

ANEXO I. INTERVENCIONES

Unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas (URT)

La Unidad de Restitución de Tierras intervino con el propósito de defender la exequibilidad de los preceptos demandados y solicitar a la Corte que dicte una sentencia condicionada, por los argumentos que se resumen a continuación.

Para empezar, la Unidad presenta un diagnóstico sobre el fenómeno de ocupación secundaria a partir del cual propone que *“si bien la exigencia probatoria de la buena fe exenta de culpa en relación con el tercero que se convierte en opositor (...) se justifica en razón al cumplimiento de principios como la carga dinámica de la prueba y la prevalencia de los derechos de las víctimas para facilitar su camino a la restitución, su sentido debe permitir la incorporación de criterios diferenciales en su comprensión, para que terceros u opositores que se encuentran en situación desfavorable, y que no han participado en hechos de violencia en el marco del conflicto, puedan acceder a la compensación o frente a esta misma población, la justicia especializada en restitución de tierras profiera medidas de atención [...] en consonancia con los deberes constitucionales y los estándares internacionales en materia de derechos humanos que establecen la obligación del Estado de atender integralmente a los segundos ocupantes y abstenerse de incurrir en desalojos forzosos”*.

Explica que, de acuerdo con la Ley de víctimas y restitución de tierras, cuando la restitución del predio resulta imposible se deben ordenar compensaciones a favor de la víctima o de terceros que demuestren la buena fe exenta de culpa y que se hayan constituido como opositores en el proceso judicial. A pesar de esta consagración legal, la Unidad de tierras, los jueces y magistrados de tierras, y la Defensoría del Pueblo coinciden en que un significativo número de personas y familias que no han participado en hechos victimizantes, y que se encuentran en condición de vulnerabilidad social no pueden acceder a la compensación, lo que se traduce en un importante número de segundos ocupantes con derechos y necesidades insatisfechas, situación que impide que la restitución de tierras cumpla sus fines constitucionales.

Luego, realiza una descripción detallada de cifras y casos emblemáticos sobre ocupación secundaria. Indica que en la actualidad se han identificado 6.426 posibles segundos ocupantes (157 en etapa administrativa, 2.079 en etapa judicial y 4.190 en etapa post fallo) y de esa cifra 3.204 se encuentran caracterizados por la Unidad de Restitución de Tierras.

Señala que actualmente los jueces y tribunales de tierras han proferido en total 25 providencias judiciales, en las que de manera separada y diversa se adoptaron decisiones relacionadas con las medidas de protección, donde (i) hay un reconocimiento del opositor como ocupante secundario, sin disponerse medidas concretas a su favor; (ii) se ha dispuesto que la atención de esta población está a

cargo de diversas entidades, entre las que se encuentran el Incoder, el Ministerio de Agricultura o los entes territoriales; (iii) se ha ordenado la referida atención a cargo de la Unidad de Restitución de Tierras (algunas de conformidad con el Acuerdo 021 de 2015); o (iv) se han dispuesto medidas, con fundamento en instrumentos internacionales, a través de parámetros sobre el enfoque de la acción sin daño.

Propone que en cuatro de esas decisiones se reconoció como segundos ocupantes a personas que a pesar de tener una relación con el predio al momento del fallo, no presentaron oposición en la etapa judicial y por tal razón fueron reconocidos con esa calidad por los juzgados civiles de circuito especializado en restitución pero no por el Tribunal.

La Unidad reconoce que cada caso de segundos ocupantes es particular, pero considera relevante explicar tres casos paradigmáticos. El primero muestra la imposibilidad de materializar el derecho a la restitución jurídica y material del predio a favor de las víctimas y los derechos fundamentales de los segundos ocupantes, mientras que el segundo y el tercero, a través del análisis de la condición de vulnerabilidad socioeconómica de los segundos ocupantes del predio por parte del juez y de la acción administrativa de la Unidad de Restitución de Tierras garantizó el derecho a la restitución de los solicitantes y concibió medidas de atención a favor de segundos ocupantes.

Adicionalmente, estima imprescindible establecer lineamientos para identificar adecuadamente la población de segundos ocupantes, de modo que en la práctica se termine favoreciendo a personas que no requieren asistencia social o que se han beneficiado con la situación de conflicto y del consecuente despojo y abandono de tierras. Es por esta razón que jueces, magistrados y la Unidad de Restitución de Tierras han consolidado los siguientes criterios de identificación:

“a) Son personas naturales; b) son personas que no han sido declaradas de buena fe exenta de culpa en el fallo de restitución; c) han tenido una relación con el predio solicitado en restitución, de la que incluso puede derivarse su sustento, y que se pierde en razón al fallo que ordena restituírsele al solicitante. Esta relación debe ser de propiedad, posesión u ocupación; d) estas personas no han participado de manera alguna en hechos que hayan dado lugar al despojo y/o desplazamiento forzado; e) las medidas a su favor deben otorgarse por una sola vez y por núcleo familiar, lo que implica que si una persona ya ha sido beneficiaria de este tipo de atención, no puede serlo por segunda vez; f) resulta razonable exigir que los segundos ocupantes hayan conservado su relación con el predio objeto de restitución hasta antes de la macrofocalización de la zona donde este se encuentra. Lo anterior con la finalidad de no incentivar las vías de hecho por parte de terceros en las zonas habilitadas para adelantar el trámite de restitución; g) por obvias razones, de llegarse a comprobar que el segundo ocupante beneficiario de medidas de atención haya utilizado de manera ilícita los recursos recibidos o se demuestre que este tuvo alguna relación con hechos de despojo o abandono forzado y otros actos ilícitos, se deberá configurar la condición resolutoria y éste deberá devolver

las medidas otorgadas. De igual manera se correrá traslado de la situación a las autoridades competentes”.

Finalmente, expone las razones que apoyan su solicitud de exequibilidad condicionada de las normas acusadas. Señala que en el proceso de la Ley 1448 se presentan situaciones problemáticas en relación con las garantías de los segundos ocupantes de los predios, las cuales no pueden ser imputables a la acción del Legislador, pero sí a las circunstancias posteriores al despojo o abandono, que produjeron efectos sociales inesperados y procesos de victimización de personas en condición de vulnerabilidad, como sucede con los segundos ocupantes. Existe, entonces, una población vulnerable que no cuenta con suficiente respaldo normativo, lo que llevó a la Unidad a proferir el Acuerdo 021 de 2015, para amparar sus derechos, a través de la extensión de las medidas existentes en el ordenamiento para ello, o como respuesta al desfase entre las intenciones de la Ley de víctimas y restitución de tierras y sus efectos no deseados.

Por lo expuesto, solicita a la Corte Constitucional que se declare la exequibilidad de las disposiciones impugnadas *“bajo el entendido de que es un estándar que debe ser valorado por el juez de restitución de manera diferenciada para el caso de los segundos ocupantes, quienes al no tener relación con la situación de despojo o abandono forzado del predio objeto de restitución, asentados con anterioridad al proceso de restitución, y por el hecho de encontrarse en situación de vulnerabilidad (sujetos especiales de protección o sin recursos suficientes para acceder a una vivienda) no podrán fácilmente acreditarlo, de lo que se colige la necesidad de modular la exigencia probatoria de la buena fe calificada, con el fin de que aquellos, una vez probada ese estándar diferenciado, sean titulares de compensación y otras medidas de protección a través de programas sociales.”*

Ministerio de Justicia y del Derecho

El Ministerio de Justicia intervino en el presente asunto para defender la constitucionalidad de las normas demandadas, por encontrarlas acordes con la Constitución Política y con el bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos y de protección a los segundos ocupantes en el proceso de restitución de tierras, como se pasa a explicar.

