

La doble instancia en el procedimiento de Restitución de Tierras

Double instance in the Land Restitution procedure

Andrea Silva Chaves*¹

Carlos Armando Sanmiguel Saboya**²

RESUMEN

La necesidad de herramientas jurídicas que le permita a la población víctima de la violencia, la restitución de las tierras que le han sido despojadas o que hayan tenido que abandonar forzosamente, como consecuencia del conflicto armado interno, conllevó a la promulgación de la Ley 1448 de 2011, en la que se implementó un procedimiento compuesto por dos etapas: una administrativa y otra judicial para tal propósito. Sin embargo, dentro del trámite administrativo se presenta una afectación al derecho de acceso a la administración de justicia, por la inexistencia de una segunda instancia frente a la decisión de no inscripción en el Registro Único de Tierras, requisito para acceder a la etapa judicial. El estudio se plantea desde el análisis de la literatura sobre víctimas, además de los principales pronunciamientos de la Corte Constitucional, donde se traza el impacto de algunas normas y actuaciones de las autoridades que han incrementado el padecimiento de este grupo social. Desde esta perspectiva, las víctimas han sido consideradas como sujetos especiales de protección, lo que conllevó a la Corte Constitucional declarar la existencia de un Estado de cosas inconstitucional en lo que a la garantía de sus derechos se refiere, para que se brindara una atención oportuna y eficaz para su restitución; haciendo lo propio al amparar excepcionalmente sus derechos a través de la acción de tutela, a pesar de la existencia de mecanismos alternos para la protección de sus garantías, buscando evitarles perjuicios mayores. Dentro de este contexto, se plantea la inaplicación por excepción de inconstitucionalidad de algunas normas que limitan la doble instancia, para reducir su impacto en el proceso de restitución de tierras, específicamente en el cierre de la etapa administrativa descrita en la Ley 1448 de 2011, desde el enfoque del debido proceso y el acceso a la justicia.

PALABRAS CLAVES: Víctimas, Desplazamiento forzado, restitución de tierras, doble instancia, conflicto armado, Registro de Tierras Despojadas, excepción de inconstitucionalidad.

ABSTRACT

The need for legal tools that allow the population victims of violence the restitution of lands that have been dispossessed or that they have had to forcibly abandon, as a result of the internal armed conflict, led to the enactment of Law 1448 of 2011, indicating a procedure composed of two stages: an administrative one and a judicial one. However, within the administrative procedure there is an impairment of the right of access to the administration of justice, due to the lack of a second instance against the decision not to register in the Single Land Registry, which is a requirement to access the judicial stage. The study arises from the analysis of the literature on victims, in addition

* Abogada de la Universidad Autónoma de Colombia (Bogotá), desempeño en la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. Correo: ansan0205@hotmail.com

** Abogado de la Universidad Santo Tomas Seccional Floridablanca; desempeño en la Personería Municipal de Bucarasica-Norte de Santander. Correo: carmiguel@hotmail.com

to the main pronouncements of the Constitutional Court, where the impact of some regulations and actions of the authorities that have increased the suffering of this social group is traced. From this perspective, the victims have been considered as special subjects of protection, which led the Constitutional Court to declare the existence of an unconstitutional State of affairs as regards the guarantee of their rights, so that timely attention was provided. and effective for its restitution; doing the same by exceptionally protecting their rights through the protection action, despite the existence of alternative mechanisms for the protection of their guarantees, seeking to avoid further damage. Within this context, the non-application is proposed due to the unconstitutionality exception of some norms that limit double instance, to reduce its impact on the land restitution process, specifically in the closure of the administrative stage described in Law 1448 of 2011, from the perspective of due process and access to justice.

KEY WORDS: Victims, Forced displacement, land restitution, dual instance, armed conflict, Land Registry, exception of unconstitutionality.

INTRODUCCIÓN

Los conflictos armados en Colombia, han dejado una importante cantidad de víctimas, principalmente en las zonas más alejadas y con menos presencia estatal. La respuesta para brindar una atención oportuna y eficaz en la protección y recuperación de esos derechos ha tardado mucho, porque los avances conseguidos en cada gobierno de turno no han sido suficientes para consolidarla.

Ante la ausencia de la participación gubernamental para la protección de los derechos fundamentales de las víctimas de la violencia, ha cobrado un papel importante la intervención de la Corte Constitucional, además de los despachos judiciales, para el conocimiento de las acciones que buscan la protección de tales garantías, quienes a través de sus diferentes decisiones han consolidado una línea jurisprudencial que marcan pautas para la atención prevalente de esta población, en consideración a su especial situación de vulnerabilidad, mediante la adopción de decisiones dentro de un marco de enfoque diferencial, con el fin de lograr una protección efectiva.

En ese contexto, la Corte Constitucional Colombiana, en la Sentencia T-025 de 2004, logró la consolidación de estas propuestas al declarar: “el estado de cosas inconstitucional” por la constante vulneración de los derechos y garantías de este grupo social.

En la citada Sentencia, se fijaron responsabilidades a diferentes sectores estatales para buscar la satisfacción de las necesidades, que con urgencia habían aclamado durante años, los ciudadanos víctimas del conflicto armado interno, que facilitara la construcción de una paz estable y duradera en Colombia.

Como resultado de esas directrices, el Congreso de la República promulgó la Ley 1448 (2011), para adoptar medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, regulando una serie de principios y derechos en favor de las víctimas de las infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves de las

normas internacionales de Derechos Humanos, acaecidas con ocasión del conflicto armado interno, así como la asignación de funciones específicas a diferentes órganos estatales para su cumplimiento.

De allí nace la unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas –UAEGRTD–, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuyo objetivo es representar al Estado colombiano en la administración de los procedimientos que procuran la restitución de las tierras despojadas, para brindar soluciones a sus propietarios mediante la gestión de un modelo integral para la reconstrucción de sus derechos, quienes se vieron obligados a trasladarse a diferentes zonas del país, generándole crisis tanto económicas como afectivas, tales como la pobreza, desarraigo y desintegración del núcleo familiar, que los dejó en la miseria.

Este trámite de restitución abarca dos etapas plenamente definidas, una administrativa desarrollada por la UAEGRTD y otra Judicial en cabeza de jueces especializados. La primera de las etapas culmina con un Acto Administrativo que le otorga la posibilidad al solicitante de acudir por vía judicial para obtener la restitución de su bien. Sin embargo, si mediante este acto se niega la reclamación le cierra las puertas de la justicia a las víctimas, y el único recurso para controvertir dicha decisión administrativa es el de reposición ante quien lo profirió, coartándose el derecho de una doble instancia.

Desde esta perspectiva, se plantea cómo es afectado el derecho al acceso a la administración de justicia de las víctimas de desplazamiento forzado por la inexistencia de una segunda instancia para controvertir la resolución de no inscripción en el Registro Único de Tierras dentro del trámite administrativo, para que se permita inaplicar por excepción de inconstitucionalidad el artículo 74 de la Ley 1437 de 2011, que de manera general limita esta garantía.

Para su desarrollo, se presentan como objetivos específicos: *i)* Examinar las funciones que la Ley 1448 (2011) ha fijado para la Unidad de Restitución de Tierras en la etapa administrativa, como requisito de procedibilidad dentro del proceso de Restitución de Tierras, *ii)* Determinar las excepciones y constitución de la doble instancia como derecho fundamental en el contexto de la etapa administrativa, en el procedimiento de Restitución de Tierras, y *iii)* Proponer mecanismos para impugnar el acto administrativo que restringe al reclamante de acceder a la etapa judicial del proceso de Restitución de Tierras.

Dentro de este contexto, el problema jurídico parte del análisis histórico del conflicto armado, mediante un breve recuento de sus antecedentes, los actos de barbarie ocasionados por los grupos ilegales, hasta llegar al origen de la Ley 1448 (2011). En un segundo aparte se definen las etapas dentro del proceso de restitución de tierras para la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas, la incidencia de los medios de impugnación frente a las decisiones adoptadas dentro del procedimiento y la prevalencia del principio de la doble instancia frente a las actividades judiciales y administrativas, para finalmente concluir con la incidencia que la acción de tutela ha tenido dentro del trámite, enfocado a la etapa administrativa, como medio de protección transitorio ante la infracción de sus derechos.

Para tal fin, se acude al análisis conceptual sobre el conflicto armado y los conceptos de los procesos de restitución de tierras, para aterrizar en los planteamientos trazados por la Corte Constitucional sobre la necesidad de una especial protección de los derechos de las víctimas del conflicto. De esta manera, desde un método deductivo se pretende demostrar la existencia del nexo entre la afectación del derecho a la restitución y algunas dificultades presentadas para su materialización.

CONTEXTO HISTÓRICO DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA Y SU EVOLUCIÓN HASTA LA EXPEDICIÓN DE LA LEY 1448 DE 2011

Previo al abordaje del tema central, resulta necesario realizar una contextualización de los actos presentados en los albores del conflicto colombiano y su evolución con el transcurrir del tiempo para contextualizar sobre la génesis del conflicto armado interno, que ha repercutido en una generalizada y permanente afectación de derechos fundamentales, especialmente de los residentes en zonas rurales del país.

Antecedentes del conflicto colombiano

Colombia ha sufrido a largo de su historia un conflicto interno que ha presentado diferentes matices, generando una gran cantidad de víctimas, conllevando a que diferentes organismos representantes de la sociedad desarrollen una serie de mecanismos que le permitan afrontar y dar solución a la problemática ocasionada por esos hechos violentos, teniendo en cuenta a sus actores y sus víctimas. De acuerdo al informe del Grupo de Memoria Histórica (2013), el conflicto ha sufrido transformaciones debido a los diversos factores que lo rodean, entre los que se pueden señalar la persistencia de la problemática agraria, la propagación del narcotráfico, la poca participación en la política, la fragmentación institucional del Estado y el desplazamiento y despojo de la población civil.

