V. EXPEDIENTE D-11106 - SENTENCIA C-330/16 (Junio 23)
M.P. María Victoria Calle Correa

1. Norma acusada

LEY 1448 DE 2011
(Junio 10)

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

ARTÍCULO 88. OPOSICIONES. Las oposiciones se deberán presentar ante el juez dentro de los quince (15) días siguientes a la solicitud. Las oposiciones a la solicitud efectuadas por particulares se presentarán bajo la gravedad del juramento y se admitirán, si son pertinentes. Las oposiciones que presente la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, cuando la solicitud no haya sido tramitada con su intervención deberá ser valorada y tenida en cuenta por el Juez o Magistrado.

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, cuando no haya actuado como solicitante podrá presentar oposición a la solicitud de restitución.

Al escrito de oposición se acompañarán los documentos que se quieran hacer valer como prueba de la calidad de despojado del respectivo predio, de la buena fe **exenta de culpa**, del justo título del derecho y las demás pruebas que pretenda hacer valer el opositor en el proceso, referentes al valor del derecho, o la tacha de la calidad de despojado de la persona o grupo en cuyo favor se presentó la solicitud de restitución o formalización.

Cuando la solicitud haya sido presentada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas de conformidad con lo previsto en este capítulo y no se presenten opositores, el Juez o Magistrado procederá a dictar sentencia con base en el acervo probatorio presentado con la solicitud.

ARTÍCULO 91. CONTENIDO DEL FALLO. La sentencia se pronunciará de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda y decretará las compensaciones a que hubiera lugar,

a favor de los opositores que probaron buena fe exenta de culpa dentro del proceso. Por lo tanto, la sentencia constituye título de propiedad suficiente.

[…]

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

ARTÍCULO 98. PAGO DE COMPENSACIONES. El valor de las compensaciones que decrete la sentencia a favor de los opositores que probaron la buena fe **exenta de culpa** dentro del proceso, será pagado por el Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. En ningún caso el valor de la compensación o compensaciones excederá el valor del predio acreditado en el proceso.

En los casos en que no sea procedente adelantar el proceso, y cuando de conformidad con el artículo 97proceda la compensación en especie u otras compensaciones ordenadas en la sentencia, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas tendrá competencia para acordar y pagar la compensación económica correspondiente, con cargo a los recursos del fondo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

El valor de las compensaciones monetarias deberá ser pagado en dinero.

ARTÍCULO 105. FUNCIONES DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS. Serán funciones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas las siguientes:

1. Diseñar, administrar y conservar el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente de conformidad con esta ley y el reglamento.

2. Incluir en el registro las tierras despojadas y abandonadas forzosamente, de oficio o a solicitud de parte y certificar su inscripción en el registro.

3. Acopiar las pruebas de despojos y abandonos forzados sobre los predios para presentarlas en los procesos de restitución a que se refiere el presente capítulo.

4. Identificar física y jurídicamente, los predios que no cuenten con información catastral o registral y ordenar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos la consecuente apertura de folio de matrícula a nombre de la Nación y que se les asigne un número de matrícula inmobiliaria.

5. Tramitar ante las autoridades competentes los procesos de restitución de predios de los despojados o de formalización de predios abandonados en nombre de los titulares de la acción, en los casos previstos en esta ley.

6. Pagar en nombre del Estado las sumas ordenadas en las sentencias de los procesos de restitución a favor de los terceros de buena fe **exenta de culpa**.

7. Pagar a los despojados y desplazados las compensaciones a que haya lugar cuando, en casos particulares, no sea posible restituirles los predios, de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

8. Formular y ejecutar programas de alivios de pasivos asociados a los predios restituidos y formalizados.

9. Crear y administrar programas de subsidios a favor de los restituidos o de quienes se les formalicen los predios de conformidad con este capítulo, para la cancelación de los impuestos territoriales y nacionales relacionados directamente con los predios restituidos y el alivio de créditos asociados al predio restituido o formalizado.

10. Las demás funciones afines con sus objetivos y funciones que le señale la ley.

2. Decisión

Primero. Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "exenta de culpa" contenida en los artículos 88, 91, 98 y 105 de la Ley 1448 de 2011, en el entendido de que es un estándar que debe ser interpretado por los jueces de forma diferencial, frente a los segundos ocupantes, que demuestren condiciones de vulnerabilidad, y no hayan tenido relación directa o indirecta con el despojo, de acuerdo con lo establecido en la parte motiva de esta providencia.