En su criterio, en el caso de la norma acusada no se configura la omisión legislativa relativa propuesta por el actor, pues (i) no se cumplen los requisitos que exige la jurisprudencia constitucional para su configuración, y (ii) existe un marco normativo de protección a los derechos de los segundos ocupantes.

Recuerda que en sentencia C-795 de 2014 la Corte Constitucional se pronunció acerca de la diferenciación entre la buena fe y la buena fe cualificada, señalando que la primera otorga algunos beneficios a quien la alega, mientras la segunda otorga verdaderos derechos.

Luego, explica que las normas demandadas establecen el derecho de los poseedores de buena fe exenta de culpa a una compensación, por verse obligados

a perder su relación con un predio, como consecuencia de la decisión de restituir el bien a las víctimas del conflicto armado; sin embargo, en virtud de la finalidad de la ley de crear un espacio de conciliación y en aplicación de las normas del bloque de constitucionalidad que protegen los derechos de los segundos ocupantes, y de la normatividad interna concordante, el juez o magistrado está en la facultad de adoptar las medidas de protección necesarias a favor de esta población, cuando no ha participado en los hechos victimizantes o se encuentre en condiciones de vulnerabilidad.

Resalta que la sentencia mencionada se refiere a instrumentos internacionales como los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas de las Naciones Unidas (2005), que establecen obligaciones de los Estados frente a los segundos ocupantes, cuando su desplazamiento se considere justificable e inevitable en el contexto de restitución de viviendas, tierras y patrimonio, para garantizar que el desalojo sea compatible con las normas internacionales de derechos humanos; se les proporcionen las garantías procesales como la notificación previa, adecuada y razonable, y se les dé acceso a recursos jurídicos y a una reparación adecuada, así como a adoptar medidas positivas para proteger a aquellos ocupantes que no cuentan con medios para acceder a otra vivienda adecuada y esforzarse por proporcionar viviendas o tierras alternativas a dichos ocupantes.

Posteriormente, indica que, si bien el legislador brinda un trato preferente a los derechos de las víctimas en los procesos de restitución, tratándose de segundos ocupantes que no participaron en hechos victimizantes y que también constituyen población vulnerable, igualmente se les debe otorgar un trato favorable. *“Al respecto, los jueces y magistrados en tales procesos bien pueden aplicar el criterio diferencial respecto de los mismos, adoptando las medidas de protección del caso”*

Considera que, de acuerdo con la Corte Constitucional en materia de omisiones legislativas relativas, en el caso de las disposiciones impugnadas no es posible afirmarse que excluyen supuestos o que, según el actor, deberían estar contenidos en la regulación. Al respecto, el interviniente destaca que el Acuerdo 021 de 2015 de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas determina medidas de atención a los segundos ocupantes dentro del marco de la acción de restitución.

En este caso no se cumple el primero de los requisitos descritos, pues las normas impugnadas no excluyen de sus beneficios a un sector de la población en desventaja de otro, por lo tanto, la Corte debería declarar la exequibilidad de las disposiciones demandadas.

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social intervino en el presente asunto solicitando a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad de la expresión “exenta de culpa” contenida en los artículos 88, 91, 98 y 105 de la Ley

1448 de 2011, y que se declare inhibida frente a la solicitud de exequibilidad condicionada por ineptitud sustantiva de la demanda.

En primer lugar, analiza los aspectos formales de la demanda e indica que esta no cumple con el requisito contenido en el numeral 3 del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, referente a las razones por las cuales las disposiciones constitucionales se estiman vulneradas. Señala que el accionante se limitó a afirmar que la expresión acusada “constituye una carga procesal desproporcionada para los opositores reconocidos dentro de los procesos de restitución de tierras (...) y fundamenta el cargo de inconstitucionalidad en el carácter determinante que dicho requisito comporta para el reconocimiento de la compensación económica (...), en la imposibilidad que tendrían las personas opositoras que se encuentren en una situación de especial protección constitucional de cumplir dicha exigencia; así como en la presunta omisión que se configuraría al no haber previsto un trato diferenciado a menos exigente para el referido grupo poblacional”. No obstante, en la demanda no se evidencia una confrontación entre las disposiciones legales acusadas y las normas constitucionales aparentemente violadas, lo que impide determinar las razones por las que el actor considera que se configura la vulneración constitucional. Asimismo, la demanda no satisface el requisito de suficiencia, pues las razones expuestas por el actor señalan la aplicación de las normas acusadas y sus supuestos efectos negativos pero no sustentan cómo se vulneran los preceptos constitucionales.

De acuerdo a lo anterior, el interviniente sostiene que los argumentos expuestos en la demanda constituyen afirmaciones generales, inexactas, vagas y carentes de la carga argumentativa exigida por la ley y la jurisprudencia constitucional, que no ameritan un pronunciamiento de fondo en relación con la acusación formulada. Sin embargo, considera relevante efectuar algunas consideraciones en defensa de la constitucionalidad del inciso segundo del artículo 10 de la Ley 1448 de 2011.

Afirma que en virtud de los artículos 1 y 3 de la Carta Política, el Congreso de la República materializa la representatividad de la voluntad popular a través de la actividad legislativa, la cual está subordinada a los preceptos de rango constitucional y principalmente, a los fines esenciales del Estado. Para el ejercicio de la función legislativa, el Congreso cuenta con lo que se denomina *facultad de configuración legislativa*, entendida como el margen de discrecionalidad en la labor de desarrollo de las normas superiores.

Luego indica que el presente caso conlleva al análisis de la calificación de la buena fe para efectos del reconocimiento de la compensación económica a los opositores dentro de los procesos de restitución de tierras. Frente al principio de buena fe (art. 83 CP) sostiene que dicha presunción no es absoluta, y tratándose de contextos especiales como la justicia transicional, amerita la adopción de medidas especiales que garanticen la finalidad de la Ley 1448.

En ese orden de ideas, el DPS expresa que “resulta evidente que la Ley 1448 de 2011 consagra unas previsiones especiales frente a la aplicación del principio

constitucional de buena fe. No se trata de simplemente una carga procesal aislada o injustificada prevista en las normas demandadas; por el contrario, hace parte de un conjunto de garantías que el legislador dispuso a favor de las víctimas reconocidas en el marco de la misma ley, y particularmente para las víctimas del despojo de tierras. En consecuencia, el legislador contaba con un amplio margen de libertad para asignar la carga de la prueba (demostrar la buena fe) y calificar el comportamiento de los opositores (exenta de culpa).”

Por otro lado, explica que el demandante plantea la existencia de una omisión legislativa relativa que, según el actor, radica en la carga que impone el legislador al opositor de buena fe de probar dentro del proceso judicial de restitución de tierras que su actuación está exenta de culpa, excluyendo de manera injustificada a un grupo de terceros que no demuestren que su actuación está desprovista de culpa o que se encuentran o que se encuentran en condición de vulnerabilidad.

Al respecto, el interviniente manifiesta que la situación planteada por el actor sobre la referida exclusión injustificada no se da, teniendo en cuenta que dentro del marco del proceso judicial de restitución de tierras la problemática del despojo comprende la participación de la víctima (que busca la restitución de sus bienes), la de terceros de buena fe (que han celebrado negocios jurídicos sobre los predios a restituir), y además del Estado (que en algunos casos intervino en titulación de predios baldíos).

