

PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Procurador General

Bogotá, D.C., 11 SEP 2014

Señores

MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

E. S. D.

Ref.: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 76 (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".

Demandantes: Melissa Ballesteros Rodríguez y Yuliana Rico Agudelo

Magistrado Ponente: JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Expediente D-10316

Concepto - 58.217

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución Política, procedo a rendir concepto en relación con la demanda que, en ejercicio de su ciudadanía, presentaron Melissa Ballesteros Rodríguez y Yuliana Rico Agudelo contra algunas expresiones contenidas en el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, cuyo texto, con lo demandado en negrillas, es el siguiente:

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 76. REGISTRO DE TIERRAS PRESUNTAMENTE DESPOJADAS Y ABANDONADAS FORZOSAMENTE. 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 período durante el cual se ejerció influencia armada en relación con el predio.

El registro se implementará en forma gradual y progresiva, de conformidad con el reglamento, teniendo en cuenta la situación de seguridad, la densidad histórica del despojo y la existencia de condiciones para el retorno. La conformación y administración del registro estará a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas que se crea por esta Ley.

La inscripción en el registro procederá de oficio, o por solicitud del interesado. En el registro se determinará el predio objeto del despojo o abandono forzado, la persona y el núcleo familiar del despojado o de quien abandonó el predio. Cuando resulten varios despojados de un mismo predio o múltiples abandonos, la Unidad los inscribirá individualmente en el registro. En este caso se tramitarán todas las solicitudes de restitución y compensación en el mismo proceso.

*Una vez recibida la solicitud de inscripción de un predio en el registro por la parte interesada, o iniciado el trámite de oficio, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, comunicará de dicho trámite al propietario, poseedor u ocupante que se encuentre en el predio objeto de registro, a fin de que pueda aportar las pruebas documentales que acrediten la propiedad, posesión u ocupación de dicho predio de buena fe, conforme a la ley. **Esta Unidad tiene un término de sesenta (60) días, contado a partir del momento en que acometa el estudio conforme con el inciso segundo de este artículo, para decidir sobre su inclusión en el Registro.** Este término podrá ser prorrogado hasta por treinta (30) días, cuando existan o sobrevengan circunstancias que lo justifiquen.*

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.

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas tendrá acceso a todas las bases de datos sobre las víctimas de despojo o abandono forzado, del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y de los catastros descentralizados, de las notarías, del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, de la Superintendencia de Notariado y Registro, de las oficinas de registro de instrumentos públicos, entre otros.

Para estos efectos, las entidades dispondrán de servicios de intercambio de información en tiempo real con la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, con base en los estándares de seguridad y políticas definidas en el Decreto 1151 de 2008 sobre la estrategia de Gobierno en Línea.

En los casos en que la infraestructura tecnológica no permita el intercambio de información en tiempo real, los servidores públicos de las entidades y organizaciones respectivas, deberán entregar la información en el término máximo de diez (10) días, contados a partir de la solicitud. Los servidores públicos que obstruyan el acceso a la información o incumplan con esta obligación incurrirán en falta gravísima, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

PARÁGRAFO 1o. Las autoridades que reciban información acerca del abandono forzado y de despojo de tierras deben remitir a la Unidad

Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, al día hábil siguiente a su recibo, toda la información correspondiente con el objetivo de agilizar la inscripción en el registro y los procesos de restitución.

PARÁGRAFO 2o. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas deberá permitir el acceso a la información por parte de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en aras de garantizar la integridad e interoperatividad de la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

1. Cuestión previa: estructura del concepto y esquema de resolución de los problemas jurídicos

Dado que la presente demanda tiene tres cargos distintos dirigidos contra las expresiones acusadas del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, esta vista fiscal estima conveniente pronunciarse de manera separada sobre cada uno de ellos siguiendo, para cada acusación, la estructura que se describe enseguida: (i) planteamientos de la demanda; (ii) problema jurídico; y (iii) consideraciones del Ministerio Público sobre el cargo respectivo.

