



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: William Zambrano Cetina

Bogotá D.C., diecinueve (19) de febrero de dos mil quince (2015)

Radicación Interna: 110010306000201400148 00

Número Único: 2220

Referencia: Revocatoria directa. Restitución de tierras. Registro de tierras despojadas o abandonadas forzosamente.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural consulta a la Sala acerca de si la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas puede revocar directamente el acto de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, en un marco de justicia transicional pro-víctima.

I. ANTECEDENTES

En el escrito de la consulta, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural presentó a la Sala las siguientes consideraciones:

1. La Ley 1448 de 2011¹ reconoce el derecho a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado interno a través de distintos mecanismos, entre los que se encuentra la restitución de las tierras que han sido abandonadas o despojadas.

2. Con este propósito, la señalada ley estableció un procedimiento compuesto por dos etapas o fases:

i) Una primera etapa de naturaleza administrativa a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) dirigida a incluir los predios en el Registro de Tierras Despojadas y

¹ "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones".

Abandonadas Forzosamente. Esta primera fase se divide a su vez en varias subetapas consistentes en: a) un análisis previo de la solicitud de registro, b) el inicio formal del estudio del caso, c) una etapa probatoria, y d) la decisión de incluir al bien o la persona en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

ii) La segunda etapa del procedimiento es de naturaleza judicial y se encuentra a cargo de los jueces especializados en restitución de tierras, los cuales a través de una sentencia se pronuncian acerca de la demanda o solicitud de restitución.

En este contexto, la etapa judicial se divide en las siguientes sub-etapas:

a) En caso de haberse realizado la inscripción en el Registro, la Unidad o la víctima, directamente o través de un abogado, presenta la demanda o solicitud de restitución ante el Juez Civil del Circuito especializado en restitución de tierras del lugar donde esté ubicado el predio.

b) Si no hay personas que se opongan a la reclamación, el juez dictará sentencia. Por el contrario, si al proceso se presentan personas que se oponen a la solicitud de restitución, estos tendrán la oportunidad de presentar pruebas. En este caso, la controversia será resuelta por el Magistrado del Tribunal Superior del Distrito Judicial, Sala Civil, especializado en restitución de tierras.

d) El Juez o Tribunal, según corresponda, dictará sentencia en un plazo máximo de 4 meses.

3. Señala el Ministerio que es posible que una vez expedido el acto administrativo de inclusión en el Registro y notificada esa decisión al interesado, se advierta que el proceso de restitución ha sido manipulado por personas mal intencionadas, situación que claramente modificaría el sentido del mencionado acto administrativo.

4. Ante una situación como la expuesta, la solución sería la revocatoria del propio acto administrativo por parte de la Unidad, para lo cual se exige del previo consentimiento del interesado, y ante la falta de este, correspondería a la autoridad proceder a demandar el mismo, a efectos de que la jurisdicción contenciosa administrativa declare la pérdida de validez del acto.

5. En opinión del Ministerio consultante, en un ámbito tan particular como el planteado en la Ley 1448 de 2011, el uso de esta posibilidad legal podría significar una afectación del proceso ágil y especial dispuesto a ese propósito, que va en menoscabo el principio de seguridad jurídica. Igualmente, se generaría un desgaste excesivo de la capacidad institucional de las autoridades con competencias en la gestión de restitución y los jueces y magistrados especializados.

6. Lo anterior en virtud de que una acción de lesividad en contra del acto administrativo producido por la Unidad, que culmine con la nulidad de dicha actuación, de darse la hipótesis planteada, genera consecuencias tales como:

i) Para el momento en que se produzca la decisión que culmine la acción contenciosa, el caso de restitución que se encuentra ante los jueces especializados ya habrá finalizado al punto de contar con sentencia dictada por los jueces o magistrados, en un tiempo sumamente breve – 4 meses.

Por lo tanto, aunque concluya el proceso contencioso con la nulidad del acto, tal decisión, además de producirse bastante tiempo después de la sentencia de los jueces o magistrados especializados, afectará la decisión impartida por estos últimos, lo cual se traduce en una grave afectación al principio de la seguridad jurídica de las decisiones adoptadas por la justicia especializada en restitución.

ii) Asimismo, demandar el acto conllevaría un desgaste de la actividad de los operadores judiciales de restitución y un desperdigiamento de esfuerzos institucionales de las autoridades competentes.

iii) Igualmente, la situación generaría una pérdida de concentración de esfuerzos tendientes a garantizar y materializar los derechos de personas que sí pueden ostentar la condición de verdaderas víctimas y que tienen la expectativa de acceder a la administración de justicia, afectos de contar con una acción y un recurso judicial efectivo que garantice su derecho fundamental a la restitución.

7. Como alternativa ante los problemas anteriores, la Unidad propone que esta pueda revocar directamente el acto de inclusión en el Registro sin consentimiento del interesado, en aquellas situaciones en que la entidad advierta la existencia de serios argumentos jurídicos o elementos probatorios que permitan concluir que la decisión pudo haberse dado en un sentido muy diferente, incluyendo aún la no incorporación de la persona al registro.

