



COMUNICADO No. 12

Marzo 15 y 16 de 2017

LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS, ESTÁ HABILITADA PARA EJERCER LA REPRESENTACIÓN DEL TITULAR DE LA ACCIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS EN EL PROCESO CORRESPONDIENTE Y SOLICITAR LA TITULACIÓN Y ENTREGA DEL RESPECTIVO PREDIO A FAVOR DE DICHO TITULAR, CUANDO ASÍ LO SOLICITE

I. EXPEDIENTE D-11545 - SENTENCIA C-166/17 (Marzo 15)

M.P. José Antonio Cepeda Amarís

1. Norma acusada

LEY 1448 DE 2011

(Junio 10)

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.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE**, por el cargo analizado, la expresión "*podrá*" contenida en el artículo 82 de la Ley 1448 de 2011, en el entendido que refiere a una 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 le solicite que lo represente en el trámite judicial.

3. Síntesis de la providencia

En el presente caso, le correspondió a la Corte resolver si la interpretación de la expresión "*podrá*" contenida en el artículo 82 de la Ley 1448 de 2011, según la cual la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas goza de una facultad discrecional de escoger en qué casos representa al titular de la acción de restitución de tierras para instaurar la demanda y adelantar el trámite judicial ante los jueces y magistrados de esa justicia especializada, desconocería los derechos fundamentales a la restitución de tierras como componente de la reparación integral a las víctimas, al debido proceso en su núcleo de defensa técnica y de acceso a la administración de justicia. La Corporación consideró que debía abstenerse de emitir un pronunciamiento de fondo sobre el cargo por desconocimiento del derecho de igualdad y su mandato de abstención frente a medidas de discriminación indirecta, toda vez que la demanda incumplió con la carga argumentativa calificada que exige la jurisprudencia constitucional.

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, toda vez que sacrifica en mayor medida un

componente fundamental de los derechos de las víctimas, cual es lograr la restitución de las tierras despojadas o abandonadas como parte de la reparación integral. Lo anterior, imponía excluir esa interpretación por no ser admisible constitucionalmente.

Una segunda interpretación de la palabra "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. 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 o abandonados; (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 por regla general carece de los recursos económicos para representarse directamente o por medio de apoderado particular en el trámite judicial de restitución de tierras.

El Tribunal observó que esta situación de protección no se advirtió en la interpretación posible que presenta la demandante, según la cual el vocablo acusado establece una facultad discrecional en cabeza de la Unidad para determinar en qué casos representa judicialmente a las víctimas titulares de la acción de restitución de tierras que soliciten la asistencia jurídica. De esta forma, se fijaría una medida restrictiva de los derechos de las víctimas que es innecesaria para alcanzar el fin propuesto por el legislador, sumado a que es desproporcionada en sentido estricto porque sacrifica en mayor medida un componente fundamental de los derechos de las víctimas, cual es lograr la restitución de las tierras despojadas o abandonadas como parte de la reparación integral, contando con mecanismos idóneos que privilegien el acceso a esa justicia especializada.

Acorde con el principio de conservación del derecho, la Corte procedió a declarar la exequibilidad condicionada del vocablo "podrá", en el sentido de que se entienda referida a una 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 le solicite que lo represente en el trámite judicial.

4. Aclaraciones de voto

Los magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo y Gloria Stella Ortiz Delgado** se reservaron la presentación de eventuales aclaraciones de votos sobre algunas de las observaciones que hicieron en relación con la motivación de esta sentencia.

LA CORTE SE INHIBIÓ DE EMITIR UN FALLO DE MÉRITO, DEBIDO A LA CARENCIA DE CERTEZA Y SUFICIENCIA DE LOS CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD DIRIGIDOS CONTRA LA REGULACIÓN DE LA UBICACIÓN DE LOS VOCEROS E INTEGRANTES DE GRUPOS ARMADOS AL MARGEN DE LA LEY EN UN PROCESO DE PAZ Y AQUELLAS RELATIVAS AL PROCEDIMIENTO PARA LA REGULACIÓN DE LAS ZONAS DE RESERVA CAMPESINA Y LOS PROCESOS DE COLONIZACIÓN

II. EXPEDIENTE D-11561 - SENTENCIA C-167/17 (Marzo 15)
M.P. Aquiles Arrieta Gómez

1. Normas acusadas

LEY 1779 DE 2011
(Abril 11)

Por medio de la cual se modifica el artículo 8º de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014

ARTÍCULO 1o. El artículo 8o de la Ley 418 de 1997, modificado por el artículo 3o de la Ley 1421 de 2010, a su vez prorrogado por el artículo 1o de la Ley 1738 de 2014, quedará así:

[...]