2. Sobre el cargo relativo a la presunta violación del principio de igualdad

2.1. Planteamientos de la demanda

Las accionantes consideran que los criterios establecidos por parte del segmento normativo acusado para efectos de adelantar el registro de tierras presuntamente despojadas en sede administrativa (inc. 2º), vulneran el principio-derecho a la igualdad. En este sentido, argumentan que dichos criterios –condiciones de seguridad y condiciones efectivas para el retorno– son contrarias al principio de enfoque diferencial puesto que, en su opinión, “*son ajenos a las condiciones sociales, económicas y culturales de las víctimas solicitantes, quienes al depender del cumplimiento de dichas condiciones, sin diferenciación alguna, se les somete a la espera, en el peor de los casos, del término tope de la ley*”.

Para sustentar este argumento en la demanda se aduce que las condiciones de seguridad y de retorno establecidas por el segmento normativo acusado impiden el mismo para sujetos de protección reforzada, como los adultos mayores o las personas con discapacidad, puesto que al condicionar *“el trámite de la inscripción en el registro de tierras a las condiciones de retorno y seguridad, se impide y se obstaculiza la aplicación y concreción del mismo a los casos concretos, puesto que la UAEGRTD aplica el enfoque solo después de dadas las condiciones legales para el inicio formal del trámite que puede durar hasta diez años”*. Para reforzar esta conclusión las accionantes citan algunas sentencias de la Corte Constitucional sobre el principio de enfoque diferencial, en tanto componente del principio-derecho a la igualdad, además de citar algunos artículos de la propia Ley 1448 de 2011 que establecen dicho principio.

2.2. Problema jurídico

De conformidad con el cargo arriba resumido, esta jefatura considera que corresponde establecer si las expresiones demandadas del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, en tanto disponen como criterios de implementación del registro la situación de seguridad, la densidad histórica del despojo y la existencia de condiciones para el retorno, quebrantan el principio-derecho a la igualdad (art. 13 C.P.) y, en particular, su vertiente de enfoque diferencial respecto de las víctimas que pretenden la restitución de sus tierras.

2.3. Consideraciones del jefe del ministerio público

Esta vista fiscal considera que el cargo no cumple con los mínimos argumentativos necesarios para provocar un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional y, por lo tanto, solicitará a la Sala

Plena que se inhiba de pronunciarse de fondo sobre el mismo por las siguientes razones:

Como punto de partida, debe recordarse que toda demanda de inconstitucionalidad debe satisfacer unos requisitos previstos en la ley y decantados por la jurisprudencia de la Corte para poder suscitar la posibilidad de que ésta se pronuncie sobre la exequibilidad de las normas demandadas. Así, en las tantas veces citada Sentencia C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), esa corporación precisó que en toda demanda de inconstitucionalidad (i) se debe determinar el objeto de la demanda, esto es, identificar de manera plena los preceptos demandados; y (ii) se debe presentar un concepto de violación de las normas superiores, valga decir, señalar las normas superiores vulneradas y exponer las razones con arreglo a las cuales se muestra y se demuestra que ocurre tal vulneración. Este concepto de la violación implica, a su vez, que la demanda debe satisfacer una carga de argumentación mínima, denominada por la Corte “mínimos argumentativos”, sin los cuales no es posible que ésta se pronuncie de fondo sobre la exequibilidad de la norma demandada.

Desarrollando lo anterior, en la jurisprudencia constitucional se ha concluido que la demanda debe: (a) recaer sobre una proposición jurídica existente, lo que excluye de plano interpretaciones deducidas por el actor que sean inverificables a partir de su propio texto; (b) presentar argumentos que no sean vagos o indeterminados; (c) suscitar un verdadero contraste constitucional entre la norma legal y la norma superior, y no uno aparente; y (d) exponer argumentos y elementos de convicción que susciten siquiera una mínima duda sobre la exequibilidad de las normas demandadas.

