>, Ministerio de Justicia<sup>6</sup>, Universidad Externado de Colombia<sup>7</sup> y Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado<sup>8</sup>)

1. Los intervinientes citados consideran que no es viable el escrutinio judicial propuesto en la demanda de inconstitucionalidad, por cuanto adolece de deficiencias argumentativas insalvables que impiden la estructuración del litigio, y que además, la problemática planteada por el actor debe ser resuelta por otras instancias judiciales, a partir de vías



procesales distintas a la acción de inconstitucionalidad. Los demás intervinientes no se refieren específicamente a la aptitud de la demanda ni a la viabilidad del examen propuesto por el actor.

1. A juicio de la Unidad de Restitución de Tierras, de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y del Ministerio de Justicia, la controversia planteada por el accionante debe ser resuelta por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y no por este tribunal por vía del control abstracto de la legislación. La razón de ello es que, en últimas, el déficit legislativo se hizo radicar, no en el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, sino en el Decreto 440 de 2016, que es la normativa que fija clara y expresamente el catálogo de terrenos baldíos que no pueden ser inscritos en el Registro de Tierras, y que por tanto, no pueden ser objeto de restitución, mientras que la disposición legal atacada únicamente fija unas pautas y criterios generales relativos a las medidas de reparación para las personas que se encuentran en la hipótesis planteada por el actor.

En este orden de ideas, correspondía al accionante demandar, a través de la acción de nulidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el artículo 2.15.1.3.5. del Decreto 440 de 2016, y no el precepto legal efectivamente acusado, pues este carece del contenido y del déficit que se le atribuyó en el escrito de acusación.

1. Por otro lado, los intervinientes sostienen que la demanda de inconstitucionalidad no proporcionó los insumos necesarios para la estructuración del juicio de validez. Se trataría más bien de afirmaciones infundadas y carentes de soporte argumentativo, en las que justamente se da por supuesto aquello que debía ser demostrado.

Este es el caso de la acusación por la presunta infracción del principio de igualdad. El accionante afirma que la norma acusada discriminó a las personas que han sido despojadas del uso, explotación, tenencia o posesión de un bien baldío que según la legislación no es susceptible de adjudicación, frente a aquellas que también sufrieron un despojo o un abandono forzado pero respecto de un terreno baldío que sí podía ser adjudicado. Sin embargo, como el legislador se encuentra habilitado para establecer restricciones al régimen

de adjudicación de baldíos en función de consideraciones de tipo ambiental o social, tal como se estableció recientemente en la sentencia C-517 de 2016<sup>9</sup>, existe una diferencia jurídicamente relevante entre las personas que son despojadas de terrenos baldíos no susceptibles de ser adjudicados, y aquellos cuya ocupación recae sobre un terreno baldío adjudicable. Y dado que la diferenciación normativa se ampara en un criterio que encuentra asidero en el propio ordenamiento jurídico, correspondía al accionante indicar las razones por las que este criterio es constitucionalmente inadmisibles o irrelevante, y tal explicación no fue proporcionado en el escrito de acusación: “En vista de que es legítimo que el legislador establezca diferencias jurídicas respecto de los ocupantes de baldíos, en razón de la posibilidad o no de adjudicación del predio, el demandante debió haber explicado en su memorial por qué la diferencia de trato de la ley era injustificada, irrazonable o desproporcionada, pues en últimas, la formulación del cargo de la demanda implica una acusación por violación al principio de igualdad”<sup>10</sup>.

Un déficit semejante tendrían los cargos por la presunta afectación de los derechos de acceso al sistema de administración de justicia y a la reparación integral. El accionante sostiene que la norma limita tales prerrogativas “bajo prohibiciones y restricciones injustificadas (...) que impiden que algunas víctimas puedan materializar la reparación por los daños causados con ocasión del conflicto armado”. Como puede advertirse, el actor no identifica las vías procesales que quedan vedadas ni las instancias jurisdiccionales que pierden la competencia para canalizar sus solicitudes de reparación en virtud de la norma demandada, ni tampoco explica por qué las restricciones procesales que introduce dicha prescripción, son injustificadas. Asimismo, en relación con el cargo por la supuesta transgresión del derecho a la reparación integral, el demandante únicamente afirma que las víctimas de despojo de terrenos baldíos “no pueden obtener la restitución de tierras o una eventual compensación por el bien (...) por el solo incumplimiento de los requisitos formales o por la existencia de restricciones ambientales”, sin explicar la forma en que la limitación normativa envuelve o tiene como efecto jurídico la pérdida del derecho a cualquier forma de reparación, ni las razones por las que la restitución de bienes baldíos no adjudicables, constituye la única modalidad admisible de reparación<sup>11</sup>.

1. Así las cosas, según los intervinientes citados, los argumentos planteados por el

demandante no suministran los elementos básicos del juicio de validez, y por tanto, no podrían ser evaluados en el escenario del control abstracto de constitucionalidad.

## 1. Intervenciones relativas al alcance de la medida legislativa (Dirección de Parques Nacionales Naturales de Colombia)

3.2.2. En primer lugar, se indican algunos criterios para identificar los predios baldíos no susceptibles de adjudicación, particularmente por razones de tipo ambiental, para lo cual se fijan dos pautas: (i) primero, se aclara que en virtud de la regla contenida en el artículo 65 de la Ley 160 de 1994, según la cual “no podrá hacerse adjudicación de baldíos sino por ocupación previa, en tierras con aptitud agropecuaria que se estén explotando conforma a las normas sobre proyección y utilización racional de los recursos naturales renovables”, no son adjudicables aquellos territorios en los que se encuentren prohibidas las actividades agropecuarias; por ejemplo, los predios comprendidos dentro de los Distritos de Manejo Integrado y de los Distritos de Conservación de Suelos en los que no se encuentre permitida expresamente la actividad agropecuaria, no pueden ser objeto de adjudicación, y tampoco de restitución; (ii) las zonas calificadas por la Constitución o por la legislación como inalienables, inembargables e imprescriptibles, tal como ocurre con las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales (Parques Nacionales, Reservas Nacionales, Áreas Nacionales Únicas, Santuarios de Flora, Santuarios de Fauna y Vías Parque), las Reservas Forestales Protectoras del nivel nacional y del nivel regional y los Parques Nacionales Regionales.

De este modo, a la luz del texto demandado, las autoridades no pueden restituir a las víctimas del desplazamiento forzado por el conflicto armado interno, entre otros, aquellos predios baldíos que ocuparon y de los que fueron despojados o que debieron abandonar en contra de su voluntad, cuando se encontraban en zonas calificadas por la Constitución y la ley como inalienables, inembargables e imprescriptibles, ni en zonas en las que se encuentra prohibida la actividad agropecuaria.

3.2.3. Asimismo, la entidad explica la controversia que ha existido en torno a la definición de los sujetos que deben ser consideradas como “ocupantes” de tierras baldías para efectos de establecer los sujetos que están legitimados para actuar en los procesos de restitución de tierras. En este sentido, se advierte que en virtud del artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, los

propietarios y los poseedores de predios, así como los explotadores de terrenos baldíos que pretenden su adquisición mediante un acto de adjudicación, pueden solicitar su restitución jurídica y material cuando fueron despojados de las mismos o cuando tuvieron que abandonarlas forzadamente, en el marco del conflicto armado interno. No obstante, el artículo 2.15.1.1.2. del Decreto 1071 de 2015 determinó que estos explotadores u ocupantes son “la persona y su familia, que haya desarrollado su actividad económica o productiva o hubiera tenido su lugar de asentamiento dentro de un terreno baldío susceptible de adjudicación, de conformidad con la ley”. A juicio de la entidad, con esta definición restrictiva se excluyen de las medidas de restitución a las víctimas del conflicto armado que explotaron económicamente terrenos baldíos no susceptibles de adjudicación, y que fueron despojados de los mismos en el marco del conflicto armado interno, como por ejemplo, aquellas que ocuparon terrenos en zonas de Reserva Forestal definidas en la Ley 2 de 1959 o del Sistema de Parques Nacionales Naturales; esta circunstancia genera “un conflicto al momento de determinar el título con el que actúan aquellas personas que, encontrándose habitando bienes baldíos ubicados en áreas inadjudicables o bienes baldíos que no tengan aptitud agropecuario en razón a restricciones y limitaciones impuestas por una autoridad pública, fueron víctimas de desplazamiento obligadas al abandono de estos predios; pues, en principio no tendrían la calidad de propietarios, ni de poseedores en razón de la naturaleza jurídica del bien, tampoco tendrían la calidad de ocupantes, de acuerdo a lo dispuesto en la norma en mención y, adicional a lo anterior, no encontramos un término que exista en la normatividad y que se ajusta y describa la relación jurídica de estas personas con la tierra, (de no aplicarse el de ocupante)”.