Esta opción excepcional encuentra fundamento en los parámetros señalados en la sentencia C-255 de 2012 de la Corte Constitucional en la que se señaló:

“Como primera medida la Corte recuerda que la facultad de revocatoria directa de actos administrativos no se encuentra per se constitucionalmente prohibida. Es cierto que por regla general la administración no puede revocar unilateralmente sus propios actos, sino que debe acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de la llamada acción de lesividad, entre otras por razones de seguridad jurídica y confianza legítima. Pero también es cierto que excepcionalmente el Legislador puede autorizar la revocatoria unilateral sin que medie la anuencia del administrado, cuando ello obedezca a razones constitucionales importantes, existan elementos de juicio acreditados de manera

suficiente y se ofrezcan al ciudadano todas las garantías para ejercer sus derechos de contradicción y defensa en el marco del debido proceso”.

Con fundamento en lo anterior, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural formula las siguientes **PREGUNTAS**:

1. *¿En el evento en que la Unidad de Restitución haya emitido una resolución de inclusión de una persona en el Registro, pero que, una vez notificada la decisión al interesado haya logrado advertir que existen serios argumentos jurídicos o elementos probatorios que permiten concluir que la decisión pudo haberse dado en un sentido muy diferente, al punto de no incorporar a esa persona a ese instrumento, puede la entidad revocar directamente dicho acto administrativo, teniendo en cuenta los principios de la Ley 1448 de 2011, incluido el marco de justicia transicional a favor de las víctimas y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo?*

2. *En caso de que la respuesta sea negativa, ¿de qué alternativas está dotada la Unidad de Restitución frente a ese tipo de acto, teniendo en cuenta el impacto y las afectaciones frente a la seguridad jurídica de las decisiones adoptadas por la justicia especializada en restitución, y la desconcentración de esfuerzos institucionales dirigidos a garantizar y materializar derechos de las personas que sí puedan ostentar la condición de verdaderas víctimas de despojo o abandono forzoso?*

II. CONSIDERACIONES

A. La justicia transicional

En el contexto colombiano, la ley y la jurisprudencia, así como también la doctrina, han definido el concepto de justicia transicional. Así, el artículo 8º de la Ley 1448 de 2011 la concibió como:

“[L]os diferentes procesos y mecanismos judiciales o extrajudiciales asociados con los intentos de la sociedad por garantizar que los responsables de las violaciones contempladas en el artículo 3º de la presente Ley, rindan cuentas de sus actos, se satisfagan los derechos a la justicia, la verdad y la reparación integral a las víctimas, se lleven a cabo las reformas institucionales necesarias para la no repetición de los hechos y la desarticulación de las estructuras armadas ilegales, con el fin último de lograr la reconciliación nacional y la paz duradera y sostenible”.

Por su parte la Corte Constitucional la definió bajo los siguientes términos:

“[P]uede entenderse por justicia transicional una institución jurídica a través de la cual se pretende integrar diversos esfuerzos, que aplican las sociedades para enfrentar las consecuencias de violaciones masivas y abusos generalizados o

*sistemáticos en materia de derechos humanos, sufridos en un conflicto, hacia una etapa constructiva de paz, respeto, reconciliación y consolidación de la democracia, situaciones de excepción frente a lo que resultaría de la aplicación de las instituciones penales corrientes*².

En lo que respecta a la doctrina, la justicia transicional se ha entendido como:

*“[A]quella disciplina o campo de actividades que pretenden aportar soluciones y herramientas a las sociedades para enfrentar un legado de violaciones a los derechos humanos que tuvieron lugar en un momento determinado de la historia – puede ser reciente o más lejano– con los objetivos de alcanzar la reconciliación nacional, contribuir a consolidar la democracia, para reparar a las víctimas e instaurar una convivencia pacífica en aras de que no se repitan los mismos hechos*³.

La justicia transicional, la cual surgió ante la necesidad de buscar mecanismos que permitieran hacer frente a situaciones de grave violencia y amplias violaciones a los derechos humanos generadas en situaciones de transición política o conflictos armados⁴, permite enfrentar la tensión existente entre la consecución de la paz y la provisión de justicia⁵. De esta suerte tiene entre sus retos, por un lado, lograr la satisfacción de los derechos de las víctimas, y por el otro, la determinación de la responsabilidad de los victimarios a través de mecanismos que permitan la terminación de las situaciones de violencia y conflicto⁶.

Con este propósito, la justicia transicional desarrolla mecanismos y procedimientos judiciales y extrajudiciales -los cuales deben establecerse tomando en consideración las características particulares o propias de cada situación⁷-

² Corte Constitucional. Sentencia del 8 de febrero de 2012, C-052/12.

³ Claudia López Díaz, Diego González, Jorge Errandoena, Justicia Transicional en Colombia, en Colombia: un nuevo modelo de Justicia Transicional (Andreas Forer y Claudia López Díaz editores), GIZ, 2011, pp. 12-13. Véase igualmente: Rodrigo Uprimny, Introducción, en ¿Justicia transicional sin transición? (Rodrigo Uprimny Yepes, María Paula Saffon Marino, Catalina Botero Marino y Esteban Restrepo Saldarriaga, 2006, p. 3; Ruti G. Teitel, Transitional Justice Genealogy, Harv. Hum. Rts. J. Vol. 16, 2003, p. 69.