En el caso *sub examine* se tiene que en la demanda se argumenta que el establecimiento de las condiciones de seguridad, densidad histórica del

despojo y la existencia de condiciones para el retorno como elementos con el fin de implementar el registro en forma progresiva, supone prescindir de otras calidades que podrían tener las víctimas que pretenden la restitución de tierras, tales como: (i) ser personas de la tercera edad o adultos mayores y (ii) tener limitaciones físicas o sensoriales. En este sentido, las accionantes concluyen que los criterios previstos en la norma acusada son externos a las víctimas y no dependen de su condición concreta en tanto tales.

Sin embargo, en concepto de esta vista fiscal la supuesta inconstitucionalidad de la norma es el resultado de una lectura asistemática y marginal de la misma dentro del contexto de la Ley 1448 de 2011 y sus reglamentaciones correspondientes. En efecto, el artículo 13 de esa misma ley establece como uno de sus principios rectores el de enfoque diferencial en virtud del cual las autoridades deben tener en cuenta las *“características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad”* y, por ello, señala que *“las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral que se establecen en la presente ley, contarán con dicho enfoque”*. En el mismo sentido, el Decreto 4829 de 2011¹ que, justamente, se ocupa de reglamentar el procedimiento administrativo de restitución de tierras despojadas, establece con suma claridad (art. 2º) que dicho trámite se rige por ese mismo principio de enfoque diferencial, precisamente de conformidad con la Ley 1448 de 2011.

Por consiguiente, esta vista fiscal concluye que el cargo *sub examine* se estructura a partir de un concepto de violación que carece del requisito de *certeza*, en tanto que la vulneración del artículo 13 (principio-derecho a la igualdad) parte de una lectura subjetiva de las expresiones objeto de la acción pública de inconstitucionalidad.

¹ Por el cual se reglamenta el Capítulo III del Título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras.

3. Sobre el cargo relativo a la presunta vulneración del derecho de petición y del derecho al debido proceso Constitución Política por parte de las expresiones demandadas

3.1. Planteamientos de la demanda

Las accionantes consideran que los segmentos normativos acusados desconocen, a su turno, el contenido del de los artículos 23 y 29 de la Constitución Política, en donde se establece el derecho fundamental de petición y el principio-derecho fundamental al debido proceso y sus garantías, respectivamente.

Para sustentar este cargo, en la demanda se aduce que el legislador incurrió en una omisión legislativa que vulnera los artículos 23 y 29 de la Constitución bajo los siguientes supuestos: (i) la omisión se predica del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011; (ii) la omisión legislativa consiste en la ausencia de previsión legal de un plazo razonable para la duración de la etapa administrativa de la restitución, pues la norma no previó un término entre la solicitud de registro por parte de la víctima y el momento en cual se acomete el estudio de dicha solicitud, violando así el debido proceso administrativo y el derecho fundamental de petición; (iii) no existe una razón que justifique la exclusión de dicho término ya que ni en la exposición de motivos ni de la interpretación sistemática de la norma se pueden encontrar razones que sustenten dicha omisión; (iv) la falta de previsión de ese término podría incluso afectar el acceso a la administración de justicia de aquellos solicitantes de predios que no han sido seleccionados en virtud de no encontrarse microfocalizados² y, por ello, otorgarles a esas víctimas un trato desigual; (v) el establecimiento de un plazo razonables es necesario desde el punto de vista constitucional,

²La microfocalización es un instrumento para definir las áreas geográficas en las cuales se realizará el estudio de las solicitudes recibidas por municipios, veredas y corregimientos, para la implementación de forma gradual y progresiva del Registro de tierras despojadas (art. 6 Decreto 4829 de 2011).

entre otras razones porque así lo disponen ciertos tratados³ de Derechos Humanos que integran el bloque de constitucionalidad.