No obstante, como quiera que en otros instrumentos se asimila la expresión “explotador” a la de “ocupante”, sin exigir que la ocupación del predio recaiga sobre un bien baldío adjudicable, como consta en el Decreto 1071 de 2015, y como consta en la misma sentencia C-715 de 2012<sup>12</sup>, fallo en el que la Corte asimiló las expresiones “explotador” y “ocupante”, es posible concluir que también quienes explotan bienes baldíos no adjudicables pueden inscribir su solicitud de restitución en el Registro Único de Tierras Despojadas y Abandonadas, requisito de procedibilidad para la revisión del caso por vía judicial.

Y a juicio del intervinientes, esta ambigüedad en el derecho positivo ha llevado a que las distintas direcciones territoriales de la Unidad de Restitución de Tierras interpreten de modo disímil el alcance el trámite de restitución de tierras. En algunos casos se ha entendido que

dentro de la fase administrativa las autoridades deben verificar que el predio objeto del reclamo es susceptible de restitución, mientras que otras direcciones han llegado a la conclusión contraria, en el sentido de que únicamente deben verificar los requisitos mínimos para acreditar la calidad de explotador, y que la otra revisión debe ser efectuada por vía judicial: “la primera postura conlleva a que no se incluyan en el Registro o no se inicia el trámite administrativo respecto de aquellas solicitudes que no cumplen con los requisitos establecidos en la legislación agraria para acreditar la calidad de ocupantes de baldíos de los solicitantes, mientras que bajo la segunda hipótesis se considera que se debe incluir a aquellos efectivamente acrediten que eran explotadores de baldíos, salvo en los casos que se considere que la adjudicación resulta imposible”.

3.2.4. Finalmente, la Dirección de Parques Nacionales Naturales se refiere a la controversia en torno a la procedencia de las medidas de restitución de bienes equivalentes y de compensación económica, en aquellos eventos en que las personas ocupantes de bienes baldíos que no han cumplido los requisitos para su adjudicación, fueron despojados de los mismos o debieron abandonarlos en el marco del conflicto armado. En este sentido, la entidad advierte que el Decreto 440 de 2016 eliminó de plano esta posibilidad, tanto en la fase administrativa como en la fase judicial, desconociendo las particularidades de todos aquellos casos complejos en los que trabajadores agrarios y sus familias han explotado económicamente predios ubicados en zonas ambientalmente protegidas, y que debieron abandonar o que fueron despojados de las mismas en el contexto del conflicto armado; a la luz del Decreto 440 de 2016 ni siquiera sería posible el estudio formal de la solicitud de inscripción en el Registro de Tierras, ni el inicio del proceso de restitución de tierras.

De este modo, personas que se encuentran en la misma situación jurídica, tienen un tratamiento dispar: a aquellas que solicitaron la restitución antes de la entrada en vigencia del citado Decreto, se les ha venido reconociendo el derecho a la restitución de las tierras en la modalidad de restitución de bien equivalente o de compensación, mientras que aquellas que lo hicieron posteriormente han perdido, de facto, el citado derecho. Esto resulta particularmente grave cuando el bien ocupado era adjudicable cuando fue explotado económicamente, pero posteriormente fue calificado como parte integral de un Parque Nacional Natural, de un Parque Regional Natural o de una Reserva Forestal, porque incluso en esta hipótesis extrema se desconoce el derecho a la compensación y el derecho a la restitución, y “el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011 no se puede interpretar de modo que

desconozca la expectativa legítima de la víctima por adquirir un bien que luego cambió su naturaleza jurídica”. En todas estas hipótesis el juez debía evaluar la procedencia de las medidas compensatorias o incluso de la restitución con otro predio equivalente.

1. Intervenciones relativas a la constitucionalidad del precepto demandado (Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD)<sup>13</sup>, Presidencia de la República<sup>14</sup>, Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria<sup>15</sup>, Ministerio de Justicia y del Derecho<sup>16</sup>, Dirección de Parques Naturales<sup>17</sup>, Universidad Libre de Bogotá<sup>18</sup>, Departamento Nacional de Planeación<sup>19</sup>, Universidad Externado de Colombia<sup>20</sup> y Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado<sup>21</sup>)

1. Con excepción de la Dirección de Parques Nacionales Naturales y del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, los intervinientes estiman que la medida legislativa atacada no vulnera el principio de igualdad, ni los derechos de acceso a la administración de justicia ni a la reparación integral, y que por ende, debe ser objeto de una declaratoria de exequibilidad simple. Por su parte, las dos entidades señaladas consideran que la constitucionalidad de la prescripción legal se debe mantener, pero sobre la base de que se interprete que cuando una persona haya sido despojada de un predio baldío no adjudicable, tiene el derecho a la restitución de otro inmueble equivalente, o en su defecto, a la compensación económica.

1. La defensa de la primera postura se efectúa a partir de dos líneas argumentativas.

1. En primer lugar, los intervinientes enmarcan la medida legislativa dentro de las normatividad constitucional y legal que establece los principios en función de los cuales se establecieron las políticas de adjudicación de terrenos baldíos, y las directrices básicas que orientan la responsabilidad del Estado y la reparación integral de las víctimas del conflicto

armado.

1. Es así como el Departamento Nacional de Planeación argumenta que cualesquiera que sean las medidas adoptadas para reparar a las víctimas del conflicto armado interno, éstas deben enmarcarse dentro de las políticas sociales, ambientales y agrarias ya establecidas, y no crear un régimen paralelo que reconfigure o desarticule los referidos sistemas.

En este sentido, se advierte que las políticas de adjudicación de terrenos baldíos se establecieron en función de los propios principios constitucionales que ordenan, entre otras cosas, promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, focalizar este proceso en la población campesina que explota económicamente la tierra y quien se encuentra en situación de mayor vulnerabilidad, y garantizar la integridad del territorio nacional, especialmente aquellos espacios que cumplen una función ambiental. Las reparaciones a las víctimas del conflicto armado deben articularse con este delicado sistema, por lo cual no podría pretenderse que las personas que en algún momento ocuparon un predio baldío, sin haber cumplido los requisitos para que le fuera adjudicado, como los relativos a no tener otras propiedades rurales, a tener un patrimonio inferior a 1000 salarios mínimos, o a ejercer la explotación en un terreno inadjudicable por razones ambientales, posteriormente reclame su restitución.

De hecho, las restricciones a la adjudicación de bienes baldíos corresponden en todos los casos a razones vinculadas al interés general, como la protección del medio ambiente, la destinación del terreno al uso público, la satisfacción del interés social, la priorización de la población vulnerable en el acceso a la tierra, y la destinación de la propiedad a la producción. Incluso, en algunos casos, la inadjudicabilidad deriva directamente de una previsión constitucional o de normas de orden público, como la contenida en el artículo 63 de la Carta Política<sup>22</sup>, a la luz de la cual “los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”. De este modo, “la exclusión de determinadas porciones de bienes baldíos de la posibilidad de ser adjudicados a particulares no obedece a un capricho del gobierno nacional o del legislador, es lo opuesto a un asunto simplemente formal o a una mera

formalidad, puesto que conecta la regulación de la propiedad agraria a los distintos intereses generales que se desarrollan sobre ella, finalidades de alta importancia constitucional por su relación con los derechos colectivos como el medio ambiente –imposibilidad de adjudicar bienes baldíos en zonas declaradas como parques naturales u otras áreas protegidas-, de infraestructura de transporte o de servicios públicos, entre muchas otras”<sup>23</sup>.

