

## **Sentencia C-166/17**

### **MEDIDAS DE ATENCION, ASISTENCIA Y REPARACION INTEGRAL A VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO**-Habilitación para que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas actúe cuando el titular de la acción de restitución de tierras solicite representación en el trámite judicial

*La Corte debe determinar en esta oportunidad, si la expresión “podrá”, contenida en el artículo 82 de la Ley 1448 de 2011, desconoce los derechos fundamentales de las víctimas a la reparación integral, al debido proceso en su núcleo de defensa técnica, y al acceso a la administración de justicia, si se interpreta como una facultad discrecional reconocida a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, para escoger en qué casos representa judicialmente a los titulares de la acción de restitución de tierras. Si la respuesta es afirmativa, la Sala deberá verificar si una segunda interpretación posible de la expresión acusada es constitucionalmente admisible, en la medida en que se entienda como una habilitación a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, para que represente judicialmente a los titulares de la acción de restitución de tierras, en todos los casos en que ellos se lo soliciten. Para abordar el estudio del problema jurídico planteado, la Corte comienza por recordar su jurisprudencia sobre los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia, a la reparación integral y a la no repetición, con el fin de profundizar en la restitución como componente de la reparación integral. Seguidamente se referirá a la defensa técnica como parte del derecho fundamental al debido proceso y su relación con el derecho de acceso a la administración de justicia. Trazado ese marco, adelanta el estudio concreto de los cargos planteados como aptos. (...) La Corte encontró que la expresión “podrá” admitía dos interpretaciones: aquella que aceptaría como posible que la Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas tenga facultad para escoger discrecionalmente en qué casos representa a la víctima titular de la acción de restitución de tierras que solicite expresamente instaurar la demanda y adelantar el trámite judicial ante los jueces y magistrados de esa justicia especializada, la cual resulta inconstitucional. (...) Una segunda interpretación de la expresión “podrá” contenida en el artículo 82 acusado, denotaría una habilitación que se relaciona con el otorgamiento de funciones a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, para que actúe cuando el titular de la acción de restitución le solicite que lo represente en el trámite judicial ante los jueces y magistrados de la justicia especial. La Corte estimó que esta interpretación resulta admisible constitucionalmente, habida cuenta que: (i) permite al Estado cumplir con el deber internacional de otorgar asistencia jurídica a las víctimas para lograr la reparación integral; (ii) garantiza a las víctimas el acceso a los recursos rápidos, idóneos y eficaces para obtener la restitución material y jurídica de los predios despojados forzosamente o abandonados; y, (iii) a la vez que reconoce a las víctimas el acceso en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de restitución de tierras, privilegiando la defensa técnica respecto de una población vulnerable que, por regla general, carece de los recursos económicos para representarse directamente o por medio de su apoderado de confianza.*

**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD**-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

**EXPRESION “PODRA” CONTENIDA EN NORMA SOBRE SOLICITUD DE RESTITUCION O FORMALIZACION POR PARTE DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION DE RESTITUCION DE TIERRAS DESPOJADAS**-Alcance a partir de los diferentes criterios de interpretación

**DEMANDA CONTRA EXPRESION “PODRA” CONTENIDA EN NORMA SOBRE SOLICITUD DE RESTITUCION O FORMALIZACION POR PARTE DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION DE RESTITUCION DE TIERRAS DESPOJADAS**-Ineptitud sustancial respecto al cargo por desconocimiento del derecho a la igualdad y su mandato de abstención frente a medidas de discriminación indirecta

**DERECHOS DE LAS VICTIMAS A LA VERDAD, A LA JUSTICIA, A LA REPARACION INTEGRAL Y A LA NO REPETICION**-Estudio desde dos ámbitos que se interrelacionan entre sí

*En relación con los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia, a la reparación integral y a la garantía de no repetición, la jurisprudencia constitucional ha abordado su estudio desde dos ámbitos que se interrelacionan entre sí. De un lado, se ha referido a tales derechos en el marco del Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y de otro lado, desde la perspectiva de la Constitución Política y los desarrollos jurisprudenciales que en la materia ha adoptado esta Corporación.*

**DERECHOS DE LAS VICTIMAS A LA VERDAD, A LA JUSTICIA, A LA REPARACION INTEGRAL Y A LA NO REPETICION**-Instrumentos internacionales

**DERECHO A LA RESTITUCION DE TIERRAS**-Componente de la reparación integral a las víctimas

**DERECHO A LA RESTITUCION DE TIERRAS**-Alcance

## **DERECHO A LA RESTITUCION-Principios**

*Para explicar el contenido del derecho a la restitución, la jurisprudencia ha acudido a: (i) los principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones; (ii) los principios sobre la restitución de viviendas y patrimonio con motivo del regreso de los refugiados y desplazados internos; y (iii) los principios rectores de los desplazamientos internos.*

## **DERECHO A LA RESTITUCION DE TIERRAS-Parámetros y estándares constitucionales/DERECHO A LA RESTITUCION PARA LA REPARACION INTEGRAL DE LAS VICTIMAS-Principios que deben orientar la política pública**

*Esta Corporación, después de analizar los diferentes instrumentos internacionales, la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional que establecen claros estándares en materia del derecho a la restitución, propendió por sistematizar unos parámetros que plasmó de la siguiente forma a título de conclusión en las sentencias C-715 de 2012, reiterada en las Sentencias C-795 de 2014 y C-330 de 2016: “(i) La restitución debe entenderse como el medio preferente y principal para la reparación de las víctimas al ser un elemento esencial de la justicia restitutiva. (ii) La restitución es un derecho en sí mismo y es independiente de que se las víctimas despojadas, usurpadas o que hayan abandonado forzosamente sus territorios retornen o no de manera efectiva. (iii) El Estado debe garantizar el acceso a una compensación o indemnización adecuada para aquellos casos en que la restitución fuere materialmente imposible o cuando la víctima de manera consciente y voluntaria optare por ello. (iv) Las medidas de restitución deben respetar los derechos de terceros ocupantes de buena fe quienes, de ser necesario, podrán acceder a medidas compensatorias. (v) La restitución debe propender por el restablecimiento pleno de la víctima y la devolución a la situación anterior a la violación en términos de garantía de derechos; pero también por la garantía de no repetición en cuanto se trasformen las causas estructurales que dieron origen al despojo, usurpación o abandono de los bienes. (vi) En caso de no ser posible la restitución plena, se deben adoptar medidas compensatorias, que tengan en cuenta no solo los bienes muebles que no se pudieron restituir, sino también todos los demás bienes para efectos de indemnización como compensación por los daños ocasionados. (vii) El derecho a la restitución de 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, siendo claramente un mecanismo de reparación y un derecho en sí mismo, autónomo e independiente”.*

## **DEFENSA TECNICA-Parte del derecho fundamental al debido proceso**

### **DEBIDO PROCESO-Garantías**

*Dentro de las garantías que conforman el núcleo esencial del debido proceso se encuentran el derecho al juez natural, el derecho a un proceso público, el derecho a la independencia e imparcialidad del juez, el derecho a presentar pruebas y controvertirlas, el derecho a impugnar la sentencia condenatoria, y el derecho a la defensa entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable.*