La demanda concluye este punto argumentando que *“las normas demandadas que regulan la microfocalización como herramienta para garantizar los principios de gradualidad y progresividad, al no contar con términos o plazos razonables normativos para su definición, facilitan la arbitrariedad y el abuso del poder de la autoridad pública encargada de la función de registrar la tierras despojadas y abandonadas, y a su vez, se convierten en un obstáculo para garantizar respuestas claras, concretas y de fondo de las solicitudes de restitución elevadas por las víctimas”*.

3.2. Problema jurídico

Corresponde establecer si el legislador incurrió en una omisión legislativa relativa que desconoce el contenido de los artículos 23 y 29 de la Constitución Política, al no señalar en los segmentos normativos acusados un término límite de duración para el tiempo que transcurre entre el momento en que la víctima eleva la solicitud de inscripción y el inicio de la fase de estudio previo de su solicitud.

3.3. Consideraciones del jefe del ministerio público

Esta vista fiscal considera que al expedir el artículo 76 y, en particular, las expresiones acusadas, el legislador no incurrió en una omisión legislativa relativa.

Para sustentar esta conclusión sea pertinente recordar que el control abstracto de constitucionalidad respecto de las omisiones relativas en que puede incurrir el legislador supone, de conformidad con la jurisprudencia

³ En este preciso aspecto la demanda no cita los tratados que, a su juicio, integran el bloque de constitucionalidad (F.L 14)

constitucional, la verificación concurrente de ciertos requisitos para que la Corte Constitucional pueda declarar la existencia de tal omisión. Estos requisitos⁴, para efectos de analizar el caso concreto⁵, son los siguientes: (i) que exista una norma sobre la cual pueda predicarse la omisión, pues la inexistencia de ésta hace imposible el juicio de constitucionalidad por carencia de un referente normativo confrontable con la Constitución (prohibición de omisión legislativa absoluta); (ii) que la norma demandada haya omitido una condición o ingrediente necesario para que ésta se adecúe a la Constitución (omisión relativa); (iii) que no existan razones para excluir dicho ingrediente de adecuación (omisión irrazonable); y (iv) que la omisión debe ser consecuencia del incumplimiento de un mandato específico impuesto por la Constitución al legislador (omisión inconstitucional).

Pues bien, y como se advirtió en el acápite que sintetizó los argumentos de la demanda en que se fundamenta el cargo bajo examen, lo que las accionantes pretenden es que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de los apartes acusados debido a que, a su juicio, el legislador omitió la regulación de un término límite de duración de la etapa en la cual la víctima eleva la solicitud de inscripción y el inicio de la fase de estudio previo de la solicitud y, como consecuencia de ello, desconoció el derecho al debido proceso administrativo previsto en el artículo 29 superior.

Sin embargo, aunque la demanda cumple con el primer requisito de configuración de los cargos por omisión legislativa relativa, puesto que establece que la omisión se predica del inciso 2° del artículo 76, no se cumplen en forma concurrente los demás requisitos que deben verificarse para la configuración de la omisión legislativa relativa.

⁴ Cfr. Sentencia C-528 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁵ En este caso se ha omitido mencionar algunos de los requisitos para la configuración de la comisión legislativa relativa, en atención a que aquí no se está discutiendo que la norma omitió la inclusión de ciertas situaciones o sujetos que, de conformidad con el principio-derecho a la igualdad, debían incluirse en la norma.

En efecto, y a juicio de esta vista fiscal, el concepto la omisión legislativa que es relevante desde el punto de vista constitucional se estructura a partir de un mandato concreto de la Carta para la regulación de un tema específico, condición que en este caso no se cumple. Y no se cumple porque no existe una disposición específica de la Constitución que obligue al legislador a regular, por conducto de ley, todos y cada uno de los términos específicos que deben observarse en los procedimientos administrativos en general y, mucho menos, en procedimientos específicos. En este sentido, si bien es cierto que el legislador tiene la facultad de regular dichos procedimientos por conducto de códigos (art. 150-2), por ejemplo, pero de ahí no se puede derivar una obligación genérica de regulación concreta de aquellos términos que tienen relación directa con la ejecución concreta de la Ley.