En el caso específico de la inadjudicabilidad por razones ambientales, la Dirección de Parques Naturales afirma que la propia Carta Política contiene una serie de imperativos tendientes a materializar la denominada “Constitución ecológica”, y que una de las consecuencias jurídicas del reconocimiento a nivel constitucional del deber estatal de proteger el medio ambiente, es la de preservar y conservar zonas que tengan un especial valor ambiental. Así, existe un amplio catálogo de zonas con valor ambiental que no pueden ser explotadas económicamente y que incluso se encuentran por fuera del comercio y no son susceptibles de apropiación particular, ni tampoco de adjudicación<sup>24</sup>.

1. Asimismo, se argumenta que disposición atacada debe evaluarse a la luz de las normas constitucionales que regulan la responsabilidad del Estado.

En este sentido, el Departamento Nacional de Planeación destaca que la responsabilidad estatal se configura únicamente cuando una persona sufre un daño antijurídico atribuible a la actuación (positiva o negativa) del Estado. Esto, en la medida en que el artículo 90 de la Carta Política establece que “el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”. En la hipótesis planteada por el actor, sin embargo, quien pretende la restitución del inmueble no puede alegar la existencia de un daño antijurídico, toda vez que este supone la afectación de un interés legítimamente protegido, y en este caso, al recaer la pretensión de restitución sobre un predio cuya adquisición se encontraba vedada por el ordenamiento jurídico o al no cumplirse los demás requisitos para acceder a la propiedad del predio baldío, no se produce ninguna lesión o afectación susceptible de ser reparada: “por todo lo antes expuesto, se debe señalar que si no hay lugar a la configuración de los elementos de la responsabilidad del Estado, no existe fundamento para alegar por parte del demandante la inexequibilidad del artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, ya que no se puede considerar



vulnerado el derecho fundamental a la igualdad de las víctimas o a un trato desigual de quienes sí son titulares de derecho o sí tienen expectativas reales de derechos amparados por la Ley así como de quienes sí gozan de legitimación en la causa para reclamar el derecho a la restitución de tierras como medida de reparación integral”<sup>25</sup>.

1. Finalmente, se argumenta que el sistema de reparación a las víctimas del conflicto debe enmarcarse dentro de los principios que orientan el derecho a la reparación integral de las víctimas de violaciones de derechos humanos, y que, desde esta perspectiva, la medida legislativa es constitucionalmente legítima.

Por un lado, como la citada reparación comprende distintos componentes, entre ellos la compensación, la rehabilitación y las garantías de no repetición, y como las autoridades administrativas y judiciales pueden determinar en cada caso concreto la forma en que se debe configurar el sistema de reparaciones, mal podría concluirse que en la hipótesis planteada por el accionante, la única forma de reparación es aquella que implica transgredir el ordenamiento jurídico, restituyendo un bien no susceptible de apropiación privada por su vocación ambiental o social<sup>26</sup>.

Asimismo, la medida de restitución exige restablecer un estado de cosas anterior, “lo que significa que si antes no se tenía algo, no es posible por esta razón restituirlo”; y justamente, si se pretende la restitución de un predio, la condición lógica de ello es que el inmueble sea susceptible de ser adquirido por adjudicación, puesto que, de lo contrario, la explotación que se hizo del mismo, antes del despojo, fue ilegal, y el ordenamiento jurídico no puede validar u ordenar un estado de cosas prohibido por la Constitución y la ley.

1. En este marco general, los intervinientes niegan la procedencia de los cargos formulados por el actor por la presunta lesión del principio de igualdad, y de los derechos de acceso al sistema de justicia y a la reparación integral.

Con respecto al principio de igualdad, se argumenta que la diferenciación legal obedece a diferencias constitucionalmente relevantes entre dos hipótesis fácticas que no son

equiparables: la de las personas que abandonaron contra su voluntad o que fueron despojadas de bienes baldíos que ocupaban regularmente y que según la Constitución y la ley les podían ser adjudicados, personas que por tanto podían tener una expectativa razonable de adquirir la propiedad sobre tales predios por vía de la adjudicación; y por otro, la de las personas que también fueron despojadas de terrenos baldíos, pero respecto de los cuales nunca se hubiera podido concretar la adjudicación. Como en este caso existe una diferencia fáctica relevante entre una y otra hipótesis, el trato diferenciado se encuentra plenamente justificado.

Asimismo, tampoco serían conducentes las acusaciones por la presunta lesión del derecho de acceso a la justicia.

En efecto, la norma demandada no establece ninguna limitación para acudir a las instancias jurisdiccionales para reclamar por los daños generados por el conflicto armado interno. Así las cosas, la demanda ha debido estar dirigida contra aquellos preceptos que fijan los presupuestos procesales de las acciones judiciales ante los jueces de restitución de tierras, como es el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, que condiciona el acceso a estas instancias a que el predio objeto del litigio se encuentre en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas y que exige, entre otras, cosas, que los inmuebles sean susceptibles de adjudicación, norma que en todo caso ya fue declarada exequible en la sentencia C-715 de 2012<sup>27</sup>.

Pero incluso asumiendo que el precepto demandado fija los presupuestos procesales para acudir a los jueces de restitución de tierras, el desconocimiento del ordenamiento superior no se produce. Por un lado, el ordenamiento jurídico prevé un muy amplio repertorio de mecanismos procesales para reclamar por vía judicial la reparación integral por los daños provocados por el conflicto armado interno en Colombia, como la acción de reparación directa, que se puede interponer con la asistencia gratuita de la Defensoría del Pueblo, y cuyo término de caducidad es indefinido<sup>28</sup>, o que en el peor de los casos se contabiliza desde que cesa el desplazamiento<sup>29</sup>, el trámite para la indemnización administrativa y para la obtención de la Ayuda Humanitaria por Desplazamiento Forzado, según se establece en la misma Ley 1448 de 2011 y en el Decreto 1377 de 2014, así como en la Resolución UARIV 64 de 2012, o el proceso penal por el delito de desplazamiento forzado.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que el legislador cuenta con un amplio margen de libertad para configurar los procesos judiciales, y para racionalizar la utilización del aparato judicial. Es así como en la sentencia C-279 de 2013 la Corte Constitucional determinó que “el acceso a la administración de justicia es un derecho de configuración legal, sometido a las consideraciones del legislador en torno a su regulación y ejecución material (...) y el diseño y condiciones de acceso y la fijación de los requisitos para su pleno ejercicio corresponde establecerlas al legislador (...) la regulación de los procedimientos judiciales, su acceso, etapas, características, formas, plazos y términos es atribución exclusiva del legislador”.

Y con respecto al cargo por la presunta afectación del derecho a la reparación integral, los intervinientes sostienen que la acusación resulta igualmente infundada teniendo en cuenta, por un lado, que la restitución del bien despojado no constituye el único mecanismo para materializar la reparación integral y, por otro lado, que los dispositivos para garantizar este derecho a la reparación deben respetar el ordenamiento constitucional y legal, y que por tanto, la sola invocación del derecho no podría servir como justificación para pasar por alto el sistema de prohibiciones y limitaciones para acceder a la propiedad de los terrenos baldíos. De hecho, ya en la sentencia C-715 de 2012<sup>30</sup> la Corte Constitucional explicó que las personas víctimas del conflicto armado que no cumplen los requisitos para la restitución de los bienes despojados, pueden ser reparados por otros mecanismos como la indemnización de perjuicios, sin que ello pueda ser interpretado como una restricción o una limitación indebida a los derechos fundamentales.

