



Bogotá, febrero de 2020

H. H. Magistradas y Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Plena (Reparto)
 E. S. D.

D-13686
 OK



Ref. Acción pública de
 inconstitucionalidad contra el artículo 6
 (parcial) de la ley 3 de 1991

H. H. Magistradas y Magistrados:

GUSTAVO GALLÓN GIRALDO, JULIÁN GONZALEZ ESCALLÓN, PAULA VILLA, JUAN CARLOS OSPINA y DAVID FERNANDO CRUZ, identificados como aparece al pie de nuestra firma, en calidad de director, coordinador de incidencia nacional, coordinadora del área de litigio estratégico en restitución de tierras y abogados del área de incidencia nacional, respectivamente, de la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), organización no gubernamental dedicada a la promoción y defensa de derechos humanos con estatus consultivo ante Naciones Unidas, en ejercicio del derecho consagrado en el numeral 6 del artículo 40 de la Constitución Política (CP) respetuosamente formulamos la presente **ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD** contra el artículo 6 (parcial) de la ley 3 de 1991, por las razones que se relacionan a continuación:

1. NORMA ACUSADA COMO INCONSTITUCIONAL

A continuación, se transcribe la norma que se demanda, subrayando los apartes que se consideran inconstitucionales:

Ley 3 del 15 de enero de 1991

Texto original: Diario Oficial No. 39.631 de 1991

Texto modificado (ley 1469 de 2011): Diario Oficial No. 48.116 de 30 de junio de 2011

“Artículo 6º. Modificado por el artículo 28 de la Ley 1469 de 2011.
Establézcase el Subsidio Familiar de Vivienda como un aporte estatal en dinero o en especie, que podrá aplicarse en lotes con servicios para programas de desarrollo de autoconstrucción, entre otros, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitar el acceso a una solución de vivienda de interés social o interés prioritario de las señaladas en el artículo 5 de la presente ley, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece esta ley.

(...)

Parágrafo 1. *Los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en cualquiera de sus modalidades, cuyas viviendas hayan sido o fueren afectadas por desastres naturales o accidentales, por la declaratoria de calamidad pública o estado de emergencia, o por atentados terroristas, debidamente justificados y tramitados ante las autoridades competentes, tendrán derecho a postularse nuevamente, para acceder al subsidio familiar de vivienda, de acuerdo con las condiciones que para el efecto establezca el Gobierno nacional.*

(...)



2. NORMAS CONSTITUCIONALES VULNERADAS

Las disposiciones demandadas contravienen lo establecido en los artículos 13 y 51 de la CP, los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el preámbulo y los artículos 1, 2, 13 y 51 de la Constitución Política, los derechos fundamentales de las víctimas del desplazamiento forzado reconocidos en las sentencias T-045 de 2004, T-821 de 2007¹ y SU-254 de 2013² de la Corte Constitucional y los Principios 2 y 8³ sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y Personas Desplazadas ⁴.

3. COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda de acuerdo con el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política.

4. SÍNTESIS DE LA DEMANDA

Esta demanda está dividida en seis partes: la primera explica algunos asuntos preliminares que consideramos relevantes para el análisis que adelantará la Corte y las restantes presentan el desarrollo de dos cargos de inconstitucionalidad contra apartes del artículo 6 de la ley 3 de 1991. Los asuntos preliminares planteados son: i) la necesaria utilización por parte de la Corte del parámetro de control legal del eje axial de la Constitución declarado por esa corporación en la sentencia C 579 de 2013, relativo al deber de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas que se origina en el preámbulo, artículos 1, 2 y 93 de la Constitución; ii) la necesaria utilización por parte de la Corte del parámetro de control legal derivado de la implementación del Acuerdo Final de paz en los actos legislativos 1 y 2 de 2017; y iii) los elementos que consolidan el derecho a la restitución de la vivienda en el Estado colombiano.

En cuanto a las razones de la inconstitucionalidad, el primer cargo sostiene que de acuerdo con la Constitución, las víctimas del conflicto armado afectadas por el despojo, abandono, pérdida o menoscabo de su vivienda tienen derecho a recibir del Estado, como medida de reparación, una solución de vivienda que les permita mejorar sus condiciones de vida sin que pueda limitarse la entrega de la misma, al momento del retorno, por el acceso previo a una solución de vivienda de las establecidas como subsidio familiar de vivienda en los artículos 5 y 6 de la ley 3 de 1991. Por esta razón, la expresión “por una sola vez” debe contar con una lectura constitucional compatible con los derechos de las víctimas. Para tal efecto, se abordan los siguientes asuntos: i) no se debe confundir la obligación de reparar integralmente a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos con el otorgamiento de subsidios; ii) las víctimas tienen derecho a la restitución de sus viviendas como medida prioritaria de reparación; iii) la expresión “por una sola vez” vulnera la garantía de los derechos de las víctimas al retorno y a la reparación integral; iv) la expresión “por una sola vez” vulnera el derecho fundamental de las víctimas de desplazamiento forzado a la restitución.

El segundo cargo plantea que la expresión “o por atentados terroristas” debe ser modulada para que la misma incluya todos los hechos victimizantes sufridos por las

¹ MP. Catalina Botero Marino.

² MP Luis Ernesto Vargas Silva.

³ Reconocidos por la Corte Constitucional como integrantes del bloque de constitucionalidad mediante la sentencia T-821 de 2007, reiterado en la sentencia C-035 de 2016.

⁴ ONU, Consejo Económico y Social, Doc. E/CN.4Sub.2/2005/17. 28 de junio de 2005.



víctimas que conllevaron el despojo, abandono, pérdida o menoscabo de su vivienda y que, por lo tanto, les permita postularse nuevamente para acceder al subsidio familiar de vivienda en las modalidades y condiciones establecidas por la ley.

5. ASUNTOS PRELIMINARES AL DESARROLLO DE LOS CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

5.1. Parámetro de control legal del eje axial de la Constitución declarado en la sentencia C 579 de 2013

En la sentencia C-579 de 2013 la Corte Constitucional resolvió una demanda de inconstitucionalidad presentada por la Comisión Colombiana de Juristas, en la que determinó que existe un pilar fundamental de la Constitución relativo a la obligación del Estado de garantizar los derechos de la sociedad y las víctimas del conflicto armado⁵. Dicho pilar se extrae de varias normas *ius fundamentales* incluyendo la cláusula del Estado social de derecho (preámbulo, artículos 1 y 2 de la C.N.), que implica la obligación positiva de promoción y protección de derechos fundamentales⁶, así como el bloque de constitucionalidad (artículo 93 de la C.N.). De acuerdo la estructura del bloque de constitucionalidad, instrumentos de derecho internacional público que constituyen garantías para los derechos humanos (Declaración Universal de los Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁷ y la Convención Americana sobre Derechos Humanos) adquieren rango de normas constitucionales convirtiéndose en parámetros de máxima importancia dentro de todo el ordenamiento jurídico. En palabras de la Corte:

“9.2 La Corte determinó que existe un pilar fundamental de la Constitución que consiste en el compromiso del Estado social y democrático de derecho de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas. En virtud de este mandato, existe la obligación de: (i) prevenir su vulneración; (ii) tutelarlos de manera efectiva; (iii) garantizar la reparación y la verdad; y (iv) investigar, juzgar y en su caso sancionar las graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario. (...)