En el afán de plantear alternativas para superar esta grave crisis, que se ha agudizado con el paso del tiempo, han sido ingentes los esfuerzos planteados desde el mismo Gobierno Nacional y diferentes actores e instituciones para la propuesta de cambios significativos. Ha expresado Rettberg (2012)

En el ámbito global, la construcción de paz es promovida en la actualidad por múltiples organismos nacionales e internacionales altamente heterogéneos en cuanto a la manera como interpretan la paz, como priorizan las tareas relacionadas con la construcción de paz, de cuántos recursos disponen y en qué escenarios políticos nacionales e internacionales ejercen presión. (pág. 7)

En el Informe del Grupo de Memoria Histórica (2013), se identificaron cuatro marcadas etapas en la evolución del conflicto armado, que pueden sintetizarse de la siguiente manera:

1) El comprendido entre 1958 y 1982, caracterizado por la transición originada por la violencia al interior de los partidos políticos, la proliferación de guerrillas y las múltiples movilizaciones sociales de la época. Los partidos políticos tradicionales, el Liberal y el Conservador, desataron una violenta ola que tuvo su máxima radicalización con la muerte del líder

liberal Jorge Eliécer Gaitán el 9 de abril de 1948, en un hecho conocido como el Bogotazo, que desencadenó muchos actos violentos.

Esta época de violencia fue apaciguada en 1953, cuando es nombrado presidente de la República el general Gustavo Rojas Pinilla y, posteriormente, el acuerdo bipartidista para alternarse en el poder, conformando el Frente Nacional, que operó entre 1958 y 1974.

2) Durante 1982 a 1996, se resalta la expansión territorial y el crecimiento militar de las guerrillas, el surgimiento de los grupos paramilitares y el aumento del narcotráfico. Durante el mandato presidencial de Belisario Betancur (1982-1986), se pretendió el dialogo con las guerrillas, concediendo la amnistía por delitos políticos a pesar de la resistencia de algunas organizaciones e instituciones, que se afectó con la “consolidación política de la Unión Patriótica –UP–, que representaba un mecanismo acordado de inserción de guerrilleros de las FARC en el mundo político legal” (Grupo de Memoria Histórica, 2013, pág. 135).

En algunas regiones, los paramilitares buscaron alianzas con narcotraficantes para contrarrestar los efectos de las negociaciones entre el Gobierno y las guerrillas para el cumplimiento de sus objetivos, que a su vez significó la concentración de la tierra por parte de estos grupos al adquirir grandes extensiones de predios. En el Informe (2013) se precisó que “El narco paramilitarismo es, en consecuencia, una de las primeras expresiones de la vinculación activa de los narcotraficantes al conflicto armado, ya fuese en su rol de financiadores o en el de artífices de organizaciones armadas.” (pág. 143).

El fracasado y ambiguo proceso de paz, fue aprovechado por las diferentes guerrillas (FARC, ELN, EPL) para ampliar su cobertura territorial, así como su capacidad operativa, al incrementar sus frentes.

3) Entre 1996 y 2005, se enmarca en este periodo el recrudescimiento de la expansión paramilitar y guerrillera, de la mano de la lucha frontal del Estado debido a la presión internacional, lo cual genera una presión adicional en el país.

4) En el último periodo, que se delimita entre 2005 a 2012, la ofensiva militar alcanzó su máxima distinción, logrando el debilitamiento de los grupos armados; se produce el fracaso de las conversaciones políticas del Estado con los paramilitares, lo cual genera el reacomodamiento de dichos grupos y, a su vez, la fragmentación y unión con el narcotráfico.

Originado por la guerra presentada entre los partidos políticos en Colombia, se dio una serie de represiones contra grupos agrarios, obreros y populares los cuales seguían una ideología política distinta a los partidos tradicionales del país para la época. La confrontación se fue agudizando a tal punto de barbarie que, a través de masacres y crímenes violentos, se buscaba imprimir terror cuya finalidad no solo se dirigía al plano político, sino también al económico y territorial.

A pesar de que Latinoamérica no ha sido una zona tan conflictiva, como sí ha ocurrido en África, Colombia ha llamado la atención de diferentes entes internacionales, especialmente la ONU, por mantener activo un conflicto con muchos años de duración que ha generado un intenso trabajo para la reglamentación jurídica de los diferentes procesos a fin de obtener la verdad de los

hechos y una reconciliación entre los actores, así como una oportuna atención a los diferentes grupos poblacionales que han sido desplazados y despojados de manera forzosa, en aras de hacerlos partícipes de programas propuestos por el gobierno para su real atención (Rettberg, 2012).

Actos de terror y barbarie: Necesidad de una respuesta estatal

Conforme fue señalado en el Informe General del Centro de Memoria Histórica (2013), se ha presentado uniformidad en el despliegue de la violencia sin importar los fines perseguidos, la cual se consigue a través de la generación de actos que generan pánico a las personas o que se ponga en riesgo la posesión de sus bienes, “que concluyen inexorablemente en un éxodo colectivo. Logrado este resultado, el paso siguiente es mantener latente el terror, para hacer desistir a las víctimas de presuntos o reales propósitos de reintegrarse a la propiedad abandonada.” (pág. 113)

Esto conduce a demostrar que, dentro de las múltiples formas de violencia, una de las más significativas es el desplazamiento y abandono forzado al que la población se ha visto sometida a través de diversos métodos de presión, miedo y engaño. Como acertadamente fue señalado por Arévalo Perdomo & Sotomayor Espitia (2016), el desplazamiento forzado conlleva un impacto social trascendental, debido a la situación de pobreza que genera; lo que hace necesario un apoyo importante, no solo desde el punto de vista económico, sino además social y asistencial, que debe ser garantizado por el Estado para apaciguar sus efectos.

A pesar de la difícil situación padecidas por las personas afectadas por la violencia interna, la reacción estatal para la consolidación de medios legales que permitiera afrontarlas, fue tardía. Numerosos han sido los aportes técnicos y gestiones desplegadas por organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales (ONG), en busca de condiciones dignas para esta población, consiguiendo un mayor interés de las autoridades para la formulación de programas que permitan la atención de los desplazados por la violencia, como por ejemplo los diseñados a través del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

Es así como el Gobierno Nacional empieza a despertar su interés para impulsar un modelo de seguimiento y protección a esta población, vinculándola al plan de desarrollo y red de solidaridad social en aras de estructurar la política de Estado en ese sentido, y de esta manera se robustece el trámite legislativo para la expedición de la Ley 387 (1997), que buscó proteger, atender, consolidar y estabilizar la situación socioeconómica de los desplazados (Pizarro Nevado & Londoño Toro, 2005).

Dentro de la señalada norma, (Ley 387, 1997), se parte con la construcción de una definición socio jurídica para el concepto de desplazado, señalando en su artículo primero que lo es la persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.

En este contexto, Aguilera Torrado (2001), considera que se creó un marco normativo en la fijación de políticas para mejorar las condiciones socio económicas, así como las garantías para una vida digna de las personas desplazadas, mediante la atención de su problemática pero sin un análisis profundo para atacar las causas que lo originaban; además, este autor estima que la mencionada ley creó un gran problema por la discriminación social de “otros grupos marginados y víctimas de la pobreza y la injusticia social, para los cuales no existen leyes del Estado con las mismas proporciones” (pág. 4), convirtiendo a la norma “en una agresión y exclusión del resto de grupos víctimas de la injusticia social.”

Con todo, a pesar de las directrices fijadas por el Gobierno Nacional, las políticas diseñadas no contribuyeron a minimizar la vulneración de los derechos fundamentales de la gran mayoría de las personas que habían sufrido el desplazamiento forzado. Estas circunstancias incidieron para que la Corte Constitucional (Sentencia T-025, 2004) reconociera la necesidad de promover un trato diferencial para la protección efectiva de quienes se encontraban en una situación especial de vulnerabilidad, como consecuencia de ese desplazamiento forzado, so pena de permitir la perpetuación o agravación de dicha vulneración.

Luego de la revisión de una serie de acciones tuteladas acumuladas en un solo expediente, en las que la Alta Corporación evidenció la grave situación por la que estaban atravesando las personas desplazadas, con la consecuente vulneración de sus derechos y la asignación de cargas innecesarias para su debida protección, conllevó a que se reconociera la existencia de un estado de cosas inconstitucional, por la afectación constante y repetida de los derechos constitucionales que afectaban a un elevado número de individuos; fundada en que

en primer lugar, la gravedad de la situación de vulneración de derechos que enfrenta la población desplazada fue expresamente reconocida por el mismo legislador al definir la condición de desplazado, y resaltar la violación masiva de múltiples derechos. En segundo lugar, [...] es el elevado volumen de acciones de tutela presentadas por los desplazados para obtener las distintas ayudas y el incremento de las mismas. En tercer lugar, [...] confirma ese estado de cosas inconstitucional y señalan que la vulneración de los derechos afecta a buena parte de la población desplazada, en múltiples lugares del territorio nacional y que las autoridades han omitido adoptar los correctivos requeridos. En cuarto lugar, la continuación de la vulneración de tales derechos no es imputable a una única entidad. En quinto lugar, la vulneración de los derechos de los desplazados reposa en factores estructurales [...] dentro de los cuales se destaca la falta de correspondencia entre lo que dicen las normas y los medios para cumplirlas, aspecto que adquiere una especial dimensión cuando se mira la insuficiencia de recursos dada la evolución del problema de desplazamiento y se aprecia la magnitud del problema frente a la capacidad institucional para responder oportuna y eficazmente a él. (Sentencia T-025, 2004)

Con base en esos argumentos, la Corte declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional por las precarias condiciones de vida de la población desplazada por la violencia, para que las diferentes autoridades del ámbito nacional y regional adoptaran los correctivos dirigidos a superar tal estado de cosas. De esta manera, el Estado colombiano y las instituciones comprometidas con la protección integral de sus derechos constitucionales podrían brindar una efectiva respuesta para no agravar su situación. En palabras del máximo órgano constitucional, el objetivo es modificar “las prácticas, las fallas de organización y de procedimiento que resultan violatorias de la Constitución” (Sentencia T-025, 2004).