1. Por su parte, el Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria y la Unidad de Parques Naturales considera que la norma demandada debe ser declarada exequible, pero en el entendido de que, en la hipótesis planteada, las personas despojadas o que han abandonado forzosamente el predio baldío no susceptible de adjudicación, en todo caso conservan su derecho a que les sea restituido otro equivalente, o en su defecto, a ser compensados económicamente por la pérdida del terreno previamente ocupado. A su juicio, la especial protección que tienen las personas desplazadas por la violencia, y los principios de buena fe y de confianza legítima, obligan a concluir que el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011 únicamente impide la adjudicación del inmueble pedido, más no la adjudicación de otros equivalentes, ni el derecho a la compensación económica.

Por este motivo, tanto una interpretación restrictiva del precepto demandado como el Decreto 440 de 2016, que ordena a las instancias administrativas abstenerse de estudiar y tramitar las solicitudes de restitución de predios baldíos ubicados en zonas ambientalmente protegidas y no adjudicables, vulnera el ordenamiento superior.

Esta línea hermenéutica es consistente con el artículo 72 de la misma Ley 1148 de 2001, que determina que “las acciones de reparación de los despojados son: la restitución jurídica y material del inmueble despojado. En subsidio, procederá, en su orden, la restitución por equivalente o el reconocimiento de una compensación. En el caso de bienes baldíos se procederá con la adjudicación del derecho de propiedad del baldío a favor de la persona que venía ejerciendo su explotación si durante el despojo o abandono se cumplieron las condiciones para la adjudicación”.

1. A partir de las consideraciones anteriores, los intervinientes concluyen que la prescripción legal demandada no vulnera los preceptos constitucionales señalados por el actor, y que por tanto, debe ser declarada exequible, o condicionalmente exequible.

## 1. Concepto de la Procuraduría General de la Nación

1. Mediante concepto rendido el día 6 de diciembre de 2016, la Vista Fiscal solicitó a esta Corporación declararse inhibida para pronunciarse sobre los cargos de la demanda, en tanto no se satisfacen los presupuestos sustanciales para efectuar el escrutinio judicial propuesto por el accionante, y subsidiariamente, la exequibilidad del precepto demandado.

1. Con respecto a la inhibición, la entidad sostiene que el escrito de acusación adolece de tres tipos de deficiencias que tornan inconducente el pronunciamiento judicial.

1. En primer lugar, se advierte que los reproches al precepto impugnado no son de naturaleza constitucional, porque no apuntan a poner en evidencia la incompatibilidad entre la normatividad legal y la Carta Política, sino otro tipo de inconformidades que trascienden la esfera de la validez del sistema jurídico.

En efecto, aunque el accionante argumenta que la medida legislativa infringe el principio de igualdad, las razones en las que funda el cargo no se orientan a demostrar la infracción de este principio. De hecho, en la demanda únicamente se transcriben algunas sentencias de esta Corporación referidas al citado principio y al test de igualdad, pero en ningún momento se indican las razones por las que la norma acusada envuelve un trato discriminatorio: “Así, no existe en la demanda confrontación alguna entre la norma demandada y alguna norma constitucional, lo que simplemente quiere decir que tampoco existe un argumento constitucional específico que permita a la Corte realizar el análisis de constitucionalidad”.

Asimismo, aunque la acción de inconstitucionalidad tiene por objeto confrontar el contenido de una disposición legal con el ordenamiento superior, a efectos de retirar del sistema jurídico aquellos preceptos legales que son incompatibles con la Carta Política, el cotejo efectuado por el accionante se efectúa con respecto a una norma infra-legal, como es el Decreto 440 de 2016, que es la normatividad que, a juicio del demandante, restringe el derecho de acceso al sistema de justicia, por vía de fijar las causales para la no inclusión de terrenos baldíos en un registro de tierras: “De esta manera (...) con la demanda se pretende cuestionar la constitucionalidad de la norma reglamentaria mencionada por esta vía procesal, cuando el mecanismo de control pertinente para ello es la acción de nulidad por inconstitucionalidad, cuya solución corresponde a la Sala Plena del Consejo de Estado”.

1. El segundo déficit de la demanda consiste en que existe una discordancia entre el precepto formalmente demandado, y el contenido normativo efectivamente controvertido y atacado por el accionante, pues en últimas, lo que se pretende con la acción de inconstitucionalidad es anular los efectos, no del artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, sino de los artículos 69 y 70 de la Ley 160 de 1994, que son los que establecen los requisitos para poder ser adjudicatario de los bienes baldíos. De este modo, el efecto jurídico material pretendido por el actor es que las personas que no satisfacen las exigencias legales para ser

adjudicatarios de los bienes baldíos, previstas en su mayor parte por la referida ley, lo puedan ser en aquellas hipótesis en que abandonaron forzosamente o en que fueron despojados de los mismos como consecuencia directa o indirecta del conflicto armado.

En este orden de ideas, el peticionario ha debido demandar, no el citado precepto legal, sino directamente las normas de la Ley 160 de 1994 que fijan los presupuestos de la adjudicación, lo cual, por lo demás, no sería posible en virtud de la sentencia SU-235 de 201631, que estimó razonable que el legislador limite el espectro de este mecanismo de acceso a la propiedad por razones vinculadas al interés general: “Así, es claro que lo que pretende el accionante con su demanda es inhabilitar los requisitos formales para la adjudicación de baldíos previstos en la Ley 160 de 1994 en los trámites de restitución de tierras, y, en consecuencia, excluir de la ley de restitución de tierras Ley 1448 de 2011) la regulación relacionada con la adjudicación de baldíos prevista en la Ley 160 de 1994, lo que a la postre abriría la puerta para que se posibilitara una adjudicación de baldíos sin ningún tipo de restricción legal alguna y, así, que se permitiera el derecho de restitución de tierra eliminando la diferencia entre aquellos ocupantes que sí cumplen los requisitos formales establecido por la ley 160 de 1994”. Y esto último equivaldría a validar la ilegalidad, y a equiparar la explotación ilegal y legal de los terrenos de la Nación.

1. Finalmente, el Ministerio Público sostiene que los cargos adolecen de graves deficiencias argumentativas, en la medida en que no se ponen en evidencia ni acreditan la incompatibilidad entre el contenido normativo impugnado, y los derechos a la igualdad, de acceso al sistema de justicia y a la reparación integral.

Es así como el accionante afirma que la medida legislativa discrimina a las personas que han explotado bienes baldíos y fueron despojados del mismo, y que además no les permite acceder al sistema judicial ni recibir una reparación integral por los daños sufridos como consecuencia del conflicto. Para demostrar la referida inconsistencia, empero, en la demanda se transcriben algunos apartes jurisprudenciales sobre el contenido y alcance del principio de igualdad y sobre el test de igualdad, así como de algunos instrumentos internacionales derechos humanos, para luego concluir, sin ningún análisis, que el precepto demandado es

discriminatorio. Asimismo, en la demanda se citan y transcriben apartes de sentencias de algunos juzgados de restitución de tierras y del Decreto 440 de 2016, pero no explica de qué modo estos insumos sirven para acreditar la oposición entre la norma legal demandada y el ordenamiento superior.

1. Por otro lado, la Vista Fiscal sostiene que independientemente de la ineptitud de la demanda, el precepto impugnado no infringe ninguna de las normas constitucionales que el accionante aduce, por las siguientes razones: (i) De una parte, las pretensiones de la demanda apuntan a validar una figura con objeto ilícito, como es la adjudicación de bienes baldíos en contravía de la normatividad legal, y en particular, en contravía de los requisitos establecidos en la Ley 160 de 1994. Y lo anterior, contrariando la propia jurisprudencia de la Corte Constitucional, a la luz de la cual, cuando la ocupación del baldío se deriva de un acto ilícito, éste es inadjudicable; es así como en la sentencia C-097 de 1996<sup>32</sup> este tribunal sostuvo que “si la ocupación de un bien baldío se deriva de un acto ilícito, en este caso la ocupación de un bien que no es adjudicable, tal hecho no subsana la ilicitud de la ocupación, y es por ello que la norma acusada que ante estas situaciones ‘no podrá alegarse derecho para la adjudicación’, precepto que no lesiona mandato constitucional alguno”; (ii) asimismo, el accionante pretende la asimilación jurídica de dos hipótesis fácticas distintas, como son la ocupación legal e ilegal de los terrenos baldíos, atribuyéndole a ambas la misma consecuencia o efecto jurídico, por la sola circunstancia de que en ambos casos ocurrió un despojo o un abandono forzado como consecuencia del conflicto armado interno. Esta asimilación es contraria al principio de igualdad; (iii) además, el texto demandado no establece ninguna restricción del derecho de acceso al sistema judicial, y por el contrario, la limitación aducida por el actor parece referirse a la que se desprende del artículo 1 del Decreto 440 de 2016, que prohíbe la inscripción de los bienes baldíos en un registro especial destinado a su adjudicación; (iv) finalmente, el precepto acusado tampoco fija ninguna prohibición o limitación al derecho a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado, por cuanto ésta comprende, además de la restitución de los bienes despojados, la compensación, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición, ninguna de las cuales se encuentra prohibida en la hipótesis fáctica propuesta por el accionante.