9.9.1.El pilar esencial que impone al Estado el deber de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas, exige que todas ellas tengan, como mínimo, las siguientes garantías: (i) transparencia del proceso de selección y priorización; (ii) una investigación seria, imparcial, efectiva, cumplida en un plazo razonable y con su participación; (iii) la existencia de un recurso para impugnar la decisión sobre la selección y priorización de su caso; (iv) asesoría especializada; (v) el derecho a la verdad, de modo que cuando un caso no haya sido seleccionado o priorizado, se garantice a través mecanismos judiciales no penales y extrajudiciales; (vi) el derecho a la

⁵ La declaratoria al respecto de un contenido particular de la Constitución es un eje axial y definitivo e identitario de la misma, tiene como principal efecto que la Carta Política no puede reformarse para limitar el contenido del tal eje axial, es decir que se presenta como un límite implícito al poder de reforma constitucional en cabeza del constituyente derivado, es decir al Congreso. En este sentido, las reformas orientadas a limitar el contenido de un eje axial declarado por la Corte Constitución desbordan el poder de reforma del Congreso en tanto sustituyen la Constitución.

⁶ La Corte referencia la Sentencia C 587 de 1992 como un ejemplo base de la jurisprudencia constitucional frente a la promoción y protección de derechos humanos dentro del ordenamiento jurídico colombiano en tres puntos: i) la ampliación del catálogo de derechos a los derechos Económicos, Sociales y Culturales; ii) el carácter normativo de la Constitución que obliga a que el Estado asuma un rol no solo negativo, es decir no interferir en los derechos fundamentales, sino positivo, en el entendido de que debe promoverlos; iii) un sistema de garantías en los derechos que involucra a la jurisdicción como un garante para la promoción de derechos de esta naturaleza.

⁷ Declarado parte del bloque de constitucionalidad en las sentencias C 1001 de 2005 y C 820 de 2005.



reparación integral y; (vii) el derecho a conocer dónde se encuentran los restos de sus familiares”⁸(subraya fuera del texto original).

Dicho eje axial tiene un contenido constitucional que debe contar con condiciones de efectividad, como sería la acción pública de inconstitucionalidad, y servir de parámetro de control y validez de las leyes. Así, teniendo en cuenta que el artículo 4 de la C.P. establece la supremacía en el ordenamiento jurídico de la Constitución, el contenido del eje axial mencionado se configura como elemento de interpretación de normas *ius constitucionales*, guiando las decisiones de las autoridades incluyendo, en especial al legislador, quién es el encargado de desarrollar los pilares fundamentales de la Constitución en estatutos legales.

Así las cosas, el eje medular de la Constitución relativo a la obligación del Estado de garantizar los derechos de la sociedad y las víctimas del conflicto armado, en consecuencia, constituye un parámetro de control de las políticas públicas dispuestas para alcanzar este objetivo, incluyendo la política pública habitacional y sus efectos sobre el derecho a la reparación de las víctimas en materia de restitución de vivienda.

5.2. Parámetro de control legal derivado de la implementación del Acuerdo Final de paz en los actos legislativos 1 y 2 de 2017 “régimen constitucional de protección de las víctimas”

De acuerdo con el comunicado de prensa⁹ que anuncia los contenidos de la sentencia C-588 de 2019, un dilatado cuerpo normativo, que tiene como referente sustantivo y procesal la Ley 1448, pero que se entrelaza con los AL 01/16, 01 y 02 de 2017, y las Leyes 1952, 1955 (Ley del Plan), 1957 (Ley Estatutaria de la Jep), entre otras, conforman el “régimen constitucional de protección de las víctimas” por lo que existen deberes específicos a las autoridades para la garantía de los derechos de las víctimas.

En esa medida, destacó la Corte que el cuerpo normativo consolida derechos fundamentales que

“al ser articulados, configuran el contenido del mandato de protección de las víctimas así: (i) un derecho a que el Estado adopte normas que precisen el alcance de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación, así como las condiciones que permiten su exigibilidad; (ii) un derecho a que el Estado adopte normas que establezcan las condiciones para la investigación, juzgamiento y sanción de los responsables y hagan posible la búsqueda de la verdad; (iii) un derecho a que el Estado adopte normas que impongan, a quienes causen un daño, la obligación de reparar y, subsidiariamente y de manera excepcional, a que el Estado asuma dicha obligación; (iv) un derecho a que existan instituciones judiciales o administrativas, así como procedimientos efectivos ante unas y otras, para propiciar la búsqueda de la verdad y obtener la reparación en sus diversos componentes; (v) un derecho a que no se impida u obstaculice el ejercicio de las acciones previstas en el ordenamiento a efectos de obtener la verdad, la justicia y la reparación”.

Por lo anterior, la política de reparación a cargo del Estado dispuesta en la ley 1448 de 2011 y que se consolida en materia de vivienda con las disposiciones aplicables de la ley 3 de 1991 debe responder de manera adecuada y sin limitaciones a las necesidades de las víctimas. Adicionalmente, tal y como lo destacó la Corte en el comunicado de prensa de la sentencia mencionada,

⁸ Corte Constitucional, sentencia C 579 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, nums. 9.2.-9.9.1.

⁹ Nro. 49 del 5 de diciembre de 2019.



“el Acto Legislativo 01 de 2017 constituye un fundamento claro de la obligación de garantizar la existencia de un régimen de protección de las víctimas. Concorre en el mismo sentido el artículo transitorio 66, adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2012, en el que se prevé que los instrumentos de justicia transicional garantizarán en el mayor nivel posible, el derecho de las víctimas a la reparación”.

En resumen, el examen constitucional presentado a la Corte en la presente acción pública de inconstitucionalidad debe observar la vinculación de la norma demandada con las condiciones de efectividad del “régimen constitucional de protección de las víctimas” en materia de vivienda, con el fin de garantizar la efectividad de la restitución de estas, así como de tierras por vinculación, y el retorno de las víctimas del conflicto armado afectadas por el despojo, abandono, pérdida y menoscabo de las mismas.

5.3. Elementos que consolidan el derecho a la restitución de la vivienda en el Estado constitucional colombiano

5.3.1. Derecho a la reparación. Prioridad de la restitución.

En el marco de la justicia transicional, entendida como una oportunidad de avance social, los organismos de protección internacional de los derechos humanos han creado y promovido un conjunto de normas de necesaria aplicación¹⁰. Estas normas establecen el respeto a los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición como el respeto a los derechos y obligaciones que hacen parte de los tratados de derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho penal internacional¹¹.

El derecho a la reparación, según el cual las víctimas de violaciones a las normas internacionales de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario deben obtener reparaciones adecuadas, efectivas, proporcionales y rápidas por el daño sufrido, se ha consolidado como un principio de derechos humanos.

Diversos tratados internacionales contienen referencias normativas sobre el derecho a la reparación¹² y ha sido reconocido y desarrollado por la jurisprudencia de tribunales internacionales de derechos humanos. Sobre estas bases, se ha construido un ideal de reparación integral y transformadora que exige a los Estados adoptar las medidas que sean necesarias para restablecer las consecuencias generadas por el daño infligido por violaciones a los derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario.

En relación con la protección a los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado frente a la propiedad la Corte Constitucional ha indicado que

¹⁰ Ver documentos de Naciones Unidas sobre derechos humanos y justicia transicional: E/CN.4/RES/2005/70, A/HRC/RES/12/11, A/HRC/RES/21/15, Impunidad: E/CN.4/RES/2005/81, derecho a la verdad: E/CN.4/RES/2005/66, A/HRC/RES/12/12, Reportes del Relator Especial para la Promoción del derecho a la verdad, justicia reparación y garantías de no repetición : A/67/368, A/HRC/21/46, A/HRC/RES/18/7, A/HRC/18/L.22.