### **DERECHO A LA DEFENSA-Importancia**

### **DERECHO A LA DEFENSA-Relación con el derecho de acceso a la administración de justicia o a la tutela judicial efectiva**

### **TUTELA JUDICIAL EFECTIVA-Pilar fundamental de la estructura del Estado Social de Derecho**

### **PROCEDIMIENTO DE RECLAMACION DE TIERRAS PARA LOGRAR SU RESTITUCION-Deberes del Estado y garantías de las víctimas**

*La Corte concluye que (i) el Estado debe otorgar asistencia jurídica a las víctimas para lograr la reparación integral, y más concretamente el componente de restitución; (ii) dicha asistencia jurídica especial implica la garantía en el acceso a la administración de justicia mediante recursos accesibles, rápidos y eficaces en todos los procedimientos administrativos y judiciales; (iii) las víctimas gozan del derecho a la tutela judicial efectiva que hace parte del núcleo esencial del derecho fundamental al debido proceso, por lo cual el Estado debe propender por el acceso en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia; y, (iv) la defensa técnica oficiosa es uno de los instrumentos que tiene el Estado para hacer efectivo el derecho de acceso a la administración de justicia con miras a lograr que las víctimas sean restablecidas a la situación anterior a las violaciones de sus derechos. Ello garantiza el derecho a la defensa, propia del debido proceso constitucional.*

### **PRINCIPIO DE CONSERVACION DEL DERECHO-Aplicación**

Referencia: Expediente D-11545

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 82 (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 disposiciones”.

Demandante: Leydi Jhoana Dávila Cano.

Magistrado Ponente (e):

JOSÉ ANTONIO CEPEDA AMARÍS

Bogotá, D.C., quince (15) de marzo de dos mil diecisiete (2017).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

### ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, la ciudadana Leydi Jhoana Dávila Cano presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 82 (parcial) de la Ley 1448 de 2011. Esto al considerar que vulnera el Preámbulo, los artículos 1º, 2º, 4º, 13, 29, 47, 87, 89, 93, 94 y 229 de la Constitución Política, así como diferentes instrumentos y documentos del derecho internacional de los derechos humanos. Mediante auto del 23 de agosto 2016, el Magistrado Sustanciador dispuso admitir la demanda por considerar que reunía los requisitos exigidos por el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, corrió traslado al Procurador General de la Nación, y comunicó del inicio del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, al Ministro del Interior, al Ministro de Justicia, al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Director del Departamento Nacional de Planeación, al Director de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, al Director de la Agencia Nacional de Tierras y al Superintendente de Notariado y Registro.

Además, se invitó a las Facultades de Derecho de las Universidades Externado de Colombia, Javeriana, Nacional de Colombia, de los Andes, ICESI de Cali, Eafit de Medellín, del Atlántico, Industrial de Santander, de Ibagué, de Antioquia y del Rosario, para que intervinieran dentro del proceso, con la finalidad de rendir concepto sobre la constitucionalidad de la disposición demandada.

Así mismo, se invitó a participar a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Defensoría del Pueblo, al Centro de Estudios sobre Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia, a la Comisión Colombiana de Juristas, a la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, a la Sociedad de Agricultores de Colombia, al Centro de Investigación y Educación Popular –CINEP, a la Contraloría General de la Nación, al Centro de Recursos para el Análisis del Conflicto –CERAC, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, a la Corporación Excelencia en la Justicia, al Consejo Superior de la Judicatura, al Instituto Latinoamericano para una Sociedad y Derecho Alternativo – ILSA, al Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, a la Asociación Nacional de Empresarios Colombianos – ANDI, a la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES, y a la Fundación Forjando Futuros.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

### II. LA NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma subrayando el aparte acusado:

*“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.*

*(...)*

*ARTÍCULO 82. SOLICITUD DE RESTITUCIÓN O FORMALIZACIÓN POR PARTE DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas podrá solicitar al Juez o Magistrado la titulación y entrega del respectivo predio incluido en el registro de tierras despojadas a favor del titular de la acción y representarlo en el proceso.*

*PARÁGRAFO. Los titulares de la acción pueden tramitar en forma colectiva las solicitudes de restitución o formalización de predios registrados en la Unidad, en las cuales se dé uniformidad con respecto a la vecindad de los bienes despojados o abandonados, el tiempo y la causa del desplazamiento.”*

### III. LA DEMANDA

La demandante solicita declarar inexecutable la expresión “podrá” contenida en el artículo 82 de la Ley 1448 de 2011, por considerar que la misma limita el acceso a la justicia de las víctimas del conflicto, a la vez que desconoce los derechos fundamentales a la igualdad, a la dignidad humana, a la restitución de tierras, a la reparación integral y a la defensa técnica de las víctimas de despojo y/o abandono de tierras

en el marco del conflicto armado interno colombiano, en tanto establece una *facultad discrecional* en cabeza de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, de seleccionar los casos en los cuales representará a las víctimas en el trámite judicial ante los jueces y magistrados para lograr la restitución de las tierras despojadas y abandonadas.

Para tal fin invoca el quebranto del Preámbulo y de los artículos 1, 2, 4, 13, 29, 47, 87, 89, 93, 94 y 229 de la Constitución Política, así como los artículos 1, 2, 8 y 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los artículos 2 y 18 de la Declaración Americana de los Derechos del Hombre, los artículos 1, 8 24 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos. También invoca como parámetro de control los Principios Joint 33, 34 y 36 sobre los derechos y deberes nacidos de la reparación, los Principios Deng 28 y 29 sobre desplazamientos internos; y, el principio de accesibilidad de los procedimientos de reclamación de restitución consagrado en el numeral 13 de los Principios Pinheiro.

La actora funda su acusación en tres cargos estructurales que se resumen así:

*1. Desconocimiento del derecho a la igualdad y su mandato de abstención frente a medidas de discriminación indirecta (art. 13 de la Constitución, artículos 1 y 2° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 2° de la Declaración Americana de los Derechos del Hombre y arts. 1° y 24 de la Convención Americana de los Derechos Humanos).*

Aduce que la Ley 1448 de 2011, consagró la posibilidad para que a las víctimas del conflicto armado se les restablezca el derecho fundamental a la restitución de tierras como medida de reparación integral, para lo cual creó un sistema complejo en donde la víctima como titular del derecho subjetivo a la restitución de tierras debe cumplir unos requisitos en la fase administrativa para ser inscrito un predio en el Registro de Tierras Despojadas que lleva la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, y una vez obtenido el registro, aquella puede elegir si acude a la vía judicial ante los jueces y magistrados de restitución de tierras, de forma escrita o verbal, por sí misma o a través de apoderado particular, o solicitando la representación formal de la Unidad en favor de la víctima.

En criterio de la actora, la expresión acusada deja un amplio margen de interpretación y discrecionalidad a la Unidad, porque lejos de plantear una obligación, establece una facultad que le permite a esta decidir en cuáles de los casos incluidos en el Registro de Tierras Despojadas puede actuar en la etapa judicial con miras a lograr la restitución material de los predios en favor de la víctima. Considera que la facultad así entendida, vulnera los derechos fundamentales a la restitución de tierras y a la igualdad que se debe predicar frente a todas las víctimas que cumplieron los requisitos de la fase administrativa, puesto que la restitución de tierras tiene una connotación subjetiva y, por ende, su disposición como derecho solo radica en cabeza del titular (víctima), sin que pueda fijarse una regla de discrecionalidad en su garantía siendo titular el Estado para definir en qué casos reclamar la protección y el restablecimiento de dicho derecho.