## I. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

Esta Corporación es competente para resolver la controversia planteada, en la medida en que corresponde a una acción de inconstitucionalidad contra una prescripción legal, asunto que en virtud del artículo 241.4 de la Carta Política, es de competencia de este tribunal.

### 1. Asuntos a resolver

Teniendo en cuenta los antecedentes expuestos, la Corte debe resolver los siguientes asuntos:

En primer lugar, teniendo en cuenta que la Procuraduría General de la Nación, la Unidad de Restitución de Tierras, la Presidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Justicia, y la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado formularon reparos a la aptitud de la demanda, habrá de establecerse la viabilidad del examen propuesto por el actor, determinado si en los términos en que fue planteada la controversia, es susceptible de ser abordada en el escenario del control abstracto de constitucionalidad, así como el alcance del pronunciamiento judicial.

Y en segundo lugar, en caso de dar una respuesta afirmativa al interrogante anterior, se establecerá la constitucionalidad de la medida legislativa demandada, y en particular, si la regla contenida en el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, que supedita el derecho a la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente de las personas que explotaban predios baldíos, en el marco del conflicto armado interno, a que se cumplan los requisitos de la adjudicación, vulnera el principio de igualdad y los derechos de acceso al sistema judicial y a la reparación integral.



## 1. Viabilidad del examen judicial

1. Tal como se expresó en los acápites precedentes, en el auto admisorio de la demanda el magistrado sustanciador consideró que, en principio, la controversia planteada por el demandante era susceptible de ser evaluada en el marco del control abstracto de constitucionalidad. No obstante, durante el trámite del proceso, tanto la Procuraduría General de la Nación como distintos intervinientes manifestaron que no había lugar a un examen de fondo por la ineptitud sustantiva de la demanda. En este orden de ideas, corresponde a este tribunal valorar los correspondientes reparos, y establecer la procedencia del examen propuesto en el escrito de acusación.

1. Esta Corporación ha fijado dos pautas fundamentales para valorar la aptitud de los cargos de las demandas de inconstitucionalidad, y para determinar la procedencia y alcance del escrutinio judicial<sup>33</sup>.

En primer lugar, teniendo en cuenta que la acción pública de inconstitucionalidad fue concebida en la Carta Política como el mecanismo jurisdiccional por excelencia para garantizar la superioridad y la integridad de la Constitución dentro del sistema jurídico, esta Corporación ha concluido que únicamente son susceptibles de ser valorados en esta instancia aquellas problemáticas que apunten a poner en evidencia la incompatibilidad y la oposición entre las normas infra-constitucionales y el ordenamiento superior.

Esta exigencia tiene al menos tres implicaciones: (i) por un lado, las acusaciones ajenas a esta problemática, como aquellas que apuntan a controvertir el uso que los operadores jurídicos le han dado al precepto en escenarios específicos, o a cuestionar la disposición legal a partir de argumentos de conveniencia, no están llamados a ser analizados en este escenario, por ser ajenos a su naturaleza; (ii) asimismo, los cargos planteados en el proceso deben dar cuenta de los elementos estructurales del juicio de constitucionalidad: los preceptos de la Carta Política que sirven como referente del escrutinio judicial, el contenido normativo cuestionado, y las razones plausibles de la oposición entre el precepto legal demandado y el ordenamiento superior; esto, en la medida en que sin la indicación de los

elementos básicos del juicio de validez, el juez constitucional carecería de los insumos fundamentales para el efectuar el análisis de validez; (iii) sin perjuicio de que la individualización de estos componentes es una condición sine qua non del pronunciamiento judicial, la valoración de los cargos planteados en el proceso debe tener un nivel razonable de flexibilidad y apertura, sin que se supedite el pronunciamiento judicial al cumplimiento de tecnicismos o formalismos ajenos a la indicación somera de los componentes básicos del juicio de validez; de esta manera, incluso si estos elementos se encuentran dispersos o desarticulados a lo largo de la demanda, o incluso si los cargos no revisten mayor grado de sofisticación o elaboración, es viable el fallo judicial si la conformación de los componentes medulares de la litis pueden obtenerse a partir de una revisión integral de los planteamientos de la demanda, de las intervenciones y del concepto del Ministerio Público.

En segundo lugar, en la medida en que según la Carta Política la decisión del juez constitucional debe obtenerse a partir de dinámicas deliberativas abiertas, públicas y participativas, en las que la ciudadanía, la sociedad civil organizada, la academia, las instancias estatales encargadas de la implementación de la medida atacada y los sujetos potencialmente afectados con la normatividad tengan la posibilidad de exponer su punto de vista, de controvertir las aproximaciones distintas, y de suministrar al juez constitucional los elementos de juicio para que ésta efectúe una valoración imparcial, ponderada, reflexiva y rigurosa del precepto legal cuestionado, la Corte ha concluido que, en principio, solo son susceptibles de ser valoradas las acusaciones que han sido objeto de este debate democrático.

A partir de estas premisas, este tribunal ha entendido, por un lado, que en principio el juicio de constitucionalidad recae sobre las acusaciones que se plantean en la demanda de inconstitucionalidad, y que no necesariamente se extiende a las que se introducen tardíamente a lo largo del proceso judicial, salvo que por la ocurrencia de circunstancias excepcionales se logre configurar la controversia jurídica en los términos descritos, como cuando todos o la mayor parte de los intervinientes y la Procuraduría coinciden en abordar una nueva temática, o las nuevas acusaciones se encuentran indisolublemente vinculadas a las planteadas originalmente en la demanda de inconstitucionalidad. Asimismo, se ha entendido que el juez constitucional no puede subsanar unilateralmente las deficiencias del proceso deliberativo, o introducir nuevas problemáticas no analizadas a lo largo del trámite judicial.

1. En este marco, pasa la Corte a determinar la viabilidad del examen judicial propuesto por el actor, partiendo de los reparos que a la aptitud de la demanda formularon la Vista Fiscal y los intervinientes.

Los mencionados sujetos procesales estimaron que el escrito de acusación adolecía de dos tipos de deficiencias: (i) por un lado, los cuestionamientos se habrían formulado, no contra el precepto efectivamente impugnado, sino contra el Decreto 440 de 2016, que impide inscribir los predios baldíos no susceptibles de adjudicación en el Registro de Tierras, y contra el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, que fija como presupuesto de la acción de restitución la inscripción del predio requerido en el citado Registro; y en este marco, el accionante ha debido demandar la primera de estas normas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo mediante la acción de nulidad, y además, presentar una demanda de inconstitucionalidad, no contra el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, sino contra el artículo 76; (ii) adicionalmente, la demanda adolecería de serias y graves deficiencias argumentativas, ya que respecto de ninguno de los cargos el accionante indicó el sentido de la incompatibilidad normativa, es decir, las razones de la oposición entre la medida legislativa atacada y los derechos a la igualdad, a la reparación integral y de acceso al sistema judicial.

1. La Sala comparte estos planteamientos, porque considera que en el proceso judicial no se logró precisar el objeto de la controversia constitucional, ni se suministraron los insumos para una valoración imparcial, ponderada, reflexiva y rigurosa del precepto legal demandado, tal como se explica a continuación.