¹¹ Organización de las Naciones Unidas, Nota de Orientación del Secretario General: “Enfoque de las Naciones Unidas para la Justicia Transicional”. Marzo de 2010.

¹² Entre estos, la Convención Americana de Derechos Humanos, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Adicionalmente, En el marco de las Naciones Unidas, el derecho a la reparación se encuentra en los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones” aprobados en el año 2005.



“(...) los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las Personas desplazadas, determinan deberes concretos a cargo de las autoridades estatales. Así, en cuanto a las obligaciones que tienen especial vinculación con la materia debatida en la presente sentencia, se destacan aquellas impuestas a los Estados y dirigidas a satisfacer los derechos afectados por la privación de la tierra de la población desplazada”¹³.

Adicionalmente, el derecho a la restitución de tierras ha sido reconocido por la Corte Constitucional como un derecho fundamental en varios de sus pronunciamientos dirigidos a proteger y garantizar los derechos de la población víctima del conflicto armado interno, respecto de las cuales ha reconocido el carácter reforzado que adquieren los derechos a la posesión y a la propiedad. Al respecto, ha señalado la Corte que:

“Las personas que se encuentran en situación de desplazamiento forzado y que han sido despojadas violentamente de su tierra (de la tierra de la cual son propietarias o poseedoras), tienen derecho fundamental a que el Estado conserve su derecho a la propiedad o posesión y les restablezca el uso, goce y libre disposición de la misma en las condiciones establecidas por el derecho internacional en la materia. En efecto, en estos casos el derecho a la propiedad o a la posesión adquiere un carácter particularmente, reforzado, que merece atención especial por parte del Estado”¹⁴(Subraya fuera del texto original).

El Estado colombiano está obligado internacionalmente a dar prioridad al derecho a la restitución de los bienes como medida preferente y principal de reparación en los casos de desplazamiento forzado y como elemento fundamental de la justicia restitutiva¹⁵, de conformidad con los Principios de Pinheiro, que fueron declarados parte del bloque de constitucionalidad en sentido *latu sensu* mediante la sentencia T-821 de 2007, y por ser desarrollos adoptados por la doctrina internacional del derecho fundamental a la reparación integral por el daño causado.

En aplicación del principio de restitución como parte de las medidas de reparación integral, la Corte Constitucional ha señalado que

“(...) debe extenderse a las garantías mínimas de restablecer lo perdido y volver las cosas al estado en que se encontraban previas a la vulneración de los derechos afectados, lo que comprende entre otros, ‘el derecho fundamental a que el Estado conserve su derecho a la propiedad o posesión y les restablezca el uso, goce y libre disposición de la misma (...)’. Este derecho de restitución a los bienes demanda del Estado un manejo integral en el marco del respeto y garantía de los derechos humanos, constituyendo un elemento fundamental de la justicia retributiva. En este sentido, se le pueden atribuir algunas características: (i) ser un mecanismo de reparación y (ii) un derecho en sí mismo con independencia de que se efectuó el restablecimiento”¹⁶.

Además, el reconocimiento del derecho a la restitución de tierras como fundamental es consecuente con el lugar concedido al derecho a la reparación integral por la Corte Constitucional, pues luego de dar primacía a las víctimas y analizar el impacto del conflicto armado interno sobre sus derechos, ha ordenado al Estado que, en atención a sus deberes internacionales de garantía y respeto, tome las medidas y adopte las

¹³ Corte Constitucional, sentencia C-715 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia T-821 de 2007, M.P. Catalina Botero Marino

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia C-715 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia T-159 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.



políticas públicas que protejan las condiciones de vulnerabilidad de esta población. En este sentido, ha señalado la Corte Constitucional que "(...) siendo el derecho a la reparación integral del daño causado a víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, un derecho fundamental, no puede menos que afirmarse que el derecho a la restitución de los bienes de los cuales las personas han sido despojadas, constituye también un derecho fundamental"¹⁷.

De acuerdo con esto, limitar el acceso a soluciones de vivienda de las víctimas del conflicto armado atenta contra la garantía de su derecho a la reparación integral e imposibilita el retorno con miras a la reconstrucción de sus proyectos de vida.

5.3.2. Derecho a la vivienda

El Relator Especial de las Naciones Unidas para la Vivienda Adecuada ha señalado que: "El derecho humano a una vivienda adecuada es el derecho de todo hombre, mujer, joven y niño a tener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad"¹⁸.

En el marco jurídico internacional, el reconocimiento al derecho a la vivienda se encuentra, entre otros, en los artículos 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 11 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 5° de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; 14 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño; 19 de la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social; la Sección III de la Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos; 8° de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo y la Recomendación N° 115 de la OIT sobre la vivienda de los trabajadores. Es importante señalar que todos los instrumentos señalados han sido ratificados por el Estado colombiano, por lo que hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, como parámetros a la hora de interpretar las disposiciones normativas internas.

De otra parte, como parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato se encuentra la Observación General No. 4 formulada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que ha contado con importante desarrollo por parte de la Corte Constitucional a partir de lo dispuesto en el artículo 51 de la Carta Política¹⁹, la cual determina que el derecho a la vivienda digna tiene algunos elementos que gozan de inescindibilidad, siendo los siguientes: a) seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) lugar y g) adecuación cultural²⁰.

En concepto de la Corte Constitucional "(...) la esencia del Derecho a la Vivienda es la función que cumple como condición de posibilidad para una vida plena. Esta condición hace parte del núcleo esencial del derecho a una vivienda digna, por lo que su

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia C-715 de 2012.

¹⁸ 153 ONU, Consejo de Derechos Humanos. "Informe del Relator Especial sobre la Vivienda Adecuada como Elemento Integrante del Derecho a un Nivel de Vida Adecuada y sobre el Derecho de no Discriminación a este respecto, Sr. Miloon Kothari". Documento: A/HRC/7/16. 13 de febrero de 2008. Párr. 4.

¹⁹ El derecho a la vivienda ha contado con un importante desarrollo por parte de la Corte Constitucional a partir de lo dispuesto en el artículo 51 de la Carta Política, Ver: Corte Constitucional, sentencias T-545 de 2006, T-349 de 2012, entre otras.

²⁰ Comisión de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. Marzo 3 de 2005.



*desconocimiento- al socavar la tranquilidad del hogar-constituye una violación de un derecho constitucional cuya efectividad está materialmente garantizada (...)*²¹.

La población víctima del conflicto armado que sufrió el despojo, abandono, pérdida o menoscabo de sus viviendas requiere condiciones que permitan la efectividad de la garantía del derecho a la restitución y acceder a soluciones de vivienda sin limitaciones que impidan la garantía del derecho a la vivienda.

Así, en relación con la efectividad del derecho a la vivienda y la concreción de las órdenes que sean dirigidas por el juez a las autoridades competentes, ha señalado la Corte Constitucional que se deben dar los siguientes presupuestos:

*“(...) (i) los titulares del derecho accedan materialmente a alojamientos transitorios o a viviendas adecuadas, esto es, únicamente cuando las personas desplazadas se encuentran viviendo en soluciones habitacionales dignas destinadas para ello; y (ii) cuando se les ha garantizado a sus moradores la seguridad jurídica de la tenencia de las viviendas. Hasta que ello no ocurra el Estado no puede entender cesadas sus obligaciones constitucionales en materia de vivienda, y mucho menos, sus deberes respecto de la protección especial de la población desplazada”*²².