PARÁGRAFO 3o. El Gobierno nacional o los representantes autorizados expresamente por el mismo, podrán acordar con los voceros o miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley, en un proceso de paz, y para efectos del presente artículo, **su ubicación temporal o la de sus miembros en precisas y determinadas zonas del territorio nacional, de considerarse conveniente.** En las zonas aludidas quedará suspendida la ejecución de las órdenes de captura contra estos y los demás miembros del grupo organizado al margen de la ley al igual que durante el transcurso del desplazamiento hacia las mismas hasta que el Gobierno así lo determine o declare que ha culminado dicho proceso. Adicionalmente, si así lo acordaran las partes, a solicitud del Gobierno nacional y de manera temporal se podrá suspender la ejecución de las órdenes de captura en contra de cualquiera de los miembros del grupo armado organizado al margen de la ley, por fuera de las zonas, para adelantar actividades propias del proceso de paz.

En esas zonas, que no podrán ubicarse en áreas urbanas, se deberá garantizar el normal y pleno ejercicio del Estado de Derecho. El Gobierno definirá la manera como funcionarán las instituciones públicas para garantizar los derechos de la población. De conformidad con lo que acuerden las partes en el marco del proceso de paz, el Gobierno al establecer las zonas deberá:

1. Precisar la delimitación geográfica de las zonas.
2. Establecer el rol de las instancias nacionales e internacionales que participen en el proceso de dejación de armas y tránsito a la legalidad de las organizaciones armadas al margen de la ley.
3. Establecer las condiciones y compromisos de las partes para definir la temporalidad y funcionamiento de las zonas mencionadas.

LEY 160 DE 1994

(Agosto 3)

Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones

ARTÍCULO 79. Las actividades que desarrolle el INCORA¹ en los procesos de colonización estarán sujetas a las políticas que sobre la materia formulen, conjuntamente, los Ministerios de Agricultura y del Medio Ambiente, y a las disposiciones relacionadas con los recursos naturales renovables y de medio ambiente, y tendrán, como propósitos fundamentales, **la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad rural**, eliminar su concentración y el acaparamiento de tierras baldías a través de la adquisición o implantación de mejoras, fomentar la pequeña propiedad campesina y prevenir, con el apoyo del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, la descomposición de la economía campesina del colono y buscar su transformación en mediano empresario.

En los procesos de colonización que se adelantan, o deban desarrollarse en el futuro, en las Zonas de Colonización y en aquellas en donde predomine la existencia de tierras baldías, se regulará, limitará y ordenará la ocupación, aprovechamiento y adjudicación de las tierras baldías de la Nación, así como los límites superficiarios de las que pertenezcan al dominio privado, según las políticas, objetivos y criterios orientadores de la presente Ley, con la finalidad de fomentar la pequeña propiedad campesina, evitar o corregir los fenómenos de inequitativa concentración de la propiedad rústica y crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo de la economía de los colonos, a través de los mecanismos establecidos en el Capítulo II de esta Ley.

2. Decisión

Declararse **INHIBIDA** para emitir un pronunciamiento de fondo en relación con la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el parágrafo 3º (parcial) del artículo 1º de la Ley 1779 de 2016 y los artículos 79, 80, 81, 82, 83 y 84 (parciales) de la Ley 160 de 1994, por incumplimiento de los requisitos de certeza y suficiencia.

3. Síntesis de la providencia

En el presente caso, la Corte encontró que se debía proferir un fallo inhibitorio por ineptitud sustantiva de la demanda, toda vez que el actor no cumplió con la carga de certeza que se requiere de una demanda de inconstitucionalidad, al prescindir del análisis de las normas legales que regulan lo concerniente a la ubicación de los voceros e integrantes de grupos armados al margen de la ley en un proceso de paz y aquellas relativas al procedimiento para la regulación de las zonas de reserva campesina y los procesos de colonización, en concreto, de los artículos 2 y 6 de la Ley 1779 de 2016 y 1, 2, 4, 9, 80, 84, 88 y 89 de la Ley 160 de 1994, respectivamente, cuyo examen resultaba necesario para demostrar que las entidades territoriales se encontrarían excluidas de los procesos en referencia.

De otra parte, el actor no acreditó con suficiencia el concepto de la violación de la Constitución, pues los argumentos en que se sustenta la demanda no tuvieron la capacidad

¹ Reemplazado por el INCODER, el cual a su vez, fue objeto de liquidación por disposición del Decreto 2365 de 2015

de suscitar una duda mínima sobre la constitucionalidad de las disposiciones legales acusadas, como quiera que de ellos no se deriva ni expresa, ni implícitamente la facultad que el demandante considera omitida.