1. En primer lugar, no se precisó el contenido normativo objeto del debate. Tal como lo expresaron algunos de los intervinientes y el propio Ministerio Público, el demandante planteó múltiples interrogantes acerca de los derechos de las personas que, siendo víctimas del conflicto armado, fueron despojadas o tuvieron que abandonar predios baldíos no susceptibles de ser adjudicados que venían explotando económicamente, y algunos de los

reparos planteados en este contexto, involucran prescripciones distintas de la contenida en el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011. De este modo, aunque formalmente el accionante demandó la citada norma, que supedita el derecho a la restitución a que el predio objeto del despojo o del abandono forzado sea susceptible de adjudicación, a lo largo de la demanda las objeciones se plantearon frente a contenidos normativos distintos, como los que se encuentran en el Decreto 440 de 2016 o en los artículos 72 y 76 de la Ley 1448 de 2011.

Y al entremezclar indistintamente en la demanda todos estos debates que son afines pero independientes entre sí, a lo largo del proceso constitucional se terminaron analizando cuestiones ajenas a la validez del artículo 75 de la citada ley. Así por ejemplo, se estudió ampliamente si en la hipótesis propuesta, las víctimas del conflicto debían tener derecho a que se les restituya un predio equivalente, o a recibir como compensación el valor del mismo. También se estudió si era viable la inscripción de los predios en el Registro de Tierras, si la regla que limita el registro es válida, si la inscripción es condición de procedibilidad de la acción de restitución, si esta exigencia es válida, el alcance de las competencias de las instancias administrativas y judiciales para evaluar la situación jurídica del predio reclamado y para rechazar o dar trámite a los requerimientos de restitución, y la validez de la definición “ocupante” contenida en el Decreto 1071 de 2015.

Todos estos asuntos se encuentran regulados en otras disposiciones no demandadas, e incluso en otras normatividades de rango infra-legal, por lo cual, la acción de inconstitucionalidad contra el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011 no sería el escenario para debatir estas problemáticas, y además, muchas de las consideraciones de la demanda y de los planteados a lo largo del proceso, servirían, no para controvertir el precepto efectivamente impugnado, sino las otras prescripciones jurídicas, como las contenidas en el Decreto 440 de 2016, en el Decreto 1071 de 2015, y en los artículos 72 y 76 de la Ley 1448 de 2011.

1. No obstante ello, la Corte podría evitar un fallo inhibitorio y reconfigurar el debate, circunscribiendo la controversia al análisis de la regla contenida en el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, y aislando los debates conexos planteados en el proceso judicial: si las

personas que son despojadas o que abandonan forzosamente bienes baldíos no susceptibles de adjudicación tienen derecho a que se les restituya un predio equivalente o a que en su defecto se les entregue el valor comercial del mismo, si los referidos bienes pueden ser inscritos en el Registro Nacional de Tierras, o si son las instancias administrativas o las jurisdiccionales las llamadas a calificar la adjudicabilidad del inmueble. Es decir, en principio el déficit de la demanda podría ser superado si se aíslan los debates conexos planteados en el proceso judicial.

1. Sin embargo, ni aún en este escenario sería posible adelantar el escrutinio judicial propuesto por el actor, porque tampoco se precisó el alcance de la pretensión de la demanda de inconstitucionalidad.

1. En efecto, el accionante sostiene que la exigencia de que se cumplan los requisitos de la adjudicación de bienes baldíos para que los mismos puedan ser restituidos a quienes debieron abandonarlos o respecto de los cuales fueron despojados en el marco del conflicto armado, es inconstitucional. Esta referencia genérica a los requisitos para la adjudicación de bienes baldíos parece aludir tanto a las exigencias subjetivas relativas a las condiciones de quien pretende adquirir el inmueble, como por ejemplo, que el interesado no debe ser propietario de ningún otro predio rural (art. 72 de la Ley 160 de 1994), que su patrimonio no debe ser superior a los 1000 salarios mínimos legales mensuales vigentes (art. 71 de la Ley 160 de 1994), o que ha debido explotar económicamente el bien por al menos 5 años, como a las condiciones objetivas del predio baldío pretendido, como por ejemplo, que no haga parte de un parque nacional natural o de una reserva forestal.

En este sentido, el accionante sostiene que “el artículo 75 de la Ley 1148 de 2011 determina quiénes son las personas 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 y explotadores de baldíos, estos últimos además, deben haber ejercido ocupación sobre bienes `cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación’. Es decir, que las personas que fueron despojadas o que tuvieron que abandonar sus predios en el marco del conflicto armado y que no cumplan los requisitos para

ser adjudicatarios o beneficiarios de la ley, son tratados con desigualdad y discriminación de manera injustificada, pues no podrán acceder a ninguna medida de reparación vinculada al precio (ni siquiera la compensación); 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 armado interno que originaron el mismo, ocurrieron después de enero de 1991” (subrayado por fuera de texto).

Desde esta perspectiva, la pretensión del accionante es que a las personas que explotaban un predio baldío del que fueron despojados o que debieron abandonar en el marco del conflicto armado, se les reconozca el derecho a que dicho inmueble les sea restituido, independientemente de que no hayan satisfecho los requisitos para ser adjudicatarios del bien baldío, cualquiera que éstos sean.

No obstante, en algunos apartes de la demanda de inconstitucionalidad, los reparos se proponen exclusivamente frente a la exigencia de que el predio reclamado sea susceptible de adjudicación, y no frente a los requisitos subjetivos del ocupante o frente a la exigencia de la explotación económica durante al menos 5 años. En este sentido, el demandante sostiene que lo que resulta inconstitucional es que cuando la ocupación se produjo en un predio que por distintas razones no tiene vocación agropecuaria o que hace parte de un área protegida por razones ambientales (hace parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales o de una Reserva Forestal), la persona que ha sido despojada del mismo no tenga derecho a la restitución, pese a que efectivamente explotó el predio y sufrió un daño real y efectivo. Bajo esta lectura, la pretensión del actor es que el derecho a la restitución se extienda también a los predios baldíos no susceptibles de adjudicación, pero sin perjuicio de que se tengan que cumplir las demás exigencias previstas en la Ley 160 de 1994 y la normatividad concordante.

De este modo, surge el interrogante sobre si los cuestionamientos versan exclusivamente sobre la adjudicabilidad del predio, o sobre todos los requisitos establecidos en la legislación para adquirir la propiedad sobre un terreno baldío.

La ambigüedad de la demanda se proyectó a lo largo del proceso constitucional, pues como consecuencia del déficit en los planteamientos del accionante, no hubo un entendimiento unívoco del problema jurídico a resolver. El Departamento Nacional de Planeación y la

Procuraduría General, por ejemplo, entendieron que el accionante pretendía que las víctimas del conflicto armado que hubieren sido despojados o hubieren sido obligados a abandonar un predio baldío, quedaran exonerados de cumplir las exigencias previstas en la Ley 160 de 1994 y normas concordantes, incluyendo las relativas a la carencia de otras propiedades de predios rurales o a la cuantía de su patrimonio. Y a partir de esta base concluyeron que la pretensión del actor tenía como efecto la desarticulación de la política agraria en el país. Por el contrario, la Unidad de Restitución de Tierras y la Agencia para la Defensa Jurídica del Estado asumieron que el debate se centraba en la aptitud de los predios baldíos para ser apropiados, y sobre esta base argumentaron que las restricciones a la adjudicación en esta materia obedecen a razones ambientales y sociales de gran calado, y que, por tanto, ni aun tratándose de víctimas del conflicto armado, resultaba constitucionalmente admisible prescindir de las citadas restricciones.

Como puede advertirse, aunque formalmente el demandante, los intervinientes y el Ministerio Público se refirieron a la constitucionalidad del artículo 75 de la Ley 160 de 1994, en realidad no se logró estructurar el proceso deliberativo que debe anteceder el juicio de constitucionalidad, pues los sujetos procesales debatieron sobre problemáticas materialmente distintas.