Adicionalmente, la Corte Constitucional, en la sentencia C-715 de 2012, expresó como parte de las obligaciones que le corresponden al Estado la restitución de sus tierras, la obligación de reintegrarles sus títulos de dominio y garantizar los derechos que la propiedad implica, especialmente el uso y el goce de los mismos. En ese orden de ideas, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el carácter fundamental del derecho a la restitución en múltiples ocasiones²³ y ha reconocido un carácter reforzado al derecho a la propiedad y a la posesión u ocupación, lo que ha permitido su relevancia en los análisis de reparación integral a las víctimas e incluso órdenes en materia de política pública de tierras²⁴.

Adicionalmente, en el numeral 8 del art. 28 de la Ley 1448 de 2011 se establece que las víctimas tienen derecho a retornar a su lugar de origen y reubicarse en condiciones de **voluntariedad, seguridad y dignidad**, por lo que es necesario que existan condiciones de acceso a soluciones de vivienda a cargo del Estado, sean como reparación o como subsidio para efectivizar la garantía del derecho fundamental a la restitución de vivienda.

6. DESARROLLO DE LOS CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

Las expresiones acusadas como inconstitucionales del artículo 6 de la ley 3 de 1991 impiden dar pleno cumplimiento al derecho a la restitución de tierras, que incluye contar una vivienda digna. Sobre todo si se tiene en cuenta que se trata de población víctima del despojo, abandono, pérdida o menoscabo de sus viviendas.

De acuerdo con el último reporte de la Red Nacional de Información de la Unidad para las Víctimas, actualmente se han registrado 8.931.614, de los cuales 8 millones son víctimas de desplazamiento forzado²⁵. La vulnerabilidad de estas víctimas aumenta en

²¹ Sentencia T-1091-2005

²² Corte Constitucional, sentencia T-088 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²³ Corte Constitucional, sentencias T-821 de 2007, M.P. Catalina Botero Marino, T-159 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y C-820 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo, entre otros.

²⁴ Corte Constitucional, Auto 218 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Sentencia T-1037 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y Auto 008 de 2009, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁵ Unidad para las Víctimas, Red Nacional de Información. Reporte con corte al 20 de diciembre de 2019. Consultado en: <http://rni.unidadvictimas.gov.co>.

relación con otras, pues al enfrentarse a su hecho victimizante, pierden una relación con su tierra, su territorio, su vivienda y, en consecuencia, con sus posibilidades de subsistencia en términos de dignidad e igualdad.

Las expresiones demandadas vulneran el núcleo esencial del derecho a la vivienda de las víctimas de desplazamiento forzado, que no es equivalente al de otras personas que se encuentran en otra condición de vulnerabilidad, por impedir el acceso a soluciones de vivienda a título de reparación a cargo del Estado a través de la política de subsidios familiares de vivienda dispuesta en la ley 1448 de 2011 para la restitución de vivienda. El derecho a la vivienda implica para las autoridades públicas, como lo ha señalado la Corte Constitucional, una obligación diferenciada en la atención de la población en términos de permanencia, información, diseño y ejecución de planes y programas de vivienda, y eliminación de barreras²⁶.

6.1. Primer cargo: La expresión “por una sola vez” vulnera el derecho de las víctimas a la reparación integral

6.1.1. No se debe confundir la obligación de reparar integralmente a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos con el otorgamiento de subsidios

Las obligaciones derivadas del Estado social de derecho, como la asignación de subsidios familiares de vivienda a quienes carecen de soluciones de vivienda, son distintas a las derivadas de las afectaciones de las víctimas del conflicto armado que constituyen para las víctimas la efectividad del derecho a la reparación integral.

La Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que el derecho a la restitución, dentro de la noción de reparación, de las personas víctimas del desplazamiento forzado comprende, entre otros:

“el derecho fundamental a que el Estado conserve su derecho a la propiedad o posesión y les restablezca el uso, goce y libre disposición de la misma, como quiera que al constituir el abandono del lugar de residencia la característica esencial del desplazamiento forzado, la primera medida que se ha de adoptar es la salvaguarda de la misma, independientemente de los servicios sociales que el Estado está obligado a prestar, como lo es la atención humanitaria y la estabilización socioeconómica”²⁷ (subraya fuera del texto original).

En similar sentido, la Corte Constitucional en la sentencia T-159 de 2011 señaló que: *“Las víctimas del desplazamiento forzado tienen el derecho fundamental a obtener la restitución y explotación de la tierra de la cual fueron privados y expulsados por situaciones de violencia que no estaban obligados a soportar y que desencadenó una vulneración masiva de sus derechos fundamentales”²⁸.*

En la sentencia C-1199 de 2008 señaló la Corte que

“Según lo explicado por los demandantes, y tal como ahora verifica la Corte, el vínculo creado por la norma atacada tiene por efecto la posibilidad de que la reparación debida a las víctimas se vea reducida por efecto de los servicios sociales de los que ellas hubieren sido beneficiarias, al punto que en casos concretos algunas víctimas podrían no recibir suma o prestación alguna por

²⁶ Corte Constitucional, sentencia T-885 de 2014, MP María Victoria Calle Correa.

²⁷ Corte Constitucional, sentencia T-085 de 2009, M.P. Jaime Araujo Rentería.

²⁸ Corte Constitucional, sentencia T-129 de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio.



concepto de reparación, e incluso, que algunas de ellas vinieran a ser, paradójicamente, deudoras del Gobierno que hubiere provisto los referidos servicios. Cualquiera de estas situaciones lesionaría el derecho de las víctimas a la reparación integral, dentro de un contexto de justicia transicional.

Más aún, destaca la Corte que la expresión "hacen parte", empleada en la norma demandada, es de carácter imperativo y no puramente eventual o permisivo, lo que de manera considerable allana el camino para que al amparo de esta norma se pretenda, en casos concretos, eludir o tener por sensiblemente reducidas las obligaciones relativas a la reparación de las víctimas, so pretexto de que ellas han sido ya reparadas a través de los servicios sociales que con carácter general debe prestar el Gobierno.

De otra parte obsérvese que, tal como los actores y varios de los intervinientes realzaron, los servicios sociales y las acciones de reparación son responsabilidad de sujetos claramente diferenciados, puesto que los primeros atienden al cumplimiento de obligaciones estatales, mientras que las segundas corresponden a los sujetos responsables de los crímenes cuya comisión origina la necesidad de reparación, y subsidiariamente al Estado. En tal medida, resulta inadecuado plantear que la acción gubernamental, en desarrollo de deberes de carácter general que al Estado atañen, pueda suplir la acción reparatoria que recae de manera principal en los perpetradores de los delitos, y que aun cuando en últimas puede ser cumplida por el Estado desde su posición de garante, tiene una naturaleza ostensiblemente diferente.

A partir de estas reflexiones, considera la Corte que la regla en comento lesiona directamente los derechos de las víctimas a la reparación integral reconocida por la preceptiva internacional, la Constitución y la jurisprudencia, situación que, sin duda, pone de presente la inconstitucionalidad del precepto que la contiene" (subraya fuera del texto original).

Posteriormente, en las sentencias SU-254 de 2013, par. 11.2.6.2, y C-462 de 2013, par. 3.6.2.2., la Corte Constitucional consolidó la distinción entre atención y asistencia social, y reparación integral. En la primera sentencia, señaló que:

"(...) debe diferenciarse la reparación de la atención y de la asistencia social, y por tanto, de los diferentes subsidios -de vivienda, de tierras, etc- que se le entreguen a la población desplazada atendiendo dicha asistencia social.