⁴ Dustin N. Sharp, Interrogating the Peripheries: The preoccupations of fourth generation transitional justice. Harv. Hum. Rts. J. Vol. 26, 2013, p. 149; Corte Constitucional. Sentencia del 28 de agosto de 2013, C-579/13, Corte Constitucional. Sentencia del 10 de julio de 2013, C-438/13, Daniel A. Crocker, Comisiones de la verdad, justicia transicional y sociedad civil, en Justicia Transicional (Martha Minow, David A. Crocker y Rama Mani), Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes y Pontificia Universidad Javeriana, 2011, p. 112, Luis Jorge Garay Salamanca y Fernando Vargas Valencia, Memoria y reparación: elementos para una justicia transicional pro víctima. Universidad Externado, 2012, pp. 68-69.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia del 28 de agosto de 2013, C-579/13; Rodrigo Uprimny Yepes y María Paula Saffon, Justicia transicional y justicia restaurativa: tensiones y complementariedades, en ¿Justicia transicional sin transición? (Rodrigo Uprimny Yepes (dir.)), Dejusticia, 2006, pp. 114-115. Stephanie Viejlle, Transitional Justice: A Colonizing Field?, Amsterdam Law Forum, Vol. 4, 2012, p. 58.

⁶ María Paula Saffon. Enfrentando los horrores del pasado, en Justicia Transicional (Martha Minow, David A. Crocker y Rama Mani), Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes y Pontificia Universidad Javeriana, 2011, p. 17.

⁷ Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo, Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos A/HRC/RES/12/11, 12 de octubre de 2009, Consejo de Derechos Humanos.

encaminados a que los victimarios rindan cuentas de sus actos, se haga justicia, se alcance la reconciliación⁸ y se restaure la dignidad de las personas⁹.

En este contexto para alcanzar los objetivos que persiguen, los procesos de justicia transicional establecen mecanismos dirigidos a materializar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación¹⁰, derechos que han sido entendidos por la doctrina en los siguientes términos:

“En lo esencial, el contenido de esos derechos consiste en que los victimarios de crímenes atroces sean investigados, juzgados y sancionados sin que existan obstáculos jurídicos que lo impidan- derecho a la justicia-; en que se esclarezcan las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los crímenes, así como las razones por las cuales fueron cometidos – derecho a la verdad-; y en que las víctimas de esos crímenes obtengan un resarcimiento integral por los daños y perjuicios sufridos – derecho a la reparación-. Con la satisfacción de esos derechos se busca lograr tanto el reconocimiento y la dignificación de las víctimas como la garantía de no repetición de las atrocidades”¹¹.

Desde el punto de vista del ordenamiento jurídico colombiano, la Ley 1448 de 2011 reconoció expresamente estos derechos¹² y desarrolló mecanismos para su realización. En este sentido, el derecho a la verdad fue concebido por el artículo 23 de la mencionada Ley así:

“Las víctimas, sus familiares y la sociedad en general, tienen el derecho imprescriptible e inalienable a conocer la verdad acerca de los motivos y las circunstancias en que se cometieron las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente Ley, y en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima, y al esclarecimiento de su paradero. La Fiscalía General de la Nación y los organismos de policía judicial deberán garantizar el derecho a la búsqueda de las víctimas mientras no sean halladas vivas o muertas.

⁸ Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General Estudio analítico de los derechos humanos y la justicia de transición, A/HRC/12/18, 6 de agosto de 2009.

⁹ Tom Allen, Transitional justice and the right to property under the European convention on human rights. Stellenbosch Law Review, Vol. 16, 2005, p. 413.

¹⁰ En este sentido véase Corte Constitucional. Sentencia del 13 de octubre de 2011, C-771/11; Tatiana Rincón, Verdad, justicia y reparación: la justicia de la justicia transicional, Editorial Universidad del Rosario, 2010, p. 25.

¹¹ Saffon, ob cit., p.16.

¹² Desde el punto de vista del derecho internacional, varios instrumentos internacionales han reconocido la protección de los derechos de las víctimas. Entre estos se encuentran: i) la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder de las Naciones Unidas; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas; la Convención para la prevención y la Sanción del Delito de Genocidio y el Estatuto de la Corte Penal Internacional. Corte Constitucional. Sentencia del 28 de agosto de 2013, C-579/13. Desde el punto de vista constitucional, los derechos de las víctimas encuentran sustento en los artículos 1º, 2º, 15, 21, 93, 229 y 250 numerales 6º y 7º de la Carta Política.

El Estado debe garantizar el derecho y acceso a la información por parte de la víctima, sus representantes y abogados con el objeto de posibilitar la materialización de sus derechos, en el marco de las normas que establecen reserva legal y regulan el manejo de información confidencial”¹³.

En lo que respecta al derecho a la justicia, la Ley 1448 de 2011 lo estableció en el artículo 24, norma que dispuso:

“Es deber del Estado adelantar una investigación efectiva que conduzca al esclarecimiento de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley, la identificación de los responsables, y su respectiva sanción.

