

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO LEGISLADOR Y LOS PROCESOS DE
RESTITUCIÓN DE TIERRAS

Juan José Hoyos Osorio

Universidad Pontificia Bolivariana
Escuela de Derecho y Ciencias Políticas
Facultad de Derecho
Medellín
2019

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO LEGISLADOR Y LOS PROCESOS DE
RESTITUCIÓN DE TIERRAS

Juan José Hoyos Osorio

Trabajo de grado para optar al título de abogado

Asesor

NÉSTOR RAÚL LONDOÑO SEPÚLVEDA

Doctor en Derecho

Universidad Pontificia Bolivariana
Escuela de Derecho y Ciencias Políticas
Facultad de Derecho
Medellín
2019

RESUMEN

El presente artículo busca establecer una responsabilidad en cabeza del Estado legislador frente a los adquirentes de buena fe de predios que hoy son objeto de procesos de restitución de tierras. Dentro de un contexto fáctico reciente se destacaron actuaciones gubernamentales generadoras de confianza legítima respecto de un grupo de administrados que actuaron en consecuencia. Posteriormente, acogiendo los principios internacionales de justicia transicional, entró en vigor la Ley 1448, también conocida como la Ley de Víctimas o de Restitución de Tierras. El artículo revisará las circunstancias en las que se adquirieron derechos reales sobre territorios afectados por el conflicto armado, algunas singularidades de la norma mencionada y fuentes de responsabilidad que acarrearían una obligación indemnizatoria a cargo del Estado, tales como, el principio de igualdad ante las cargas públicas o la defraudación de la confianza legítima.

PALABRAS CLAVE: Responsabilidad del estado legislador, Ley 1448 de 2011, adquirentes de buena fe, confianza legítima, principio de igualdad ante las cargas públicas.

Introducción

El trabajo que a continuación se presenta surge como una propuesta académica que otorga una perspectiva distinta y al margen de lo hasta ahora recorrido en de los procesos de restitución de tierras. El desarrollo del texto da un soporte jurídico a la propuesta y matiza, a lo largo de los temas planteados, el aporte y la tesis formulada. Las causas para estructurarlo surgieron de la observación de los procesos judiciales de la Ley 1448 que, en contraste con la jurisdicción ordinaria que dirime temas similares, son bastante singulares. Así, luego de una práctica universitaria realizada en una compañía que ramifica sus actividades en distintos sectores, dentro de los cuales se vio la oportunidad de invertir en tierras –que hoy son el objeto litigioso dentro de los procesos de la mencionada Ley– y donde se asignaron funciones de apoyo a esta clase de procesos, surgieron toda serie de inquietudes e iniciativas que aquí se serán resueltas.

Para abordar la propuesta, es necesario entender que la Ley 1448 es una herramienta legislativa que pretende formalizar un programa de gobierno que finalmente logre resarcir a las víctimas del conflicto armado colombiano de una manera integral y expedita. Para ello, fue necesario cimentar dicho programa en principios internacionales de justicia acordes a un conflicto de tal naturaleza; por supuesto, los principios de la justicia transicional: Verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición. De esta manera, la Ley 1448 logró concentrar los intereses de las víctimas en una disposición de carácter institucional, entretanto satisfacía una obligación que lastró en el país durante las últimas décadas frente al derecho internacional humanitario.

Dentro de los pilares que conforman la mencionada Ley, se encuentra la restitución de tierras despojadas a campesinos y sus familias con ocasión del conflicto armado colombiano. Lo anterior se materializa a través de un proceso judicial administrado por un juzgado especializado quien resuelve el derecho de restitución de un predio en particular; desde luego, teniendo como opositor (Demandado) a quien para el momento ostente la propiedad, posesión u ocupación

sobre la tierra. Para el presente trabajo, se tendrán en cuenta, exclusivamente, a quienes hayan adquirido un derecho real de propiedad.

En el artículo se intentará ubicarse del lado del opositor, y aducirá que, sobre la base de principios constitucionales como el debido proceso, la confianza legítima y la presunción de la buena fe, éste último debe ser resarcido patrimonialmente como consecuencia de una responsabilidad del estado legislador bajo los títulos de imputación: daño especial o ruptura del principio de igualdad ante las cargas publicas o vulneración al principio de confianza legítima.

En ese orden de ideas, se revisarán las circunstancias en las que se adquirieron derechos sobre territorios afectados por el conflicto armado. Luego, se explicarán algunos aspectos problemáticos que trae la norma de restitución de tierras. Por último, es preciso estudiar las fuentes de responsabilidad que finalmente determinarían la obligación indemnizatoria del estado.

Como se advirtió, el trabajo es una propuesta académica cimentada jurídicamente; una vertiente que, bien sea estratégicamente aplicada, o no, por quienes se encuentren inmersos en procesos de tal naturaleza, es importante considerarla como una posibilidad dentro del periodo transicional colombiano –por ser la Ley de Víctimas objeto de muchos cuestionamientos y poca coordinación con los demás elementos de la justicia transicional–. Además, por traer a colación figuras jurídicas discretamente aplicadas en Colombia, pero que podrían ser de gran relevancia en vastos escenarios, así como el propuesto.

Adquisición de derechos reales sobre tierras objeto de procesos de restitución.