Por el contrario, la propia Constitución Política reconoce (art.189-11) como facultad ordinaria, directa y permanente del Presidente de la República la de ejercer la potestad reglamentaria por conducto de la expedición "*de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes*", lo que significa que dicha potestad se ejerce precisamente con el propósito de "*determinar reglas específicas para que los distintos organismos del Estado cumplan adecuadamente con las disposiciones legislativas*"⁶, lo que, al menos en ocasiones, incluye la fijación de términos administrativos.

Bajo esta línea argumentativa, el jefe del ministerio público constata que no se configura la omisión legislativa relativa alegada en la demanda por cuanto:

⁶ Auto 049 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

- (1) La Ley 1448 de 2011 y, en particular, su artículo 76, se ocupó de regular la estructura general del registro de tierras despojadas en tanto etapa administrativa del procedimiento de restitución en aspectos tales como: a) el objeto del registro y la entidad encargada para su administración, esto es, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas; b) criterios para la operatividad del mismo; c) el contenido del registro; d) algunas condiciones de procedimiento respecto de la comunicación al propietario poseedor u ocupante y un término para que la unidad decida sobre la inclusión de un determinado predio en el registro; f) la previsión del registro como requisito de procedibilidad para acudir a la vía judicial; y g) algunas previsiones acerca de la información sobre los predios y ciertos deberes de las entidades;
- (2) De otra parte, el inciso 2º de la norma, del cual se predica la omisión legislativa relativa, establece que el *“registro se implementará en forma gradual y progresiva, de conformidad con el reglamento”*; y
- (3) Así las cosas, el Presidente de la República expidió el Decreto 4829 de 2011⁷ como consecuencia directa de que el legislador defirió, en forma expresa, la reglamentación del registro. De esta manera, la necesidad de expedir el reglamento correspondiente se explica desde tres razones:
- En primer lugar, porque es claro que la Unidad Administrativa de Restitución de Tierras integra la rama ejecutiva del poder público de conformidad con el artículo 38⁸ de la Ley 489 de 1998 y, por lo tanto, es destinataria directa de las previsiones generales del registro.

⁷ Por el cual se reglamenta el Capítulo III del Título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras.

⁸ Artículo 38º.- Integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional. La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades: [...] 2. Del Sector descentralizado por servicios: [...] c) c. Las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica;”.

En segundo lugar, porque la función de registro es típicamente administrativa y supone la ejecución de la ley para poner en marcha su operatividad concreta.

Y por último, en tercer lugar, la necesidad de expedir un reglamento se explica a partir de la regulación que hizo del registro la propia ley pues resulta claro que la norma no agotó todos los aspectos relacionados con el registro, lo que implica que el campo del reglamento, es decir, la materia reglamentaria es mucho más amplia, como consecuencia de tratarse de una función administrativa que debe ejecutarse de conformidad con las previsiones generales de la ley.

Por consiguiente, las razones expuestas justifican con suficiencia el motivo por el cual el legislador no debía regular en forma concreta ciertos términos relacionados con la operatividad y ejecución del registro y, en consecuencia, porque éste término fue fijado por medio del Decreto 4829 de 2011⁹, dado que éste está relacionado estrechamente con los contenidos y desarrollo del registro.