Bajo este contexto, conforme lo señala Pizarro Nevado & Londoño Toro (2005), la Corte Constitucional adoptó un papel protagonista en el ámbito político desde su posición como órgano máximo de protección de los derechos fundamentales de los residentes en Colombia, cuando consideró de vital importancia su intervención para la efectiva comunicación de los derechos de la sociedad, aún en menoscabo de la seguridad jurídica, ello en consideración de la desventaja que padece un grupo del Estado frente a la garantía de sus derechos.

La Corte Constitucional, instó al Gobierno Nacional y a los gobiernos descentralizados en los departamentos y municipios donde se estaba presentando esta grave afectación, la adopción de las medidas necesarias para superar el estado de cosas inconstitucional relacionadas con las personas víctimas de abandono, desplazamiento y despojo forzado, originados en el conflicto armado interno colombiano. Así mismo, instó al Legislador la expedición de normas para la atención de las necesidades de la población desplazada, con el ánimo de superar la insuficiencia de recursos presupuestales.

Se debe resaltar que, para adquirir la condición de víctima y beneficiarse de los programas estatales trazados para su atención humanitaria, no es necesario ninguna declaración o reconocimiento administrativo por cuanto se trata de un hecho fáctico, para lo cual se ha consolidado un concepto material de la condición de víctima del conflicto armado, especialmente del desplazado forzado por la violencia interna, precisándose que “siempre que frente a una persona determinada, concurren las circunstancias [fácticas] descritas, ésta tiene derecho a recibir especial protección por parte del Estado,” (Sentencia T-715, 2012), para evitar la exigencia de trámites innecesarios que agudizan el padecimiento de esta población.

Ley 1448 de 2011, en busca de garantías efectivas para los desplazados

Las circunstancias de debilidad, vulnerabilidad e indefensión de los desplazados, aunado a la constante afectación de sus derechos constitucionales por su situación, fueron contundentes para admitir en la jurisprudencia constitucional (Sentencia T-025, 2004) la necesidad y urgencia de un trato preferencial del Estado hacía este grupo poblacional, por la situación de indefensión que el desplazamiento forzado les ha causado, para que se brinde una oportuna atención en la satisfacción de las condiciones básicas, en aras de evitar la perpetuidad y agravación de tales afectaciones.

Uno de los logros obtenidos con la Sentencia T-025 (2004) fue la expedición de Ley 1448 (2011), por medio de la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, incluyéndose, entre otros, el Proceso de Restitución de Tierras a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD), para la toma de las medidas necesarias que facilitara “la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados” (Ley 1448, 2011, art. 72).

La misma Corte Constitucional (Sentencia T-596, 2019) consideró que la Ley 1448 de 2011 ha sido una importante herramienta jurídica otorgada a las víctimas del desplazamiento forzado por parte del Estado, para brindar una real protección de sus derechos, a través de un procedimiento

administrativo y otro judicial para la restitución, tanto jurídica como material, de las tierras que han sido despojados, en busca del restablecimiento de sus condiciones anteriores al momento en que sus derechos fueron vulnerados, como medio facilitador por parte del Estado para efectivizarlos atendiendo a su especial vulnerabilidad. En últimas, la reparación integral de las víctimas en forma adecuada, diferenciada y efectiva, en atención al perjuicio padecido, como una forma de retribución ante los desastres causados por los grupos subversivos.

Los principios que inspiran y gobiernan todo el proceso de restitución de tierras, deben ser orientados por los derechos consagrados en la Constitución Política de Colombia, atendiendo a las orientaciones que se han trazado en los Principios Pinheiro, para la adopción de medidas que conduzcan al restablecimiento de los derechos que tienen las víctimas sobre los predios de los que tuvieron la obligación de abandonar por el conflicto, en busca de proteger su vida e integridad (Organización de Naciones Unidas, 2007).

Estos principios, a pesar de no hacer parte de un tratado internacional, “hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato, en la medida en que concretan el sentido de normas contenidas en tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia” (Sentencia C-035, 2016), lo que conlleva que sean observados y aplicados de manera preferencial, como si se tratara de la misma Constitución.

De esta manera, tal como lo expone Botero Marino & Restrepo Saldarriaga (2006), se consigue el cumplimiento de estándares definidos en una justicia transicional para una real garantía y protección de los derechos humanos de quienes se han visto afectados por la violencia, especialmente en lo relativo al derecho de la reparación integral; conllevando que, ante la infracción de un derecho, se tenga una consecuencia reparadora como un deber implícito del Estado, tanto en el despliegue de medidas individuales como de carácter general.

No puede desconocerse que el cumplimiento de tales compromisos requiere grandiosas cargas administrativas y económicas al Estado, por la obligación de desarrollar políticas públicas fundadas en una adecuada y eficaz atención para las víctimas que satisfagan en lo posible sus necesidades y el reconocimiento de los derechos vulnerados para una pronta atención; además de la adopción de mecanismos efectivos para impedir que los actos victimizantes vuelvan a repetirse, dentro del marco de las garantías fundadas en la justicia transicional, entre ellas, otorgar los mecanismos para la restitución de tierras (Arévalo Perdomo & Sotomayor Espitia, 2016).

Se ha podido establecer que los grupos insurgentes que buscan tomar el control de algunas zonas del país han optado por el uso de la mano de obra de la misma población civil, ya sea que se trate de los habitantes del territorio que pretenden controlar u otros movilizados de diferentes lugares del país, para el desarrollo de sus proyectos productivos o actividades ilegales. Amnistía Internacional (2012), ha considerado que estas acciones generan que, en muchas ocasiones, los residentes de diferentes lugares se vean desplazados forzosamente por no atender a estos requerimientos, ante la mirada atónita de que sus derechos a la propiedad sean restringidos de manera ilegal, sin contar con alguna acción legal para recuperarlos. Frente a estos eventos, es que la ley ha previsto un procedimiento para la restitución de esos predios que han sido abandonados forzosamente, o el trámite para la proposición de compensación que les permita compensar esa pérdida.

De ahí, que sea necesaria una acción efectiva de reparación integral para las víctimas que han visto la opción de recuperar sus predios a través de los procesos de restitución de tierras, ya sea que se traten de solicitantes, segundos ocupantes u opositores, por lo que es indispensable que a quienes se le asigna el cumplimiento de esta importante labor, tomen las decisiones en aplicación de los estándares que otorguen un tratamiento preferencial a la población despojada, desplazada o refugiada, como sujetos de especial protección del Estado, para propender por la garantía de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación, y la no repetición, que procuren devolver a la situación en que estaban antes del afrontar los horrores de la guerra, o por el contrario, ofrecerles unas mejores condiciones de las que disfrutaba en ese momento (Uprimny-Yepes & Sánchez, 2010).

Conforme lo señala Ramírez Cardona (2013), el proceso de restitución de tierras se trata de una acción constitucional que hace parte de la justicia transicional, que permite la protección de los derechos de las víctimas, cuya responsabilidad radica principalmente en el gobierno, principalmente frente a aquellos particulares que pudieron haber vulnerado esos derechos, u obtuvieron algún provecho de ello. Ese “carácter constitucional de la restitución se ajusta a las normas internacionales que exigen un trámite expedito y efectivo para la protección de los derechos fundamentales y otorga especiales potestades al juez para el logro del fin propuesto” (Ramírez Cardona, 2013, pág. 3), con una inversión de la carga de la prueba sobre la persona que quiere oponerse a las exposiciones de la víctima, cuya condición de desplazamiento está bajo el amparo de la presunción de veracidad.

En sintonía con la literatura especializada sobre estos aspectos, así como las normas de carácter internacional que propenden por efectivización de los derechos de los desplazados, la Corte Constitucional ha considerado que el derecho a la restitución surge por el hecho constitutivo de la condición de víctima derivada del daño ocasionado por graves delitos de violaciones de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, en el contexto del conflicto interno colombiano, y por tanto como consecuencia de una situación fáctica relativa a la vulneración de los derechos fundamentales de las víctimas, de manera que las inscripciones en las bases de datos de censos de personas o de tierras, constituyen tan solo declaraciones o requisitos de forma o de procedimiento, con el fin de que las víctimas puedan acceder a los beneficios que consagra la ley, en este caso la Ley 1448 de 2011 en materia de iniciación del trámite y procedimiento previsto por esa normativa para la restitución de tierras despojadas, usurpadas o abandonadas forzosamente. (Sentencia T-715, 2012)

El proceso de restitución de tierras: la necesidad de la doble instancia en la etapa administrativa

El derecho a la propiedad tiene una protección constitucional desde el artículo 58 de la Carta Magna para fortalecer el desarrollo de las capacidades de los ciudadanos, especialmente cuando se trata de proteger a los trabajadores agrarios, conforme al artículo 64 ídem. Con fundamento en estas premisas, la Corte Constitucional ha considerado la necesidad de fijar procedimientos claros para permitir que el acceso a la propiedad en las zonas rurales no sea arbitrario, mediante la fijación de reglas precisas para conseguirlo.

La claridad en las reglas de acceso es lo que permite asegurar que la distribución de la tierra no se lleve a cabo con criterios clientelistas, sino que va a ser un elemento que contribuye a la formación de la ciudadanía en lo rural. En esa medida, el debido proceso administrativo constituye un principio rector y una garantía necesaria a través del cual el Estado cumple su deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra. En otras palabras, el debido proceso administrativo es una garantía fundamental del acceso a la propiedad rural por parte de los trabajadores agrarios. Ahora bien, ¿qué es lo que la convierte al acceso a la propiedad rural en una garantía fundamental? Por un lado, que se trata de una condición necesaria para acceder a dichos bienes en condiciones de igualdad. (Sentencia SU-235, 2016)

En ese sentido, el proceso de restitución de tierras se convierte en un mecanismo apropiado para el diseño de las estrategias que permitan afrontar el post conflicto, en aras de concretar su objetivo principal: una paz estable y duradera. Aminorar los efectos de las mencionadas acciones administrativas y judiciales, o tomar decisiones en contra de los estándares internacionales que la han regulado, como el desconocimiento de los Principios Pinheiro, modelo internacional para atender la restitución de viviendas y de patrimonio de los refugiados y los desplazados internos, conlleva a que la política pública direccionada en tal sentido, pierda su fuerza vinculante y de respaldo para las víctimas.