1. Algo semejante ocurre con el debate en torno al alcance del derecho de restitución pretendido por el accionante.

Es así como en algunos apartes de la demanda, el actor sostiene que en la hipótesis fáctica planteada, las víctimas del conflicto tienen derecho a que se les restituya el mismo inmueble que perdieron, porque en eso consiste precisamente la restitución. Partiendo de esta lectura, la controversia se centró para la mayor parte de los intervinientes en si los bienes que carecen de vocación agropecuaria o que son calificados por la Constitución o la legislación como bienes inalienables, inembargables o imprescriptibles, pueden ser restituidos a las víctimas del conflicto armado. La Agencia Nacional para la Defensa Jurídica el Estado y la Unidad de Restitución de Tierras, por ejemplo, argumentaron que esta pretensión del accionante era insostenible porque la protección de estos territorios se derivaba de normas imperativas y de orden público, e incluso de naturaleza constitucional.

No obstante, en el mismo escrito de acusación el accionante, efectuó una aproximación distinta al problema, planteando que la inconstitucionalidad no deriva tanto de la imposibilidad jurídica de restituir el mismo bien que en virtud de la Constitución o la Ley no puede ser objeto de apropiación particular, como de la imposibilidad de que a la víctima le sea restituido otro predio equivalente, o de que se le cancele su valor a modo de compensación, prestaciones que, a la luz del artículo 72 de la Ley 1448 de 2011, hacen parte del derecho a la restitución y que deben ser reclamadas mediante las denominadas “acciones de restitución de los despojados”. Es en este contexto que cobran sentido las alusiones del demandante al Decreto 440 de 2016, pues a juicio del actor, como en esta normatividad se prohíbe inscribir predios no adjudicables en el Registro de Tierras, y como a su turno este registro es condición para la procedibilidad de las acciones para la restitución del mismo bien objeto del despojo o abandono forzado, de otro equivalente, o para la compensación por el valor del predio perdido, la prescripción reglamentaria terminaría por anular el derecho de acceso al sistema judicial y el derecho a la reparación en general.

Esta fue la lectura que hicieron del problema la Dirección de Parques Naturales y el Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. Para estos intervinientes el interrogante no es si los despojados tienen derecho a que se les restituya un bien que por ley es inadjudicable, respuesta se da por descontada, sino si tienen derecho a que se les entregue un predio equivalente o se les pague su valor. El esfuerzo argumentativo de estos intervinientes está dirigido a resolver este interrogante específico, y no el que fue abordado por los demás intervinientes.

Nuevamente, al no precisarse el objeto de la controversia jurídica, no se logró concretar el proceso deliberativo que proporciona al juez constitucional los insumos para el escrutinio judicial, pues los sujetos procesales discutieron sobre interrogantes distintos.

1. El déficit anterior se proyectó también en la formulación de las acusaciones de la demanda, pues al no quedar claro qué regla específica se estaba objetando ni qué se pretendía con la intervención judicial, no se lograron precisar las razones de la presunta incompatibilidad entre la legislación y el ordenamiento superior.



1. Con respecto a los cargos por la presunta transgresión del derecho de acceso al sistema judicial, el actor sostuvo que en virtud de la limitación legal, las víctimas del conflicto armado que hubieren sido despojadas o que hubieren tenido que abandonar los predios baldíos no adjudicables que ocupaban, no podían acceder al sistema judicial para reclamar por esta vía la reparación integral. Sin embargo, el peticionario no indicó los mecanismos jurisdiccionales que quedaron vetados en virtud de la prescripción demandada, ni las razones por las que la norma legal, que en principio es de orden sustancial, impone indirectamente una restricción de orden procesal que impide a este núcleo de personas reclamar por vía judicial sus derechos fundamentales.

Aunque a lo largo del proceso algunos de los intervinientes pretendieron aclarar la postura del demandante, explicando que en virtud del Decreto 440 de 2016, los bienes baldíos no adjudicables no pueden ser inscritos en el Registro Nacional de Tierras, y que como a su turno, en virtud del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011 esta inscripción es condición de procedibilidad de la acción de restitución, con la nueva normatividad se había impuesto una restricción de acceso al sistema judicial para las víctimas del conflicto armado en Colombia que hubieren sido despojadas o que hubieren tenido que abandonar forzosamente predios baldíos no susceptibles de adjudicación.

No obstante, esta explicación proporcionada a lo largo del proceso no subsanó la deficiencia anotada, pues la restricción de acceso al sistema judicial provendría, no del artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, sino del Decreto 440 de 2016, articulado con el artículo 76 de la misma ley, por lo cual, dado caso, ha debido plantearse la demanda de inconstitucionalidad o la demanda de nulidad frente a dicha normativa y no frente al precepto efectivamente acusado.

Además, como en el demandante no definió con respecto a qué derechos específicamente se alegaba la imposibilidad de acceder al sistema de administración de justicia, los intervinientes y el Ministerio Público arribaron a conclusiones distintas sobre los cargos planteados por el actor, pero porque abordaron interrogantes diferentes. Quienes entendieron que el derecho a reclamar era el derecho a la reparación integral en general, concluyeron que éste no se vulneraba, porque las víctimas del conflicto armado que fueron despojadas de los bienes baldíos no adjudicables cuentan con un amplio repertorio de vías procesales para solicitar la reparación, entre ellas la acción de reparación directa ante la

jurisdicción de lo contencioso administrativo, el proceso penal en cuyo marco se puede solicitar la reparación integral, o el trámite para la obtener la indemnización administrativa a la que alude la misma Ley 1448 de 2011. Otros intervinientes, por el contrario, asumen que el debate sobre el acceso a la justicia debe enmarcarse dentro del derecho específico a la restitución de las tierras, y en este contexto, algunos de ellos concluyeron que efectivamente se presentaba una restricción de acceso al sistema judicial, porque la denominada acción de restitución tiene como presupuesto la inscripción del bien reclamado en el Registro Nacional de Tierras (art. 76 de la Ley 1448 de 2011), y según el Decreto 440 de 2016 ello no es posible para bienes no susceptibles de adjudicación.

De este modo, el cargo planteado en la demanda de inconstitucionalidad por la presunta vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia no pueden ser valorado en este escenario, ya que los reparos se dirigen contra contenidos normativos distintos del artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, no se lograron concretar las vías procesales que no puedan ser utilizadas en virtud del precepto acusado en la hipótesis planteada por el actor, y por lo anterior, no se logró concretar el debate jurídico entre el accionante, los intervinientes y el Ministerio Público

1. Con respecto a las acusaciones por la presunta infracción del derecho a la igualdad, se presenta un déficit semejante que no pudo ser subsanado a lo largo del proceso constitucional, pues el accionante no indicó las razones por las cuales se configuró un trato discriminatorio para las personas que fueron despojadas o que abandonaron forzosamente un bien baldío no adjudicable.

Es así como el accionante no indicó los grupos de personas entre los cuales se introdujo una diferenciación normativa inaceptable, sino que únicamente afirmó el derecho de las personas que ocuparon un bien baldío no adjudicable, y cuya tenencia fue interrumpida en el marco del conflicto armado, a que les sea garantizada la restitución del referido predio. No se indicó, por ejemplo, si la diferenciación que a su juicio resulta inaceptable era entre los ocupantes de bienes baldíos adjudicables o los ocupantes de bienes baldíos no adjudicables, o si el trato diferenciado injustificado se presentaba entre los ocupantes de bienes baldíos en general, y aquellos que, habiéndolo sido, perdieron la tenencia en el marco del conflicto

armado. Esta individualización resultaba indispensable para estructurar el juicio de igualdad, pues la discriminación supone siempre, o que el ordenamiento introduce un trato diferenciado entre hipótesis fácticas que requerían un trato igualitario, o que el sistema jurídico asimile dos hipótesis fácticas que requerían de un tratamiento disímil.