Segundo.- EXHORTAR al Congreso de la República y al Gobierno Nacional acerca de la necesidad de establecer e implementar una política pública comprensiva acerca de la situación de los segundos ocupantes en el marco de la justicia transicional.

3. Síntesis de los fundamentos

En el expediente D-11106, la Corte debía analizar la constitucionalidad de la expresión "*exenta de culpa*", contenida en los artículos 88, 91, 98 y 105 de la Ley 1448 de 2014, *"por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones".*

En concepto de los demandantes, la inclusión de este estándar de conducta (la buena fe exenta de culpa) en la Ley de víctimas y restitución de tierras generaba una situación inequitativa e injusta frente a personas que actúan como opositores en el proceso de restitución de tierras, tienen la calidad de segundos ocupantes del predio objeto de restitución, son sujetos vulnerables, carecen de vivienda y no tuvieron relación alguna con el despojo.

La Corte consideró, en primer término, que antes que una omisión legislativa relativa, la demanda denunciaba una eventual violación al principio de igualdad, y señaló cómo la mayor parte de los intervinientes y los órganos del Ministerio Público coincidían en identificar un serio problema de constitucionalidad, aunque disentían acerca de la respuesta que la Corte Constitucional debía adoptar.

Al estudiar el cargo, la Sala consideró que el problema de igualdad objeto de estudio se enmarca en el concepto de una discriminación indirecta, es decir, una situación en la que la ley, de carácter general y abstracto, puede tener un impacto diferencial y negativo para ciertos grupos poblacionales, debido a las condiciones de vulnerabilidad en que se encuentran inmersos.

La Sala señaló que la buena fe exenta de culpa es una exigencia esencial en los procesos de restitución de tierras, pues pretende revertir el despojo y el abandono forzado de predios que, en el marco del conflicto armado interno, se dieron a través de una combinación de estrategias violentas, con el abuso de la posición de debilidad de las víctimas y el interés por extender, con posterioridad, un manto de legalidad a los negocios.

Se indicó, en el mismo sentido, que los jueces y tribunales de tierras tienen entonces una doble condición: de una parte, deben hallarse en capacidad técnica de identificar los actos jurídicos espurios, desde el punto de vista del derecho civil y agrario y de la justicia transicional. De otra parte, son jueces constitucionales, que tienen la trascendental misión de hacer efectivo un derecho esencial de las víctimas de la violencia, pero, al mismo tiempo, procurar por la equidad en el campo, para que el proceso de transición sea efectivo, y la paz estable.

En ese marco, la Sala consideró que, desde una interpretación puramente literal de la Ley de víctimas y restitución de tierras, ciertas personas vulnerables, que ocuparon un predio con el propósito de hacer efectivos sus derechos fundamentales a la vivienda, el mínimo vital y el trabajo, y que no tuvieron relación alguna con el despojo (ni directa ni indirecta) sí podrían verse afectados como resultado de la restitución del bien ocupado.

Aclaró, sin embargo, que es posible construir una interpretación conforme a la Constitución Política que, al integrar a los artículos demandados los mandatos de igualdad material, protección de grupos vulnerables, acceso a la vivienda y a la tierra para los trabajadores rurales, permita adoptar medidas de protección a su favor, ámbito en el que el Gobierno Nacional ha dado algunos pasos.

A partir de esa interpretación, los jueces de tierras pueden aplicar el requisito de forma amplia, cuando se demuestre que el opositor es un segundo ocupante, persona vulnerable, sin relación directa o indirecta con el despojo.

Dada la existencia de una amplísima diversidad de casos en el marco de la restitución, y la ausencia de un órgano de cierre en la justicia de tierras, la Sala Plena consideró necesario fijar un condicionamiento, en los términos descritos, y establecer en la parte motiva de la decisión determinados estándares para su aplicación por parte de los jueces de tierras, tomando como fundamento esencial los principios Pinheiro (Principio 17), que son parámetros construidos en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, precisamente, con el fin de hacer efectivos los derechos de las víctimas, dotar de eficacia las normas transicionales en materia de tierras y preservar la estabilidad de las decisiones que los jueces y tribunales adopten en ese ámbito.