Precisa que el amplio margen de discrecionalidad que el Legislador otorgó a la Unidad de Restitución de Tierras Despojadas para determinar a quienes representa judicialmente, genera que se restrinja o excluya el ejercicio del derecho a la restitución a ciertas víctimas, lo que materializa en este caso una discriminación indirecta que viola el mandato de abstención propio del derecho a la igualdad constitucional y convencional. Esboza que dicha Unidad puede decidir de manera discriminatoria o arbitraria en qué situaciones procede o no a presentar las solicitudes judiciales en nombre de las víctimas.

*2. Desconocimiento del acceso a la justicia y a la defensa técnica como garantías del derecho fundamental al debido proceso (arts. 29 y 229 de la Constitución, arts. 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y arts. 8 y 25 de la Convención Americana de los Derechos Humanos).*

La actora expone que el debido proceso como derecho fundamental puede materializarse a través del cumplimiento de una serie de garantías tales como el acceso a la justicia, el juez natural, el principio de contradicción, la buena fe y el acompañamiento de la defensa técnica. En igual sentido, señala que las normas internacionales también han sido enfáticas en que a las víctimas de violaciones de derechos humanos se les garantice acudir ante los tribunales para obtener la protección judicial efectiva.

La demandante plantea que la expresión “*podrá*”, al entenderse como una facultad y no una obligación de la Unidad de Restitución de Tierras para presentar los casos ante la jurisdicción especial cuando media solicitud expresa de la víctima, impide a ésta la posibilidad de acceder a la justicia (art. 229 Superior) y de contar con la defensa técnica necesaria (art. 29 de la Constitución) cuando la Unidad decide negar la solicitud de elevar la demanda ante los jueces y magistrados de restitución de tierras.

Expone que si bien las víctimas pueden presentar la acción de restitución buscando representación diferente a la Unidad de Restitución de Tierras Despojadas, no lo es menos que con la norma acusada se establece una nueva carga a las víctimas, quienes por su condición de tal se encuentran en estado de vulnerabilidad y difícilmente cuentan con una capacidad económica estable y suficiente para contratar una defensa técnica adecuada con el fin de materializar la garantía de su derecho fundamental a la restitución de tierras.

Señala que el derecho a la administración de justicia implica que todas las personas, en este caso las víctimas, puedan acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales para reclamar el respeto al ordenamiento jurídico, la debida protección o el restablecimiento de los derechos vulnerados.

Concluye que la expresión demandada no es consecuente con las normas internacionales y el desarrollo jurisprudencial sobre el derecho humano de acceder a la justicia y que existan garantías para ello, “*pues no basta con la creación de tribunales especializado sobre tierras, si las víctimas del conflicto no tienen la posibilidad de acceder a esta jurisdicción por la ausencia de una representación técnica jurídica, que en principio debe ser garantizada por el Estado cuando las víctimas la requieran y no cuando quien esté en cabeza de la Unidad 'pueda' hacerlo, como lo estableció el legislador*”. Aduce que la norma acusada lleva al absurdo de que unas víctimas tendrán la representación de la Unidad ante los jueces y Magistrados asumida por la Unidad, y otras limitando sus derechos ante la carencia de recursos económicos.

### 3. Vulneración del derecho fundamental a la restitución de tierras como supuesto para la materialización del derecho a la reparación integral (arts. 93 y 94 de la Constitución, Principios Deng y Principios de Pinheiro).

La demandante comienza exponiendo algunas sentencias de esta Corporación que han reconocido que la restitución de tierras es un derecho fundamental. Al respecto, plantea que el derecho a la reparación integral del daño causado a las víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, es un derecho fundamental innominado que tiene varios componentes, dentro de ellos la restitución de los bienes de los cuales la persona ha sido despojada. Para tal fin, trae a colación los Principios Joinet 33 y 36, los Principios Deng 21, 28 y 29, y los Principios de Pinheiro sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, en especial el principio 13 que refiere a la accesibilidad de los procedimientos de reclamación de tierras, disposiciones cuyo contenido explica e indica que hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato (art. 93-2 de la Carta Política).

Ayudada en lo anterior, estima que el legislador, al otorgarle la facultad discrecional a la Unidad de Restitución de Tierras de representar a las víctimas del conflicto cuando lo considere, desconoce la obligación constitucional que tiene el Estado de restituir los predios despojados y de reparar íntegramente, toda vez que dejar al arbitrio de dicha Unidad si representa o no judicialmente a las víctimas que así lo soliciten, implica que las personas que piden la restitución de sus predios no tienen las garantías de obtener una defensa técnica gratuita y de contar con la accesibilidad en los procedimientos para reclamar las tierras, y lograr así la reparación integral. De esta forma, muchas víctimas pueden obtener la mera inclusión en el Registro de Tierras Despojadas sin que se conceda realmente la posibilidad de materializar judicialmente el derecho a la restitución por una arbitraria decisión administrativa de no representarlas en el proceso ante la justicia especial. Indica que ello quebranta los derechos de las víctimas que no tienen la posibilidad económica de iniciar el proceso judicial y de pagar los honorarios de un profesional particular que las represente.

En consecuencia, reitera que el amplio margen de discrecionalidad que fijó el legislador a través de la expresión acusada, con relación a la función de la Unidad de Tierras para presentar las solicitudes de restitución de tierras en representación de las víctimas ante los estrados, genera una vulneración reprochable del derecho fundamental a la restitución de tierras por cuanto las víctimas a quienes se les niegue llevar su caso judicialmente y carezcan de recursos económicos para hacerlo de manera directa, no cuentan con otro mecanismo para lograr la devolución efectiva de sus predios despojados o abandonados. Advierte que de ninguna manera puede ser facultativa la decisión por la entidad, sino que debe ser entendida como una obligación en los casos en que las víctimas se lo requieran.

4. Ahora bien, para contextualizar el debate en general, la demandante finaliza poniendo de presente que en la Circular Interna No. DJR-001 de 2015 expedida por la Unidad de Restitución de Tierras, la cual imparte directrices generales frente a propietarios retornados, se indica que los funcionarios de la Unidad se pueden negar a representarlos ante los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras porque se trata de una facultad y no de un imperativo al incluir la palabra “podrá” más no “deberá”. Así mismo, el artículo 4º del Decreto 440 de 2016 también señala que no es necesario representar judicialmente a las personas que sean propietarios retornados, con lo cual se establece un postulado facultativo o discrecional y no una obligación legal.