(...)

Lo contrario, esto es, el confundir la atención o asistencia social con la indemnización administrativa como parte de la reparación integral, es decir, considerar que las medidas que se enmarcan en la política social del Estado, destinadas a satisfacer necesidades materiales básicas mínimas de población en situación de pobreza, exclusión e inequidad, -como los subsidios- pueden tenerse como medidas de reparación frente a graves violaciones de derechos humanos y DIH como el desplazamiento forzado, resultaría inadmisibles y abiertamente inconstitucional".

Por su parte, en la sentencia C-462 de 2013 señaló que:

"La prohibición de indistinción entre reparación y servicios sociales del Estado conduce a que el inciso final del parágrafo 3º del artículo 132 resulte constitucionalmente problemático. Conforme a tal norma, sería posible considerar indemnización administrativa descontable de aquella entregada en



dinero, la diferencia existente entre la cuantía ordinaria en que se ofrecen los mecanismos contemplados –subsidios, adquisición o adjudicación de tierras, entre otros- y el mayor valor en que ellos son ofrecidos a las personas en situación de desplazamiento.

Esta Corporación estima que la regla definida por el inciso final del párrafo tercero del artículo 132 desconoce el principio que exige no confundir el deber de reparar con el deber de ofrecer asistencia social en cumplimiento de los deberes constitucionales asignados al Estado. Dicho principio ha sido reconocido por la jurisprudencia constitucional no solo en la sentencia de unificación antes citada sino también en la sentencia C-1199 de 2008.

(...)

De acuerdo con esto, no se pueden confundir las obligaciones del Estado de reparar integralmente a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos y la de brindar apoyo a los ciudadanos en desarrollo de los compromisos propios de un Estado social de derecho a través de subsidios familiares de vivienda, pues ello conduciría a que quienes hayan sido beneficiarios de soluciones de vivienda en virtud de la política pública de subsidios y auxilios otorgados por el Estado en virtud de la Ley 3 de 1991, no puedan acceder al derecho a la restitución de vivienda establecido en la ley 1448 de 2011 como parte fundamental de los derechos a la restitución de tierras y al retorno de la población afectada por el despojo, abandono, pérdida o menoscabo de sus viviendas” (subraya y negrilla fuera del texto original).

De acuerdo con lo anterior, no se debe confundir la obligación de reparar integralmente a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos con el otorgamiento de subsidios en atención a políticas públicas derivadas del cumplimiento de deberes generales del Estado con sus ciudadanos, pues ello podría generar la vulneración del derecho a la restitución de vivienda a las víctimas que sufrieron el despojo, abandono, pérdida o menoscabo de sus viviendas en el marco del conflicto armado.

La realidad de la situación de las víctimas del conflicto armado requiere que en la mayoría de los casos la restitución de tierras conlleve la reconstrucción o mejora de las soluciones de vivienda ubicadas en los predios como elemento fundamental del retorno y del acceso a servicios públicos.

6.1.2. Las víctimas tienen derecho a la restitución de sus viviendas como medida de reparación

De acuerdo con la Constitución las víctimas del conflicto armado afectados por el despojo, abandono, pérdida o menoscabo de su vivienda tienen derecho a recibir del Estado, como medida de reparación, una solución de vivienda que les permita mejorar sus condiciones de vida sin que pueda limitarse la entrega de la misma, al momento del retorno, por el acceso previo a una solución de vivienda de las establecidas como subsidio familiar de vivienda en el artículo 5 y 6 de la ley 3 de 1991.

La expresión acusada de inconstitucional está relacionada directamente con la garantía del derecho a la vivienda, consagrado en el artículo 51 de la CP. Este derecho, aunque cuenta con el rango de económico, social y cultural, en la medida en que es un derecho de carácter prestacional, adquiere el carácter de fundamental cuando se afecta su núcleo esencial y cuando quienes lo ven amenazado o vulnerado son personas en situación de especial protección constitucional.



La Corte Constitucional ha sostenido que los órganos democráticamente constituidos para la garantía del derecho a la vivienda, a partir de la expedición de normas y la formulación de políticas públicas, son los llamados a generar acciones encaminadas a la satisfacción de dicho derecho²⁹. No obstante, también ha reconocido la importancia del papel de los jueces en la garantía del mismo, sosteniendo que se deben diseñar mecanismos idóneos para poder asegurar su exigibilidad³⁰.

De acuerdo con la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, el derecho a la vivienda parte del reconocimiento que hace el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 11, al obligar a los Estados al reconocimiento del derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, lo que incluye el derecho a una vivienda adecuada.

Esta comprensión garantista del derecho a la vivienda se fundamenta en la necesidad de contar con, cuando menos, siete aspectos con los que se asegura su goce efectivo, a saber³¹:

- a) La seguridad jurídica en la tenencia, lo que implica que debe existir una garantía para todas las personas contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas a su derecho.
- b) La disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, lo que requiere que se cuente con acceso permanente a recursos necesarios para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición.
- c) Que los gastos que debe asumir un hogar en relación con su vivienda sean proporcionales a su nivel de vida, creando en el Estado la obligación de generar subsidios de vivienda para aquellos que no están en capacidad de costear una, así como formas y niveles de financiación adecuados.
- d) La habitabilidad, es decir, que las viviendas ofrezcan un espacio a sus ocupantes en el cual se puedan proteger de amenazas contra su salud, riesgos estructurales y de vectores de enfermedad.
- e) La asequibilidad, en tanto el Estado garantice que los grupos poblacionales en situación de desventaja puedan contar con un acceso pleno y sostenible a los recursos que les permita conseguir una vivienda que cuente con las demás condiciones aquí mencionadas.
- f) La ubicación adecuada, que implica que la vivienda debe estar localizada en un entorno que permita la generación de ingresos y el acceso a bienes y servicios, así como la ausencia de contaminación u otras fuentes de enfermedades que pongan en riesgo la salud de sus habitantes.
- g) La posibilidad de que los hogares puedan expresar su identidad cultural de manera plena a través de la vivienda, sin que esto implique sacrificar los servicios tecnológicos modernos que faciliten el acceso a servicios públicos domiciliarios.

Retomando estos elementos, la Corte Constitucional ha insistido en el carácter fundamental del derecho a la vivienda en aquellos casos en los que se evidencia una afectación del mínimo vital, especialmente en personas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta³², como lo son las víctimas del conflicto armado interno. El Estado, entonces, debe hacer uso de los subsidios familiares de vivienda como una alternativa social, no como medida de restitución bajo la comprensión de

²⁹ Corte Constitucional, sentencia T-141 de 2012, MP Humberto Antonio Sierra Porto.

³⁰ Ibid.

³¹ Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 4 de 1991, E/1992/23.

³² Corte Constitucional, sentencia T-079 de 2008, MP Marco Gerardo Monroy Cabra.



reparación, para facilitar el acceso a una vivienda digna, bajo el cumplimiento de las condiciones señaladas en las normas vigentes para el efecto³³.