De ahí la importancia de observar plenamente un principio universal del derecho para conseguir tales cometidos, la doble instancia, en su dimensión general y concreta, para que se puede complementar y se entrelazar con otros que, de igual manera, lo coadyuven a la consecución del fin último, cual es la fijación de un verdadero proceso para obtener la restitución de las tierras perdidas dentro del marco del conflicto armado interno.

Procedimiento para la restitución de tierras despojadas

La Ley de Víctimas (Ley 1448, 2011), resaltan dos novedades especiales en materia de víctimas en Colombia, la primera de ellas es la creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas –UAEGRTD–, entidad adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuyo objeto principal es "servir de órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de tierras de los despojados" (Ley 1448, 2011, art. 104), la cual se encarga de la primera parte del proceso, que es netamente administrativo, que busca restituir las tierras despojadas a las víctimas del conflicto armado mediante la inscripción del predio en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF), como requisito de procedibilidad para poder acudir ante la siguiente instancia del proceso en sede judicial.

El segundo importante aporte, se basa en la creación de una jurisdicción especial representada en jueces y magistrados especializados para resolver, de manera definitiva, si procede el derecho de las víctimas del conflicto armado al reclamar la devolución de los predios que han tenido que abandonar, como una respuesta estatal al reconocimiento constitucional del derecho a la restitución de la tierras por su carácter fundamental, y con ello, cumplir con la reparación integral que se origina de esa condición (Quinche Ramírez, Peña Huertas, Parada Hernández, & Ruiz González, 2015).

En el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011 se estableció el procedimiento para la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, la cual procede de oficio o en atención de la solicitud realizada por la persona interesada; registro donde queda insertada la información objeto del despojo o abandono forzado, la persona y el núcleo familiar sobre quien recayó esa conducta, debiendo la UAEGRTD comunicar tal situación al propietario, poseedor u ocupante que se encuentre en dicho predio registrado, para que pueda demostrar su buena fe en el vínculo jurídico que tiene con el inmueble mediante el aporte de pruebas documentales.

En ese sentido, se ha fijado un requisito de procedibilidad para llevar a cabo la acción de restitución, es decir que el proceso reglado para la restitución de las tierras despojadas está conformado por dos etapas, una la administrativa y la otra la judicial. La etapa administrativa es la iniciada por los propietarios, poseedores ocupantes de predios baldíos para que puedan ser inscritas en el Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, que, como se mencionó anteriormente, está en cabeza de la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras Despojadas; “La inscripción busca no sólo identificar e inscribir los predios en el registro, sino también a los solicitantes y sus núcleos familiares, que tenían relación jurídica con el predio y la perdieron por causa o con ocasión del conflicto armado” (Quinche Ramírez, Peña Huertas, Parada Hernández, & Ruiz González, 2015)

Considera la Corte Constitucional (Sentencia T-715, 2012) ajustada a los lineamientos supremos fijados en la Carta Magna, la necesidad de inscribir el predio en el Registro de Tierras, previo al inicio de la acción de restitución, por superar el “test de razonabilidad que ha fijado la Corte en este tipo de casos, siendo una medida con una finalidad constitucional, adecuada, idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto, para alcanzar los fines de restitución que se propone la norma”. Ello, por cuanto no se afectan los derechos fundamentales de las víctimas de desplazamiento, despojo y abandono forzado de sus predios como consecuencia del conflicto armado, situaciones de inseguridad y alteración del orden público en las zonas de asentamiento, al no representar una barrera para acceder al derecho de restitución.

Por el contrario, lo estima como un “requisito razonable, proporcionado, necesario y, que más que obstaculizar, lo que hace es propender por la racionalización, efectividad y garantía de los derechos fundamentales de las víctimas a la reparación y restitución como mecanismos preferente y principal de la misma” (Sentencia T-715, 2012), como componente de una justicia transicional, para que los jueces especializados puedan decretar la restitución de los predios abandonados y despojados, en forma ordenada, gradual y progresiva.

La UAEGRTD tiene la función del diseño y administración del Registro de Tierras despojadas y es la encargada de adelantar esa primera etapa administrativa dentro del trámite en el proceso de restitución de tierras (Ley 1448, 2011, art. 105), mientras que la etapa judicial quedó a cargo de los Juzgados Civiles del Circuito Especializados en Restitución de Tierras y las Salas Civiles Especializadas en Restitución de Tierras de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial (art 76 y 79), órganos que hacen de la administración de justicia de carácter transicional, para la atención de desplazados o despojados como consecuencia del conflicto armado que se desarrolla al interior del país.

Dentro de esa etapa administrativa, la UAEGRTD “recoge la información de las víctimas y su familia, visita los predios para identificarlos física y jurídicamente” (Ruta de participación de terceros en el Proceso de Restitución de Tierras, s.f., pág. 7), con la finalidad de conformar sus bases de datos y reconstruir las circunstancias históricas en que se presentó el despojo o abandono, y entrar a definir las zonas de los casos presentados, para la ejecución del proceso de macro focalización y la micro focalización en aras de proceder a la inscripción del predio en el registro, como prerequisite para iniciar la etapa judicial. En esa primera etapa, que se resuelve mediante la expedición de un acto administrativo, se determina “la inscripción en el RTDAF, al verificar sumariamente la titularidad del derecho del solicitante por ser víctima directa o indirecta de despojo y/o abandono forzado en el marco del conflicto armado interno” (Sentencia T-596, 2019) para proceder a su inclusión en el RTDAF.

Es pertinente resaltar que mientras en un proceso civil ordinario, lo relacionado con las presunciones y la carga probatoria, le corresponde al demandante demostrar enteramente los supuestos de hecho en que basa sus pretensiones, tal como lo establece el artículo 167 del Código General del Proceso, en el proceso de restitución de tierras existe una sucesión de presunciones que favorecen a las víctimas del desplazamiento, como sujetos especiales de protección, puntualmente consagradas en el artículo 77 de la Ley 1448 de 2011, que invierten la carga de la prueba al oponente.

Acogiendo las conclusiones expuestas por la Corte Constitucional (Sentencia T-596, 2019), referente a los planteamientos del artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, para acceder a la restitución, es indispensable:

(i) Ostentar la relación de propiedad, posesión o explotación de baldío cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación; o (ii) Haber sido despojado u obligado a abandonar el predio solicitado en restitución, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario y normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno, de acuerdo a lo establecido en el art. 3º de la Ley 1448 de 2011; y, (iii) Que el abandono y/o despojo haya ocurrido con posterioridad al 1º de enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley 1448 de 2011.

Así mismo, está legitimado para incoar la acción “(i) quien detente la relación jurídica con el bien reclamado conforme al artículo 75; (ii) subsidiariamente, el cónyuge o compañero/a permanente en la época de los hechos violentos; (iii), a falta de los anteriores, quien estuvieran llamados a sucederlos” (Corte Constitucional, 2019)

Las decisiones adoptadas por la UAEGRTD para resolver las solicitudes de inscripción, deben estar debidamente fundamentadas, tanto en las razones de hecho y como en las de derecho, y, además, atender “los principios de colaboración armónica; enfoque diferencial; confidencialidad; favorabilidad y prevalencia del derecho material; enfoque preventivo; participación; progresividad; gradualidad; y publicidad” (Auto 331, 2019). Para negarse la inscripción en el RTDAF, debe observarse los principios de legalidad y de los derechos fundamentales al debido proceso y defensa de los interesados, ciñéndose a lo consagrado en el Decreto 1071 (2015) que regula este procedimiento administrativo, específicamente en sus artículos 2.15.1.3.5 y 2.15.1.4.5, que tratan sobre el análisis que se debe realizar para decidir el estudio formal del caso a fin de determinar su inclusión o su rechazo, y las causales en que puede

proceder esa exclusión, concordantes con los requisitos establecidos en los artículos 3, 75, 76 y 81 de la Ley 1448 de 2011.

La ley le otorga a la UAEGRTD 60 días a partir del inicio del estudio para decidir sobre la inclusión del predio en el registro creado para tal fin, término que puede prorrogar hasta por 30 días más en caso de presentarse o sobrevenir alguna circunstancia que puedan justificar dicha extensión (Ley 1448, 2011, art. 76), considerándose la inscripción del predio en el registro de tierras despojadas como “requisito de procedibilidad para iniciar la acción de restitución”, mediante el Acto Administrativo denominado resolución de inscripción.

En el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente administrado por la UAEGRTD, se debe registrar como mínimo la siguiente información:

- (i) el predio objeto de despojo, en forma preferente mediante georreferenciación individual y colectiva; ii) la identificación de la víctima o víctimas de despojo (identificación del núcleo familiar); iii) la relación jurídica de las víctimas con el predio; iv) el periodo durante el cual se ejerció influencia armada en relación con el predio y v) la inclusión de la información complementaria, respetando todas las garantías constitucionales de las víctimas. (Sentencia T-596, 2019)

A su vez, el Decreto 440 (2016), modificadorio del Decreto 1071 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, realiza un ajuste a los principios del procedimiento administrativo de restitución de tierras para facilitar la intervención de las víctimas y terceros, considerando que el mencionado procedimiento tiene una naturaleza jurídica registral y no contenciosa, por cuanto la finalidad es la determinación sumaria de la titularidad del derecho que pretende la persona en el proceso de restitución.

Los inscritos en el RTDAF quedan habilitados para continuar con la etapa judicial, sin que necesariamente esa inscripción signifique que automáticamente el juez ordenará la entrega del predio al solicitante, por cuanto en últimas, esta decisión se adopta luego de la evaluación que las autoridades judiciales realizan de las pruebas recaudadas, por cuanto “es claro que el juez no cumple una función notarial o de registro, ni es un convidado de piedra que debe atenerse únicamente lo probado por la Unidad” (Sentencia C-099, 2013).