En ese sentido, lo que cuestiona o acusa de la locución “podrá” contenida en el artículo 82 de la Ley 1448 de 2011, “no es que la actuación de la Unidad de Tierras Despojadas sea subsidiaria o esté sometida a las decisiones libre y autónoma de las personas que tenga legitimación para realizar las solicitudes de restitución ante los jueces y magistrados, (...) [sino] que el legislador le otorgue a la Unidad un amplio margen de interpretación y aplicación de la norma, al punto que los ciudadanos que necesiten o le pidan a esta entidad que sea esta la que presente las solicitudes de restitución de tierras ante los jueces y magistrados, esta decida no hacerlo, ello bajo motivaciones subjetivas del funcionario de turno o bajo directrices internas”. Así, insiste en que la locución demandada le permite a la Unidad de Restitución de Tierras Despojadas abstenerse de presentar las solicitudes de restitución a pesar de que las víctimas del conflicto lo soliciten, es decir, le otorga un rango discrecional para brindar la asistencia y representación, siendo su obligación hacerlo cuando voluntariamente el titular del derecho subjetivo lo requiera porque no puede acceder a una representación diferente a la de la Unidad.

## IV. INTERVENCIONES

### 1. Intervenciones oficiales

#### Ministerio de Justicia y del Derecho

La titular de la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho, solicita a la Corte proferir una decisión inhibitoria por ineptitud sustancial de la demanda, o, en su defecto, declarar la exequibilidad de la expresión “podrá” contenida en el artículo 82 de la Ley 1448 de 2011.

Para cimentar la pretensión principal, plantea que la demanda incumple los requisitos de pertinencia y suficiencia. Respecto del primero, indica que la demandante a través de los cargos expone la violación de los derechos fundamentales a la restitución de tierras, a la reparación integral, a la igualdad y al debido proceso, pero no establece un reproche de naturaleza constitucional ya que los argumentos que emplea no se desprenden de la valoración de los artículos constitucionales que invocó, ni de las disposiciones internacionales constitutivas del bloque de constitucionalidad. Por el contrario, realiza apreciaciones sobre casos concretos en los que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas optó por no ejercer la potestad establecida en el artículo demandado, es decir, se basa en la aplicación e interpretación de la disposición legal sin construir el juicio de constitucionalidad; muestra de ello es que expone razones que se apoyan en una norma de rango inferior como es la Circular Interna No. DJD 1 de 2015 emitida por la Unidad para dar directrices a sus funcionarios frente a los propietarios retornados, acto administrativo que eventualmente puede ser objeto de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a fin de determinar su legalidad, pero que para efectos de esta demanda no constituye una acusación pertinente habida cuenta que no obedece a razones objetivas de comparación entre la norma demandada y el texto constitucional, sino a una aplicación no acertada por parte de los funcionarios de la Unidad en casos concretos.

Sobre el incumplimiento del requisito de suficiencia, señala que la demanda no establece una proposición jurídica completa que permita realizar un examen de constitucionalidad ni emitir una decisión de fondo, “*porque la accionante no impugna una norma autónoma que pueda ser comprendida integral y lógicamente sin tener en cuenta el resto de la disposición en donde está contenida*”. Máxime cuando la potestad de solicitar la representación de la Unidad por parte del titular de la acción de restitución se encuentra en el inciso final del artículo 81 de la Ley 1448 de 2011.

En cuanto a la pretensión subsidiaria de declaratoria de exequibilidad, considera que la restitución de tierras supone la implementación y la articulación de un conjunto de medidas administrativas y judiciales encaminadas al restablecimiento de la situación anterior a las violaciones sufridas como consecuencia del conflicto armado interno. En ese sentido, sostuvo que el artículo 81 de la Ley 1448 de 2011 incluye dentro de las personas que puede presentar la acción encaminada a la restitución de tierras, a quienes fueran propietarios o poseedores de predios o explotadores de baldíos con fines de adjudicación, su cónyuge o compañero permanente, los llamados a sucederlos, la Unidad de Restitución de Tierras, y los representantes de menores de edad o de personas con discapacidad.

Según el Ministerio, la posibilidad de ejercer la acción por parte de la Unidad a nombre de los titulares, de manera alguna restringe o elimina el derecho del titular mismo de la acción a ejercerla directamente, es decir, la norma acusada no incorpora ninguna vulneración de los derechos de las víctimas a la reparación integral, a la igualdad y al debido proceso. Plantea, además, que la norma impugnada no puede ser interpretada aisladamente sino de manera sistemática e integral dentro del contexto al cual pertenece, en especial el procedimiento de restitución y protección de derechos de terceros donde se establecen unos elementos procesales tales como la inscripción del predio en el registro de tierras despojadas y el análisis de los casos para determinar si la Unidad ejerce la acción judicial. Así las cosas, aduce que la disposición hace parte de una estructura normativa que el legislador estableció con el fin de garantizar esos mismos derechos por parte del titular de la acción, quien puede ejercerla directamente, sin que ello lesione derechos fundamentales.

## **Del Consejo Superior de la Judicatura**

La Oficina de Coordinación de Asuntos Internacionales y Asesoría Jurídica de la Rama Judicial – Consejo Superior de la Judicatura, intervino en la presente causa para solicitarle a la Corte que declare la exequibilidad de la expresión acusada. Aduce que la Unidad de Restitución de Tierras Despojadas, luego de adelantar la parte administrativa del proceso, puede decidir si tiene los suficientes elementos probatorios para obtener la titularidad del demandante ante los jueces de restitución de tierras, situación que en su sentir no implica el desconocimiento del derecho a la igualdad, ni del acceso a la justicia.

Esgrime que la expresión acusada no puede entenderse como una discrecionalidad amplia, sino que debe ser interpretada integralmente con su finalidad, teniendo en cuenta que el objeto de la reparación a las víctimas es lograr la restitución plena de sus derechos. Entonces, si la Unidad de Restitución de Tierras Despojadas se creó para cumplir con el deber de protección de la población en el marco del conflicto armado, ello implica que no puede seleccionar en qué casos representa a las víctimas que acreditan el cumplimiento de los requisitos legales.

## **De la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas**

El Director Jurídico de Restitución de dicha Unidad le solicita a Corte emitir fallo inhibitorio ante la carencia de suficiencia argumentativa en los cargos que propone la actora. Subsidiariamente solicita declarar exequible la expresión demandada.

En primer lugar, afirma que la lectura de la demanda es descontextualizada pues la interpretación de la norma demandada debe realizarse de forma sistemática e integral con otros artículos de la Ley 1448 de 2011. Así, el artículo 81 de tal ordenamiento establece que los titulares de la acción de restitución de tierras *podrán* solicitar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas que ejerza la acción en su nombre y su favor, al igual que el artículo 83 de la misma ley señala que el despojado *podrá* dirigirse directamente al juez o magistrado para presentar la demanda escrita u oral mediante la cual solicite la restitución de tierras. Precisa que bajo ese marco normativo, la víctima puede por sí misma, a través de apoderado, o de la Unidad de Restitución, presentar la demanda de restitución ante los jueces especializados, toda vez que la Ley 1448 busca respetar la decisión de las víctimas para acudir ante la autoridad judicial como bien lo desee. De esta forma, son las víctimas y no la Unidad las que gozan de absoluta discrecionalidad para seleccionar su representación. Incluso, en aras de proteger el acceso a la justicia, se prevé la posibilidad de que las víctimas acudan directamente, sin representación de abogado o apoderado para el efecto.