Dicha situación cuenta con un enfoque diferencial en su aplicación cuando este derecho es vulnerado a víctimas de desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado interno pues, por su especial condición de vulnerabilidad, deben contar con las siguientes garantías adicionales³⁴:

- a) Reubicar a las personas desplazadas que debido al desplazamiento se han visto obligadas a asentarse en terrenos de alto riesgo;
- b) Brindar a estas personas soluciones de vivienda de carácter temporal y, posteriormente, facilitarles el acceso a otras de carácter permanente; en tal sentido, no basta con ofrecer soluciones de vivienda a largo plazo si mientras tanto no se provee a los desplazados alojamiento temporal en condiciones dignas;
- c) Proporcionar asesoría a las personas desplazadas sobre los procedimientos que deben seguir para acceder a los programas de vivienda;
- d) Tomar en consideración las especiales necesidades de la población desplazada y de los subgrupos que existen al interior de esta, como las personas de la tercera edad, madres cabeza de familia, niños, personas discapacitadas, etc., y diseñar los planes y programas de vivienda con enfoque diferencial;
- e) Eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado, entre otras.

Estos elementos hacen del derecho a la vivienda un derecho inescindible de la dignidad humana, lo que conlleva a que el Estado deba ejercer acciones de cumplimiento inmediato que requieran de una acción urgente, como ocurre con la población víctima de desplazamiento forzado³⁵.

La provisión de garantías para el acceso a una vivienda en las condiciones de dignidad señaladas anteriormente implica una obligación inmediata del Estado de ejercer acciones para formular políticas que faciliten dicho acceso³⁶, lo cual genera igualmente que existan las provisiones normativas para que el mismo se dé en términos de cumplimiento de la Constitución y las obligaciones internacionales del Estado colombiano en la materia.

Ahora bien, los programas de asistencia a los ciudadanos en el marco del Estado social de derecho parten de una circunstancia material: la desigualdad en el acceso a bienes y servicios y en el goce efectivo de derechos entre estos, determinado por la lógica del mercado, la concentración de la riqueza y el sistema económico que adoptó el Estado colombiano. La política pública en la materia tiene su origen en lo consagrado en los artículos 1º, 2º y 13º de la Carta política y responden a un criterio de progresividad en su implementación.

Esto se traduce en que el otorgamiento de subsidios de vivienda a los ciudadanos, bien sea en materia urbana o rural, tiene su génesis en los fines esenciales del Estado determinados por la sociedad colombiana en su proceso constituyente y no pueden verse comprendidos dentro de las acciones de reparación integral, pues su objetivo, público, alcance y origen es distinto.

³³ Ibid.

³⁴ Corte Constitucional, sentencia T-167 de 2016, MP Alejandro Linares Cantillo.

³⁵ Corte Constitucional, sentencia T-986A de 2012, MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

³⁶ Corte Constitucional, sentencia T-781 de 2014, MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Así pues, es claro que nos encontramos frente a obligaciones y actividades que tienen su origen en fuentes distintas al daño ocasionado a las víctimas, con un fundamento jurídico distinto y, en consecuencia, con una naturaleza y unos fines diferentes a los de la reparación integral a las víctimas. En todo caso, sea que el derecho a la vivienda se garantice a las víctimas con cargo a políticas sociales del Estado, como las de acceso a soluciones de vivienda a través de subsidios, o se haga a través de la restitución como medida de reparación, lo cierto es que las víctimas tienen derecho a que el Estado les brinde condiciones para la efectividad del artículo 51 de la Constitución, siendo esencial que se determine en función de qué obligación se está proveyendo la solución de vivienda.

6.1.3. La expresión “por una sola vez” vulnera la garantía de los derechos de las víctimas al retorno y a la reparación integral

El derecho de las víctimas al retorno adquiere una especial importancia en relación con el derecho a la vivienda, el cual es el marco de aplicación fáctica de las disposiciones cuya constitucionalidad condicionada se solicita en la presente demanda, ya que se asocia con el daño intrínseco que genera el fenómeno del desplazamiento forzado a la calidad de ciudadanos y de sujetos de derechos de las víctimas del conflicto armado interno.

En efecto, el desplazamiento forzado, al obligar a las víctimas a abandonar sus lugares habituales de residencia y, en consecuencia, el lugar en el cual accedían a los bienes y servicios ofrecidos por el Estado, genera un quebrantamiento de su derecho a la vivienda y, en consecuencia, de la posibilidad de retornar a ella, ya que su situación de especial vulnerabilidad y especial protección constitucional hace necesario que cuenten con los recursos estatales para la reconstrucción de su proyecto de vida, en condiciones de voluntariedad y dignidad. Sin embargo, si el Estado les había proporcionado con anterioridad a los hechos victimizantes una solución de vivienda para la garantía de sus derechos como ciudadanos, las víctimas se ven imposibilitadas para acceder nuevamente a tal beneficio a pesar de su despojo, abandono, pérdida o menoscabo con ocasión de la expresión “por una sola vez” incorporada en el artículo 6 demandado.

En relación con el derecho al retorno, la Corte Constitucional ha afirmado que el Estado tiene una obligación negativa en relación con el mismo, que es la de no impedir que las personas desplazadas regresen a su lugar de residencia habitual antes de los hechos victimizantes respectivos³⁷. Aunque esta obligación, conforme a lo manifestado por la Corporación, hacía referencia a las condiciones de seguridad para el retorno, la Ley 1448 de 2011 reconoce la importancia de que el mismo se dé, a su vez, en condiciones de dignidad y voluntariedad. Las condiciones de dignidad implican, necesariamente, que exista una garantía mínima del goce efectivo de los derechos de las víctimas al retorno y que su decisión de retornar o no hacerlo se vea guiada por parámetros de voluntariedad reales y no por ausencia de condiciones para reasentarse.

Al respecto, la Corte Constitucional consideró que el especial esfuerzo y atención del Estado a las víctimas de desplazamiento forzado es una compensación frente a la restricción de derechos a la que se ven expuestas cuando la única forma de protegerse es desplazándose ante la incapacidad de las autoridades para garantizar su protección³⁸. Entre ese especial esfuerzo, es necesario que el Estado implemente las medidas que sean necesarias para garantizar las condiciones necesarias para el retorno

³⁷ Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004, MP Manuel José Cepeda Espinosa.

³⁸ Corte Constitucional, sentencia C-280 de 2013, MP Nilson Pinilla Pinilla.



de las víctimas de desplazamiento forzado a sus lugares de origen, incluyendo la provisión de una solución de vivienda.

El derecho al retorno, adicionalmente, ha sido contemplado por instrumentos internacionales como esencial entre las garantías para la población víctima de desplazamiento forzado. En ese sentido, los Principios Rectores de los desplazamientos internos consagran, en el Principio 28, las obligaciones de las autoridades estatales en relación con dicho derecho:

“1. Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Esas autoridades tratarán de facilitar la reintegración de los desplazados internos que han regresado o se han reasentado en otra parte”³⁹.

A su vez, el Principio 29 establece la necesidad de que el Estado ofrezca las garantías para que el retorno ocurra en el marco de las garantías de asistencia y reparación que este debe proveer:

“2. Las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan”⁴⁰.

Estos principios, que hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido amplio, han llevado a la Corte Constitucional a concluir que

“(...) de la especial protección constitucional que tiene la población desplazada, el retorno y reubicación son componentes esenciales para el restablecimiento de los derechos, bienes patrimoniales y restaurar el desarraigo y abandono que conlleva el desplazamiento, para lo cual es necesario en primer lugar, asegurar la participación efectiva de la población en el marco de las negociaciones que se realicen para materializar el retorno y, en segundo lugar, garantizar las condiciones mínimas de seguridad, alimentación, vivienda, agua potable y servicios médicos para asegurar el principio de dignidad e impedir la revictimización de la población desplazada”⁴¹.

Es decir, que el retorno sólo puede materializarse adecuadamente si el Estado asegura la participación de las víctimas en las decisiones que se tomen respecto al mismo, así como que se garanticen condiciones mínimas de habitabilidad en torno a los derechos que les confiere su carácter de ciudadanos, con el fin de evitar su revictimización. Estas consideraciones se fundamentan a partir de lo señalado por la misma Corte, en el sentido de que, para ella, el principal efecto del fenómeno del desplazamiento forzado es que el abandono de sus bienes por parte de las víctimas lleva, necesariamente, a que se vean privados de su fuente primaria de garantía de derechos y, en consecuencia,

³⁹ Naciones Unidas, Principios Rectores de los desplazamientos internos, 11 de febrero de 1998, E/CN.4/1998/53/Add.2.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Corte Constitucional, sentencia T-579 de 2015, MP Mauricio González Cuervo.



de su fuente de estabilidad social, laboral, económica y familiar⁴². Esto, sin dejar de lado que el retorno de las víctimas debe darse bajo el cumplimiento de unos requisitos mínimos acordes al ordenamiento constitucional, so pena de que no se logre el mejoramiento de su calidad de vida⁴³.

La expresión demandada vulnera el derecho al retorno de las víctimas de desplazamiento forzado, en la medida en que tiene al menos una lectura inconstitucional al impedir que puedan verse beneficiadas por la garantía de acceso a soluciones de vivienda las víctimas que con anterioridad a la restitución o al retorno fueron beneficiarias de la política de asistencia social del Estado en materia de vivienda, a través de subsidios de vivienda, por encontrarse en una situación de vulnerabilidad anterior o concomitante a los hechos victimizantes. De esta manera, dicha norma desconoce que la superación de condiciones de pobreza extrema o especial protección constitucional no debe reñir con las obligaciones del Estado en materia de atención, asistencia y reparación a las víctimas del conflicto armado interno y, en consecuencia, facilitar de manera efectiva el derecho al retorno.

6.1.4. La expresión “por una sola vez” vulnera el derecho fundamental de las víctimas de desplazamiento forzado a la restitución

El derecho fundamental de las víctimas de desplazamiento forzado a la restitución ha sido reconocido por numerosos instrumentos internacionales, por la existencia de un nexo causal entre el hecho victimizante y el daño generado con el despojo, abandono, pérdida o menoscabo de la tierra, el territorio y la vivienda.

En ese sentido, de acuerdo con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, la propiedad y posesiones de los desplazados internos deben protegerse en todo momento⁴⁴, y, en caso de ser necesario, las autoridades competentes tendrán la obligación de facilitar su retorno o reubicación.

Ahora bien, los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas han sostenido la preferencia de la restitución frente a otros medios de reparación a las víctimas en los siguientes términos:

“2.2. Los Estados darán prioridad de forma manifiesta al derecho de restitución como medio preferente de reparación en los casos de desplazamiento y como elemento fundamental de la justicia restitutiva. El derecho a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio es un derecho en sí mismo y es independiente de que se haga o no efectivo el regreso de los refugiados y desplazados a quienes les asista ese derecho”⁴⁵.

A su vez, en dicho cuerpo de principios se reconoce la voluntariedad como elemento fundamental para la garantía del derecho a la restitución, haciendo énfasis en lo siguiente:

“Los refugiados y desplazados no serán obligados ni coaccionados de ningún otro modo, ya sea de forma directa o indirecta, a regresar a sus anteriores hogares, tierras o lugares de residencia habitual. Los refugiados y desplazados deben tener acceso de forma efectiva, si así lo desearan, a soluciones duraderas al

⁴² Corte Constitucional, sentencia T-159 de 2011, MP Humberto Antonio Sierra Porto.

⁴³ Corte Constitucional, sentencia T-244 de 2014, MP Mauricio González Cuervo.

⁴⁴ Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, Principio 21.

⁴⁵ Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de refugiados y Personas Desplazadas, Principio 2.2.



77

desplazamiento distintas del regreso, sin perjuicio de su derecho a la restitución de sus viviendas, tierras y patrimonio”⁴⁶.

Por su parte, la Corte Constitucional ha reconocido el carácter fundamental del derecho a la restitución en múltiples pronunciamientos⁴⁷ e incluso ha conferido un carácter reforzado al derecho a la propiedad o posesión, lo que ha permitido su relevancia en los análisis de reparación integral a las víctimas e incluso órdenes en materia de política pública de tierras⁴⁸.

Ahora bien, en relación con otras afectaciones que ha sufrido la población víctima del desplazamiento forzado y del despojo, ha considerado la Corte Constitucional que tienen derecho fundamental a la restitución material y jurídica de la tierra indicando que:

“Así las cosas, las víctimas del desplazamiento forzado tienen el derecho fundamental a obtener la restitución y explotación de la tierra de la cual fueron privados y expulsados por situaciones de violencia que no estaban obligados a soportar y que desencadenó una vulneración masiva de sus derechos fundamentales”⁴⁹.

Al imponer medidas legislativas con fundamento en las cuales se imposibilita que aquellas víctimas de desplazamiento forzado que hayan sido beneficiadas con subsidios de vivienda puedan serlo en virtud de la garantía de su derecho a la restitución, en términos de retorno o reubicación, se incumplen las obligaciones internacionalmente reconocidas por el Estado colombiano y se genera una vulneración del derecho a la restitución de manera grave a sujetos de especial protección constitucional.

6.2. Segundo cargo: La expresión “o por atentados terroristas” vulnera el derecho a la igualdad para las víctimas de desplazamiento forzado con ocasión del despojo, abandono, pérdida o menoscabo de su solución de vivienda

Este cargo plantea que la expresión “o por atentados terroristas” debe ser declarada constitucional bajo el entendido de que dentro de la misma se entiendan incorporados todos los hechos victimizantes sufridos por las víctimas que conllevaron el despojo, abandono, pérdida o menoscabo de su vivienda y que, por lo tanto, les permita postularse nuevamente para acceder al subsidio familiar de vivienda en las modalidades y condiciones establecidas por la ley.

Para llegar a la conclusión presentada ante la Corte, debe tenerse en cuenta el tratamiento que dio el legislador en la década del 90 a diversas manifestaciones de violencia. En específico, se encuentran los cuerpos normativos relacionados con las víctimas del desplazamiento forzado, a través de la ley 387 de 1997, y de atentados terroristas, a través de la ley 418 de 1997, que generan consecuencias jurídicas en el marco de la política pública de vivienda a ciudadanos con diversas características.

El artículo 26 de la ley 418 de 1997 refiere como hogares beneficiarios de subsidios familiares de vivienda la definición incorporada en el artículo 15 de dicha norma sobre

⁴⁶ Ibid., Principio 10.3

⁴⁷ Corte Constitucional, sentencias T-821 de 2007, M.P. Catalina Botero Marino, T-159 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y C-820 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo, entre otros.

⁴⁸ Corte Constitucional, Auto 218 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Sentencia T-1037 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y Auto 008 de 2009, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴⁹ Corte Constitucional, sentencia T-159 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.



la cual operó la pérdida de fuerza ejecutoria por no haber sido prorrogada su vigencia por la Ley 1738 de 2014. Dicha definición incluía a “personas de la población civil que sufran perjuicios en su vida, o grave deterioro en su integridad personal o en sus bienes, por razón de atentados terroristas, combates, secuestros, ataques y masacres en el marco del conflicto armado interno. Son víctimas los desplazados en los términos del artículo 10. de la Ley 387 de 1997”⁵⁰. Dicha definición es distinta a la incorporada en el artículo 123 de la ley 1448 de 2011, en materia de vivienda, referida en términos generales a las víctimas “cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo”.