Recursos frente a la decisión de la etapa administrativa: Limitación a la impugnación

Dentro del proceso de restitución de tierras, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas concluye la etapa administrativa con la expedición de la *resolución de inscripción del predio* en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF), que debe constar en un acto administrativo motivado, con ello se agota el requisito de procedibilidad para continuar con la etapa judicial donde se busca obtener la restitución del predio, garantizando el acceso a la justicia y a ser reparado de manera integral. Empero, puede ocurrir que la decisión de la Unidad sea la de no inscripción en el registro, evento ante el cual el solicitante solo puede atacar dicha decisión por medio del recurso de reposición interpuesto ante el mismo funcionario que profirió el acto administrativo.

Es decir, la UAEGRTD no posee la facultad de otorgar el derecho reclamado ni la formalización de los mismos, tiene una particular disposición enmarcada en dos momentos decisivos en la etapa administrativa, el primero se encuentra en la posibilidad de no iniciar el estudio de la solicitud con lo aportado en la radicación de la solicitud del reclamante; la segunda posibilidad se da al cierre de la etapa administrativa, en donde la UAEGRTD puede decidir no incluir dicha reclamación en el Registro de Tierras, lo cual tiene como consecuencia que el reclamante o la posible víctima no pueda acceder a la segunda etapa del proceso ante la jurisdicción especializada, esto es, a la etapa judicial, porque ante tal decisión no procede recurso alguno que contemple la Ley 1448 de 2011, creando una limitación al principio de la doble instancia, porque se carece de la posibilidad procesal que una autoridad superior revise la decisión que limita a la posible víctima a acudir ante la jurisdicción especial competente, tornándose como una re victimización al impedirle el ejercicio de tal derecho.

Frente a la impugnación de esta decisión, ha manifestado la Corte Constitucional en Sentencia C-099 (2013):

Si la decisión de la Unidad es negativa, contra dicha decisión proceden recursos. Así se reconoció en la sentencia C-715 de 2012 al señalar que *“ante la negativa de la Unidad Administrativa de incluir en el registro a determinado predio, la víctima cuenta con mecanismos de defensa para controvertir o impugnar dicha decisión y poder acceder al procedimiento establecido por la Ley para la restitución de sus derechos (...).”* En esa medida, la decisión negativa de la Unidad no es el resultado de un proceso discrecional o arbitrario que se convierta en un obstáculo insuperable para que las víctimas puedan dar inicio al proceso judicial, pero si es un acto sujeto a controles diseñado para evitar abusos de quienes pretendan hacerse pasar por víctimas y beneficiarse con los procedimientos establecidos por el legislador en su favor.

Sin embargo, esos mecanismos efectivos de defensa que la Corporación señala, haciendo parecer que fueran varios y alternativos, realmente corresponde a uno solo: el recurso de reposición, por cuanto no permite otro adicional; lo que conlleva a que dicho acto administrativo deba atacarse ante la jurisdicción contenciosa administrativa, que, como es de conocimiento general, no es un medio oportuno por la tardanza en proferir sus decisiones, o subsidiariamente mediante la acción de tutela, coadyuvando a la consabida congestión y cúmulo de trabajo existente en los estrados judiciales.

En ese sentido, el artículo primero del Decreto 440 (2016), al hacer la modificación del artículo 2.15.1.3.5. del Decreto 1071 (2015), relacionado con la decisión de no iniciar formalmente el estudio de la solicitud, precisó que la UAEGRTD toma tal determinación mediante un acto administrativo, cuya consecuencia será la no inscripción del predio en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, en caso de presentarse alguna de las circunstancias allí indicadas, a saber:

1. Los hechos de despojo o abandono del bien, cuyo ingreso al registro se solicita, no se enmarquen dentro de los presupuestos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 sobre la calidad de víctima.
2. Cuando no se cumpla con los requisitos del artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, lo que comprende entre otras, las siguientes circunstancias:
 - a) La existencia de solicitudes de inscripción al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente que versen sobre terrenos baldíos ubicados al interior de las zonas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, en donde previamente se hubieren adelantado procesos de sustracción con fines

de restitución de tierras ante la autoridad ambiental competente y la decisión de esta última no hubiere ordenado la sustracción; b) Aquellos casos en que las solicitudes de inscripción al registro versen sobre terrenos baldíos ubicados al interior de áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Decreto 2811 de 1974 y las normas que lo modifiquen o deroguen; c) Aquellos casos en que las solicitudes de inscripción al registro versen sobre terrenos baldíos ubicados al interior de las áreas de Parques Nacionales Regionales, desde su consideración como inalienables, imprescriptibles e inembargables.

3. Cuando se establezca que los hechos declarados por el solicitante no son ciertos, o que este ha alterado o simulado deliberadamente las condiciones requeridas para su inscripción.

4. Cuando se establezca que los hechos victimizantes relacionados por el solicitante no tienen un nexo de causalidad necesario con el abandono y/o despojo de la tierra objeto de la solicitud.

5. Cuando se establezca que existe ausencia de la legitimación por parte del solicitante para iniciar la acción de restitución, señalada en el artículo 81 de la Ley 1448 de 2011.

En el párrafo del modificado artículo 2.15.1.3.5. del Decreto 1071 (2015), se dispuso que contra el acto administrativo que impide el estudio formal de la solicitud, sólo puede ser controvertido a través del recurso de reposición, es decir, el que se presenta al “funcionario que tomó la decisión administrativa con el fin de que la aclare (explique o despeje puntos dudosos), modifique (retome el contenido del acto sustituyéndolo en parte) o revoque (deje totalmente sin efectos la decisión reemplazándola o derogándola)” (Santofimio Gamboa, 2017, pág. 276)

El principio de contradicción permite que el afectado con una decisión de la administración pueda discutir ese acto en busca de su aclaración, modificación o revocación, acción que se realizan mediante el uso de los diferentes recursos para controvertir los argumentos fijados en la decisión, en aras de tener una respuesta por parte de las autoridades, como lo expone Santofimio Gamboa (2017) y, en ese sentido, agotar la vía gubernativa, como prerrequisito para activar la jurisdicción contenciosa administrativa.

Concordante con lo expuesto, el artículo 74 de la Ley 1437 (2011) señala que por regla general proceden los recursos de reposición y apelación contra los actos administrativos, exceptuando este último medio de impugnación en tratándose de decisiones adoptadas por ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas, directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos, como tampoco serán apelables las “decisiones proferidas por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial”

Aunado a que la Corte Constitucional (Sentencia C-248, 2013), al pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 74 de la Ley 1437 (2011), señaló que la oposición a una decisión administrativa podía intentarse no sólo mediante la apelación del mismo, sino a través de diferentes mecanismos.

En el caso de la Ley 1437 de 2011, se concreta: (i) en la posibilidad de interponer el recurso de reposición ante el mismo funcionario que expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque, contenida en el artículo 74, numeral 1; (ii) y en la facultad de acudir a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para que, mediante los medios de control establecidos y contenidos en los artículos 135 a 148 de la Ley 1437/11, se decida la controversia de que se trate, mediante sentencia judicial, sujeta a los recursos de ley.

Sin embargo, no puede desconocerse que acudir ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo hace más nugatorio el trámite para el reconocimiento de sus derechos teniendo en cuenta la complejidad que implica la presentación de una demanda en este sentido, así como la demora en la resolución de los casos atendiendo a la carga laboral que se manejan en los estrados judiciales, desconociendo que desde las mismas decisiones de la Corte Constitucional se ha considerado a los desplazados por la violencia como sujetos especiales de protección, que requieren una atención diferenciada por parte de las autoridades administrativas y judiciales.

Ello conlleva a que en el caso de las personas víctimas de desplazamiento forzado sea necesario se les facilite unos mecanismos expeditos para poder buscar la reparación integral que el Gobierno Nacional ofrece, especialmente en acatamiento de lo dispuesto por la misma Corte Constitucional (Sentencia T-025, 2004), cuando declaró la existencia de un *estado de cosas inconstitucional*, frente a la constante transgresión de los derechos de los desplazados, atendiendo a su especial situación de vulnerabilidad. Esta transgresión puede reducirse al permitirse que, mediante un procedimiento ágil y eficaz, el superior inmediato de quien toma una decisión de no inscripción, pueda analizarlo para impartir su aprobación o, en su defecto, revocar la decisión.

Conforme a lo expuesto, la solución jurídica para permitir que estas decisiones proferidas en la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas puedan ser apelables, puede encontrarse en la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad del artículo primero del Decreto 440 (2016), al hacer la modificación del párrafo del artículo 2.15.1.3.5. del Decreto 1071 (2015), así como del artículo 74 de la Ley 1437 (2011), cuando versa sobre la garantía de los derechos de la población desplazada por la violencia, cuya precaria situación ha sido objeto de una especial protección por parte de la Corte Constitucional, en busca de una igualdad real de los derechos de un sector de la población fuertemente golpeado por los actos violentos de los grupos subversivos.

Esta excepción de inconstitucionalidad ha sido definida por el Consejo de Estado (Sentencia Nulidad y Restablecimiento del derecho, 2010) como “un instrumento establecido por el artículo 4° de la Constitución Política, cuya aplicación se alega para que en caso de presentarse contradicción entre una norma de rango legal y otra de rango constitucional, se aplique esta última” con el objeto de salvaguardar las garantías constitucionales que han sido infringidas por normas de menor rango; por cuanto la misma Carta Magna señala que ante las incompatibilidades entre las normas jurídicas y la Constitución, debe preferirse a ésta.