En ese orden de ideas, plantea que el sentido de la expresión “*podrá*” que se demanda, no es el que erróneamente le asigna la actora, según el cual la discrecionalidad reposa en cabeza de la Unidad, sino que dicho enunciado constituye una razonable extensión de la prerrogativa que tiene la víctima inscrita en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente (en adelante RTDAF), cuando voluntariamente decide que en el caso específico la Unidad la represente. Por consiguiente, “*la lectura adecuada de la expresión ‘podrá’ contenida en la norma atacada no es la de que la Unidad tiene la facultad de presentar la demanda restitutiva, sino la de la entidad que tiene competencia legal para radicarla ante los jueces especializados siempre y cuando así la víctima autorice a la entidad con tal finalidad*”, es decir, insiste en que no existe facultad alguna por parte de la Unidad para presentar demandas de restitución a nombre y representación de unas personas y de otras no de manera arbitraria como lo indica la demandante.

Concluye expresando que la norma contempla para la Unidad un deber de realizar la representación de las víctimas en los procesos judiciales de restitución de tierras donde sea autorizada, y no una mera facultad o prerrogativa bajo un entendimiento descontextualizado de la Ley 1448 de 2011. Una visión sistemática de los artículos 81, 83 y 105 de dicha ley, “*basta para desvirtuar una interpretación poco coherente con la naturaleza y finalidad de la acción de restitución de tierras*” ya que la Unidad ha asumido la función de representación de las víctimas durante la etapa judicial de manera universal, sin diferencias o discriminación alguna, al punto que informa que a corte del 14 de septiembre de 2016, de las 12.525 solicitudes inscritas en el RTDAF, 10.910 han sido presentadas ante los jueces especializados por la Unidad de Restitución de Tierras previa autorización de las víctimas, lo que equivale a un 88% de los casos totales.

En segundo lugar, plantea que varios de los argumentos que expone la actora se centran en la Circular Interna DJR 01 de 2015 de la Unidad de Restitución de Tierras y en el Decreto 440 de 2016, documentos que se ocupan de dar directrices en materia de restitución de tierras frente a los propietarios retornados. Al respecto, señala que la acción pública de inconstitucionalidad que se tramita ante la Corte Constitucional, no abarca la realización de juicios de constitucionalidad sobre decretos reglamentarios ni sobre actos administrativos, por lo cual también se impone el fallo inhibitorio.

En tercer lugar, de asumir la Corte el estudio de fondo, pide declarar exequible la expresión demandada por cuanto no lesiona los derechos de las víctimas al acceso a la administración de justicia y a la reparación integral, en la medida en que la manifestación de discrecionalidad recae sobre aquellas, quienes deciden si acuden a la Unidad para que las represente en la etapa judicial del proceso de restitución de tierras. Así, la Unidad solo presenta las demandas cuando cuenta con la debida autorización de las víctimas, porque de lo contrario éstas pueden ejercer su derecho a través de apoderado diferente o por sí mismas.

## **De la Contraloría General de la República**

El apoderado especial de la Dirección Jurídica de la Contraloría General de la República, le pide a la Corte declarar la exequibilidad condicionada del precepto demandado *“bajo el entendido de que la expresión de poder (...) debe entenderse como una atribución legal conferida a la Unidad para determinar si su intervención en los procesos de restitución de tierras se hace como solicitante y representante de la víctima o como opositor de la solicitud”*.

Para tal fin, indica que la acusación contra la expresión acusada tiene su génesis en un error interpretativo por parte de la actora y de la Unidad de Restitución de Tierras, porque el precepto acusado refiere a la potestad como una atribución de poder, es decir, de una obligación de actuar impuesta a dicha Unidad en beneficio del solicitante o de la víctima que la autorice para representarla en el marco del proceso judicial de restitución de tierras. Así, a partir de una lectura armónica de la Ley 1448 de 2011, la intervención de la Unidad sería obligatoria en todos los procesos de restitución de tierras bien sea como reclamante o como opositora de la solicitud, esto último de acuerdo con el artículo 89 de la misma ley. De allí que ante dos posibles interpretaciones frente a la mera discrecionalidad y la atribución de poder, se deba inclinar la Corte por aquella que mejor garantice los derechos fundamentales de las víctimas.

## **Intervenciones académicas**

### **Del Instituto Colombiano de Derecho Procesal –ICDP**

Por intermedio de uno de sus miembros, el ICDP le solicita a la Corte declarar la exequibilidad condicionada de la locución *“podrá”*, contenida en el artículo 82 de la Ley 1448 de 2011, para que la misma sea entendida como una potestad-deber que reside en cabeza de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas.

Para fundamentar lo anterior, comienza señalando que las víctimas del conflicto armado en Colombia tienen derecho a la reparación integral, lo cual incluye el derecho a la restitución de las tierras despojadas cuya finalidad es devolver la titularidad de los predios al estado en que se encontraban antes del desplazamiento forzado o de que las personas adquirieran la condición de víctimas. Para efectivizar tal derecho, la Ley 1448 de 2011 creó la acción de restitución de tierras a los despojados, definiendo en el artículo 85 quiénes son sus titulares, a la vez que el artículo 81 de la misma ley estableció que los titulares le pueden solicitar a la Unidad de Restitución de Tierras que ejerza la acción en su nombre y a su favor, *“es decir, cuando medie tal solicitud actúa el Estado como protector del titular del derecho de acción para representarlo y formular las pretensiones correspondientes ante el juez o magistrado especializado competente. (...) el Estado por medio de agentes suyos representa en un proceso judicial a una persona particular para hacer efectivo su derecho a la restitución como víctima cuando fue desplazado o cuando las tierras donde antes vivía le fueron usurpadas (...)”*. Según el interviniente, esa figura del artículo 81 otorga una *“legitimación extraordinaria ad processum”*.

Luego esgrime que el artículo 82 de la Ley 1448 de 2011, puede plantear dos interpretaciones posibles frente a la expresión *“podrá”*: una que corresponde a la mera discrecionalidad por parte de la Unidad para escoger en qué casos inicia el proceso judicial de restitución de tierras, y otro en donde la locución *“podrá”* ya no es una facultad que pueda ejercerse o no, sino que adquiere la connotación de una función que se le adscribe en este caso a esa Unidad Administrativa, lo que significa que no es discrecional su utilización por esa autoridad del Estado, sino que ella se erige como una potestad-deber cuya omisión implica responsabilidades. En criterio del interviniente, la segunda interpretación es la constitucionalmente admisible porque garantiza los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y a la restitución de tierras en favor de las víctimas.

Con base en ello, concluye, que el precepto demandado no puede entenderse como una facultad discrecional por parte de la Unidad de Restitución de Tierras para solicitar al juez o magistrado la titulación y entrega de bienes incluidos en el registro de tierras despojadas, sino como una potestad-deber que legitima a esa entidad del Estado para ejercer la acción respectiva en nombre y a favor de la víctima a cuya protección se encuentra imperativamente ligado el Estado. Significa lo anterior que *“frente a dos interpretaciones posibles la primera no se ajusta a Derecho ni a la Constitución, por lo que debe descartarse para, en su lugar, declarar ajustada al texto fundamental y al bloque de constitucionalidad la segunda interpretación teniendo en cuenta la unidad del ordenamiento jurídico”*.