Las víctimas tendrán acceso a las medidas de atención, asistencia y reparación contempladas en esta ley o en otros instrumentos legales sobre la materia, sin perjuicio de su ejercicio del derecho de acceso a la justicia”¹⁴.

¹³ El derecho a la verdad, el cual tiene una perspectiva individual y social, permite a la sociedad comprender lo que ocurrió en el pasado y poner en marcha mecanismos encaminados a evitar que se repitan las conductas violatorias que afectaron a las víctimas. En otras palabras, sin el derecho a la verdad no puede garantizarse el derecho a la repetición. Igualmente, a través del derecho a la verdad se evita la impunidad y se logra la promoción y protección de los derechos humanos. Rincón, ob. cit., p. 56. Véase igualmente Rodrigo Uprimny Yepes y María Paula Saffon Sanin, Derecho a la verdad: alcances y límites a la verdad judicial en justicia transicional: teoría y praxis (Camila de Gamboa Tapias ed.), Editorial Universidad del Rosario, 2006, p. 345. La Comisión de Derechos Humanos, Naciones Unidas. El derecho a la verdad, Resolución 2005/66. Véase igualmente: Consejo de Derechos Humanos, El derecho a la verdad, A/HRC/RES/12/12, 12 de octubre de 2009. Como características principales del derecho a la verdad se han señalado las siguientes: i) se encuentra consagrado en los principios para la protección y promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad (principios 1 a 4), ii) está fundamentado en el principio de dignidad humana, en los deberes de memoria histórica y de recordar, y el derecho al buen nombre y la imagen, iii) sus titulares son las víctimas, sus familiares y la sociedad en su conjunto, iv) en su dimensión individual, conlleva el derecho a saber la verdad sobre los hechos, los responsables y las consecuencias de lo ocurrido v) desde su visión colectiva, conlleva que la sociedad conozca lo sucedido y en consecuencia se divulguen públicamente los resultados de las investigaciones y exista una memoria pública de las mismas, vi) es un derecho imprescriptible que debe garantizarse en todo tiempo, vii) tiene como objetivo que coincida la verdad procesal con la verdad real, y viii) se encuentra íntimamente relacionado con el derecho a la justicia y a la reparación. Corte Constitucional. Sentencia del 28 de agosto de 2013, C-579/13. El derecho a la verdad puede alcanzarse o realizarse a través de múltiples mecanismos, tales como las comisiones de la verdad, las cuales constituyen mecanismos idóneos para investigar y dar respuesta a las violaciones de derechos humanos, fomentar la rendición de cuentas, preservar las pruebas, identificar a los autores, recomendar indemnizaciones y reformas institucionales y servir de escenario o plataforma para que las víctimas cuenten a su país sus historias o se desarrolle un debate público sobre la manera de aceptar el pasado. Igualmente, el derecho a la verdad puede lograrse a partir del trabajo de los tribunales penales tanto internacionales y nacionales, así como también de las instituciones nacionales de derechos humanos. Consejo de Derechos Humanos, Derechos humanos y justicia de transición, A/HRC/RES/12/11, 12 de octubre de 2009.

¹⁴ El derecho a la justicia tiene los siguientes rasgos distintivos: i) impone al Estado las obligaciones y deberes de: a) prevenir las graves violaciones a los derechos humanos, en especial cuando se trata de violaciones masivas, continuas y sistemáticas, b) luchar contra la impunidad, de tal suerte que los mecanismos judiciales de la justicia ordinaria como de la justicia transicional no generen esta o el ocultamiento de la verdad, c) establecer mecanismos que permitan un acceso ágil, oportuno, pronto y eficaz a la justicia para que de esta forma se logre una protección judicial efectiva de los derechos de las víctimas, d) investigar, procesar y sancionar judicialmente a quienes han cometido las violaciones a los derechos humanos y e) iniciar investigaciones de oficio en el caso de situaciones de graves violaciones a los derechos humanos, ii) exige que: a) se respete el debido proceso, b) las reglas de procedimiento se determinen de acuerdo con este, y c) se establezcan plazos razonables dentro de los procesos judiciales, iii) la fijación de límites en materia de exclusión de responsabilidad o de disminución de penas en los procesos de transición, iv) la posibilidad de

Finalmente, frente al derecho a la reparación, el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011 señaló:

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

La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante”.

En términos generales, la jurisprudencia ha identificado las siguientes características del derecho a la reparación: i) sus titulares son las víctimas de violaciones de derechos humanos, ii) se encuentra regulado por el derecho internacional, iii) es integral, iv) busca en principio la restitución plena de la víctima, es decir, colocar a esta en la situación en la que se encontraba antes de la violación del derecho; si esto no es posible, puede operar la compensación por medio de medidas como la indemnización pecuniaria del daño, v) tiene una dimensión individual y una dimensión colectiva, vi) es un derecho complejo pues se encuentra ligado de forma conexas e interdependiente con los derechos a la verdad y a la justicia¹⁵.