Por último, en la demanda se insiste en que las previsiones normativas que establecen los criterios –seguridad, densidad histórica del despojo y condiciones para el retorno– para la implementación del registro en forma progresiva y gradual son inconstitucionales por cuanto se trata de condiciones que no dependen de la víctima sino de la arbitrariedad del funcionario. Con relación a esta acusación esta jefatura estima suficiente remitirse a las consideraciones que sobre este mismo asunto efectuó la

⁹ En efecto, el artículo 11 de dicha disposición prevé que: *Artículo 11. Término del análisis previo. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, contará con el término de 20 días contados desde la recepción de la solicitud para adelantar el análisis previo al que se refiere el presente decreto. Para este efecto elaborará un orden de inicio del estudio, teniendo en cuenta el enfoque preferencial de que tratan los artículos 13, 114 y 115 de la Ley 1448 de 2011. Este término podrá suspenderse de acuerdo con las circunstancias y efectos señalados en el artículo 22 de este decreto”.*

Corte Constitucional en la Sentencia C-715 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), en la que expresamente se indicó:

“En este mismo sentido, considera la Corte que la inscripción en el registro de tierras despojadas, no viola el acceso a la justicia y el debido proceso, por cuanto dicha inscripción que se encuentra a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD), no queda al arbitrio y discrecionalidad de esa Unidad, tal y como alegan los demandantes. Así, la UAEGRTD no puede obrar en ningún momento de manera discrecional ni arbitraria, lo cual es un supuesto de los demandantes, ya que tiene que respetar la Constitución y la ley, así como el procedimiento, los criterios y términos fijados para dicha inscripción. Y en todo caso, a las víctimas les asiste el pleno derecho de realizar el seguimiento y controvertir las actuaciones surtidas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas.

De esta manera, la inscripción en el Registro de Tierras no es un acto discrecional, pues si la Unidad decide no inscribir el inmueble, esa es una medida que debe tener un sustento, y, en todo caso, el rechazo de la inscripción es un acto administrativo que puede controvertirse. Además, la decisión de la Unidad no es constitutiva de un derecho, es tan sólo un requisito de carácter procedimental para hacer uso de la vía judicial especial de transición.

De esta manera, mientras que el acto constitutivo de la condición de víctima, encuentra su fundamento en hechos y circunstancias fácticas, las inscripciones y registros son actos declarativos que se exigen como requisitos formales para facilitar, más nunca para obstaculizar, el acceso de las víctimas a los beneficios contemplados por la ley para el goce efectivo de sus derechos a la atención y a la reparación. Igualmente, ha señalado la jurisprudencia de esta Corte que, ni las leyes, ni la administración, pueden imponer condiciones de imposible cumplimiento para las víctimas, teniendo en cuenta su especial condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta, ni tampoco exigir requisitos de trámite o de procedibilidad que puedan derivar en una revictimización de las personas que han sido conculcadas, vulneradas o despojadas de sus derechos a causa de los graves delitos cometidos con ocasión del conflicto interno. Sin embargo, esta Corporación ha reconocido así mismo, la necesidad de que la ley fije unos requisitos formales mínimos para hacer operativa las mismas leyes que buscan garantizar el acceso efectivo de las víctimas a los beneficios y derechos consagrados en estas normativas”.

Por lo expuesto, y al no constatarse omisión legislativa relativa¹⁰ que permita declarar la inconstitucionalidad de la norma o faculte a la Corte

¹⁰ Sobre este punto vale decir que la existencia de una comisión legislativa relativa es el presupuesto necesario para que la Corte Constitucional (i) declare inconstitucionalidad de la norma por virtud de dicha omisión; (ii) en caso de constatar que la declaratoria de inconstitucionalidad y, en consecuencia, la expulsión de la norma jurídica del ordenamiento, puede traer consecuencias aún más graves que la declaratoria de la omisión, razón

Constitucional para dictar una sentencia aditiva, esta vista fiscal estima que la norma debe declararse exequible por no vulnerar los artículos 23 y 29 de la Constitución Política, ya que el sustento de dicha violación se estructuraba a partir de la supuesta existencia de una omisión legislativa relativa.