### **De la Universidad Libre de Colombia – Seccional Bogotá**

El Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá, y algunos de sus miembros, solicitan a la Corte aplicar la figura de la integración normativa con el artículo 83 de la Ley 1448 de 2011, el cual establece que *“cumplido el requisito de procedibilidad a que se refiere el artículo 76, el despojado podrá dirigirse directamente al Juez o Magistrado, según lo dispuesto en el artículo 79, mediante la presentación de demanda escrita u oral, por sí misma o a través*

*de apoderado*” (resaltado por los intervinientes), toda vez que tiene una intrínseca relación frente al derecho a la asistencia jurídica en los procesos de restitución de tierras y porque los apartes resaltados pueden estar afectados por inconstitucionales. Lo anterior por cuanto el artículo 13.11 de los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas, que según su entender hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato, fija que los Estados deben garantizar la prestación de la asistencia jurídica adecuada, y de ser posible, gratuita a quienes deseen presentar una reclamación de restitución.

Conforme a la anterior disposición, señalan que el artículo 83 de la Ley 1448 de 2011 al establecer que las víctimas pueden por sí mismas acceder a una reclamación de restitución de tierras, concilia su texto con el mandato derivado de estos principios internacionales, toda vez que no constituye una violación a los derechos de las víctimas puesto que les permite acudir directamente ante el juez para el amparo de sus derechos fundamentales. En ese sentido, el artículo 83 en comento *“presenta una intrínseca relación con la norma objeto de demanda en el entendido que la víctima, tal como sucede con la acción de tutela, puede acudir a nombre propio ante los jueces de restitución, evitando demoras burocráticas para la satisfacción inmediata y efectiva de sus derechos fundamentales”*. Así las cosas, pide que las expresiones resaltadas del artículo 83 de la Ley 1448 de 2011 sean integradas y se declare su constitucionalidad.

Después de ello, los intervinientes exponen que el derecho a la reparación integral a las víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, es un derecho fundamental, igual jerarquía que detenta el derecho a la restitución de los bienes de los cuales las personas en situación de desplazamiento han sido despojadas. Así, la consagración del derecho a la reparación impone contar con la disponibilidad de un recurso efectivo y adecuado, que sin discriminación alguna ayude a obtener la reparación incluyendo la debida restitución de tierras. De esa forma, plantean que el Estado tiene la obligación incondicional de diseñar procedimientos de fácil acceso a las víctimas para la garantía de su derecho a la reparación integral; no hacerlo implica vulnerar el debido proceso y agravar la situación de vulnerabilidad y violación de derechos fundamentales de las víctimas.

Apoyados en esas razones, solicitan a la Corte declarar exequibles las expresiones *“directamente”* y *“por sí misma”* del artículo 83 de la Ley 1448 de 2011, bajo la figura de la integración normativa, con el fin de que las víctimas puedan tener acceso directo a la etapa judicial de la restitución de tierras de manera incondicional, de forma gratuita, o por medio de apoderado particular. Como consecuencia de la anterior declaración, piden que se declare exequible la expresión acusada del artículo 82 de la misma ley, *“en el entendido que la Unidad de Restitución puede representar a las víctimas en la etapa judicial de restitución cuando así lo requieran”*. Finalmente, solicitan prevenir al Ministerio Público respecto de la especial labor que desarrolla dentro de los procesos judiciales de restitución de tierras.

## **De la Universidad del Rosario**

A través del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, la Universidad del Rosario interviene en la presente causa, solicitando a la Corte declarar exequible el precepto demandado, bajo el entendido de que ante dos interpretaciones posibles de la norma, la constitucionalmente admisible es aquella en la cual el reclamante de tierras decide la forma en la que quiere ser representado en el proceso judicial, y no como una facultad de la Unidad de Restitución de Tierras de decidir a discreción si presenta la demanda y representa al solicitante. En ese sentido, el entendimiento plausible de la norma es que una vez el reclamante solicita el acompañamiento judicial a la URT, ésta tendrá la obligación de hacerlo efectivo.

Para sustentar lo anterior, comienzan señalando que la norma acusada presenta dos posibles lecturas: una de contenido literal, según la cual la expresión *“podrá”* contenida en el artículo 82 de la Ley 1448 de 2011 faculta a título discrecional a la Unidad de Restitución de Tierras para que seleccione en qué casos representará a las víctimas; y, otra interpretación sistemática con los artículos 75 y 81 de la misma ley, que le confieren a la víctima la posibilidad o facultad de solicitar la restitución jurídica y material de los bienes inmuebles despojados o abandonados, así como la posibilidad de solicitar que en el proceso judicial de restitución de tierras concurra la asistencia y representación de la Unidad de Restitución de Tierras. Esta última permite que la víctima sea la que decida si la Unidad la representa o si el trámite judicial lo adelanta por sí misma.

Según los intervinientes, la primera interpretación de la locución demandada es la que presenta problemas de inconstitucionalidad porque desconoce el deber estatal de reparar íntegramente a las víctimas del conflicto armado interno, vulnerando con ello el derecho que les asiste a la restitución de las tierras despojadas con seguridad, dignidad y de forma voluntaria. Precisan que la restitución de tierras es un componente preferente y principal del derecho fundamental a la reparación integral de las víctimas, por consiguiente, se deriva una obligación estatal de proporcionar asistencia a aquellas personas que pretenden recuperar su propiedad y posesión. Así, el deber primario de representación y asistencia legal a las víctimas de despojo y abandono le corresponde a las autoridades estatales, y no a las víctimas.

A partir de lo anterior, consideran que en cabeza del Estado existen deberes perentorios de ofrecer asistencia jurídica a las víctimas para poder entablar las reclamaciones en torno a la restitución de tierras y, además, esos medios los debe brindar en condiciones de oportunidad, accesibilidad y gratuidad. De allí que el ejercicio de la acción de restitución de tierras debe ser concebido como un imperativo y no de carácter optativo como se desprende de una interpretación literal del aparte censurado.

Por último, manifiestan que las víctimas de desplazamiento forzado han sido consideradas como sujetos en condición de debilidad, vulnerabilidad e indefensión manifiesta. En razón de ello, están cobijadas por una especial protección constitucional que obliga al Estado a emprender acciones afirmativas en su favor, tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas y sus familias. De esa forma, el que el artículo 82 de la Ley 1448 de 2011 haya facultado a la Unidad de Restitución de Tierras para representar a las víctimas de restitución que así lo quisieran, deja a los reclamantes en libertad de decidir si presentan la demanda por sí mismos o por apoderado diferente a dicha Unidad. Significa lo anterior que la expresión *“podrá”* debe entenderse como una atribución o poder con que fue dotada la Unidad, y no como una facultad de ejercicio discrecional que genera un déficit de protección al privar a los reclamantes de tierras de las medidas que garanticen su representación jurídica y acceso efectivo a la justicia.



## **De la Universidad Industrial de Santander (UIS)**

El Grupo de Litigio Estratégico de la UIS solicita a la Corte declarar inexecutable la expresión “*podrá*” contenida en el artículo 82 de la Ley 1448 de 2011.

Para tal fin, considera que la facultad discrecional que el precepto censurado le otorga a la Unidad de Restitución de Tierras de acompañar judicialmente la solicitud de la víctima para lograr la realización de un componente de la reparación integral, vulnera el principio de igualdad material y tiene un grave efecto sobre el derecho a la defensa técnica que le asiste a los reclamantes, pues se le obligaría a acudir al servicio de un abogado que incoe la solicitud ante las autoridades judiciales. Es tanto como reconocer administrativamente que la víctima tiene la posibilidad de acceder a una medida de reparación mediante la restitución de las tierras despojadas, pero a su vez reservar la posibilidad de presentar los casos en el plano judicial de acuerdo con la selección discrecional que adelanta la Unidad.