Con relación a los opositores y la buena fe exenta de culpa, la Corte Constitucional se pronunció en sentencia C-795 de 2014 al expresar que la buena fe cualificada en estos procesos se orienta a (i) proteger a las víctimas de despojo para que no sean revictimizadas en su derecho a la restitución bajo el argumento de que el opositor actuó de buena fe simple; (ii) que el opositor demuestre no solo la conciencia de haber actuado correctamente, sino también la presencia de un comportamiento encaminado a verificar la regularidad de la situación, lo que conlleva a brindarles una protección reconociendo en su favor el derecho a la compensación.

En ese entendido, las normas acusadas *“no contiene[n] exclusiones en sus consecuencias jurídicas y todas las personas pueden acceder a los beneficios, siempre que acrediten haber actuado de buena fe exenta de culpa, por tal razón no existe una regulación incompleta”*.

Por último, estima que el cargo de inconstitucionalidad no cumple con el requisito de certeza, puesto que el demandante le da a las normas acusadas una interpretación deducida por este y no la que realmente se deriva de las disposiciones, y por lo tanto la Corte debe inhibirse de proferir un pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda.

Defensoría del Pueblo

- La Entidad presentó su concepto ante la Corte Constitucional para solicitar que se declare condicionalmente exequible la expresión *exenta de culpa*, contenida en las

normas demandadas en el presente asunto, bajo el entendido de que la misma no resulta aplicable respecto de segundos ocupantes en condiciones de vulnerabilidad dentro de los predios objeto de restitución. De igual manera, solicita a hacer un llamado al legislador para que adopte medidas tendientes a la protección de segundos ocupantes de los predios que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad, y que por esta situación no puedan demostrar su buena fe exenta de culpa al interior de los procesos de restitución de tierras.

- En su análisis jurídico sostiene que de accederse a la pretensión principal de la demanda (declaratoria de inexecutable), se daría lugar a controversias respecto del reconocimiento de un derecho de compensación para opositores. En su lugar, la interviniente propone una solución jurídica a la problemática en el presente asunto que parte de: i) analizar si se configura o no una omisión legislativa relativa por ausencia de protección de los segundos ocupantes en relación con el alcance del principio de buena fe exenta de culpa dentro de los procesos de restitución de tierras; y ii) explicar el deber de protección estatal frente a estos últimos en materia de desalojos.

- A partir de los antecedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional en relación con el alcance del control de constitucionalidad de las omisiones legislativas, la Defensoría sostiene que “técnicamente en el problema jurídico formulado en la demanda no se configura una omisión legislativa relativa, pues las normas acusadas en vez de excluir de sus consecuencias jurídicas casos similares u omitir ingredientes o condiciones esenciales para armonizarse con la Constitución, lo que hacen es dar un tratamiento igual a situaciones de hecho distintas, esto es, impone una carga probatoria más onerosa tanto a opositores como a segundos ocupantes, a pesar de no encontrarse en las mismas condiciones.” Lo que observa es que el legislador no contempló un trato diferencial para aquellos opositores que se encuentren en condición de vulnerabilidad, lo que conlleva a que estos asuman el proceso de restitución de tierras en condiciones de desigualdad y se vean expuestos a desalojos forzados en desconocimiento del especial deber de protección estatal sobre sus derechos fundamentales.

Conforme a lo señalado, la Defensoría no estima procedente el cargo formulado por omisión legislativa relativa, y argumenta que la declaratoria de inexecutable pretendida por el demandante beneficiaría a opositores que sí estuvieron relacionados con hechos de despojo y usurpación de tierras, al reducirle la carga probatoria que deben acreditar como opositores a la solicitud de restitución.

Si bien considera que el Legislador hizo bien en contemplar la carga probatoria de buena fe exenta de culpa en procesos de restitución de tierras porque “las personas constituidas como opositores deben contar con la aptitud para explicar cómo adquirieron los predios y así solicitar una justa compensación”, también estima que ésta resulta siendo inconstitucional cuando los segundos ocupantes se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, al verse seriamente afectados por el estándar probatorio al no tener los recursos ni las capacidades para asumir una defensa técnica y demostrar su buena fe calificada, por lo cual soportan una situación de

desigualdad derivada de la alta exigencia probatoria tasada para la justicia especializada en restitución de tierras frente a las demás clases de opositores. Asimismo, destaca el contexto rural donde la alta informalidad en las relaciones de tenencia y propiedad de la tierra son evidentes.

- Posteriormente, señala que la jurisprudencia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por el Comité de Naciones Unidas de derechos Económicos, Sociales y Culturales, responsable de verificar el cumplimiento del Pacto Internacional de derechos Económicos, Sociales y Culturales – PIDESC, ha cuestionado los desalojos forzados en los cuales se vean comprometidas familias desplazadas y población vulnerable, sin que se les otorgue una protección especial por parte del Estado. Por su parte, el Consejo de Estado ha señalado que en los casos donde por el daño especial ocasionado resulte más grave practicar un desalojo, resulta razonable no llevarlo a cabo y, en su lugar, procede reparar al legítimo propietario o poseedor¹.

- Menciona que, en el desarrollo de procesos judiciales de restitución de tierras, los operadores jurídicos han reconocido la existencia de segundos ocupantes que, a pesar de no estar en la posibilidad de probar la buena fe exenta de culpa, a raíz de las condiciones en que adquirieron los predios y a su condición de vulnerabilidad (por ejemplo víctimas de conflicto armado), deben ser objeto de un análisis diferencial. Añade que, en este contexto, también se ha decretado la compensación a favor del solicitante de restitución y la asignación del predio objeto de litigio al segundo ocupante, con el propósito de evitar una afectación a sus derechos fundamentales. No obstante, encuentra indispensable una decisión de la Corte Constitucional orientada a unificar criterios de interpretación jurisprudencial en relación al estándar probatorio de buena fe exenta de culpa requerida para el reconocimiento de los derechos de segundos ocupantes en condición de vulnerabilidad, a fin de adoptar medidas de atención en su favor.

- Finalmente, se refiere a la necesidad de establecer un trato diferencial en relación con aquellas personas que por su condición de vulnerabilidad derivada directa o indirectamente del conflicto armado interno y del fracaso de las políticas de asignación de tierras a campesinos, hoy habitan los predios solicitados en restitución, y agrega que el Código General del Proceso (Art. 42 numeral 4) faculta a los jueces para emplear los poderes en materia de pruebas de oficio, contenidos en ese cuerpo normativo que los conduzca a verificar los hechos alegados por las partes. Por tanto, en el proceso de restitución de tierras, es necesaria por parte del fallador: i) la distinción de la condición del demandado con el propósito de determinar si han sido personas que no tuvieron más alternativa que ocupar las tierras que están a su alcance bien sea por el bajo precio o por encontrarlas sin ocupación y quienes además tienen condiciones de vulnerabilidad que no pueden ser desconocidas; ii) la ponderación de las cargas probatorias y la valoración de las pruebas; iii) y si en este ejercicio encuentra que quien está en condición de segundo

¹ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 27 de mayo de 2015. Expediente 34.121. C.P. Hernán Andrade Rincón.

ocupante es una persona vulnerable, se está en la obligación de garantizar sus derechos fundamentales.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

El Ministerio de Agricultura intervino en el presente asunto para solicitar la declaratoria de exequibilidad de la norma acusada.