4. Sobre el cargo por la presunta violación del artículo 93 por parte de los segmentos normativos acusados

4.1. Planteamientos de la demanda

Por último, en la demanda se aduce que las expresiones acusadas desconocen algunos tratados internacionales que integran el bloque de constitucionalidad. Para fundamentar esta acusación, las accionantes consideran que el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011 desconoce los “Principios Rectores de los Desplazamientos Forzados”, puesto que dichos principios establecen que el retorno de las víctimas debe ser voluntario, mientras que los segmentos normativos acusados establecen que el retorno depende de condiciones ajenas a la voluntad de las víctimas, esto es, condiciones de seguridad para el retorno efectivo las cuales, a juicio de las ciudadanas demandantes, constituyen factores subjetivos. De otra parte, sostienen que los artículos 4° y 5° del Decreto 4829, al establecer los criterios de micro y macro focalización, presuponen que la víctima en efecto quiere retornar a sus tierras pero ocurre, a su juicio, que algunas víctimas no quieren hacerlo.

Sobre este particular, se afirma expresamente en la demanda que “[s]e vulnera el derecho fundamental a la restitución (Principio Primero) porque la

por la cual la Corte puede optar por: a) condicionar la norma, en caso de que estos sea posible o; b) dictar una sentencia aditiva por virtud de la cual se agrega un contenido a la disposición que la compatibiliza con la Constitución.

condiciona solo a los casos en los cuales la víctima desea retornar, y, partiendo de que las garantías que acompañan la restitución (voluntariedad, dignidad y seguridad) deben considerarse de manera integral y armónica; aquí se condiciona solo al cumplimiento del criterio de seguridad”.

4.2 Problema jurídico

Según se desprende del contenido de este último cargo, esta jefatura entiende que corresponde establecer si los segmentos normativos acusados desconocen el bloque de constitucionalidad y, en particular, los “Principios Rectores de los Desplazamientos Forzados”, en tanto impiden que las víctimas retornen a sus tierras en forma voluntaria.

4.3 Consideraciones del jefe del ministerio público

Para esta vista fiscal este cargo por un presunto desconocimiento del artículo 93 no cumple con los requisitos mínimos para sustentar un auténtico concepto constitucional de violación.

Lo anterior, toda vez que el cargo que sustenta la demanda carece del requisito de *certeza* puesto que no son comprensibles ni de fácil entendimiento los argumentos expuestos de la demanda.

En efecto, en la demanda se afirma que algunos artículos del Decreto 4829 de 2011 crean una suerte de obligación para la víctima de retornar a sus tierras prescindiendo de su voluntad de no hacerlo. Sin embargo, en concepto de esta jefatura las accionantes olvidan que, para empezar, el control constitucional de los decretos reglamentarios no es competencia de la Corte Constitucional y, además, que los cuestionados criterios no implican una obligación específica de retorno por parte de las víctimas

sino que, simplemente, se trata de criterios para adelantar el registro de las tierras en la etapa administrativa.

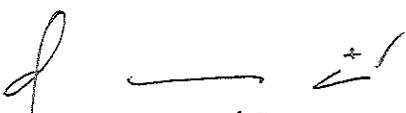
Exactamente lo mismo puede decirse respecto de la acusación contra los enunciados del artículo 76 en tanto que éstos determinan parámetros para la implementación del registro, pero de su texto no puede derivarse algún elemento normativo que permita concluir que se prescinde del consentimiento de la víctima en el proceso administrativo de restitución.

Por tales razones, esta vista fiscal solicitará a la Corte Constitucional inhibirse por ineptitud sustantiva de la demanda.

5. Conclusión

Por las razones expuestas el Procurador General de la Nación le solicita a la Corte Constitucional que se declare **INHIBIDA** para pronunciarse de fondo respecto de los cargos contra algunas expresiones contendidas en el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011 por violación del artículo 13 y 93 de la Constitución; y que declare **EXEQUIBLES** los segmentos normativos acusados, contenidos en el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, por los cargos relativos a una supuesta violación de los artículos 23 y 29 de la Constitución Política.

De los señores Magistrados,



ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO
Procurador General de la Nación