

## Sentencia C-1054/12

Referencia: expediente D-9145

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 207 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”*

Demandantes: Dierman Davet Patiño Sánchez y otros

Magistrado Ponente:  
NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D. C., cinco (5) de diciembre de dos mil doce (2012).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente:

### SENTENCIA

#### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, los ciudadanos Dierman Davet Patiño Sánchez y otros, demandaron el artículo 207 de la Ley 1448 de 2011, al considerar que la norma *“afecta los derechos de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos a la igualdad, a la justicia, a la propiedad y la vida digna”*, al vulnerar los artículos 1º, 2º, 4º, 5º, 13, 16, 22, 29, 58, 93, 150 y 229 superiores.

Mediante auto de julio 9 de 2012, el Magistrado sustanciador admitió la demanda, dispuso su fijación en lista y simultáneamente corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. También se ordenó comunicar la iniciación del proceso a los señores Presidente de la República y del Congreso, a los Ministros del Interior, de Justicia y del Derecho, Hacienda y Crédito Público, y Agricultura y Desarrollo Rural, al igual que a la Unidad de Restitución de Tierras, al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Así mismo, se invitó a las facultades de derecho en Bogotá de las Universidades Nacional de Colombia, Santo Tomás, Javeriana, Sergio

Arboleda, Externado de Colombia, del Rosario y de los Andes, al igual que a la Industrial de Santander, del Norte y de Antioquia, por intermedio de sus respectivos Decanos, así como a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia), al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), a la Corporación Sisma Mujer, a la Comisión Colombiana de Juristas, a la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, al Centro de Investigación y Educación Popular CINEP, al Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado, a la Coordinación Nacional de Desplazados, a las Corporaciones Jurídica Yira Castro, Viva la Ciudadanía y Reiniciar, a la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz y al Equipo Nacional de Verificación de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, para que intervinieran impugnando o defendiendo la norma acusada.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 superior y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

## II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma demandada conforme a su publicación en el Diario Oficial 48.096 de junio 10 de 2011:

### **“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.”*

... ..

#### *TITULO IX*

#### *DISPOSICIONES FINALES*

*‘ARTÍCULO 207. Cualquier persona que demanda la condición de víctima en los términos del artículo 3° de la presente ley, que utilice las vías de hecho para invadir, usar u ocupar un predio del que pretenda restitución o reubicación como medida reparadora, sin que su situación jurídica dentro del proceso de restitución de tierras despojadas y abandonadas forzosamente haya sido resuelta en los términos de los artículos 91, 92 y siguientes de la presente ley, o en las normas que las modifiquen, sustituyan o adicionen, perderá los beneficios establecidos en el capítulo III del Título IV de esa ley.*

*Lo anterior sin perjuicio de la aplicación de las demás normas vigentes que sancionen dicha conducta.’”*

### III. LA DEMANDA

Los accionantes estructuran la demanda de inconstitucionalidad con un juicio de proporcionalidad, para establecer los efectos negativos de la norma, al considerar que restringir a las víctimas que utilicen las vías de hecho para obtener la restitución, reubicación o compensación económica, acarrea una consecuencia que margina a las personas despojadas del derecho a la propiedad, posesión u ocupación del predio del que fueron separadas, sustrayéndolas de la protección que les asiste a que un juez resguarde los derechos que les fueron conculcados violentamente.

Los ciudadanos demandantes resaltan que varios de los referidos preceptos superiores son quebrantados por la norma impugnada, y analizan la forma como viola los mandatos constitucionales, efectuando estas consideraciones:

En torno a la posible vulneración del principio de igualdad (art. 13 Const.), transcriben algunas de las consideraciones consignadas en el fallo C-345 de agosto 26 de 1993, M. P. Alejandro Martínez Caballero, donde la Corte indicó que la igualdad exige el mismo trato para supuestos que se encuentran cobijados bajo una misma hipótesis normativa.

Igualmente, indican que la sentencia C-428 de mayo 29 de 2002, M. P. Rodrigo Escobar Gil, desarrolló los criterios para establecer cuándo las diferencias entre iguales o similares son razonables.

Plantean que el legislador en ejercicio de su potestad de configuración normativa puede imponer restricciones a los derechos y establecer tratos diferenciales, acudiendo a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad que garanticen el ejercicio eficaz y útil; por eso una medida legislativa que confiera un trato diferencial o que restrinja el ejercicio de un derecho es razonable, cuando persigue un fin auspiciado por la carta política, y cuando es proporcionado a la consecución de dicho objetivo final, que implica la garantía de un beneficio mayor que el perjuicio irrogado.

Sostienen que no puede producir discriminación, ni utilizar criterios arbitrarios o irracionales, para imponerle cargas desmedidas en relación con las demás personas que se encuentren en una situación similar.