Considera que los cargos planteados en la demanda carecen de la fundamentación necesaria para adelantar un juicio de constitucionalidad, pues se basan.

Concretamente, el Ministerio estima que los cargos presentan las siguientes falencias: (i) las consideraciones subjetivas en cuanto a las diferentes condiciones específicas en que puedan estar inmersos los opositores en el marco de los procesos de restitución de tierras; (ii) la transcripción de apartes jurisprudenciales, sin un mínimo de congruencia y sin asumir la carga argumentativa necesaria en estos trámites; (iii) dar un alcance distinto a las normas acusadas, *“que precisamente hacen una remisión a otros contenidos guardando la congruencia para los destinatarios de la misma”*.

Indica que, en el marco de los procesos de restitución de tierras, existe una población denominada *“segundos ocupantes”*, expresión que designa a las personas situadas en el predio objeto de restitución, la cual debe ser tratada en los trámites de restitución de conformidad con su contexto específico y en concordancia con principios del bloque de constitucionalidad (Principios Pinheiro), como lo ha indicado la Corte, por ejemplo, en la sentencia C-795 de 2014.

Este cuerpo jurisprudencial ha llevado a que instituciones como la Unidad de Restitución de Tierras y la Defensoría Pueblo tengan en cuenta a esta población como sujetos de especial protección constitucional dentro de la acción de restitución de tierras, lo que se logra a través de la Ley 1448 de 2011, pues esta normativa faculta a los jueces y magistrados para proferir medidas de atención a esta población y para incorporar al análisis de la exigencia de la buena fe exenta de culpa criterios diferenciales.

En ese contexto, considera que la población de segundos ocupantes está incluida en las previsiones de la norma acusada y agrega que las disposiciones demandadas son conformes a la Constitución Política, pues la Ley de Víctimas es consustancial al modelo de Estado Social de Derecho y al alcance de la condición de víctimas en el contexto del conflicto.

Ministerio del Interior

El Ministerio del Interior intervino en el presente asunto, y solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de la disposición acusada.

Primero, indica que el concepto de buena fe exenta de culpa exige acreditar no solo la conciencia de haber actuado correctamente, sino la presencia de un comportamiento orientado a verificar la regularidad de la situación.

Después, explica que el artículo 83 constitucional establece el principio de buena fe, lo articula con el de seguridad jurídica y dispone que esta debe presumirse en todas las relaciones entre particulares; sin embargo, añade que es una presunción que admite prueba en contrario. Añade que la Corte ha desarrollado ampliamente el concepto de buena fe cualificada, creadora de derecho, o exenta de culpa, señalando que posee efectos superiores, pues tiene la virtud de crear una realidad jurídica o dar por existente un derecho que realmente no existía. Indica que, mientras la buena fe simple exige solo la *conciencia*, la buena fe exenta de culpa exige *conciencia y certeza*.

Añade que la buena fe cualificada se aplica en el caso de los bienes adquiridos por compra y permuta, y que provienen directa o indirectamente de una actividad ilícita. De no cumplirse estos supuestos, en principio el adquirente no recibiría ningún beneficio, pues nadie puede transmitir un derecho que no tiene y además sería procedente la extinción de dominio. No obstante, el adquirente debe ser protegido si demuestra haber obrado con buena fe exenta de culpa, caso en el que no deberá soportar las consecuencias de la extinción de dominio, es decir, puede quedar amparado por el ordenamiento jurídico.

Para la aplicación de la buena fe cualificada en los casos en que se genera un derecho real a partir de una situación aparente, se deberán cumplir los siguientes requisitos: (i) que tal derecho aparente tenga en su aspecto exterior todas las condiciones de existencia real, de modo que cualquier persona prudente o diligente no pueda descubrir la verdadera situación; (ii) que la adquisición del derecho se verifique normalmente dentro de las condiciones exigidas por la ley; (iii) la concurrencia de la buena fe en el adquirente.

Luego cita doctrina acerca de la buena fe exenta de culpa y la confianza legítima en restitución de tierras. Este sostiene que con la Ley 387 de 1997 se buscó proteger los bienes despojados o abandonados de la población desplazada, y se impuso a los particulares una actuación diligente frente a la adquisición de bienes rurales ubicados en zonas de conflicto que consiste en la verificación del predio negociado y además su posible incursión en el conflicto armado.

Agrega que este criterio puede ser variable y su aplicación diferencial. Sin embargo, precisa que la protección de los bienes de los desplazados llevó a la implementación de un proceso administrativo que se basa en la prevalencia del interés general y donde los particulares pueden invocar la violación de la confianza legítima. Afirma que el proceso de restitución inclina la balanza a favor de la víctima, y que ello supone un riesgo de arbitrariedad frente al opositor que, en caso de sufrir un daño antijurídico podría posteriormente reclamar ante la jurisdicción contencioso administrativa. Por ello considera que es ideal contar con la sistematización de las

sentencias de las que se deriven los precedentes aplicables al proceso de justicia transicional.

Señala que el derecho debe responder a cambios sociales y que en el proceso de restitución los jueces deben llegar a las soluciones para cada caso, deben construir una doctrina probable y contar con una Sala de revisión que opere como órgano de cierre, finalidades a las que debe coadyuvar la Procuraduría.

Para terminar, indica que la Carta Política consagra principios que facilitan la relación de los asociados en un escenario jurídico, y que deben ser interpretados de acuerdo con la evolución jurídica y social en que se aplican. En su criterio, la interpretación de la norma debe ser sistemática; pues si bien la Ley 1448 no desarrolló el contenido de la expresión “exenta de culpa” esta sí ha tenido un desarrollo por parte de la jurisprudencia constitucional.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda presentó concepto en el presente asunto. Solicita que la Corte Constitucional se declare inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo, debido a que la argumentación presentada por el demandante no satisface los requisitos exigidos por la jurisprudencia para la configuración de una omisión legislativa, pues las normas demandadas (i) contemplan consecuencias jurídicas para los diferentes grupos poblaciones que se ven involucrados en su aplicación; y (ii) no establecen un trato diferenciado injustificado entre ocupantes de buena fe exenta de culpa y segundos ocupantes.

Explica que, en el proceso de restitución de tierras, si bien la principal pretensión del legislador era dar cumplimiento al deber de atención a la población desplazada, también se reguló la situación de los terceros que podrían tener algún derecho y que se podrían ver afectados en caso de restitución, otorgándoles una compensación a aquellos que acrediten que son opositores de buena fe exenta de culpa.

Luego, señala que de las normas demandadas se desprenden situaciones donde (i) existen terceros que son reconocidos por el juez como de buena fe exenta de culpa; o (ii) no son reconocidos por el juez como de buena fe exenta de culpa, sea porque no actuaron de buena fe al momento de adquirir el predio solicitado en restitución, o porque a pesar de haber actuado de buena fe, no lograron acreditar el estándar probatorio, de donde se concluye que no hay un vacío regulativo.

Señala que los segundos ocupantes pueden oponerse a través de los mecanismos previstos en la norma y que la buena fe exenta de culpa tiene una justificación constitucionalmente válida en el contexto del conflicto armado.

Finalmente, considera que “de permitirse que cualquier poseedor, sin importar la existencia o no de buena fe exenta de culpa, pudiera acceder a la compensación derivada de la restitución de la tierra, se estarían promoviendo, desde la legislación,

situaciones que legitimarían el uso de la fuerza y la violencia para el despojo y el desplazamiento” y esto llevaría a “una vulneración al principio general del derecho que prescribe que nadie puede alegar su propia culpa a su favor, el cual hace parte del ordenamiento jurídico colombiano”.