Refuerza el anterior argumento indicando que la Circular Interna No. DJR-001 de 2015, expedida por la Unidad como directriz general frente a propietarios retornados, parte de la base del no ejercicio de la acción de restitución en favor de éstos y de que se trata de una función-facultad que lejos está de ser imperativa. Sobre el punto, concluye arguyendo que “*puede deducirse del contenido de la circular impartida por la Dirección Jurídica de la Unidad, que el legislador, si bien cuenta con un amplio margen de configuración normativa, es precisamente, este amplio margen de discrecionalidad el que deviene en arbitrario, evento que requiere una corrección en miras a la protección material de los derechos fundamentales de las víctimas*”, solicitando por consiguiente la declaratoria de inexecutable.

## **Intervenciones de organizaciones sociales**

### **De la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo**

La Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, a través de una de sus representantes, solicita a la Corte emitir un fallo de exequibilidad condicionada del artículo 82 (parcial) de la Ley 1448 de 2011, “*en el entendido de que se garantice siempre el derecho al acceso a la justicia, defensa técnica, dignidad humana, igualdad, reparación integral, entre otros, a las víctimas que no cuenten con los medios para proveerse dicha defensa por sus propios medios y manifiesten expresamente ante la administración pública su deseo de recibir un defensor público en los casos de restitución de tierras*”.

Para sustentar su petición, aduce que la actora demostró que como efectos de las múltiples interpretaciones a las que da cabida la norma acusada, una de ellas implica la desprotección sistemática y abstracta de una población vulnerable. Lo anterior al hacer facultativo, a potestad de la Unidad de Restitución de Tierras y no de las víctimas, el acceso a la justicia y a la reparación integral a través de una representación judicial estatal en el proceso de restitución de tierras. Plantea que según la Circular No. DJR 001 de 2015, de la Unidad de Restitución de Tierras, los funcionarios públicos de dicha Unidad no deben ejercer la acción de restitución, la cual se concibe en la directiva interna como una facultad discrecional y no imperativa, alcance que vulnera la Carta Política.

En criterio del interviniente, la interpretación del precepto demandado que deja abierta la posibilidad de que la Unidad facultativamente seleccione qué casos representará judicialmente ante los jueces de restitución de tierras, contraviene el núcleo esencial de la dignidad humana, niega el acceso a la administración de justicia y desconoce que las víctimas del conflicto armado colombiano son sujetos de especial protección, en especial los desplazados víctimas del despojo de tierras. Sobre el punto, estima que ante la duda de los funcionarios sobre si garantizan o no la defensa técnica, en tratándose de población sujeta a especial protección, esta interpretación siempre debería resolverse a favor de ejercer dicha acción afirmativa, salvo que el titular del derecho a la reparación integral dispusiera que quiere y está en capacidad de garantizarse por sus propios medios la defensa. De esta manera, debe preferirse la interpretación que sea más favorable a las víctimas, más aún cuando carecen de recursos económicos para contratar una defensa técnica y existen estándares internacionales de gratuidad en la defensa técnica para personas desplazadas y víctimas.

Respecto a la asistencia jurídica apropiada, indica que es un deber de los Estados garantizarla como derecho fijando condiciones claras para comprobar la necesidad económica de la persona a quien se le provea la defensa técnica estatal. En ese sentido, explica que se debe presumir legalmente que la víctima es un sujeto de especial protección y que la carga de demostrar que no son personas de escasos recursos económicos radica en el Estado.

A partir de los anteriores planteamientos, concluye que la única interpretación válida del precepto acusado, es aquella que impone la obligación al Estado de proveer defensa técnica y gratuita a las víctimas de la Ley 1448 de 2011 que han manifestado su voluntad y no cuentan con recursos para proveerse dicha defensa por sus propios medios.

### **De la Fundación Forjando Futuros**

Por intermedio de uno de sus representantes, la Fundación Forjando Futuro manifiesta que coadyuva la pretensión de la demanda en el sentido de declarar la inexecutable de la locución “*podrá*” contenida en el artículo 82 de la Ley 1448 de 2011.

Luego de analizar que la demanda es apta para que la Corte emita un fallo de mérito, plantea que el derecho a la reparación integral de las víctimas del conflicto contempla como uno de sus componentes la restitución de las tierras despojadas. Para tal fin se deben agotar dos etapas: la administrativa y la judicial. Señala que frente a ésta última, la víctima, como titular del derecho subjetivo es la que debe determinar si acude o no al proceso judicial, y si lo hace de forma directa ya sea contratando un abogado particular o acudiendo al servicio de la Unidad de Tierras para que la represente judicialmente. En ese sentido, manifiesta que el Principio Pinheiro 13.2 establece que los Estados deben velar porque todos los aspectos de los procedimientos de reclamación de restitución, sean justos, oportunos, accesibles y gratuitos.

Explica que desconociendo el estado de vulnerabilidad de las propias víctimas de violaciones de Derechos Humanos, la Ley 1448 de 2011

*“no deja en cabeza de la víctima que ha sido registrada en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente sino en la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, la decisión sobre la representación por parte de esta entidad ante los estrados judiciales”.* De allí que estima *“abiertamente inconstitucional”* el que dicha Unidad decida si representa o no a una víctima ante los jueces y magistrados de restitución de tierras, cuando ello es un derecho fundamental del que solo puede disponer la víctima. Así, plantea el quebranto de los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y a la restitución de tierras.

Agrega que la disposición acusada también desconoce el derecho a la igualdad que les asiste a todas las víctimas, porque al otorgarle la facultad a la Unidad de escoger qué casos va a representar judicialmente, no establece criterios de selección y exclusión frente a quienes han cumplido con los requisitos para ser incluidas en el Registro de Tierras Despojadas.

Arguye que el derecho fundamental a la restitución de tierras no se materializa con la simple devolución de la tenencia del predio sobre el cual se es propietario y/o poseedor y de las que fueron despojadas o se vieron obligados a abandonar, sino que además, exige otras medidas adicionales que permitan a la población sujeta a desplazamiento poder disfrutar de los demás derechos humanos de que son titulares, entre ellos, la estabilidad en el retorno y las condiciones dignas de vida.

Finaliza indicando que la posibilidad de denegación de la representación judicial por parte de la Unidad de Tierras Despojadas, en los eventos en que las víctimas opten por ésta, ubica a sujetos de especial protección en un flagrante estado de indefensión, sobre todo en los casos en que carezcan de los recursos económicos necesarios que les permitan obtener una representación judicial ante los jueces y magistrados de restitución de tierras. Estima que se convierte en una carga desproporcionada trasladar a la víctima la obligación de asumir dichos costos, cuando lo cierto es que corresponde a un deber del Estado que se cumple de forma gratuita.

## **V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN:**

La Procuradora General de la Nación, en ejercicio de las competencias previstas en los artículos 242-2 y 278 de la Constitución Política, presentó concepto dentro del trámite de la referencia, en el que solicita a la Corte declarar exequible condicionada la expresión demandada, *“bajo el entendido de que aquella hace referencia al otorgamiento de funciones a la Unidad para que esta represente judicialmente a las víctimas cuando ellas lo soliciten”.*

En primer lugar, la Vista Fiscal manifiesta que comparte los planteamientos elevados por la demandante, en el sentido de que darle a la expresión *“podrá”* el significado de que con ella se describe la potestad facultativa en cabeza de la Unidad para seleccionar qué casos presenta a la jurisdicción, desconoce los derechos fundamentales de las víctimas a la reparación integral, al debido proceso y a la igualdad.

A pesar de ello, en criterio del Ministerio Público la locución demandada también admite otro significado a partir del cual se materializan los derechos constitucionales a las víctimas que en la demanda se invocan vulnerados. Así, plantea que la expresión *“podrá”* se refiere a la facultad especial de la cual se dota a la Unidad para que represente en un proceso judicial a una persona particular (víctima) a fin de hacer efectivo su derecho a la restitución, lo cual se justifica en la misma situación de debilidad en la que ella se encuentra frente a los presuntos despojadores o usurpadores. Por consiguiente, estima que en atención al principio de conservación del derecho y teniendo en cuenta la interpretación que mejor se adapte a la Carta Política, debe entenderse que la Unidad tiene la facultad para representar judicialmente a las víctimas ante el juez de tierras, lo que se relaciona con *“la capacidad de hacer que tiene alguien o algo”.*

Frente a esa interpretación que propone, indica que el artículo 81 de la Ley 1448 de 2011 facultó a las víctimas para poder solicitar a la Unidad que ejerza su representación judicial, es decir, para que ejerza la acción judicial de restitución de tierras correspondiente a su favor como titular del derecho. No obstante, plantea la Procuradora, al hacerlo se incurrió en una inconsistencia que hace pensar que este derecho está condicionado a la mera voluntad de la Unidad para decidir si representa a la víctima o no. A pesar de lo anterior, plantea que *“para esta vista fiscal es claro que se superaría esa inconsistencia si simplemente se entiende la expresión ‘podrá’ en el sentido aquí ya señalado, esto es, que con ella se está indicando es que el Estado faculta a la Unidad para que represente a las víctimas cuando ellas así lo soliciten”*, o en otras palabras que también indica, *“como la asignación de funciones que hace el Estado a la Unidad en pro de la garantía y materialización de los derechos de las víctimas”.*

Precisa que la Unidad no está obligada a iniciar de oficio la actuación ante la autoridad judicial, y de allí que expresamente no sugiera que la expresión sea reemplazada por el término *“deberá”* en tanto las víctimas cuentan con otros medios para acceder ante el aparato judicial, siendo la solicitud a la Unidad simplemente uno de esos medios posibles. Considera que lo admisible es que si la víctima solicita la representación judicial a la Unidad, ésta deba llevar a cabo el trámite correspondiente porque se trata de una de sus competencias. Así, la interpretación que se basa en la existencia de una facultad discrecional en cabeza de la Unidad desconoce el espíritu, la teleología y los deberes consignados en la Ley de Víctimas, en tanto no garantiza la protección y los beneficios consagrados en favor de ellas, cuestión diferente a lo que sucede con la segunda interpretación que plantea y con la cual solicita condicionar la locución censurada.

## **VI. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN**

### **Competencia de la Corte**

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad que se formula en esta ocasión, por dirigirse contra un aparte de la Ley 1448 de 2011.

## **Cuestiones preliminares: Examen sobre la aptitud de la demanda, alcance de la expresión acusada e improcedencia de la integración normativa**

2. Como quedó reseñado en los antecedentes, algunos de los intervinientes presentan reparos contra la demanda que deben ser resueltos por la Corte de forma previa con miras a evaluar la aptitud sustantiva de la misma. Puntualmente los repartos se sintetizan en cuatro planteamientos:

2.1. La Unidad Administrativa Especial para la Gestión de Restitución de Tierras Despojadas esgrime que la demanda es *insuficiente* porque la interpretación que realiza la demandante del precepto censurado es descontextualizado, siendo necesario revisar el alcance de la norma habida cuenta que, según aquella, son las víctimas y no la Unidad las que gozan de absoluta discrecionalidad para seleccionar su representación en la etapa judicial de la restitución de tierras.

2.2. El Ministerio de Justicia y del Derecho considera que la demanda es *impertinente* porque no establece un reproche de naturaleza constitucional ya que los argumentos que emplea no se desprenden de una valoración de los parámetros de control que invocó, es decir, no construyó un juicio que amerite un pronunciamiento de mérito por parte de la Corte. Sumado a lo anterior, sostiene que el objeto de control en realidad, se extiende a una Circular Interna de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y a un Decreto Reglamentario, frente a los cuales esta Corporación es incompetente. Este último argumento es compartido por la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas en su intervención.

2.3. El Ministerio de Justicia y del Derecho advierte que la demanda es *insuficiente* porque la actora no logró construir una proposición jurídica completa ya que la expresión “*podrá*” contenida en el artículo 82 de la ley 1448 de 2011 no es una locución autónoma frente a la cual se pueda adelantar el juicio de constitucional. Por el contrario, esgrime que es necesario evaluar su contenido a partir de un entendimiento sistemático con todo el texto del mencionado artículo.

2.4. Por su parte, la Universidad Libre de Colombia solicita que se realice una integración normativa de la expresión acusada con unos apartes específicos del artículo 83 de la Ley 1448 de 2011, los cuales refieren a que el despojado puede presentar la demanda de restitución de tierras por sí mismo o a través de apoderado, por cuanto en sentir del interviniente tiene una relación intrínseca con el derecho a la asistencia jurídica en los procesos de restitución de tierras y porque esos apartes pueden resultar afectados con la declaratoria de inconstitucionalidad.

3. Para atender cada uno de los anteriores planteamientos y, en forma adicional, evaluar la carga argumentativa calificada que se exige a los cargos que invocan la vulneración del derecho a la igualdad, es necesario comenzar recordando que la jurisprudencia constitucional, ha fijado un precedente reiterado y estable acerca de las condiciones argumentativas mínimas que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad[1]. Si bien ello no implica la adopción de una técnica específica, lo cierto es que son indispensables unos requerimientos argumentativos para que pueda evidenciarse una acusación jurídico constitucional objetiva y verificable. Así, la jurisprudencia de esta Corte ha construido reglas definidas sobre las condiciones de *claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia* que deben cumplir las razones que fundamentan el cargo de constitucionalidad. [2]

3.1. La *claridad* de un cargo se predica cuando la demanda contiene una coherencia argumentativa tal que permite a la Corte identificar con nitidez el contenido de la censura y su justificación. Aunque como se ha indicado, debido al carácter público de la acción de inconstitucionalidad no resulta exigible la adopción de una técnica específica, como sí sucede en otros procedimientos judiciales, no por ello que el demandante se encuentra relevado de presentar las razones que sustentan los cargos propuestos de modo tal que sean plenamente comprensibles.







Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.  
Normograma del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA  
n.d.  
Última actualización: 31 de mayo de 2024 - (Diario Oficial No. 52.755 - 13 de mayo de 2024)