Explican el juicio de igualdad, para lo cual toman dos grupos para abordar con la aplicación de la norma acusada la diferencia entre ellos. Refieren varios puntos de afectación:

1. Frente a las sanciones que la norma impone, indican que hay un primer grupo conformado por personas que hacen uso arbitrario de las propias razones y en lugar de acudir a la autoridad con el fin de reclamar un pretendido derecho, optan por atraparlo por sí mismos, de manera arbitraria. El segundo, abarca aquellas personas despojadas que sí concurren ante la

respectiva autoridad, pero se anticipan a la decisión y se auto dispensan, retomando por sí mismos la relación material con el bien de que fueron despojados.

Aclaran que los dos grupos están en similares situaciones fácticas y jurídicas, pues han sido despojados de sus derechos y buscan hacer justicia directamente, pero resaltan que el segundo grupo (al cual se aplicaría el artículo 207 demandado) acude a las vías tanto jurídicas como extrajurídicas.

Afirman que si bien existen condiciones similares, *“los efectos son abismalmente diferentes”*, pues al primer grupo, que no acude al proceso judicial, le es aplicable el numeral 1° del artículo 1° de la Ley 23 de 1992, que establece como sanción una multa equivalente a un salario mínimo mensual; mientras que los del segundo grupo, son *“sancionados”* por el artículo 207 de la Ley 1448 de 2011, con la pérdida de los derechos de que son titulares, lo que representa una sanción infinitamente superior. En su sentir, al utilizar simultáneamente la vía jurídica y la extrajurídica, deberían obtener un menor reproche del Estado.

2. Sostienen que según las acciones legales que pueden incoar los dos grupos que ejercen ocupaciones de hecho, el primero conformado por aquellas personas a quienes no se les aplica la ley de víctimas, habiendo sido despojadas de sus tierras y acuden a vías de hecho para obtener la restitución de derechos de propiedad, posesión u ocupación de un predio; y el segundo, compuesto por las víctimas definidas en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, que emplean ambas vías para recuperar el bien.

En cuanto al primer grupo, manifiestan que pueden ser objeto de acciones policivas o judiciales de perturbación o despojo, con la eventualidad de ser lanzados del predio, separándolos de la detentación; sin embargo, la sentencia del proceso judicial no se afectaría por arrebatar la posesión que otro ejerciera en el predio, lo que posiblemente conduciría a que si se logra demostrar que eran propietarios antes del despojo del que fueron víctimas, pueden obtener un fallo que restituya o reconozca la propiedad del bien en disputa.

Sin embargo, para el segundo grupo (L.1448 de 2011), si utilizan las vías de hecho pierden la propiedad o el derecho asociado a la posesión u ocupación del bien, al igual que las medidas compensatorias.

Así, reseñan que un tratamiento más favorable deberían recibir quienes han sufrido el despojo y han perdido o abandonado sus bienes por la violencia de actores armados, por la omisión del Estado, pero el legislador incumplió el mandato contenido en el artículo 13 superior que fija las condiciones para que la *“igualdad sea real y efectiva”*, debiendo adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados, *“que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta”*. Una forma en la que usualmente se ha cumplido este mandato, ha sido la protección y

atención diferencial a las víctimas del desplazamiento, siendo desatendida esa máxima superior con la preceptiva impugnada.

Afirman que la norma demandada infringe también el artículo 229 superior, relacionado con el derecho de toda persona a acceder a la administración de justicia, esto es, el derecho a la tutela judicial efectiva y el deber de garantizar a las personas el acceso a la jurisdicción.

En su sentir, el artículo 207 de la Ley 1448 de 2011 contraría esos propósitos de raigambre constitucional, pues conlleva la marginación de protección judicial, al inhibir al juez de la posibilidad de amparar los derechos conculcados de las víctimas y obstruir su recuperación, como consecuencia de la sanción que se deriva de la separación del amparo judicial.

Los demandantes se refieren además a los criterios a partir de los cuales esta corporación asume el análisis del principio de proporcionalidad y el grado de afectación de los derechos, y señalan la manera como frente a la norma impugnada se cumplirían dichos supuestos. Explican que en este caso concreto, la norma demandada desconoce el derecho a la igualdad, como quiera que la sanción impuesta agrava la situación de las víctimas de la violencia.

En consecuencia, los ciudadanos demandantes solicitan a la Corte Constitucional declarar inexecutable el artículo 207 de la Ley 1448 de 2011.

#### **IV. intervenciones**

##### **1. intervenciones reclamando la inexecutable de la norma acusada**

El Secretario de la Coordinación Nacional de Desplazados; la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos y Desplazados; el Secretario Técnico de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado; la Vicepresidenta de la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo; la Comisión Colombiana de Juristas; las Facultades de Derecho de las Universidades Externado de Colombia, del Rosario y Santo Tomás de Bogotá, solicitaron la inexecutable de la norma.

##### **2. Intervenciones a favor de la executable del artículo impugnado**

El Jefe de la Oficina Jurídica del Departamento para la Prosperidad Social, los Ministerios de Justicia y del Derecho, y de Agricultura y Desarrollo Rural, y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, intervinieron en defensa de la norma acusada y solicitaron a la Corte Constitucional declarar su executable.