Esta figura constitucional puede ser aplicada tanto por autoridades judiciales como administrativas, como bien lo acotó el mismo Consejo de Estado (Sentencia de Nulidad 0296-13, 2017), al advertir que todas las autoridades deben hacer prevalecer “las normas constitucionales sobre cualesquiera otras que resulten contrarias a ellas, de igual manera puede y debe inaplicar disposiciones contenidas en actos administrativos de cualquier índole, cuando contradicen a aquellas otras que les son superiores jerárquicamente”; concordante con lo expuesto por la Corte Constitucional (Sentencia C-122, 2011), al precisar que mencionado control puede ser aplicado por “cualquier juez, autoridad administrativa e incluso particulares que tengan que aplicar una norma jurídica en un caso concreto”, el cual se realiza por petición de algunas de las partes o de oficio por la autoridad o particular, resaltando que esta figura constitucional no hace desaparecer

del tracto jurídico la norma inaplicada, la cual continua con plena validez, porque los efectos generados solo se aplican al caso objeto de análisis, lo cual no es óbice para que conlleve a una demanda de inconstitucionalidad que busque su aplicación general o erga omnes.

La finalidad está dada en permitir un doble estudio del asunto en concreto, atendiendo a los especiales derechos de protección que se debe brindar a las víctimas de desplazamiento forzado, en aras de hacer efectivo el principio constitucional de la doble instancia, para reducir los efectos de las decisiones adversas.

Principio de la doble instancia: efectivización del debido proceso

El principio de la doble instancia constituye una base fundamental dentro de los postulados del Estado social de derecho, para garantizar el ejercicio del derecho constitucional de defensa y contradicción, como componentes del debido proceso, especialmente dentro de los procesos penales y frente a las acciones de tutela. Ha referido el Tribunal Constitucional que la doble instancia surgió ante la necesidad de preservar el principio de legalidad y la integridad en la aplicación del derecho, ya que asegura la posibilidad de corregir los errores en que pueda incurrir el juez o fallador en la adopción de una decisión judicial o administrativa, y permite enmendar la aplicación indebida que se haga por parte de una autoridad de la Constitución o la ley. Con este propósito, el citado principio, se constituye en una garantía contra la arbitrariedad, y en mecanismo principal, idóneo y eficaz para la corrección de los yerros en que pueda incurrir una autoridad pública. (Sentencia C-718, 2012)

Además, la garantía del principio de la doble instancia aumenta “la probabilidad de acierto en la función estatal de dispensar justicia al dirimir los conflictos (dada por la correlación entre verdad real y decisión judicial)” (Sentencia C-213, 2007).

Las normas de carácter internacional que materializan el respeto por los derechos humanos, han incluido dentro de su catálogo el principio de la doble instancia como parte integral del derecho al debido proceso que tiene toda persona dentro de los procesos judiciales y administrativos, tal como lo expuso Jiménez Ramírez & Yáñez Meza (2017), contenidos en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, “El Estado de Colombia suscribió ambos tratados y está en la obligación de cumplirlos en virtud del principio del derecho internacional *pacta sunt servanda*” (pág. 96)

A pesar de que este principio no es absoluto, por cuanto el legislador, atendiendo a principios de razonabilidad y proporcionalidad, puede restringirlo siempre y cuando esté debidamente justificado atendiendo a los preceptos del principio de razón suficiente, por ser una excepción a la regla general de que pueda acudir al superior de quien profirió una decisión, para que pueda revisarla, otorgándole una mayor especialidad en la materia que se ocupa (Sentencia C-718, 2012), debe prevalecer la especial situación de vulnerabilidad de los afectados por el conflicto, para que se le proporcionen herramientas ágiles y eficaces para la protección de sus derechos. De ahí que las normas donde se aplica la excepción, para fijar procesos de única instancia, deben atender los

derechos fundamentales protegidos por las directrices legales de carácter internacional, en aplicación del bloque de constitucionalidad (Jiménez Ramírez & Yáñez Meza, 2017).

En tal sentido, los estándares fijados por la Corte Constitucional (Sentencia C-103, 2005), retomados en la Sentencia C-718 (2012), para establecer excepciones al principio fundamental de la doble instancia, los cuales deben ser observados por el legislador al momento de la expedición de las leyes, es que

(i) La exclusión de la doble instancia debe ser excepcional; (ii) Deben existir otros recursos, acciones u oportunidades procesales que garanticen adecuadamente el derecho de defensa y el derecho de acceso a la administración de justicia de quienes se ven afectados por lo actuado o por lo decidido en procesos de única instancia; (iii) La exclusión de la doble instancia debe propender por el logro de una finalidad constitucionalmente legítima; (iv) La exclusión no puede dar lugar a discriminación.

La restricción de la doble instancia dentro de un procedimiento, como quedó evidenciado, tiene una limitación demarcada por los principios de razonabilidad y proporcionalidad, también de rango constitucional, así como los derechos a la igualdad, al debido proceso y al acceso a la justicia, al punto que se ha decretado la inconstitucionalidad de normas que han limitado este principio en ámbitos diferentes al penal y acciones de tutela, por el desconocimiento de estos estándares.

La Corte Constitucional (Sentencia C-099, 2013) hizo un recuento de las decisiones donde ha declarado la inexecutable de normas, precisamente por la vulneración, por parte del legislador, en esta carga argumentativa para aplicar esta excepción de raigambre constitucional.

Así, a manera de ejemplo, pueden citarse que (i) “en la sentencia C-345 de 1993 declaró inexecutable el artículo 2° del Decreto 597 de 1988, que excluía la apelación de los procesos laborales administrativos que versaran sobre actos de destitución, declaración de insubsistencia, revocación de nombramiento”, (ii) en la Sentencia C-005 de 1996, respecto del “inciso 2° del artículo 6° de la Ley 14 de 1988, que excluía del recurso de súplica sólo las sentencias de la Sección Quinta del Consejo de Estado, por no encontrar una razón objetiva que justificara tal diferencia de trato”, (iii) en la sentencia C-154 de 2002, al estudiar el numeral 2° del artículo 7° del Decreto 2272 de 1989 relacionado con la “competencia en única instancia de los procesos atribuidos a los jueces civiles municipales, solo con base en la existencia o inexistencia de jueces de familia o promiscuos en la ciudad o municipio en donde se debía iniciar la acción”, porque en su estudio consideró la Corporación irrazonable los criterios tenidos en cuenta, por cuanto “Siendo trámites iguales, que comprometen los mismos derechos y deberes de quienes acuden a la justicia, en principio el legislador ha debido dispensar un mismo trato jurídico, señalando un mismo procedimiento para su definición”.

Sin que se pueda desconocer que, dentro de la misma decisión referenciada anteriormente, la Corporación realizó un balance de casos donde ha concluido la satisfacción de dichos principios para la aplicación de la excepcionalidad al principio de la doble instancia, por estar plenamente garantizados los derechos de defensa, debido proceso, igualdad y acceso a la justicia, por tanto, encontró ajustadas a la Constitución dichas normas, como en la sentencia C-179 de 1995, declaró la executable de tramitar en única instancia los procesos verbal sumario y ejecutivo de mínima cuantía. En la sentencia C-650 de 2001, la Corte declaró executable que el artículo 1° numeral 268 del Decreto 2282 de 1989, que modificó el artículo 507 del Código de Procedimiento Civil,

mediante el cual se negó la procedencia del recurso de apelación contra la sentencia dictada en los procesos ejecutivos en los que se ordena el remate y avalúo de los bienes embargados, cuando el demandado no interpuso oportunamente las excepciones. En la sentencia C-040 de 2002, la Corte declaró executable el establecimiento de la competencia en única instancia de los tribunales administrativos, que consagraba el artículo 39 de la Ley 446 de 1998. En la sentencia C-900 de 2003 la Corte declaró executable el artículo 48 de la Ley 794 de 2003 que establece que el mandamiento de pago no sea apelable. En la sentencia C-103 de 2005 la Corte declaró executable el artículo 70, literal b), de la Ley 794 de 2003, que señala que los procesos de mínima cuantía pueden carecer de doble instancia. Y finalmente, en la sentencia C-863 de 2008, declaró executable el numeral 9º del artículo 435 del Código de Procedimiento Civil, que establece los procesos verbales de única instancia. (Sentencia C-099, 2013)

LA ACCIÓN DE TUTELA: MECANISMO RECURRENTE FRENTE A LAS DECISIONES ADMINISTRATIVAS LIMITANTES DE DERECHOS

Frente a las limitaciones enfrentadas por las víctimas por desplazamiento para ser incluidos en el Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, cuando se decide su no inscripción por parte del director territorial, ha sido la acción constitucional de tutela el mecanismo idóneo que han encontrado los afectados por esas decisiones, para atacar el acto administrativo y encontrar una respuesta favorable a sus pretensiones.

En tal sentido, en la Sentencia T-441 (2012), señaló la Corte Constitucional que la acción de tutela era procedente para proteger los derechos de las personas que han sido víctimas de desplazamiento forzado, y retomando los planteamientos fijados en la Sentencia T-821 (2007), indicó

La acción de tutela procede como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado. En efecto, las personas que se encuentran en situación de desplazamiento gozan de un estatus constitucional especial que no puede simplemente tener un efecto retórico. En este sentido, la Constitución obliga a las autoridades a reconocer que se trata de una población especialmente protegida que se encuentra en una situación dramática por haber soportado cargas excepcionales y, cuya protección es urgente para la satisfacción de sus necesidades más apremiantes. En consecuencia, la Corte ha encontrado que resulta desproporcionado exigir el agotamiento previo de los recursos ordinarios como requisito para la procedencia de la acción.

Argumentos que conllevan a reiterar la situación especial de vulnerabilidad en que se encuentran los desplazados por la violencia, para que puedan tener una respuesta efectiva frente al reconocimiento de sus derechos para su verdadera protección, lo que refuerza la tesis de la necesidad de que se le faciliten medios idóneos en el trámite de sus peticiones, y por tanto se considere una excepción al artículo 74 de la Ley 1437 (2011) para que este acto administrativo pueda ser apelable, brindándose la oportunidad que pueda ser revisado por el superior de quien lo profirió, sin tener que acudir a la acción de tutela como mecanismo extraordinario..

De manera similar se pronunció en la Sentencia T-163 (2017), al analizar una acción de tutela por la no inclusión en el Registro Único de Víctimas, en donde a pesar de haber agotado los recursos ordinarios contemplados en la Ley 1448 de 2011, la Corte trae a consideración la

vulnerabilidad de la población desplazada y reitera que la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo para garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de esta población, y que, si bien existen otros medios de defensa judicial, “los mismos carecen de la entidad suficiente para dar una respuesta completa, integral y oportuna respecto de las víctimas del desplazamiento forzado”, pues sería imponer unas cargas desproporcionadas al exigir el agotamiento de los recursos y otros medios judiciales, además por comportar una complejidad técnico jurídica como el acudir a la jurisdicción contencioso administrativa.

Aunado a ello, dio importancia a la concurrencia de circunstancias adicionales que ameritaban la concesión del amparo, especialmente porque el examen para considerar la procedencia la misma es menos estricto cuando “es promovida por personas que requieren especial protección constitucional, como niños, niñas y adolescentes, personas cabeza de familia, en situación de discapacidad, de la tercera edad o población desplazada, entre otros”. En el caso estudiado (Sentencia T-163, 2017), la corporación estimó que

“(i) la accionante ha acreditado su condición de víctima de desplazamiento forzado mediante varios medios probatorios; (ii) la actora solicitó su inclusión en el RUV y la UARIV negó dicha petición con base en que los hechos victimizantes no se produjeron con ocasión del conflicto armado; y (iii) la peticionaria es madre cabeza de hogar, condición que agrava la situación de vulnerabilidad que padece como víctima de desplazamiento. Por tanto, dada su calidad de sujeto de especial protección constitucional y su estado de debilidad manifiesta, en tanto mujer desplazada y cabeza de familia, el análisis de procedibilidad debe fundarse en criterios más amplios”

En tanto que en la Sentencia T-679 (2015), cuando estudia la negativa de la Unidad Restitución de Tierras para el registro, fundamentando en la necesidad de micro focalizar la zona donde se encontraba el predio cuya restitución se solicitaba lo que no le permitía avanzar en el proceso. De esta manera, se limitaba el derecho a ser restituido por lo que el actor interpone la acción de tutela por considerar que su derecho se encontraba en un estado incierto, analizando por parte de la Corte la “procedencia excepcional de la acción de tutela para solicitar la restitución de tierra despojadas o abandonadas”, concluyendo que a pesar de la presencia o posibilidad de otros medios judiciales u ordinarios, cuya sola existencia sería suficiente para dictar la improcedencia de la acción de tutela para atacar un acto administrativo, decide abordar el estudio de la acción al puntualizar “una respuesta negativa al estudio de procedibilidad llevaría a negarle el acceso a la administración de justicia (229 CP), mediante un recurso efectivo (art. 25 CADH) para la defensa de los derechos constitucionales (art. 86 CP) de un sujeto de especial protección constitucional (art. 13 CP)”.

Retoma la Corporación los planteamientos esbozados en la Sentencia C-715 (2012) sobre las reglas del Derecho Internacional en materia de acceso a la tierra por parte de los desplazados internos, así como las obligaciones que tienen especial relevancia para la restitución de tierras.

Posición de la Corte Constitucional frente a la resolución de no inscripción

La acción de tutela se convierte en un mecanismo eficaz para contradecir el acto administrativo que lesiona los intereses, pretensiones y libertad del reclamante víctima de desplazamiento para acceder a la Administración de Justicia, ante la facultad de la URT de negar o dirigirle al Juez o

Magistrado competente para que decida sobre la restitución de la posible tierra despojada y que, ante la negativa de tal acceso, se vulneren los principios fundamentales reconocidos en nuestra Carta Política de general cumplimiento y primacía.

En la Sentencia T-596 (2019), se cuestionó la decisión de la UAEGRTD de negar la inscripción en el Registro, por la errónea valoración de los hechos que respaldaban la petición afectando tal reconocimiento y el acceso a los derechos de restitución. La Corte señaló que dentro del proceso de restitución de tierras procede excepcionalmente el amparo mediante la acción de tutela para reclamar el derecho de restitución, cuando “se evidencia que las vías ordinarias carecen de eficacia o idoneidad para atender sus solicitudes” (Sentencia T-596, 2019), porque si bien el actor estaba habilitado para concurrir ante la jurisdicción contenciosa administrativa para demandar el acto administrativo en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, no era un medio eficaz, por cuanto la medida cautelar para suspender sus efectos “por las particularidades del caso, resultaría insuficiente para impedir o contener con oportunidad y eficacia las vulneraciones de los derechos fundamentales del [accionante], quien se encuentra en un alto estado de vulnerabilidad extrema”.

De ahí, la urgencia de la mediación del constitucional, ante la prevalencia de la acción de tutela “por tratarse de una vulneración latente que no puede dar esperas, so pena de incrementar los factores de riesgo sobre las garantías mínimas de una víctima del conflicto armado” de cara a la restitución de una víctima de desplazamiento forzado. En esa oportunidad la Corporación revocó las decisiones que negaron el amparo, por cuanto la UAEGRTD al estudiar la solicitud, no realizó el análisis de los hechos de cara a los dispuesto en el inciso 3° del art. 3° de la Ley 1448 de 2011 para desvirtuar los fundamentos del peticionario, ni realizó una adecuada valoración del acervo probatorio, vulnerando el derecho a la restitución del accionante, por no dar una respuesta integral a la solicitud de inclusión en el registro de tierras abandonadas.

En otra oportunidad (Sentencia T-233, 2018), al considerar la Corporación que la titularidad para intentar la acción de restitución de tierras también recaía en los llamados a suceder a quien detentaba la calidad de titular del derecho de dominio, en el evento de su fallecimiento o de su desaparición, cuando se presentaran demoras u omisiones en la fase administrativa del proceso de restitución de tierras, el titular de la acción de restitución puede acudir a la acción de tutela pues, *carece de recursos administrativos u oportunidades procesales para controvertirlas o para generar un impulso procesal que conduzca a su reactivación.*

CONCLUSIONES

Al abordar el estudio de los derechos fundamentales, frente a los derechos de restitución y reparación integral de las víctimas afectadas por el conflicto, no se encuentra una justificación válida, desde el punto de vista constitucional, para restringir el principio de la doble instancia a los desplazados dentro del trámite administrativo para obtener la restitución de los predios que han tenido que abandonar de manera forzosa, como consecuencia del conflicto interno que se presenta en el territorio desde hace más de 5 décadas, en consideración a la protección especial que el Estado debe brindar a esta población para tratar de aminorar los daños físicos, económicos y morales que han tenido que padecer.

Esa restricción limita la controversia de los actos administrativos dentro de un procedimiento ágil y eficaz, permitiendo que el superior jerárquico revise las decisiones que le son contrarias a los afectados por la violencia, sin la necesidad de acudir a la instauración de acciones más complejas y engorrosas para las víctimas, como la contenciosa administrativa, que genera sensación de discriminación ante las trabas administrativas impuestas dentro del procedimiento señalado, para ver materializado su derecho de restitución del predio que tuvo que abandonar forzosamente.

A pesar de que inscribir o no el predio en el Registro de Tierras Despojadas no es una decisión arbitraria y discrecional de la Unidad de Restitución de Tierras, no puede desconocerse que, precisamente, los recursos que contra las decisiones proceden permiten el reconocimiento del debido proceso, tanto en las actuaciones judiciales como administrativas, por cuanto brindan la posibilidad para que los afectados con las decisiones de la administración puedan ser atacadas jurídicamente, ora presentando la reclamación ante quien profiere la decisión para que desate el recurso de reposición, o brindando la posibilidad de que dicho control también pueda ser realizado por el superior jerárquico de éste, para afianzar el principio de especialidad en que se funda la tolerancia de la doble instancia.

Como quedó reseñado, a pesar de existir una restricción legal, esta debe ser armonizada a la luz de las normas superiores que proclaman por los derechos de las persona que, por culpa de la violencia padecida en determinadas zonas del país, han tenido que limitarse a disfrutar pacíficamente, entre otros muchos limitantes, del derecho a la propiedad igualmente promulgado por la Constitución Política; y en ese sentido, existe la necesidad de la inaplicabilidad por inconstitucional frente a la imposibilidad de apelar las decisiones administrativas dentro de este proceso, por cuanto desde la misma filosofía de la Corte Constitucional, se han insistido de manera reiterada la necesidad de brindar una real protección a los desplazados por la violencia, porque a pesar de existir la posibilidad de acudir a otros medios reglados para encontrar la protección de sus derechos, no puede permitir que se sigan revictimizando.

De esta manera, se puede entender que se crea una política de restitución de tierras en armonía con la Carta Política, con plena observancia de sus garantías y principios, aunado a la lógica de los principios generales del derecho y los Derechos Humanos. Sin embargo, se debe evitar las limitantes administrativas para acceder a la Justicia, como la limitación de controvertir ante el superior la decisión una decisión adversa frente a la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas, cerrándole la única puerta que tiene para ser reparado ante un hecho notorio y evidente.

Consecuentemente, es indispensable que se exija a las autoridades estatales y judiciales las acciones eficaces que permitan reducir al máximo las consecuencias adversas que esta población ha tenido que padecer por la acción bélica por parte de los grupos insurgentes y subversivos, ante la incapacidad estatal de brindar una real garantía de protección a estos sujetos especiales de protección.

Además, no puede desconocerse que dentro del tren administrativo que se ha creado para atender a las víctimas del conflicto armado interno, existe una estructura jerárquica que permite

la participación de una autoridad independiente, imparcial y de distinta categoría en la revisión de esa actuación. Precisamente los interesados deben tener la posibilidad de la revisión de esas decisiones desde una óptica diferente, realizada por un superior del que la profirió, de cara a los argumentos presentados para demostrar la irregularidad en que se pudo haber incurrido.