Asimismo, el accionante dio por supuesto aquello que justamente requería de una explicación ulterior, pues omitió indicar las razones por las que el presunto trato diferenciado se encuentra injustificado a la luz del principio de igualdad y de la prohibición de discriminación. El actor debía explicar, por ejemplo, en qué sentido la circunstancia de haber sido víctima del conflicto armado hace prescindibles los requisitos para la adjudicación de predios baldíos previstos en la Ley 160 de 1994, indicando cuáles son estas exigencias, cuál es su sentido y alcance, y las razones por las cuales debían inaplicarse en la hipótesis fáctica propuesta. Este tipo de análisis no se encuentra en la demanda de inconstitucionalidad, y tampoco fue abordada por los intervinientes; tan solo de manera tangencial algunos de ellos pretendieron subsanar las deficiencias argumentativas de la demanda, sosteniendo que los principios de buena y de confianza legítima, unida a la vulnerabilidad de las víctimas del conflicto armado, hacían necesario reconocer su derecho a la restitución de los bienes baldíos, incluso cuando no se hubiesen satisfecho los requisitos previstos en la Ley 160 de 1994 para su adjudicación. Esta línea argumentativa, sin embargo, no hace las veces de un test de igualdad, por lo cual, persiste la inexistencia de cargos por la presunta infracción del artículo 13 superior.

1. Finalmente, con respecto a los cargos por el presunto desconocimiento del derecho a la reparación de las víctimas del conflicto armado, el accionante sostiene que la restitución constituye el mecanismo de reparación por excelencia, y que por tanto, la limitación prevista para los ocupantes de predios baldíos no adjudicables, cercena de modo indebido el derecho a la reparación integral.

Esta línea argumentativa, sin embargo, no logra explicar ni dar cuenta la incompatibilidad normativa alegada, porque se pasaron por alto dos circunstancias relevantes: (i) primero, que la reparación integral comprende, según los “Principios y directrices básicas sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y

del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”<sup>34</sup>, además de la restitución, la compensación, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición; (ii) segundo, que la restitución apunta a devolver a la víctima al estado anterior a la violación de sus derechos fundamentales, y que en la hipótesis propuesta por el actor, la adquisición del predio baldío no adjudicable, era jurídicamente inviable.

Es a partir de este marco analítico que el accionante debía estructurar la acusación por la infracción a este derecho, explicando cómo en el supuesto fáctico propuesto, las demás modalidades de reparación resultaban insuficientes para satisfacer los estándares constitucionales del citado derecho, y de qué modo el deber del Estado de retornar las víctimas al estado de cosas anterior al despojo o al abandono forzado de los bienes, implica restituirles jurídica y materialmente un bien respecto del cual no era viable la pretensión de adjudicación.

Ni en la demanda de inconstitucionalidad ni en las intervenciones posteriores se proporcionaron estas explicaciones, por lo cual, nuevamente, el examen de este cargo es inviable.

1. De este modo, como no se logró configurar la controversia judicial porque no se individualizaron sus elementos estructurales, a saber, el contenido normativo objetado, las razones de la incompatibilidad entre éste y el ordenamiento superior, y la pretensión de la acción, y como esta indeterminación provocó un desencuentro entre el demandante, los intervinientes y el Ministerio Público que impidió que se configurara el proceso deliberativo que debe anteceder y servir como insumo básico de análisis al juicio de constitucionalidad, no es posible adelantar el escrutinio judicial propuesto por el actor.

## I. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE

DECLARARSE INHIBIDA de pronunciarse sobre la expresión “cuya propiedad se pretende adquirir por adjudicación” contenida en el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, por ineptitud sustantiva de la demanda

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Presidente

AQUILES IGNACIO ARRIETA GÓMEZ

Magistrado (E)

HERNÁN CORREA CARDOZO

Magistrado (E)

JOSE ANTONIO CEPEDA AMARÍS

Magistrado (E)

IVÁN ESCRUCERÍA MAYOLO

Magistrado (E)

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDÉZ

Secretaria General

1 En este sentido, en la demanda se cita la sentencia del Juez Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Villavicencio, del día 13 de noviembre de 2014, rad. 50001312100120140005000.

2 El accionante cita dos ejemplos de fallos judiciales: por un lado, la sentencia del juzgado segundo civil del circuito especializado en restitución de tierras de Villavicencio del 22 de abril de 2014, en la que se habría ordenado la restitución de un predio ubicado en un distrito de manejo integrado, es decir, en un área protegida ambientalmente; y por otro, y por otro lado, la sentencia del juez primero civil del circuito especializado en restitución de tierras de Villavicencio del 13 de noviembre de 2014, en la que se habría adoptado la línea contraria.

3 Como pretensión principal.

4 Como pretensión principal.

5 Como pretensión principal.

6 Como pretensión principal.

7 Como pretensión principal.

8 Como pretensión principal.

9 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

11 Argumento del Ministerio de Justicia y del Derecho.

12 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

13 Como pretensión subsidiaria.

14 Como pretensión subsidiaria.

15 Como pretensión única.

16 Como pretensión subsidiaria.

17 Como pretensión única.

18 Como pretensión única.

19 Como pretensión subsidiaria.

20 Como pretensión única.

21 Como pretensión subsidiaria.

22 Planteamiento de la Agencia Nacional de Tierras.

23 Intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

24 En este sentido, se encuentran las siguientes categorías de zonas protegidas: (i) las del Sistema de Parques Nacionales Naturales, dentro de las que se encuentran los Parques Nacionales, las Reservas Naturales, las Áreas Naturales Únicas, los Santuarios de Flora, los Santuarios de Fauna, y las Vías Parque, declaradas por el Ministerio del Medio Ambiente. Estas zonas son inalienables, inembargables, imprescriptibles e inadjudicables en virtud del artículo 63 superior, y en las mismas se encuentra prohibida la caza, la pesca, las actividades agropecuarias, industriales, agrícolas y ganaderas, mineras y petroleras, entre otras; (ii) las Reservas Forestales Protectoras tanto del nivel nacional como del nivel regional, declaradas por el Ministerio del Medio Ambiente y por las Corporaciones Autónomas Regionales, según el caso, y que igualmente son inadjudicables; (iii) los Parques Nacionales Regionales así declarados por las Corporaciones Autónomas Regionales, y que igualmente son inalienables, inembargables e imprescriptibles, y en las cuales se encuentran prohibidas las actividades mineras; (iii) los Distritos de Manejo Integrado, tanto del nivel nacional como del nivel local, declarados por el Ministerio del Medio Ambiente y por las Corporaciones Autónomas Regionales según el caso, y que no se encuentran sometidas a las restricciones anteriores, pero de las cuales debe hacerse un uso sostenible, orientado a su preservación, restauración, conocimiento y disfrute, con actividades económicas controladas; (iv) los Distritos de Conservación de Suelos, declarados por las Corporaciones Autónomas Regionales, y en las

que únicamente se pueden desarrollar actividades que permitan la recuperación de los suelos alterados o degradados o la prevención de fenómenos naturales adversos; (v) las Áreas de Recreación, del nivel regional y declaradas por las Corporaciones Autónomas Regionales, y en las que se deben realizar únicamente actividades de restauración, usos sostenible, conocimiento, recreación, deporte y disfrute (vi) las Reservas Naturales de la Sociedad Civil, que tienen un carácter privado, determinado por el propietario del respectivo previo.

25 Planteamiento del Departamento Nacional de Planeación.

26 Planteamiento del Departamento Nacional de Planeación.

27 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

28 Según auto del 17 de septiembre de 2013, dentro del proceso 2012-00537, C.P. Jaime Orlando Santofimio.

29 Según tesis sostenida por el Consejo de Estado en el proceso 2010-00762 de la Sección Tercera de dicha Corporación, C.P. Enrique Gil Botero.

30 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

31 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

32 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

33 Sobre los criterios para valorar la aptitud de la demanda de inconstitucionalidad y para determinar la procedencia y el alcance el juicio de constitucional cfr. las sentencias C-017 de 2016 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), C-647 de 2016 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), C-728 de 2015 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez) y C-017 de 2016 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

34 Resolución 2005/35 de la Comisión de Derechos Humanos.