Departamento Nacional de Planeación

El Departamento Nacional de Planeación presentó concepto defendiendo la constitucionalidad de la norma demandada y solicitando a la Corte declararse inhibida para pronunciarse de fondo en el presente asunto, o declarar la exequibilidad de la expresión acusada.

Su análisis jurídico se desarrolla en torno a (i) el acceso a la tierra y las medidas de restitución a las víctimas; (ii) la necesidad de las presunciones; (iii) la omisión legislativa planteada por la parte actora; y (iv) la solicitud de inhibición frente a los cargos.

En primer lugar, sostiene que el propósito de la Ley 1448 es restaurativo, cuyo eje es el reconocimiento de la condición de víctima de una persona por efectos del conflicto armado y no necesariamente debe contener disposiciones por medio de las cuales se ejecute un programa de reforma agraria, como lo pretende el actor. Explica que si bien el proceso constituyente de 1991 consideró crucial incorporar principios que garanticen el acceso a la propiedad y por lo tanto esta responde a unas circunstancias y propósitos constitucionales, esto no significa que en el contexto de la Ley 1448 el concepto de víctima deba quedar relegado ante el desarrollo de una política de redistribución de la propiedad ni quedar supeditado a ese proceso, sino que ambos aspectos deben ser desarrollados por el Legislador: *“El postulado esencial de la Ley 1448 es la recuperación de las tierras por parte de quienes eran sus legítimos propietarios o poseedores y que fueron obligados, directa o indirectamente a abandonar sus tierras. De esta manera, dicha norma concibe el proceso dentro de la reparación significa, específicamente, garantizar una condición de propiedad o posesión anterior. En consecuencia, no parece acertado que el actor clame por una política de redistribución de tierras como una política general. En realidad, el efecto neto de esta reparación debe ser redistributivo, pero en función del carácter de víctima del conflicto y no como producto de un proceso donde tal condición no sería relevante”*. En criterio del DNP, lo anterior desvirtúa las afirmaciones del demandante, que pretende utilizar el esquema de reparación como una fórmula indirecta de distribución de la propiedad de la tierra o el pago de compensaciones sin perjuicio de que ese sea el efecto.

Por otro lado, explica que la ley 1448 desarrolló un esquema de presunciones justificadas en la exposición de motivos al proyecto de ley 085 de 2010 (proyecto de ley de restitución de tierras) que planteó la dificultad de presumir la buena fe de quienes adquirieron a cualquier título tierras despojadas a sabiendas de las circunstancias predominantes en las regiones de desplazamiento. Luego, cita la sentencia C-795 de 2014 donde la Corte Constitucional analizó apartes de la Ley 1448 de 2011 y estableció la necesidad de la existencia de las presunciones de

buena fe y de la buena fe exenta de culpa. Con base en lo anterior el interviniente afirma que la buena fe cualificada resulta necesaria teniendo en cuenta la complejidad del asunto regulado y en su criterio, no es una medida discriminatoria ni atenta contra el derecho a la igualdad. Adicionalmente, y con base en la sentencia C-099 de 2013 donde la Corte revisó el tema de la igualdad en el artículo 88 de la Ley 1448, el Departamento Nacional de Planeación estima que las normas demandadas no establecieron un privilegio a favor de las víctimas del despojo frente a los segundos ocupantes que sea contrario al principio de igualdad, y en ese orden de ideas, considera que los cargos de la demanda no están llamados a prosperar.

En cuanto a la omisión legislativa planteada por el actor, cita algunos extractos jurisprudenciales de las sentencias C-780 de 2003, C-100 de 2011 donde se ha precisado en qué circunstancias se está frente a una omisión legislativa, y la sentencia C-864 de 2008 donde la Corte se pronunció concretamente frente a un cargo relacionado con una omisión legislativa relativa por violación del derecho a la igualdad (artículo 13 constitucional), y con base en ello el DNP concluye que existe un principio de razón suficiente para no haber incluido la situación de los segundos ocupantes y haber exigido para la compensación una buena fe cualificada.

Para finalizar, afirma que los argumentos propuestos por en la demanda carecen de los requisitos de *claridad, suficiencia y precisión*, toda vez que la acusación plantea consideraciones de carácter subjetivo que no hacen posible efectuar una verdadera confrontación en el marco constitucional.

Del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia)

Dejusticia intervino en el presente asunto para solicitar a la Corte Constitucional que declare la constitucionalidad condicionada de la expresión “*exenta de culpa*”, contenida en los artículos 88, 91, 98 y 105 de la Ley 1448 de 2011.

En primer lugar, explica que el objetivo de la demanda es evidenciar “*el déficit de protección que existe para los segundos ocupantes dentro del proceso de restitución de tierras*”, derivado de la exigencia probatoria de acreditar la buena fe exenta de culpa para acceder a la compensación, debido a que algunos son personas que se verán afectadas por el desalojo de un predio y no tienen recursos u otros medios para satisfacer su derecho a la vivienda digna, situación que resulta más gravosa y desproporcionada cuando se trata de segundos ocupantes que enfrentan distintas situaciones de vulnerabilidad.

Afirma que la demanda en realidad plantea dos cargos: el primero, por omisión legislativa relativa; y el segundo, la inconstitucionalidad del estándar probatorio de la buena fe exenta de culpa.

Señala que las pretensiones de la demanda son improcedentes porque (i) la declaratoria de inexecutable simple destruiría la lógica interna del proceso, mientras que (ii) la formulación del condicionamiento propuesto no es adecuada, dado que “*trata de forma indistinta las compensaciones económicas y las medidas*

complementarias y desconoce que la buena fe exenta de culpa es la exigencia probatoria para acceder a las primeras, pero nada tiene que ver con las segundas". Solicita entonces que la Corte declare la constitucionalidad condicionada, pero en un sentido distinto.

En la delimitación del problema jurídico se refiere al contenido y alcance de la compensación y de las medidas complementarias a terceros opositores. Expone que la compensación se otorga en el proceso de restitución de tierras a terceros opositores que acrediten su buena fe exenta de culpa. Señala que *"el objeto de esta medida es otorgar un reconocimiento económico para quien, de buena fe, adquirió u ocupó el predio abandonado o despojado"*. Por su parte, las medidas complementarias son aquellas, distintas a la compensación, que buscan garantizar la protección de los derechos de los terceros en condición de vulnerabilidad que se encuentren ocupando el predio objeto de solicitud de restitución.

Dichas medidas se integran en un ámbito de protección derivado de estándares internacionales y constitucionales sobre la prohibición de desalojos forzados. Explica que la Corte Constitucional ha integrado los desarrollos de las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, así como los Principios Pinheiro, para crear estándares más sólidos de protección a la población afectada por los desalojos, de acuerdo con los cuales las medidas complementarias citadas deben asegurar el derecho de los sujetos de especial protección constitucional a una vivienda digna, a pesar de prosperar el proceso de restitución del predio, y con independencia de si estos probaron o no la buena fe exenta de culpa.

De lo anterior se desprende que la buena fe exenta de culpa prevista en la Ley 1448 tiene un alcance distinto al que le da el accionante, pues en realidad es exigible de manera exclusiva para acceder a la compensación económica. Con base en lo expuesto, el problema jurídico que la Corte debe resolver en este asunto se refiere, en realidad, a ***"la constitucionalidad de la exigencia a los terceros opositores de la buena fe exenta de culpa – con respecto a la adquisición u ocupación del predio – para acceder a la compensación económica"***, y aclara que *"[e]sto no desconoce la situación de vulnerabilidad de los segundos ocupantes, sólo delimita el objeto jurídico de la controversia teniendo en cuenta el alcance y contenido normativo de la expresión demandada"*. (Negritas del texto).

Para resolver el problema planteado, se refiere al contenido, alcance y fines constitucionales de la exigencia probatoria de la buena fe exenta de culpa, a partir de tres ejes: i) el desarrollo conceptual de la buena fe exenta de culpa p; ii) la buena fe exenta de culpa en la Ley 1448 de 2011; y iii) la necesidad de aplicar un test de proporcionalidad estricto para establecer la validez de la norma.

Para comenzar, define la buena fe a partir de un amplio conjunto de clasificaciones jurisprudenciales y doctrinarias, y concluye que en el ordenamiento jurídico ordinario ésta tiene la vocación de adjudicar la titularidad de derechos aparentes. Considera

que el legislador es el competente para determinar cuándo y en qué condiciones generales es operativa o exigible la buena fe exenta de culpa.

En el caso de la Ley 1448 de 2011, el estándar de buena fe exenta de culpa *“ha sido dispuest[o], no como una herramienta para convertir derechos aparentes en reales, sino para que quienes adquirieron, ocupan o poseen predios que actualmente están siendo solicitados en restitución puedan acceder a una compensación económica”*, y para *“evitar la legalización del despojo de tierras, obligando a los opositores a demostrar que la adquisición del predio se hizo con diligencia, prudencia y cuidado”* adecuados a la situación contextual del conflicto. La exigencia constituye entonces un límite al aprovechamiento del contexto de la violencia, que *“una vez superado a través de la demostración de la buena fe exenta de culpa, da lugar a la compensación para los opositores, aun cuando quien solicita el predio sea beneficiado con la restitución del mismo”*.

Argumenta que en la práctica de la jurisdicción especial de restitución se ha acogido el desarrollo doctrinal y jurisprudencial en relación al contenido y alcance de la buena fe exenta de culpa en ese contexto particular. Sin embargo, propone que este estándar probatorio no tiene un carácter absoluto en el marco de la Ley 1448 de 2011, a favor de las víctimas. *“Por lo tanto, el legislador exceptuó y relevó de la inversión de la carga de la prueba a las personas que estuvieran en esta situación. Como consecuencia, en los casos en que tanto el solicitante como el opositor son víctimas de abandono forzado o despojo del mismo predio, ambos estarán cobijados por la presunción de buena fe que les permite allegar pruebas sumarias para acreditar lo que afirman. En estas circunstancias, los jueces, magistrados y la Unidad de Restitución deben asumir un papel más activo en la valoración y consecución de pruebas”*.

Por último, Dejusticia afirma que resulta necesario acudir a un test estricto de proporcionalidad para determinar si la exigencia de la buena fe exenta de culpa es una carga proporcional para los opositores en el proceso de restitución.

Indica que la medida persigue los fines de (i) *Reparar a las víctimas de abandono forzado y despojo de tierras* y (ii) *Esclarecer las circunstancias reales del negocio jurídico para sancionar económicamente – a través de la pérdida de la compensación – a quienes se aprovecharon del contexto de conflicto armado*, propósitos legítimos, compatibles con la jurisprudencia constitucional sobre derechos de las víctimas; es **adecuada**, pues impide la legalización del despojo y permite determinar con mayor certeza la situación jurídica del predio; es **necesaria**, pues no existen medios alternativos menos lesivos y de similar efectividad para alcanzar tales fines. La buena fe simple (una medida menos lesiva) esta no es conducente ni idónea al propósito, pues, al tratarse de un estándar laxo de cuidado en los negocios jurídicos que solo involucra el elemento subjetivo, *“no permite sancionar las omisiones, falta de cuidado, negligencia y aprovechamiento al momento de negociar”* y desnaturaliza el proceso de restitución y del proceso, basado en equilibrar relaciones de poder desiguales. Finalmente, es **proporcional en sentido estricto**, pues la exigencia probatoria, si bien genera una carga para los

opositores, crea también un beneficio superior en la eficacia de los derechos de las víctimas de la violencia.

En ese orden de ideas, la exigencia probatoria de buena fe exenta de culpa a los opositores dentro de un proceso de restitución es constitucional y proporcional, pero su aplicación está supeditada al reconocimiento de las condiciones especiales en los sujetos que se encuentren en situaciones de vulnerabilidad o sean titulares de especial protección del Estado. En consecuencia, el condicionamiento debe consistir en que la evaluación de la debida diligencia, como un componente de la buena fe exenta de culpa, observe las condiciones de los sujetos a quienes se exige.

La Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes) y el Equipo Nacional de Verificación de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (Comisión de Seguimiento a la Política de Desplazamiento o CSPD).

Las organizaciones mencionadas intervinieron en el presente asunto con el propósito de defender la constitucionalidad de los artículos 88, 91, 98 y 105 de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Exponen que la Ley 1448 de 2011 y su capítulo especial de restitución de tierras se enmarcan en la justicia transicional, escenario en el que el Legislador pretendió, además de sistematizar los esfuerzos estatales para la protección de las víctimas, reforzar dicha protección a través de mecanismos más contundentes.

Señalan que el carácter transicional de la referida ley llevó a la Corte Constitucional en sentencia C-280 de 2013 a concluir que se trata de un estatuto temporal y especial, características que confieren al Legislador una amplia facultad para establecer mecanismos de protección de los derechos de las víctimas y darles un trato preferente, frente a otros sujetos de derecho.

Sostienen que, al examinar los principios específicos que orientan el proceso de restitución de tierras, descritos por la Corte Constitucional en sentencia C-099 de 2013 y reiterados en la decisión C-795 de 2014, se desprende el fin constitucional de protección reforzada a las víctimas reclamantes, encaminado al reconocimiento y reparación de los daños ocasionados por la victimización, a la prevalencia del derecho a la restitución, al restablecimiento de su proyecto de vida y a la protección de su patrimonio. El proceso de restitución consagrado en la Ley 1448 de 2011 es entendido como un ámbito de protección reforzada, lo que tiene plena justificación a la luz del derecho a la igualdad y los derechos de otras personas, como los opositores.

Argumentan que el despojo y abandono de tierras tiene por consecuencia una situación de injusticia, que obliga al Estado a restablecer los derechos vulnerados mediante mecanismos como el contemplado por la norma en mención. Estas situaciones deslegitiman y cuestionan el orden constitucional, y en cuanto a la tenencia y las transacciones sobre la tierra, implican un desafío al derecho ordinario

que regulan la disposición de bienes y derechos, razón por la cual es deber del Estado evaluar, a través de mecanismos rigurosos, el comportamiento de los terceros que se oponen en las pretensiones de restitución.

En ese orden de ideas el Legislador con la expedición de la Ley 1448, respondiendo a la necesidad de establecer mecanismos de protección reforzada a las víctimas de despojo y abandono de tierras, definió instrumentos probatorios especiales y excepcionales como la buena fe exenta de culpa, como criterios hermenéutico y herramienta para evaluar la conducta de los intervinientes en el proceso, que permite suplir la ausencia de un orden jurídico capaz de sustentar la confianza ciudadana, con una mayor exigencia probatoria en lo que tiene que ver con las “conductas contractuales, posesorias y sociales de la persona, anteriores, concomitantes y posteriores a los hechos que dan lugar al proceso de restitución”.