La Sala Plena también constató que la Ley de víctimas y restitución de tierras no contiene actualmente un desarrollo comprensivo acerca de la situación de los segundos ocupantes, por lo que exhortó al Congreso de la República y al Gobierno Nacional para que implementen una política pública comprensiva, adecuada y suficiente de atención a esta población, en el marco del proceso transicional de restitución de tierras.

4. Salvamentos parciales de voto

Los magistrados **Jorge Iván Palacio Palacio** y **Luis Ernesto Vargas Silva** manifestaron su salvamento de voto parcial, en relación con la exequibilidad condicionada de las normas acusadas en esta oportunidad de la Ley 1448 de 2011.

De un lado, aunque el magistrado **Palacio Palacio** comparte parcialmente la decisión tomada por la mayoría en el análisis de constitucionalidad de la expresión buena fe "exenta de culpa" de la Ley 1448 de 2011, salvó parcialmente el voto por las siguientes razones:

1. En primer lugar, consideró que la norma ha debido declararse exequible pura y simple, sin entrar a realizar condicionamiento alguno. Esto, en razón a que es el juez de restitución de tierras el llamado a revisar en cada caso si opera o no la presunción de "buena fe simple" o "exenta de culpa" como ha venido ocurriendo en los últimos 5 años de la implementación de la Ley 1448 de 2011.

Adicionalmente, observó que ha debido tenerse en cuenta que la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas -UARIV- se ha ocupado integralmente de la situación de los "segundos ocupantes" a través de los acuerdos 021 de 2015 y 029 de 2016 en los que se han establecido herramientas de defensa efectivas para las personas que en condición de vulnerabilidad ostentan la calidad de "segundos ocupantes", quienes son apoyados en los procesos de restitución de tierras por la Defensoría del Pueblo y el Ministerio Público.

2. En segundo lugar, estimó que aunque el condicionamiento aplicado a la norma acusada no era necesario, al recoger la posición que sostuve respecto de la necesidad de no debilitar las cargas procesales para probar la "buena fe exenta de culpa" en casos de "segundos ocupantes", es acertada y evita que personas que no cumplan con los requisitos exigidos en la Ley de Tierras puedan acceder a bonificaciones que no les corresponden.

De igual forma, el condicionamiento propuesto asegura que sea el juez de restitución quien determine en cada caso concreto cómo aplicar la ley en materia de "segundos ocupantes". De esta manera, se ha mantenido incólume la interpretación del concepto de "buena fe exenta de culpa" que constituye el eje principal de la Ley de Tierras.

El magistrado **Vargas Silva** al disidir, agregó que se aparta es, de algunas consideraciones vertidas en la parte motiva de la ponencia, pues en el fondo comparte o participa de la perspectiva que finalmente se acogió por la mayoría, de tratar cada caso con criterios diferenciales que el Juez debe analizar, calificar y evaluar en forma concreta, en materia de segundos ocupantes, tendientes a determinar con estribo en las pruebas recaudadas, cuándo aplicará con rigor la buena fe exenta de culpa, y cuándo podría morigerar la carga impuesta en la ley porque las diferencias entre opositores y segundos ocupantes deben ser muy claras para no correr el riesgo de generar más confusión. Particularmente la de estos últimos cuya evaluación surge de la sentencia respectiva.

Agregó que por ese riesgo de causar confusión y no claridad en torno a un concepto que el legislador estableció en favor de las víctimas del despojo, es por lo que propuso en comienzo la exequibilidad pura y simple pero con una fuerte *ratio decidendi* en la que se dejaran sentados los criterios diferenciales, a partir de los conceptos claros sobre opositores y segundos ocupantes, esencialmente de esto últimos, como los denomina la doctrina internacional, caracterizados por la Jurisdicción especial para la restitución de tierras y por la propia Unidad de restitución de tierras conforme a criterios ya estudiados por ellos, y siempre que la sentencia mantenga el tema de vulnerabilidad eventual de los segundos ocupantes como base para aquellos criterios diferenciales, pues en efecto, habrá casos en los cuales no podrán probar la buena fe con el rigor que exige la ley, pero esto se repite, debe ponderarlo el Juez en cada caso concreto. Anunció el Magistrado Vargas Silva, que en el salvamento de voto escribirá a espacio las discrepancias restantes a partir de la redacción final que consigne la sentencia, sobre esas diferencias conceptuales.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta