PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Bogotá, D.C., 16 JUN 2014

Señores
MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.

REF: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 100 (parcial) de la Ley 1448 de 2011, *"Por medio de la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado y se dictan otras disposiciones".*
Demandantes: ROCIO DEL PILAR PEÑA y otros.
Magistrado Ponente: JORGE IVÁN PALACIO PALACIO.
Expediente D-10190.
Concepto 5785

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 242, numeral 2°, y 278, numeral 5°, de la Constitución Política, rindo concepto sobre la demanda instaurada por ROCIO DEL PILAR PEÑA y otros, quienes en ejercicio de la acción pública, solicitan a la Corte Constitucional que se declare la inexequibilidad del artículo 100 (parcial) de la Ley 1448 de 2011, cuyo texto, con lo demandado en negritas, se transcribe enseguida:

"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 y se dictan otras disposiciones.
EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
DECRETA:

[...]

ARTÍCULO 100. ENTREGA DEL PREDIO RESTITUIDO. La entrega del predio objeto de restitución se hará al despojado en forma directa cuando este sea el solicitante, o a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas a favor del despojado, ***dentro de los tres días siguientes al pago de las compensaciones ordenadas por el Juez o Magistrado, cuando hubiera lugar a ello****, o dentro de los tres días siguientes a la ejecutoria de la sentencia.*

Para la entrega del inmueble el Juez o Magistrado de conocimiento practicará la respectiva diligencia de desalojo en un término perentorio de cinco (5) días y para ello podrá comisionar al Juez Municipal, quien tendrá el mismo término para cumplir con la comisión. Las autoridades de policía prestarán su concurso inmediato para el desalojo del predio. De la diligencia se levantará un acta y en ella no procederá oposición alguna.

Si en el predio no se hallaran habitantes al momento de la diligencia de desalojo se procederá a practicar el allanamiento, de conformidad con los artículos 113 y 114 del Código de Procedimiento Civil. En este caso se realizará un inventario de los bienes, dejándolos al cuidado de un depositario.

1. Planteamiento de la demanda

Los actores consideran que las expresiones acusadas, vulneran el contenido de los artículos 1, 2, 5, 11, 12, 13, 15, 25, 29, 42, 44, 48, 51, 58, 228 y 229 de la Constitución Política.

Como fundamento de lo anterior aducen:

1.1. Que la expresión demandada del artículo 100 de la Ley 1448 de 2011 atentan contra los derechos que tienen las víctimas del conflicto armado interno que se les restituya de manera inmediata, una vez ejecutoriada la sentencia, el derecho de propiedad o la posesión de la que fueron despojados. Consideran que la norma acusada, al estipular que para que se perfeccione el derecho restituido se hace necesario previamente, que el Estado pague el dinero de la compensación a los opositores, suspende injustificadamente el derecho reconocido a las víctimas.

1.2. Que se infringe el derecho a un trato preferencial a los grupos vulnerables, habida consideración de que el proceso de restitución es un proceso especial y, sin embargo, se está equiparando a un proceso de carácter civil, desconociendo el artículo 13 constitucional, pues desfavorece a la parte débil.

Igualmente señalan que el fragmento demandado impone una nueva carga a la víctima despojada, que consiste en esperar a que el Estado le pague al tercero, para que se perfeccione la restitución que le ha sido reconocida mediante sentencia judicial y se proceda a la entrega material del bien.

1.3. Que la norma acusada parcialmente atenta contra los artículos 1° y 11 de la Constitución toda vez que al no hacerse la entrega material del bien despojado, se le está negando a la víctima el derecho a la vida en condiciones dignas.

1.4. Que el aparte impugnado trasgrede el artículo 24 Superior, dado que al imponerse barreras para la entrega del bien despojado a la víctima se le está desconociendo a ella y a su familia el derecho a acceder y permanecer en el sitio de residencia por ellos escogidos.

1.5. Que se vulnera el derecho al trabajo (art. 25 C.P), por cuanto al condicionar la entrega material del bien, le impide a la víctima obtener el mínimo vital necesario para su subsistencia y la de su familia, toda vez que es de la tierra, de su parcela, de donde deriva su sustento.

1.6. Que el enunciado censurado del artículo 100 de la Ley 1448 de 2011, es contrario al derecho a la unidad familiar y a la protección integral de la familia consagrados en el artículo 42 del Ordenamiento Superior, puesto que al impedirle la entrega inmediata y material del bien a las víctimas, se les está negando el acceso al reencuentro familiar en el escenario de su propiedad.

1.7. Que la citada norma acusada parcialmente vulnera el derecho a la vivienda digna (art. 51), en sus palabras:

"[E]*sto por cuanto que pese a existir la sentencia de restitución, aún no hay vivienda real y efectiva, pues tan solo la hay vivienda* (sic) *"en el papel", pero no "en la vida", dado que el derecho a la vivienda digna, como bien dijo la Corte Constitucional, supone "la seguridad jurídica de su tenencia", el goce efectivo de esa vivienda, lo que no ocurre por la condición impuesta por el legislador*".

1.8. Que el segmento atacado al establecer una barrera a las víctimas para acceder a su predio, está infringiendo el derecho de propiedad (art. 58) toda vez que este grupo de personas siendo titulares de su predio, no pueden ejercer el uso y el goce del bien restituido.

1.9. Por último, que las expresiones demandadas infringen el derecho a tutela judicial efectiva como componente del debido proceso (art. 29), así como el derecho al libre acceso a la administración de justicia (art. 229), en sus palabras:

> "*De esta manera, no basta con la existencia formal de los recursos (para el caso, el trámite judicial y la sentencia de restitución), sino que estos deben tener efectividad y dar resultados (hacer la entrega efectiva del inmueble a las víctimas restituidas), que es justamente lo que no ha sucedido aquí, pues se tiene un recurso judicial: el proceso de restitución, con sentencia que ordena la restitución, pero que no cuenta con efectividad de la sentencia, en tanto que no hay entrega, en tanto que las víctimas no entran en posesión y contacto material con el bien restituido, al quedar sometidas a una barrera, a una condición, cuyo cumplimiento no depende de la víctima, sino del Estado. Por lo mismo, su derecho no se realiza y se incumple la tutela judicial efectiva del mismo*".

2. Problema jurídico

Corresponde al Ministerio Público determinar si la expresión "*dentro de los tres días siguientes al pago de las compensaciones ordenadas por el Juez o*

Magistrado, cuando hubiera lugar a ello", contenida en la norma acusada, resulta contraria a los derechos a la vida en condiciones dignas (arts. 1° y 11 Constitucionales), a la igualdad entendida como dar trato prevalente a quienes se encuentren en circunstancias de desigualdad por su especial condición de vulnerabilidad (art. 13, inc. 3, Superior), al derecho a la propiedad (art. 58 Superior), a residir en el lugar escogido (art. 24 Constitucional), al trabajo (art. 25 de la Constitución Política), a la familia (art. 42 Superior), a la vivienda digna (art. 51 Constitucional), a la tutela judicial efectiva como componente del debido proceso (art. 29 de la Constitución Política), así como al derecho de acceder a la administración de justicia (art. 229 Superior), al estipular como condición para que se haga efectiva la entrega material del bien restituido a la víctima que, previamente, el Estado haya pagado el dinero de la compensación a los opositores, generándose como consecuencia una presunta suspensión del derecho reconocido, hasta tanto el Estado no cumpla con su carga.

3. Análisis constitucional

Es menester señalar que la denominada ley de víctimas, es una norma especial que difiere de las normas generales establecidas en materia de bienes restituidos. Por lo tanto, su análisis debe hacerse dentro de este contexto.

Con la Ley 1448 de 2011 el Estado busca, entre otras finalidades, restituir a través de un instrumento jurídico y en forma material las tierras despojadas y/o abandonadas por las víctimas de infracciones manifiestas a las políticas internacionales de derechos humanos o trasgresiones al Derecho Internacional Humanitario acaecidas con ocasión del conflicto armado.

Para el cumplimiento de los citados objetivos, se han implementado mecanismos que les permite a las víctimas del conflicto, en la medida de lo posible, el restablecimiento de derechos, tales como el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes.

Esta ley desarrolla una serie de normas en el marco de la justicia transicional, cuyo fin primordial es el reconocimiento de las víctimas y la consecución de una paz que perdure en el tiempo, con lo cual además se les brinda mecanismos de asistencia, protección, reparación integral, acceso a la justicia y conocimiento de la verdad, todo lo cual responde a las necesidades de este grupo vulnerable de personas y les permite reconstruir su plan de vida y retornar a sus proyectos productivos con plena confianza y seguridad.

Efectivamente, en el capítulo III de la citada ley se incorporan las normas referentes a la restitución de tierras que han sido despojadas, o que han sido abandonadas forzosamente, dentro del cual se encuentra el artículo 100 que desarrolla lo concerniente a la entrega del bien restituido.

Sin embargo, dicho artículo y por supuesto las expresiones que contiene, no pueden ser analizadas de forma aislada, pues el artículo 27 de la Ley 1448 de 2011 hace expreso reconocimiento de prevalencia de los instrumentos de derecho internacional ratificados por Colombia, en donde se denota la preeminencia que se le da a los derechos de las víctimas. Al efecto se cita la disposición contenida en este artículo:

> *APLICACIÓN NORMATIVA. En lo dispuesto en la presente ley, prevalecerá lo establecido en los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia sobre Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos que prohíban su limitación durante los estados de excepción, por formar parte del bloque de constitucionalidad. En los casos de reparación administrativa, el intérprete de las normas consagradas en la presente ley se encuentra en el deber de escoger y aplicar la regulación o la interpretación que más favorezca a la dignidad y libertad de persona humana, así como a la vigencia de los Derechos Humanos de las víctimas*

De la citada disposición se puede afirmar que ella constituye una pauta hermenéutica para interpretar la ley que la contiene, y en tal medida, el

Despacho empieza por advertir que por ser la víctima quien tiene el derecho a recibir especial protección por parte del Estado, ya que se encuentra en una condición de vulnerabilidad, no podría imponérsele cargas adicionales, como lo hace la expresión acusada[1].

La anterior aseveración encuentra sustento en el hecho de que la propia Corte Constitucional en ejercicio del seguimiento a la sentencia T-025 de 2004[2], realizado en el auto 008 del 26 de enero de 2009, sugirió unos derroteros para la adopción de las políticas públicas que permitieran el restablecimiento efectivo del derecho de los desplazados, dentro de los que se resalta el diseño de un mecanismo excepcional y expedito para resolver las reclamaciones sobre restitución de tierras[3].

En tal medida, no resulta razonable que existiendo el trámite expedito para declarar la restitución del predio, se imponga una talanquera a la víctima que le impida gozar, de manera efectiva, del derecho que por causas de la violencia le ha sido arrebatado, pues nótese que la expresión demandada impone una doble carga, ya que, de una parte dispone que se debe declarar la compensación, cuando a ello haya lugar, y de la otra, exige que dicha compensación sea pagada, lo cual implica dos momentos diferentes y en consecuencia dilata en el tiempo el goce efectivo de la propiedad.

---

[1] Sobre la condición de víctima ver Sentencia T-042 de 2009, M.P. Jaime Córdoba Triviño.
[2] Que declaró el estado de cosas inconstitucionales en relación con la población desplazada por la violencia.
[3] Auto 008 del 26 de enero de 2009, numeral 83. Para el replanteamiento de la política de tierras, los Ministros del Interior y de Justicia y de Agricultura y Desarrollo Rural, el Director de Acción Social y la Directora de Planeación Nacional podrán considerar lo siguiente:

- El diseño de un mecanismo excepcional y expedito para resolver las reclamaciones sobre restitución de predios;
- La definición de presunciones de ilegalidad de las transacciones realizadas sobre los predios e inversión de la carga de la prueba en relación con (i) los predios abandonados durante periodos de despojo expresamente reconocidos en procesos de justicia y paz; (ii) predios ubicados en zonas en donde se haya expedido informe de riesgo; (iii) territorios colectivos de indígenas y afrocolombianos respecto de los cuales se haya solicitado la titulación colectiva de un territorio ancestral; [...]
- El cumplimiento a los requisitos mínimos de racionalidad de las políticas públicas señalados por la Corte Constitucional entre otras en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 185 de 2004, 178 de 2005, 218 de 2006, 092 de 2007 y 251 de 2008.
- El enfoque de derechos como criterio orientador de las políticas públicas y el respeto del enfoque diferencial. [...].