Ello es así, porque los mecanismos efectivos de defensa que la Corte Constitucional ha señalado existen para confrontar esas decisiones administrativas, realmente no son diversos y solo se reduce a uno solo, como quedó expuesto: al recurso de reposición, por cuanto no permite otro adicional; lo que conlleva a que dicho acto administrativo deba atacarse ante la jurisdicción contenciosa administrativa, que, como es de conocimiento general, no es un medio oportuno por la tardanza en proferir sus decisiones; o subsidiariamente, se puede controvertir mediante la acción de tutela, la cual ha sido reiterativa en aceptarse como mecanismo subsidiario para la protección de los derechos fundamentales de esta población, coadyuvando a la consabida congestión y cúmulo de trabajo existente en los estrados judiciales.

Es menester entonces que, en todo proceso, las partes intervinientes cuenten con los recursos suficientes, dentro de las oportunidades procesales fijadas, para garantizar adecuadamente la materialización de sus derechos fundamentales, como está contemplado en el artículo 89 de la Carta Magna para la protección judicial de los derechos, especialmente cuando se trate de una población que ha sido reiteradamente considerada como vulnerable, por la difícil situación que debe padecer ante las conductas irregulares de los grupos subversivos o delincuenciales.

REFERENCIAS

- Aguilera Torrado, A. (2001). Análisis de la ley 387 de 1997: su impacto psicosocial en la población desplazada. *Reflexión Política*, 3(5).
- Amnistía Internacional. (2012). *Colombia. Ley de víctimas y restitución de tierras*. Madrid: Centro de Lenguas de Amnistía Internacional.
- Arévalo Perdomo, E., & Sotomayor Espitia, C. (2016). La restitución de tierras consagrada en la Ley 1448 de 2011, a la luz de la teoría neoconstitucionalista. *Revista Academia & Derecho*(7), 91-118.
- Auto 331. (20 de junio de 2019). Corte Constitucional. *MS. Gloria Stella Ortiz Delgado*. Bogotá D.C., Colombia. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2019/a331-19.htm>
- Botero Marino, C., & Restrepo Saldarriaga, E. (2006). Estándares internacionales y procesos de transición en Colombia. En R. Uprimny Yepes, M. Saffon Sanín, C. Botero Marino, & E. Restrepo Saldarriaga, *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia* (págs. 45-107). Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.
- Decreto 1071. (26 de mayo de 2015). por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

Presidencia de la República de Colombia. Bogotá D.C.: Diario Oficial No. 49.523 del 26 de mayo de 2015. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019931>

- Decreto 1071OJO. (26 de mayo de 2015). por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. *Presidencia de la República de Colombia, Diario Oficial No. 49523 del 26 de mayo de 2015*. Bogotá D.C., Colombia.
- Decreto 440. (11 de marzo de 2016). por el cual se modifica el Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la Parte 15, Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Des. *Presidencia de la República de Colombia*. Bogotá D.C.: Diario Oficial No. 49.812 del 11 de marzo de 2016. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30020279>
- Grupo de Memoria Histórica. (2013). *¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Imprenta Nacional. Obtenido de <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-colombia-memorias-de-guerra-y-dignidad-2016.pdf>
- Jiménez Ramírez, M., & Yáñez Meza, D. (2017). Los procesos de única instancia en el Código General del Proceso: La garantía constitucional del debido proceso y la doble instancia. *Prolegómenos - Derechos y Valores*, XX(39), 87-104. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/prole/v20n39/v20n39a07.pdf>
- Ley 1437. (18 de enero de 2011). Congreso de la República. *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá D.C.: Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011. Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html
- Ley 1448. (10 de junio de 2011). Congreso de la República. *Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C.: Diario Oficial No. 48.096 de 10 de junio de 2011. Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html
- Ley 387. (18 de julio de 1997). Congreso de la República. *Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia*. Bogotá D.C.: Diario Oficial No. 43.091 de 24 de julio de 1997. Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0387_1997.html
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (s.f.). Ruta de participación de terceros en el Proceso de Restitución de Tierras. Bogotá D.C., Colombia.
- Organización de Naciones Unidas. (2007). *Manual sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas*.

- Pizarro Nevado, R., & Londoño Toro, B. (2005). *Derechos humanos de la población desplazada en Colombia: evaluación de sus mecanismos de protección*. Bogotá D.C.: Universidad del Rosario.
- Quinche Ramírez, M., Peña Huertas, R., Parada Hernández, M., & Ruiz González, L. (2015). *El amparo de tierras: La acción, el proceso y el juez de restitución*. Bogotá D.C.: Universidad del Rosario.
- Ramírez Cardona, O. (julio-diciembre de 2013). La restitución de tierras. Acción constitucional para la protección de un derecho social fundamental. (31).
doi:<http://dx.doi.org/10.15425/redepub.31.2013.09>
- Rettberg, A. (2012). Construcción de paz en Colombia: contexto y balance. En A. Rettberg, *Construcción de paz en Colombia* (págs. 3-50). Bogotá D.C.: Ediciones Uniandes.
- Santofimio Gamboa, J. (2017). *Compendio de derecho administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Sentencia C-035. (8 de febrero de 2016). Corte Constitucional. *MP. Gloria Stella Ortiz Delgado*. Bogotá D.C., Colombia: Expediente D-10864. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-035-16.htm>
- Sentencia C-099. (27 de febrero de 2013). Corte Constitucional. *MP. María Victoria Calle Correa*. Bogotá D.C., Colombia: Expediente D-9214. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-099-13.htm>
- Sentencia C-103. (8 de febrero de 2005). Corte Constitucional. *MP. Manuel José Cepeda Espinosa*. Bogotá D.C., Colombia: Expediente D-5350. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-103-05.htm>
- Sentencia C-122. (1 de marzo de 2011). Corte Constitucional. *M.P. Juan Carlos Henao Pérez*. Bogotá D.C., Colombia: Expediente D- 8207. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-122-11.htm>
- Sentencia C-166. (15 de marzo de 2017). Corte Constitucional. *M.P. José Antonio Cepeda Amaris*. Bogotá D.C., Colombia: Expediente D-11545. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2017/C-166-17.htm>
- Sentencia C-213. (2007 de marzo de 2007). Corte Constitucional. *MP. Humberto Antonio Sierra Porto*. Bogotá D.C., Colombia: Expediente D-6445. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/c-213-07.htm>
- Sentencia C-248. (24 de abril de 2013). Corte Constitucional. *M.P. Mauricio González Cuervo*. Bogotá D.C., Colombia: Expediente D-9285. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-248-13.htm>
- Sentencia C-718. (18 de septiembre de 2012). Corte Constitucional. *MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub*. Bogotá D.C., Colombia: Expediente D-8993. Obtenido de https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-718-12.htm#_ftnref6

- Sentencia de Nulidad 0296-13. (16 de febrero de 2017). Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. *C.P. Rafael Francisco Suarez Vargas*. Bogotá D.C., Colombia: Radicación número 68001-23-31-000-2006-02724-01 (0296-13). Obtenido de [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/68001-23-31-000-2006-02724-01\(0296-13\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/68001-23-31-000-2006-02724-01(0296-13).pdf)
- Sentencia Nulidad y Restablecimiento del derecho. (11 de noviembre de 2010). Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. *C.P. María Elizabeth García Gonzalez*. Bogotá D.C., Colombia: Radicación número: 66001-23-31-000-2007-00070-01. Obtenido de <http://190.24.134.67/documentos/boletines/PDF/66001-23-31-000-2007-00070-01.pdf>
- Sentencia SU-235. (12 de mayo de 2016). Corte Constitucional. *MP. Gloria Stella Ortiz Delgado*. Bogotá D.C., Colombia: Expediente T-3.098.508. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/SU235-16.htm>
- Sentencia T-025. (22 de enero de 2004). Corte Constitucional. *M.P. Manuel José Cepeda Espinosa*. Bogotá, Colombia: Expediente T-653010 y acumulados. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>
- Sentencia T-163. (13 de marzo de 2017). Corte Constitucional. *M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado*. Bogotá, Colombia: Expediente T-5.871.483. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2017/T-163-17.htm>
- Sentencia T-233. (19 de junio de 2018). Corte Constitucional. *MP. Cristina Pardo Schlesinger*. Bogotá D.C., Colombia: Expediente T-6.334.215. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/t-233-18.htm>
- Sentencia T-441. (14 de junio de 2012). Corte Constitucional. *M.P. Humberto Antonio Sierra Porto*. Bogotá, Colombia: Expediente T-3.302.323. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2012/T-441-12.htm>
- Sentencia T-596. (6 de diciembre de 2019). Corte Constitucional. *M.P. José Fernando Reyes Cuartas*. Bogotá D.C., Colombia: Expediente T-7.277.825. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2019/T-596-19.htm>
- Sentencia T-596. (6 de diciembre de 2019). Corte Constitucional. *MP. José Fernando Reyes Cuartas*. Bogotá D.C., Colombia: Expediente T-7.277.825. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-596-19.htm>
- Sentencia T-679. (3 de noviembre de 2015). Corte Constitucional. *M.P. Luis Ernesto Vargas Silva*. Bogotá, Colombia: Expediente T-4.573.722. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2015/T-679-15.htm>
- Sentencia T-715. (13 de septiembre de 2012). Corte Constitucional. *M.P. Luis Ernesto Vargas Silva*. Bogotá D.C., Colombia: Expediente D-8963. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-715-12.htm>

- Sentencia T-821. (5 de octubre de 2007). Corte Constitucional. *M.P. Catalina Botero Marino*. Bogotá D.C., Colombia: T-1642563. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/t-821-07.htm#:~:text=T%2D821%2D07%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=Acci%C3%B3n%20de%20tutela%20interpuesta%20por,la%20Cooperaci%C3%B3n%20Internacional%20E2%80%93%20Acci%C3%B3n%20Social>.
- Uprimny-Yepes, R., & Sánchez, N. (2010). Los Dilemas de la Restitución de Tierras en Colombia. *Estudios Socio-Jurídicos*, 12(2), 305-342.
doi:<https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/1373>