##### **3. Intervención extemporánea de la Universidad Sergio Arboleda**

Representantes de la Facultad de Derecho de dicha Universidad intervinieron extemporáneamente, indicando que en el presente evento existe cosa juzgada constitucional, pues mediante la sentencia C-715 de septiembre 13 de 2012, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, fue declarado inexecutable el artículo 207 de la Ley 1448 de 2011.

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

En concepto N° 5428 de agosto 30 de 2012, el jefe del Ministerio Público indicó que ya había analizado la exequibilidad del artículo 207 de la Ley 1448 de 2011 en el concepto 5349 (expediente D-8963), donde se formularon cargos análogos a los ahora analizados.

Manifestó que emplear las vías de hecho para invadir, usar u ocupar un predio, no es una conducta que pueda ser patrocinada o tolerada por el ordenamiento jurídico y por las autoridades, pues más que resolver los conflictos o contribuir con este propósito, los profundiza y agrava, pudiendo desatar manifestaciones de violencia, propias de lo que se hace al margen del ámbito jurídico. Así, solicitó declarar executable de la norma demandada.

## **VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

### **1. Competencia**

Esta corporación es competente para conocer de la presente demanda de conformidad con lo previsto en el artículo 241 numeral 4° de la Constitución, puesto que las disposiciones acusadas hacen parte de una Ley de la República.

### **2. El problema jurídico planteado**

Para resolver sobre el cargo formulado en la demanda, la Corte debería examinar si la exigencia contenida en el artículo 207 de la Ley 1448 de 2011, que dispone que cualquier persona que demande la condición de víctima en los términos del artículo 3° *idem*, que utilice las vías de hecho para invadir, usar u ocupar un predio del que pretenda restitución o reubicación como medida reparadora, sin que su situación jurídica dentro del proceso de restitución de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, haya sido resuelta en los términos de los artículos 91 y siguientes de la referida Ley, o en las normas que las modifiquen, sustituyan o adicionen, perderá los beneficios establecidos en el respectivo Capítulo III del Título IV, sin perjuicio de la aplicación de las demás normas vigentes que sancionen esos comportamientos.

En síntesis, los ciudadanos demandantes indicaron que la norma impugnada vulnera los derechos a la igualdad y de acceso a la administración de justicia, desconociendo la carta política y diferentes convenios y tratados internacionales que forman parte del bloque de constitucionalidad,

desconociendo a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos.

Con todo, en este caso ha surgido cosa juzgada absoluta, derivada del fallo C-715 de septiembre 13 de 2012, con ponencia del Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva, situación que ciertamente impide que esta corporación se pronuncie sobre lo planteado en esta acción por los demandantes.

### **3. De la existencia de cosa juzgada constitucional**

La Corte debe recordar que la demanda fue admitida sobre la base de que para ese momento la corporación aún no se había pronunciado respecto de la exequibilidad o no del artículo acusado. Sin embargo, en la mencionada sentencia C-715 de septiembre 13 de 2012, esta corporación examinó la misma norma demandada y la declaró inexecutable, por *“desproporcionada e irrazonable respecto de la protección de los derechos de las víctimas, al desconocer la calidad de víctima y su derecho a la restitución en razón de una situación de hecho”*, evidenciando que su alcance normativo es realmente gravoso y lesivo para los derechos de las personas que demanden tal condición, en los términos de la Ley 1448 de 2011.

Es válido reiterar que las características y efectos de la cosa juzgada constitucional, según estatuye el inciso primero del artículo 243 superior, conllevan que los fallos que esta corporación profiera *“en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”*. La principal consecuencia de tal precepto, es que una vez que la Corte declara inexecutable una determinada norma, no puede volver sobre el asunto, a no ser que medie cambio constitucional, que no ha ocurrido, por lo que en caso de mediar otras demandas, deberán ser rechazadas.

Según explicó esta corporación en fallo C-228 de 2009, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto, *“el fenómeno de la cosa juzgada se configura bajo dos requisitos: (i) que se proponga estudiar el mismo contenido normativo de la misma proposición normativa, ya estudiada en una sentencia anterior; y (ii) que se proponga dicho estudio por las mismas razones (esto incluye el referente constitucional o norma presuntamente vulnerada), ya estudiadas en una sentencia anterior”*.

Ese efecto de cosa juzgada constitucional, es especialmente claro cuando la norma en cuestión ha sido declarada inexecutable, puesto que desaparece del ordenamiento jurídico y, ante la eventualidad de subsiguientes demandas, es evidente que no existiría objeto sobre el cual pronunciarse.

En esa medida, como existe cosa juzgada constitucional, toda vez que la norma demandada ya fue retirada del ordenamiento jurídico, debe la Corte estarse a lo resuelto en dicha oportunidad.

### **VII.- DECISIÓN**