Más aún, a pesar de que el juez o magistrado haya declarado la compensación y una vez efectuado el pago correspondiente a dicha declaratoria, la víctima deba esperar que transcurran tres días después de la materialización de ese pago para poder ejercer de manera efectiva el derecho que se le ha reivindicado en instancias judiciales.

Debe aclararse que de acuerdo con los parámetros fijados por el derecho internacional y el derecho internacional humanitario, la reparación debe ser justa, suficiente, efectiva, rápida y proporcional a la gravedad de las violaciones y a la entidad del daño sufrido; en tal virtud, reitera este Despacho que no puede imponerse a la víctima cargas que le impidan el disfrute efectivo de los derechos que le han sido restablecidos de manera inmediata.

Frente a la efectividad de los derechos de las víctimas del conflicto armado y especialmente en lo que respecta a la reparación, la propia Corte Constitucional ha determinado que las reparaciones tienen que ser *restitutio in integrum,* lo que implica la restitución de las victimas al estado anterior al hecho vulneratorio[4], lo cual es imposible materializar si se le ponen talanqueras al disfrute efectivo del predio restituido, tal como ocurre con las expresiones demandas.

Efectivamente, la expresión demandada además de convertirse en un obstáculo que no debe soportar la víctima, resulta ajena a la naturaleza del proceso de restitución que contiene la ley, pues éste debe ser expedito y ágil para garantizar de manera efectiva la reparación integral. Sin embargo, los condicionamientos accesorios a la sentencia no le permiten a la víctima ejercitar su derecho de manera eficaz, toda vez que le impide el goce efectivo del derecho en la medida que lo suspende hasta que se cumpla la cláusula condicional.

[4] Cfr. sentencia C-715 de 2012; M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Así entonces, con el segmento demandado, la víctima está sometida a un estado de indefensión en la medida que no puede realizar acciones efectivas que le permitan gozar del derecho que se le ha reconocido, ya que, por el contrario, la restitución del predio queda suspendida en el tiempo hasta tanto la jurisdicción ordene el pago de la compensación, en caso de que a ello hubiera lugar, y el Estado cumpla dicha orden. Todo lo cual resulta insuficiente para que se materialice el derecho de la víctima, ya que ésta debe esperar que transcurran tres días después del pago para poder hacer uso del derecho que se le reconoció.

De igual forma, no se puede desconocer que la mayoría de los desplazados por la violencia provienen de territorios rurales y en esa medida sus predios, además de constituir su vivienda, son su medio de sustento al tener una destinación agrícola y de su explotación obtienen la manutención de sus familias, razón por la cual la restitución de sus tierras se convierte en su principal baluarte para la construcción de la familia y el trazado su proyecto de vida. Resulta entonces desproporcionada e inadecuada la condición que impone la expresión demandada, toda vez que no permite el goce efectivo del derecho restablecido.

Las anteriores consideraciones resultan suficientes para determinar que la expresión demandada desconoce la protección especial de que gozan las víctimas del conflicto armado toda vez que les impone condicionamientos para el goce real del derecho a la vida en condiciones dignas, a la propiedad, a residir en el lugar escogido, al trabajo, a la familia, a la vivienda digna, a la tutela judicial efectiva como componente del debido proceso, y a acceder a la administración de justicia.

En vista de las circunstancias descritas, el Ministerio Público solicitará a la Corte que se declare inexequible la expresión demandada del artículo 100 de la Ley 1448 de 2011.

4. Conclusión

En mérito de lo expuesto, el Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional que declare **INEXEQUIBLE** la expresión "*dentro de los tres días siguientes al pago de las compensaciones ordenadas por el Juez o Magistrado, cuando hubiera lugar a ello*" contenida en el artículo 100 de la Ley 1448 de 2011, por los aspectos aquí analizados.

De los señores Magistrados,

ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO
Procurador General de la Nación

GMR/YOrtiz.