Posteriormente se refieren a los alcances de la buena fe exenta de culpa en la Ley 1448 de 2011. Aducen que este estándar probatorio constituye una carga procesal específica dentro del proceso de restitución encaminada a obtener como resultado el reconocimiento a un tercero opositor de una compensación económica. Dicha compensación tiene implícitos al menos dos fines: ejercer justicia para con el tercero opositor que ve afectado su vínculo legítimo con la tierra reclamada en el escenario de restitución, y salvaguardar el carácter preferente del derecho a la restitución de la víctima.

Negar la compensación económica a una persona que no prueba la debida diligencia que tuvo para conocer la situación del predio solicitado en restitución y de la víctima como legítima propietaria o poseedora, no comporta un trato discriminatorio o desproporcionado, sino un acto de justicia que busca equilibrar las transacciones que suelen ocurrir en escenarios donde el desplazamiento de la víctima dura muchos años y existe una cadena de transacciones en la que solo algunos de los involucrados actuaron exentos de vinculación con la desposesión originaria.

Algo distinto sucede con los denominados “*segundos ocupantes*” y con los “*terceros sujetos de especial protección constitucional*”; a pesar de que la Ley 1448 de 2011 no hace referencia expresa a tales categorías, ello no implica que no deban ser reconocidas por los funcionarios administrativos y judiciales encargados de aplicar la norma, con base en las normas del bloque de constitucionalidad (Principios Pinheiro) y la jurisprudencia de la Corte Constitucional (sentencias T-085 de 2010, T-167 de 2011, C-765 de 2012, entre otras) que establecen los deberes que deben concretarse a su favor.

De existir un déficit de protección a dichas personas, este no es atribuible a las expresiones demandadas, pues los jueces y magistrados de restitución cuentan con obligaciones y herramientas hermenéuticas para que, si se comprueba la existencia de un estado de necesidad, este se asimile a la debida diligencia que exige la buena fe exenta de culpa, asimilen criterios de equidad, maticen los niveles de culpa que se exigirían en la calificación de la buena fe y encuentren soluciones diferenciales,

que permitan la eventual compensación como acción afirmativa parcial en casos muy excepcionales.

- Finalmente, consideran que la demanda no satisface el requisito de procedencia del juicio de omisiones legislativas relativas que consiste en demostrar *“la exclusión de las consecuencias jurídicas de la norma de aquellos casos o situaciones análogas a las reguladas, que por ser asimilables debían estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o la omisión en el precepto demandado de un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la carta”*, pues no explica acerca de cuál de los escenarios expuestos se predica la exclusión.

En cualquier caso, los derechos de los ocupantes secundarios que no demuestran buena fe exenta de culpa no se asemejan a los de los opositores que sí lo hacen, y la fuente de las garantías de unos y otros es distinta. Los primeros, tendrían derecho a una vivienda digna y a las garantías frente a desalojos forzados, con base en los estándares internacionales (Principios Pinheiro), mientras que para los segundos opera la compensación prevista en la Ley 1448 de 2011. Por lo tanto, no es posible concluir que existe un trato desigual reprochable constitucionalmente.

Observatorio de restitución y regulación de derechos de propiedad agraria (Observatorio de Tierras)

El Observatorio de Tierras presentó concepto técnico, a través del cual solicita a la Corte que declare la constitucionalidad condicionada de las disposiciones acusadas, en el entendido de que *“en los eventos que los jueces y magistrados de restitución de tierras adviertan en los opositores una circunstancia de debilidad manifiesta, deberán adoptar todas las medidas necesarias para garantizarles sus derechos a la vivienda digna y el acceso progresivo a la tierra conforme a la normativa vigente”*.

- Su análisis jurídico se refiere a (i) los fines constitucionales de la exigencia de la buena fe exenta de culpa; (ii) las limitaciones de ciertos opositores para acreditar la buena fe calificada; (iii) la configuración de una omisión legislativa relativa.

- En primer lugar, señala que la demanda parte de un supuesto cierto al indicar que la exigencia de buena fe exenta de culpa impuesta a los opositores dentro del proceso de restitución de tierras tiene como propósitos atender las diversas dinámicas de despojo y abandono forzado, y contrarrestar su consolidación jurídica. Estos propósitos fueron expuestos durante los debates del Congreso de la República que llevaron a la promulgación de la Ley 1448 de 2011, donde la buena fe exenta de culpa se estableció para evitar que se legalizaran relaciones sobre predios de personas asociadas a grupos al margen de la ley o de quienes, conociendo las circunstancias de violencia, compraron tierras a precios irrisorios.

Sostienen que la compensación económica es una garantía de protección de los derechos de quienes logren demostrar la buena fe exenta de culpa en la adquisición de los predios solicitados en restitución.

Afirma que retirar de la Ley de Restitución de Tierras la expresión “exenta de culpa” eliminaría las restricciones que impiden que las personas que se beneficiaron dolosamente del despojo y abandono forzados consoliden jurídicamente estas actuaciones, lo que comprometería los derechos de las víctimas a la reparación integral y las garantías de no repetición y causaría un daño a la sociedad, en conjunto. Por tal motivo, estima que la solicitud de inexecutable simple no debe prosperar.

- Por otro lado, considera pertinentes los argumentos del demandante sobre las deficiencias y la problemática en que se encuentran ciertos grupos poblacionales para acudir en forma debida y efectiva a los procesos de restitución, en aras de acreditar su buena fe exenta de culpa. Así las cosas, aunque el estándar probatorio obedece a propósitos legítimos, es cierto que frente ocupantes secundarios puede tornarse en una exigencia desproporcionada y gravosa, que merece una discusión constitucional.

Indica que esta problemática ha sido abordada por los tribunales de restitución de tierras, y cita algunos fallos donde los funcionarios judiciales dan cuenta de opositores que no corresponden a una categorización binaria de víctimas y despojadores; además, algunos de ellos se encuentran en circunstancias de vulnerabilidad similares o peores a las del solicitante, al ser víctimas del conflicto armado y del desplazamiento o estar inmersos en situaciones que no se reducen a condiciones de vida precarias o urgencias de carácter material. El Estado está obligado entonces a adoptar un medio efectivo dentro del proceso de restitución para que estos grupos poblacionales se hagan acreedores de una compensación al acreditar su buena fe y para que se adopten medidas tendientes a cubrir sus necesidades de vivienda y acceso a la tierra.

- Después se refiere a diversos principios y normas internacionales (Principios Pinheiro, Convención Americana de Derechos Humanos) y constitucionales (artículos 51, 64, 229 CP) que, además de contemplar obligaciones del Estado frente a los segundos ocupantes, establecen una serie de garantías encaminadas a la salvaguarda de sus derechos fundamentales y prevén un deber especial de protección para las personas en circunstancias de debilidad manifiesta que participan como opositores dentro de los procesos de restitución; mandatos que, en su concepto, han sido acogidos por la jurisprudencia constitucional (Sentencia T-349 de 2012) y por algunos fallos de los Tribunales de Restitución.