Como puede observarse, el derecho a la reparación tiene como propósito restablecer a la víctima en la situación en que se encontraba antes de la ocurrencia de la violación¹⁶, objetivo que puede alcanzarse a través de múltiples mecanismos tales como: i) el pago de una retribución económica, ii) la restitución de propiedades¹⁷, iii) la devolución de los restos de los seres queridos de las víctimas, iv) una disculpa expresa de los victimarios, v) el levantamiento de monumentos¹⁸, y vi) el restablecimiento de los derechos de libertad y ciudadanía, entre otros¹⁹.

que las víctimas y la sociedad ante situaciones de graves violaciones a los derechos humanos y del derecho internacional humanitario se hagan parte civil dentro de los procesos penales. Corte Constitucional. Sentencia del 28 de agosto de 2013, C-579/13.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Rincón, ob. cit., pp. 82-83.

¹⁷ Informe definitivo del Relator Especial, Sr. Paulo Sergio Pinheiro, Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, E/CN.4/Sub.2/2005/17, 28 de junio de 2005.

¹⁸ Martha Minow, Memoria y odio: ¿Se pueden encontrar lecciones por el mundo?, en Justicia Transicional (Martha Minow, David A. Crocker y Rama Mani), Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes y Pontificia Universidad Javeriana, 2011, p. 97.

¹⁹ Pablo de Greiff, Enfrentar el pasado: reparaciones por abusos graves a los derechos humanos, en Justicia Transicional: Teoría y Praxis (Camila de Gamboa Tapias ed.), Editorial Universidad del Rosario, 2006, pp. 217-218.

Estas formas de reparación se enmarcan dentro de lo que se conocen como medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y no repetición²⁰, las cuales fueron adoptadas por el legislador colombiano en el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011.

En esta dirección, el procedimiento de restitución de tierras constituye uno de los principales mecanismos a través de los cuales se materializa o concreta el derecho a la reparación de las víctimas.

B. La naturaleza del procedimiento de restitución de tierras

La Ley 1448 de 2011, en sus artículos 76 a 102, bajo el título “procedimiento de restitución y protección de derechos de terceros”, reguló de forma especial el procedimiento para que las víctimas puedan obtener la restitución de los predios o tierras que debieron abandonar o les fueron despojadas.

Con este objetivo, estableció un procedimiento mixto, así calificado por la jurisprudencia Constitucional²¹, integrado por dos etapas: una de naturaleza administrativa, que se adelanta ante la UAEGRTD y otra, de índole judicial que se lleva a cabo ante los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras.

Encuentra la Sala que estas dos etapas obedecen a funciones diferentes del Estado que pueden distinguirse sin ambages, pero que contribuyen a cumplir una finalidad de protección a las víctimas del conflicto como es la de restituir las tierras despojadas y abandonadas forzosamente.

Así, la función que se desarrolla en la primera fase a cargo de la UAEGRTD es una actuación de naturaleza administrativa que tiene como finalidad adelantar el procedimiento administrativo para resolver la solicitud de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, realizada por el interesado

²⁰ Rincón, ob. cit., pp. 82-83. Catalina Botero Marino y Esteban Restrepo Saldarriaga, Estándares internacionales y procesos de transición en Colombia, en ¿Justicia transicional sin transición? (Rodrigo Uprimny Yepes, María Paula Saffon Marino, Catalina Botero Marino y Esteban Restrepo Saldarriaga, 2006, p. 77. Informe del Secretario General, El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos, S/2004/616, 3 de agosto de 2004; Consejo de Derechos Humanos, Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General, A/HRC/18/23, 4 de julio de 2011. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Instrumentos del Estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto. Programas de reparaciones. Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra, 2008, pp. 7-8. Corte Constitucional. Sentencia del 28 de agosto de 2013, C-579/13.

²¹ “Dado que el legislador estableció un procedimiento mixto (administrativo y judicial) para la restitución, es claro que el juez no cumple una función notarial o de registro, ni es un convidado de piedra que debe atenerse únicamente lo probado por la Unidad”. Corte Constitucional. Sentencia del 27 de febrero de 2013, C-099/13. “En ese orden, se diseñó un procedimiento mixto para la restitución de tierras consta de dos etapas, una administrativa, a cargo de la Unidad de Restitución de Tierras y otra fase judicial, a cargo de los jueces o magistrados especializados en restitución de tierras”. Corte Constitucional. Sentencia del 6 de junio de 2014, T-347/14. Véase igualmente Corte Constitucional. Sentencia del 5 de julio de 2013, T-415/13.

con miras a cumplir con el requisito de procedibilidad que exige la ley para demandar posteriormente la restitución del predio²².

Por su parte, la función que se desarrolla en la segunda fase a cargo de los Jueces Civiles del Circuito y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial Sala Civil, especializados en restitución de tierras, es una actividad de naturaleza judicial dirigida a decidir si hay lugar a las pretensiones formuladas en la demanda de restitución o de formalización del predio²³.

Advierte la Sala que estas actuaciones por su misma naturaleza tienen una forma de control diferente. Así, el acto administrativo que se expide para definir si hay lugar a la inclusión de un predio o una persona en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente tiene un control en sede administrativa mediante el recurso de reposición²⁴ y en sede judicial mediante la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho, cuando el solicitante no ha sido incluido en el registro²⁵. Por su parte, la providencia judicial que se expide en el proceso de restitución de tierras, como es una sentencia, es susceptible de consulta²⁶ o revisión²⁷ según sea el caso.