Así, la lectura adecuada de la expresión “o por atentados terroristas” del párrafo 1 del artículo 6 de la ley 3 de 1991, en atención al “régimen constitucional de protección de las víctimas”, debería ser aquella en virtud de la cual se entiendan incorporadas todas las víctimas que sufrieron el despojo, abandono, pérdida o menoscabo de su vivienda y que, por lo tanto, deberían poder acceder a soluciones de vivienda en las modalidades y condiciones establecidas por la ley para el efecto.

Dado que, con ocasión de la pérdida de fuerza ejecutoria del artículo 15 de la ley 418, no existe una disposición que permita interpretar el concepto de atentados terroristas para efectos de lo dispuesto en el párrafo 1 de la ley 3, es necesario que la Corte Constitucional adopte una decisión que salvaguarde los derechos de las víctimas y confirme que la interpretación razonable y armónica con la Constitución de la expresión “o por atentados terroristas” es aquella que amplíe sus efectos a las víctimas del conflicto armado que sufrieron el despojo, abandono, pérdida o menoscabo de sus viviendas.

7. PRETENSIONES

Por los motivos expuestos, solicitamos respetuosamente a la H. Corte Constitucional:

Primera: Declarar la exequibilidad condicionada de la expresión “por una sola vez” del artículo 6 de la ley 3 de 1991, en el sentido de que dicha limitación no es constitucionalmente aplicable a las víctimas que hayan sido beneficiarias de subsidios familiares de vivienda con posterioridad a la fecha de los hechos victimizantes que conllevaron el despojo, abandono, pérdida o menoscabo de su solución de vivienda, cuando el subsidio esté destinado a garantizar su derecho a la restitución.

Segunda: Con el propósito de hacer efectiva la pretensión primera, se solicita a la Corte Constitucional que:

- 2.1. Ordene al Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, crear y poner en marcha en un plazo razonable un sistema de registro de despojo, abandono, pérdida o menoscabo de viviendas con ocasión del conflicto armado en el país en los plazos establecidos para la restitución en la ley 1448 de 2011, es decir, desde el 1 de enero de 1991.
- 2.2. Ordene al Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, crear y poner en marcha en un plazo razonable un programa de restitución de viviendas a las víctimas del conflicto armado interno en los términos del capítulo IV del título IV de la ley 1448 de 2011 que priorice, en primer lugar, a las víctimas que cuentan con decisiones

⁵⁰ Conforme a lo dispuesto en la sentencia C-914 de 2010, las víctimas del delito de desaparición forzada también debían ser incluidas en la mencionada definición



judiciales de restitución de tierras y aquellas que participan en procesos de retorno acompañado o individual.

Tercera: Declarar la inexecutable condicionada de la expresión "o por atentados terroristas" del artículo 6 de la ley 3 de 1991, en el sentido que esta incorpora a las víctimas que sufrieron el despojo, abandono, pérdida o menoscabo de su vivienda y que, por lo tanto, pueden postularse nuevamente para acceder a soluciones habitacionales a través del subsidio familiar de vivienda en las modalidades y condiciones establecidas por la ley.

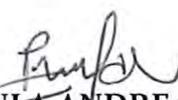
8. NOTIFICACIONES

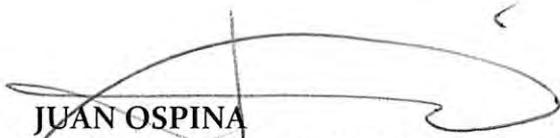
Recibiremos notificaciones personales en la Secretaría de la Corte Constitucional y en la Carrera 15A Bis Nro. 45 - 37 de la ciudad de Bogotá, y electrónicas en el correo info@coljuristas.org

Atentamente,


GUSTAVO GALLÓN GIRALDO
Director de la CCJ
C.C. 19.157.375


JULIÁN GONZÁLEZ ESCALÓN
Coordinador del Área de Incidencia Nacional
C.C. 81.720.982


PAULA ANDREA VILLA VELEZ
Directora del área de litigio
estratégico en restitución de tierras
C.C. 21.527.700


JUAN OSPINA
Abogado del Área de Incidencia Nacional
C.C. 1.053.775.609


DAVID FERNANDO CRUZ
Abogado del Área de Incidencia Nacional
C.C. 1014.235.206

COE. CONSTITUCIONAL

DILIGENCIA DE RECONOCIMIENTO PERSONAL Y FIRMADO DE FIRMA

El anterior escrito se presentó personalmente en

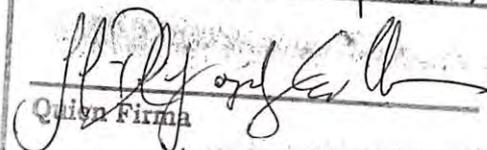
La Secretaría General de la Corte Constitucional, en Bogotá, D.C.,

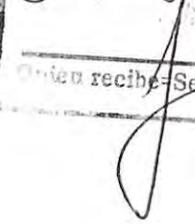
por Julián Daniel González Escalón quien se

Identificó con la C.C. No. 81720982 de Chiriquí

y/o Tarjeta Profesional No. _____

Bogotá D.C., 21 de febrero de 2020

Quien Firma 

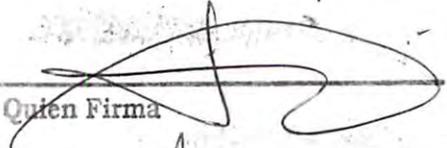
Quien recibe: Secretaria General 




DILIGENCIA DE PRESENTACIÓN PERSONAL Y RECONOCIMIENTO DE CONTENIDO, FIRMA Y HUELLA
 El anterior escrito dirigido a: CORTE CONSTITUCIONAL
 Fue presentado ante el suscrito
JORGE LUIS BUELVAS HOYOS
 NOTARIO 14 DEL CIRCULO DE BOGOTA
 Por: **GALLON GIRALDO GUSTAVO ADOLFO**
 Identificado con C.C. 19157375
 y T.P. 12288 CSJ
 y además declaró que el contenido del anterior documento es cierto y que la firma y huella que lo autoriza fue puesta por él, en constancia se firma e imprime la huella dactilar.
 Bogotá, 12/02/2020 a las 04:31:57 p.m.
 www.notariaenlinea.com
 803KOBOD265NEUV6



A.C. / C.C.


CORTE CONSTITUCIONAL
Secretaría General
DILIGENCIA DE PRESENTACIÓN PERSONAL Y RECONOCIMIENTO DE CONTENIDO DE FIRMA
 El anterior escrito fue presentado personalmente en La Secretaría General de la Corte Constitucional, por Juan Carlos Ospina Rendón quien se identificó con la C.C. No. 1053775609 de Manizales y/o Tarjeta Profesional No. _____
 Bogotá D.C., 21 de febrero de 2020
 Quién Firma 
 Quien recibe Secretaría General

CORTE CONSTITUCIONAL
Secretaría General
DILIGENCIA DE PRESENTACIÓN PERSONAL Y RECONOCIMIENTO DE CONTENIDO DE FIRMA
 El anterior escrito fue presentado personalmente en La Secretaría General de la Corte Constitucional, por David Fernando Cruz Gutiérrez quien se identificó con la C.C. No. 1014235206 de Bogotá y/o Tarjeta Profesional No. _____
 Bogotá D.C., 21 de febrero de 2020
 Quién Firma 
 Quien recibe Secretaría General