- En cuanto a la omisión legislativa relativa, afirma que la argumentación de la demanda es suficiente para acreditar la mayoría de los requisitos que exige la jurisprudencia constitucional para su configuración; sin embargo, añade que la protección de los derechos fundamentales de segundos ocupantes en circunstancias de debilidad manifiesta es una situación no prevista por la exigencia

de buena fe exenta de culpa, lo que la hace contraria a los mandatos de la Carta Política y a los deberes estatales ampliamente descritos.

Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas (Unidad de Víctimas)

- La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas solicita a la Corte Constitucional que se declare inhibida para pronunciarse de fondo y, subsidiariamente, que declare la exequibilidad de los artículos 88, 91, 98 y 105 de la Ley 1448 de 2011.

Afirma que es importante tener en cuenta el concepto de justicia transicional explicado por la Corte Constitucional en sentencia C-052 de 2012, como “una institución jurídica a través de la cual se pretenden integrar diversos esfuerzos, que aplican las sociedades para enfrentar las consecuencias de violaciones masivas y abusos generalizados o sistemáticos en materia de derechos humanos, sufridos en conflicto, hacia una etapa constructiva de paz, respeto, reconciliación y consolidación de la democracia, situaciones de excepción frente a lo que resultaría de la aplicación de las instituciones penales corrientes”.

Señala que la Ley 1448 de 2011 contempla el derecho a la restitución de tierras como una medida de reparación integral para las víctimas del conflicto armado, que se protege de manera preferente a través del restablecimiento del vínculo que existía entre la víctima y el predio objeto del trámite y añade que desde diversos pronunciamientos la Corte ha considerado que en el contexto de transición son válidas normas excepcionales, que no lo serían en contextos ordinarios.

Para explicar la solicitud de inhibición, sostiene que los argumentos presentados por el demandante carecen de certeza, pues *“la expresión demandada, no encierra el contexto que quiere presentar el demandante, ya que no toma en cuenta en su integridad, lo dispuesto en los artículos demandados y hace una interpretación [que va] más allá de lo que la expresión demandada señala”*. Concretamente, no tienen en cuenta que las disposiciones acusadas están enmarcadas en un contexto de justicia transicional.

Respecto a la exequibilidad, realiza unas consideraciones sobre los señalamientos del actor sobre (i) el cargo por omisión legislativa y (ii) el estándar probatorio de la buena fe exenta de culpa frente a cierto grupo de opositores, como violatorio al derecho a la igualdad.

En criterio del interviniente no existe violación del principio de igualdad como lo afirma el demandante, pues la compensación es una medida subsidiaria, a favor de las víctimas, y constituye una forma de garantizar el derecho a la reparación, cuando surge la imposibilidad fáctica y jurídica de regresar al inmueble despojado; y que se extiende a los opositores que prueben su buena fe exenta de culpa en los procesos judiciales de restitución de tierras. No existe entonces una ausencia de regulación, como propone el demandante.

- Por último, considera que la exigencia de la buena fe exenta de culpa se debe interpretar en el marco de la justicia transicional, que atiende realidades jurídicas y diferenciales de los ciudadanos sobre los que recae. Destaca que las interpretaciones de los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras han permitido atender las necesidades de justicia, tanto de la población víctima de despojo y abandono forzado, como de los opositores en estos procedimientos, cuando convergen personas en condiciones de vulnerabilidad como víctimas y como opositores, mediante la modulación del requisito. “[E]sto permite inferir que la norma acusada no resulta inconstitucional, sino que una adecuada interpretación de la misma permite atender las condiciones del opositor en el proceso de restitución de tierras”.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

El Jefe del Ministerio Público, mediante concepto No. 6050 del 05 de febrero de 2016, solicitó a la Corte Constitucional que declare exequible la expresión *exenta de culpa*, contenida en los artículos 88, 91, 98 y 105 de la Ley 1448 de 2011, bajo el entendido de que “no resulta aplicable a quienes, en calidad de segundos ocupantes, tengan a su vez la condición de víctimas o concurren en ellos circunstancias de debilidad manifiesta debido a su condición sexual, mental o física”.

Como cuestión previa, aclara que los principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas de las Naciones Unidas (2005), en los que se apoya el demandante para sustentar parte de sus cargos en relación con obligaciones internacionales que el Estado debe cumplir tienen la naturaleza *soft law* y, en consecuencia, no son vinculantes para los Estados. No obstante, la Procuraduría encuentra parámetros constitucionales suficientes para analizar la constitucionalidad de la expresión acusada.

En el marco de los procesos de restitución de tierras donde propietarios originales han sido despojados forzosamente, existen dos grupos poblacionales que deben ser atendidos: (i) los despojados y (ii) los segundos ocupantes; la expresión demandada requiere un condicionamiento que le permita a las autoridades competentes tener en cuenta las condiciones especiales de este segundo grupo y evaluar la vulnerabilidad en cada caso de restitución de tierras, a partir del contenido de la igualdad material.

Señala que con el artículo 13 constitucional se superó el reconocimiento de la igualdad abstracta o formal para dar lugar a la igualdad material, la cual se construye a partir de las condiciones particulares en que se encuentran los sujetos que hacen parte de un proceso judicial. Por otro lado, recuerda que el principio de buena fe está contenido en el artículo 83 Superior y con base en su contenido, ha sido definida por la jurisprudencia constitucional como un principio que exige “a los particulares y a las autoridades públicas ajustar sus comportamientos a una conducta honesta, leal y conforme con las actuaciones que podrán esperarse de una persona correcta”, mientras que la buena fe exenta de culpa exige además de

la conciencia de haber actuado correctamente, *“acreditar la presencia de un comportamiento encaminado a verificar la regularidad de la situación”*.

En ese sentido, la buena fe exenta de culpa en los procesos de restitución de tierras, busca que el opositor acredite, por lo menos, (i) que no intervino en los negocios jurídicos sobre el predio objeto de restitución; (ii) que el valor por el que se adquirió el predio corresponde a los precios que usualmente se cobraban en la zona de su ubicación; y (iii) que las ventas que se hubieren podido efectuar sobre el bien tienen un aumento razonable con relación a las mejoras necesarias. Y en orden de ideas, la exigencia tiene finalidades constitucionales legítimas, importantes e imperiosas, pues evita que en los procesos de restitución de tierras se favorezca a despojadores y testaferreros. Así mismo, busca garantizar los derechos de las víctimas y es coherente con el propósito de hacer efectivo el derecho a la reparación.

Sin embargo, señala que existen casos donde el segundo ocupante también ha sido víctima del conflicto armado y por lo tanto se encuentra en una situación análoga a la de la víctima original de despojo. En esos casos, la exigencia es irrazonable debido a que impone una carga sumamente onerosa para personas que enfrentan condiciones de vulnerabilidad y debilidad manifiesta, lo que la hace incompatible con el principio de igualdad material.

Señala que la problemática planteada ya ha comenzado a ser abordada por las autoridades competentes, como lo demuestra el Acuerdo No. 21 de 2015 expedido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Unidad de Restitución de Tierras, donde, entre otros aspectos, se reconoce que la existencia de segundos ocupantes que en sentencia de restitución no fueron declarados de buena fe exenta de culpa, a pesar de no haber participado en los hechos que dieron lugar al despojo o al abandono forzado, es un asunto que requiere de atención prioritaria y coordinada por parte de las autoridades estatales.

Para terminar, concluye que, si bien la medida acusada es en principio razonable, para que sea conforme al mandato constitucional de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva (artículo 13 CP) debe condicionarse su exequibilidad, de tal forma que este estándar probatorio no se aplique a segundos ocupantes en estado de debilidad manifiesta.