DERECHO A LA INDEXACIÓN DE LA PRIMERA MESADA DE PENSIONES CAUSADAS ANTES DE LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991. LA CORTE DETERMINÓ EL MOMENTO A PARTIR DE CUÁNDO SE DEBE RECONOCER ESA ACTUALIZACIÓN

III. EXPEDIENTE T 5736901 - SENTENCIA SU-168/17 (Marzo 16)
M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

La Sala Plena de la Corte Constitucional reiteró los lineamientos trazados en relación con la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales y en particular, la dirigida a reclamar la protección del derecho a la indexación de la primera mesada pensional, cuando se trata de pensiones causadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución de 1991. Al mismo tiempo, unificó algunos criterios en relación con la temeridad en la solicitud de amparo constitucional, la cosa juzgada y el cómputo del término de prescripción de las mesadas pensionales.

En el caso concreto, habida cuenta que el accionante había presentado con anterioridad tres acciones de tutela en relación con los mismos hechos y derechos, la Corporación examinó en primer término, si la presente actuación era temeraria, o sobre si la materia existía cosa juzgada constitucional. Al respecto, determinó que la actuación del demandante contra la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá e Interconexión Eléctrica S.A. E.S.P no fue temeraria, puesto que existían razones que justificaban las diversas acciones de tutela con fundamento en los mismos hechos y pretensiones relacionados con el reconocimiento de la indexación de su primera mesada pensional, como lo expuso el demandante al presentar la cuarta acción de tutela. Par descartar tanto la existencia de cosa juzgada como de temeridad, la Corte tuvo en cuenta que la primera demanda fue presentada en el año 2012 con anterioridad a la sentencia SU-1073 de 2013 que puede considerarse como un hecho nuevo aplicable a su caso y por tanto justificaba que se hubiera instaurado una nueva acción en el año 2014. Esta segunda tutela no fue resuelta de fondo, ya que la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia la rechazó por temeraria. Posteriormente el actor formuló una tercera acción, la cual fue rechazada de plano por la Sala de Casación Laboral, decisión que fue impugnada y el recurso negado. Es claro, entonces, que las pretensiones y argumentos del actor nunca fueron resueltos de fondo, a pesar de que resultaba claro que existía un hecho nuevo que permitía plantear una nueva controversia. Por consiguiente, en este caso no se había incurrido en temeridad.

De otra parte, la Corte señaló que una sentencia proferida en un proceso ordinario laboral antes de la expedición de la sentencia SU-1073 de 2012, desconoce la Constitución cuando niega el reconocimiento a la indexación de la primera mesada pensional argumentando que la pensión fue causada antes de la vigencia de la Constitución de 1991, ya que esa posición desconoce el principio de igualdad y los derechos laborales de los pensionados. En efecto, cuando se niega el reconocimiento del derecho universal a la indexación por tratarse de una situación consolidada antes de la vigencia de la Carta Política, se contradice el principio de igualdad, toda vez que se ignora que se trata de un derecho predicable de todas las personas pensionadas, por cuanto sin importar cuándo se haya causado el derecho, sufren las graves consecuencias de la pérdida del poder adquisitivo de la moneda, es decir, todos se encuentran en la misma situación y por tanto deben recibir el mismo trato. En estos casos, la Corte reiteró que debe aplicarse el término de prescripción previsto en las sentencias SU-1073 de 2012, SU-131 de 2013 y SU-415 de 2015, conforme a las cuales, la garantía del derecho a la indexación se extiende a las mesadas comprendidas en los tres (3) años anteriores al fallo que estudia el respectivo caso.

En consecuencia, la Sala Plena de la Corte Constitucional procedió a confirmar parcialmente la sentencia de tutela del 22 de octubre de 2015 dictada por la Sala Civil de la Corte Suprema

de Justicia que concedió el amparo de los derechos fundamentales del accionante, dejando sin efecto las providencias proferidas dentro del proceso ordinario laboral promovido por éste. Precisó la Corte que la indexación de la primera mesada pensional se extenderá inclusive, a las mesadas causadas dentro de los tres años anteriores a la fecha de expedición de esta sentencia.

Los magistrados **Aquiles Arrieta Gómez, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo** y **Gloria Stella Ortiz Delgado**, anunciaron la presentación de aclaraciones de voto sobre diferentes aspectos analizados en esta sentencia.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Presidente