Cabe anotar que para el caso del acto administrativo que se expide en forma favorable al solicitante, este podría también ser objeto de control en sede administrativa mediante la figura de la revocatoria directa teniendo en cuenta las

²² "La inscripción de un predio en el registro de tierras despojadas será requisito de procedibilidad para iniciar la acción de restitución a que se refiere este Capítulo". Ley 1448 de 2011, artículo 76.

²³ En esta dirección, el artículo 91 de la Ley 1448 de 2011 establece: "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." Igualmente, respecto a la acción judicial de restitución, la jurisprudencia Constitucional ha señalado: "La regulación evidencia que se trata de una acción que tiene como propósito asegurar que a través de un procedimiento judicial especial las autoridades determinen si es o no procedente restituir un determinado inmueble a un sujeto -o al núcleo familiar- que afirma su condición de víctima". Corte Constitucional. Sentencia del 18 de octubre de 2012, C-820/12.

²⁴ "Contra las decisiones de fondo, proferidas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas procede el recurso de reposición, ante el mismo funcionario de la oficina regional que por competencia tomó la decisión, mediante escrito al que deberá acompañarse copia de la decisión que haya negado el recurso.

El recurso deberá presentarse dentro de los 5 días siguientes a la notificación personal del acto, o la desfijación del edicto, de conformidad con el artículo 50 del Código Contencioso Administrativo o norma que lo sustituya". Decreto 4829 de 2011, artículo 26.

²⁵ "Una vez agotada la vía gubernativa, el solicitante que no haya sido incluido en el Registro, podrá acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho". Ibidem, artículo 27.

²⁶ "Las sentencias proferidas por los Jueces Civiles del Circuito especializados en restitución de tierras que no decreten la restitución a favor del despojado serán objeto de consulta ante el Tribunal Superior de Distrito Judicial Sala Civil, en defensa del ordenamiento jurídico y la defensa de los derechos y garantías de los despojados". Ley 1448 de 2011, artículo 79.

²⁷ "Contra la sentencia se podrá interponer el recurso de revisión ante la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en los términos de los artículos 379 y siguientes del Código de Procedimiento Civil". Ibidem, artículo 92.

particularidades definidas en el artículo 97 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

C. El caso concreto

Una vez determinado que la decisión que toma la UAEGRTD respecto a la solicitud de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente se da dentro del marco de un proceso administrativo que se materializa a través de un acto administrativo, es necesario establecer si ese acto es susceptible de revocarse directamente por la entidad que lo expidió.

Analizada la Ley 1448 de 2011, norma especial que regula el procedimiento administrativo para la inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, se advierte que no existe norma o disposición que faculte a la UAEGRTD a revocar el acto administrativo que concede el registro²⁸.

Como no existe una regulación propia frente al tema, debe acudirse a lo reglado por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo como lo ordena el artículo 29 del Decreto 4829 de 2011²⁹, el cual dispone:

“En las actuaciones administrativas del Registro, en lo no previsto por la Ley 1448 de 2011, se aplicarán las disposiciones del Código Contencioso Administrativo [hoy CPACA] que se relacionen con la materia o de la norma que lo sustituya”.

Esta norma se encuentra en sintonía con lo señalado por el artículo 2º de la Ley 1437 de 2011 que indica:

“Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código”.

De esta suerte, atendiendo el mandato legal anterior, debe acudirse al artículo 97 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, norma que establece frente a la revocatoria directa de los actos administrativos de carácter particular y concreto:

²⁸ Cabe anotar sin embargo, que la Ley 1448 de 2011 para el caso particular del Registro Único de Víctimas, sí establece la posibilidad de que se revoque el acto mediante el cual el registro se concedió cuando este ha sido obtenido por medios ilegales. Así se desprende del inciso segundo del artículo 157 de la Ley, el cual dispone: “Las entidades que componen el Ministerio Público podrán interponer los recursos de reposición ante el funcionario que tomó la decisión y en subsidio el de apelación ante el Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de que trata la presente ley contra la decisión que concede el registro, dentro de los cinco (5) días siguientes contados a partir de su comunicación. Igualmente, si el acto hubiere sido obtenido por medios ilegales, tales autoridades podrán solicitar, en cualquier tiempo, la revocatoria directa del acto para cuyo trámite no es necesario obtener el consentimiento del particular registrado”.

²⁹ “Por el cual se reglamenta el Capítulo III del Título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras”.

“Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

Parágrafo. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa”.

Como puede observarse, la regla general es que no es procedente revocar directamente un acto administrativo que haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de la misma naturaleza, sin que se cuente con el consentimiento previo, expreso y escrito del titular. Excepcionalmente, la revocatoria sí podrá realizarse cuando así lo haya establecido una ley.

Bajo esta regla, y para el caso concreto, encuentra la Sala que no es posible para la UAEGRTD revocar directamente el acto administrativo que decide sobre el registro de un predio o una persona en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente sino cuenta con el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

Entiende la Sala que el acto que ordena el registro es un acto administrativo expreso que crea y modifica situaciones jurídicas de carácter particular y concreto, toda vez que la decisión que adopta la UAEGRTD respecto a la solicitud de registro genera efectos jurídicos al resolver dicho acto sobre:

i) La inclusión del predio en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, así como también de la víctima o víctimas que fueron despojadas de sus tierras u obligadas a abandonarlas³⁰, y

³⁰ “Créase el “Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente” como instrumento para la restitución de tierras a que se refiere esta ley. En el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente se inscribirán también las personas que fueron despojadas de sus tierras u obligadas a abandonarlas y su relación jurídica con estas, determinando con precisión los predios objeto de despojo, en forma preferente mediante georreferenciación, así como el periodo durante el cual se ejerció influencia armada en relación con el predio”. Ley 1448 de 2011, artículo 76; “La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas adelantará, de conformidad con las normas legales y las de este decreto, las actuaciones administrativas dirigidas a incluir en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente los predios debidamente identificados, las personas cuyos derechos sobre estos

ii) Las medidas cautelares que hubiesen sido ordenadas previamente³¹.

De esta suerte, al no reconocer la Ley 1448 de 2011 a la UAEGRTD la potestad de revocar unilateralmente el acto administrativo por medio del cual se ordena el registro de un predio o una persona en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, y al tenor de lo dispuesto por el artículo 97 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, debe concluirse que no es posible que la mencionada entidad revoque de manera directa sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular, la resolución de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

Esta postura es respetuosa del debido proceso administrativo³², el cual aún en escenarios de justicia transicional debe garantizarse, tal como lo ha indicado la Corte Constitucional colombiana:

fueron afectados, el tiempo o periodo de influencia armada en relación con el predio, el tiempo de vinculación de los solicitantes con el predio y toda la información complementaria para la inscripción en el registro y el proceso de restitución". Decreto 4829 de 2011, artículo 1º.

³¹ "La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas comunicará a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del lugar que le corresponda al predio, sobre la decisión y los efectos en relación con las medidas cautelares previamente ordenadas, para que se proceda en consecuencia". Decreto 4829 de 2011, artículo 17. Recuérdese que el artículo 13 del Decreto 4829 de 2011 señala: "Para los efectos del inciso 4º del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, se expedirá en cada caso el acto administrativo que determina el inicio del estudio con base en el análisis previo. Este acto contendrá lo siguiente: (...) 2. Medida de protección del predio. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas ordenará la inscripción, de la medida de protección jurídica del predio en el folio de matrícula del inmueble respectivo, con carácter preventivo y publicitario, conforme a lo señalado en el artículo 73 numeral 6 de la Ley 1448 de 2011.

En aquellos casos en que el predio no tenga abierto folio de matrícula inmobiliaria, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas ordenará al Registrador la apertura del mismo en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos que corresponda a este, a nombre de la Nación, y la inscripción de la medida cautelar de que trata el inciso anterior, a favor del solicitante. Para estos efectos la Unidad identificará física y jurídicamente el predio con sus linderos y cabida.

El Registrador competente confirmará la inscripción de la medida de protección en el plazo máximo de diez (10) días, en aplicación del principio de la colaboración armónica de los organismos y entidades públicas, contemplado en el artículo 113 de la Constitución y el artículo 2º de este decreto".

³² "En cuanto a las características generales del derecho al debido proceso, en reiterada jurisprudencia constitucional se le ha concebido como una manifestación del principio de legalidad dirigido al mantenimiento de un justo equilibrio entre las partes durante su desarrollo, independientemente de la naturaleza del mismo, y la sustracción de cualquier viso de arbitrariedad durante su trámite y hasta tanto la determinación con la que éste culmine sea adoptada.

Extrapolando estas consideraciones al ámbito concreto del proceso administrativo, se ha determinado que su garantía estará representada por el seguimiento respetuoso de las normas que previamente hayan sido previstas para el desarrollo de una actuación de esta índole y que atiendan además a un acatamiento cabal de derechos y principios superiores.

De manera tal que el debido proceso administrativo se ha definido como el acatamiento de la regulación jurídica establecida para limitar las facultades y competencias de las autoridades encargadas, a fin de que sus actuaciones estén fundadas, en manera alguna, en su propio arbitrio. Luego, la existencia de este derecho fundamental se concreta mediante el aseguramiento de la obligación, en cabeza de las autoridades, de someter sus determinaciones a un trámite dispuesto para el efecto, y de otra parte, de seguir principios superiores como los que orientan el recto ejercicio de la función pública". Corte Constitucional. Sentencia del 20 de septiembre de 2011, T-699A/11.

“En el ámbito nacional en el proceso de transición a la superación del conflicto es viable incorporar en la legislación nacional medios judiciales o extrajudiciales de protección y garantía de los derechos de las víctimas, siempre que no impliquen un sometimiento o violación del principio de dignidad humana o de otros derechos como el de acceso a la administración de justicia y las garantías constitucionales que integran el debido proceso administrativo y judicial”³³.

Ahora bien, si el titular no presta su consentimiento para revocar directamente el acto administrativo a través del cual se ordenó el registro en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, la UAEGRTD cuenta con otra medida para desaparecer del mundo jurídico dicha decisión. En este sentido, la mencionada entidad debe demandar la nulidad del acto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, tal como se desprende del propio texto del artículo 97 de la Ley 1437 de 2011. Es importante señalar que así debe procederse aún en los casos en los cuales el registro fue obtenido por medios ilegales o fraudulentos³⁴. Así, la Sección Segunda de esta Corporación ha indicado:

“Advierte la Sala que, en lo que respecta a la posibilidad con que contaba la administración para revocar actos administrativos de carácter particular, en los eventos en los que concurría alguna de las causales de revocatoria ya citadas, para el caso de los actos fictos positivos, o si fuere evidente la ilegalidad en su expedición, la misma desaparece del nuevo estatuto de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En efecto, los dos incisos finales del artículo 97 de la Ley 1437 de 2011 preceptúan que en los casos en que la administración considere la inconstitucionalidad o ilegalidad de un acto administrativo, o que su expedición tuvo lugar por medios ilegales o fraudulentos, deberá acudir ante ésta jurisdicción, para demandarlos, siempre que no cuente con el consentimiento, previo, expreso y escrito del titular de los derechos reconocidos en el respectivo acto administrativo.

Así las cosas, en vigencia de la Ley 1437 de 2011 la administración sólo podrá revocar un acto administrativo de carácter particular, en los eventos en que cuente con el consentimiento del administrado. En caso contrario, deberá cuestionar su constitucionalidad o legalidad a través del respectivo medio de control, en los términos del artículo 97 ibídem”³⁵.

³³ Corte Constitucional. Sentencia del 27 de marzo de 2014, C-180/14.

³⁴ “Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.”. Ley 1437 de 2011, artículo 97.

³⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 15 de agosto de 2013, Radicación número: 25000-23-25-000-2006-00464-01(2166-07).

Asimismo, la UAEGRTD debe solicitar como medida cautelar la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo que ordenó la inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por el mismo artículo 97 de la Ley 1437 de 2011, así como también los artículos 229 y siguientes del mismo estatuto³⁶, disposiciones que desarrollan el artículo 238 de la Carta Política que otorgó a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo la potestad para suspender provisionalmente los actos administrativos. Así, el mencionado artículo 238 estableció:

“La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial”.

Por lo tanto, con fundamento en las anteriores consideraciones,

La Sala RESPONDE:

1. ¿En el evento en que la Unidad de Restitución haya emitido una resolución de inclusión de una persona en el Registro, pero que, una vez notificada la decisión al interesado haya logrado advertir que existen serios argumentos jurídicos o elementos probatorios que permiten concluir que la decisión pudo haberse dado en un sentido muy diferente, al punto de no incorporar a esa persona a ese instrumento, puede la entidad revocar directamente dicho acto administrativo, teniendo en cuenta los principios de la Ley 1448 de 2011, incluido el marco de justicia transicional a favor de las víctimas y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo?

Al no reconocer la Ley 1448 de 2011 a la UAEGRTD la potestad de revocar directamente el acto administrativo por medio del cual se ordena el registro de un predio o una persona en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, y al tenor de lo dispuesto por el artículo 97 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, debe concluirse que no es posible que la mencionada entidad revoque de manera directa sin el

³⁶ “En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo”. Ley 1437 de 2011, artículo 29; “Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

(...)

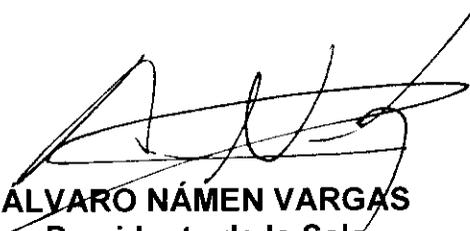
3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo”. Ibidem.

consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular, la resolución de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

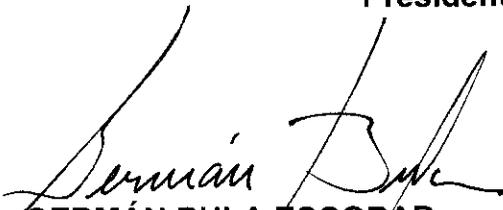
2. En caso de que la respuesta sea negativa, ¿de qué alternativas está dotada la Unidad de Restitución frente a ese tipo de acto, teniendo en cuenta el impacto y las afectaciones frente a la seguridad jurídica de las decisiones adoptadas por la justicia especializada en restitución, y la desconcentración de esfuerzos institucionales dirigidos a garantizar y materializar derechos de las personas que sí puedan ostentar la condición de verdaderas víctimas de despojo o abandono forzoso?

Si la persona registrada en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente no presta su consentimiento para revocar directamente el acto administrativo por medio del cual se ordenó su inclusión en el señalado Registro, la UAEGRTD debe demandar en los términos del artículo 97 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo la nulidad de dicho acto, así como solicitar su suspensión provisional ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Remítase al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.



ALVARO NÁMEN VARGAS
Presidente de la Sala



GERMÁN BULA ESCOBAR
Consejero de Estado



WILLIAM ZAMBRANO CETINA
Consejero de Estado



LUCÍA MAZUERA ROMERO
Secretaria de la Sala

LEVANTADA LA RESERVA LEGAL MEDIANTE AUTO DE FECHA 4 DE SEPTIEMBRE DE 2015