Dentro de los periodos mas violentos de la historia colombiana, se encuentran las dos ultimas décadas del siglo XX. Durante estos años, la incapacidad de Estado para hacer presencia en ciertas regiones, aunado al fortalecimiento de ideologías comunistas - lideradas principalmente por las FARC - y el surgimiento de fuerzas paramilitares y grupos armados de narcotraficantes, generaron prolongados enfrentamientos entre distintos actores que dejaron en medio del fuego cruzado a la población civil inocente; esencialmente campesina, pues la contienda armada no se llevo a cabo en grandes ciudades.

Además de soportar los enfrentamientos, el campesinado fue etiquetado como colaborador del enemigo, situación que fue correspondida con más violencia. Un claro ejemplo de esto fue la masacre de *El Salado*, la cual generó el éxodo del año 2000 en el municipio del Carmen de Bolívar y sus aledaños. El despiadado acontecimiento tuvo enormes incidencias en la voluntad de quienes habitaban la zona, quienes prefirieron abandonar a quedarse para ser un frente de batalla más de la guerra colombiana. La prensa calificó las consecuencias de los hechos así: “La guerra en todo caso acabó con una comunidad que tenía en la tierra una promesa de progreso. Algo que seguramente podrán disfrutar otros. Pero no quienes nacieron y vivieron allí” (Ruiz, M. 2008. *Revista Semana*). El contexto descrito - enfrentamientos entre grupos armados - constituye entonces la principal causa de despojo territorial en Colombia.

Una vez los hechos de violencia cesaron en los primeros años del siglo XXI, se presenta en Colombia una segunda tipología de despojo masivo de tierra que no requirió de coacciones agresivas, sino más bien, psicológicas. Esto es así, debido a que, si bien la guerra culminó, sus secuelas permanecen, y las mismas fueron objeto de aprovechamiento por parte de ciertos actores que engañaron a comunidades campesinas enteras para que vendieran sus predios a precios bajos,

aduciendo, entre otras cosas, que retomar control sobre su territorio era imposible, que el peligro en la zona continuaba, o que el acceso a la tierra era limitado.

Simultáneamente, el gobierno aprovechó las circunstancias pacíficas alcanzadas para implementar políticas públicas que reactivaran la economía en estas zonas, restablecieran los tejidos sociales, e integraran comunidades a la institucionalidad del país.

Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial – PNCRT

Dentro de la política de seguridad democrática del presidente Álvaro Uribe Vélez, se expresó la intención de recuperar irreversiblemente los territorios sobre los cuales el estado perdió control durante los tiempos del conflicto armado. Así, en tanto los esfuerzos militares rindieron frutos - cuando se recuperó el control material del territorio - se vio la necesidad de intervenir escenarios sociales y económicos. Por esta razón, en 2004, se creó el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI), con la intención de fortalecer la legitimidad y presencia del Estado en regiones donde ha sido tradicionalmente débil, y sus pilares fundamentales fueron:

Lograr que el Estado Social de Derecho se desarrolle plenamente en estas zonas recuperadas por la Fuerza Pública; b) No se trata de una nueva institucionalidad sino de un esfuerzo de coordinación entre agencias del estado para lograr el objetivo mencionado; c) se definen cuatro indicadores básicos para medir los avances: violencia y delincuencia; indicadores sociales; gobernabilidad; crecimiento económico (CCAI, 2010, *Resumen Ejecutivo*).

En 2008, continuando con el compromiso “Inter-Agencial” por la recuperación del territorio, se aprobó el Plan Nacional de Consolidación (PNC), el cual tenía como objetivo empalmar acciones estatales para alcanzar un escenario donde prevaleciera el orden jurídico constitucional en las zonas referenciadas. Seguidamente, el PNC fue confirmado en la Directiva Presidencial 01 de 2009, denominada “*Salto estratégico*”, y señala su norte así:

Con el propósito de cumplir con los objetivos de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, mantener la confianza inversionista y avanzar en la política

social efectiva, el Gobierno Nacional, se ha concentrado en diseñar un mecanismo que permita fortalecer la alineación de los esfuerzos militar, policial y antinarcóticos y los esfuerzos en el área social, de justicia, desarrollo económico e institucional del Estado en zonas estratégicas del territorio nacional, denominado SALTO ESTRATEGICO (Presidencia de la Republica. 2009, *Directiva presidencial 01*).

De esta manera, tanto con la creación del Centro de Coordinación de Acción Integral y la formulación del Plan Nacional de Consolidación, se marca el camino para la recuperación material, económica y social del territorio. De la misma manera, dichas acciones sugieren el primer llamado para los inversionistas en las distintas regiones.

Durante los años 2010 y 2011, en los inicios del gobierno del presidente Juan Manuel Santos, se ordenó, mediante Directiva presidencial 06 de 2011, revisar la política de consolidación implementada en el gobierno anterior y potenciarla mediante nuevos acuerdos interinstitucionales. Como resultado de ello, se proyectó la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT). Así mismo, mediante Decreto Ley 4161 de 2011, se creó un organismo que se encargara de su ejecución: La Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT).

La mencionada Ley establece que el objetivo del PNCRT; por lo tanto, el de la entidad que lo controla, es “movilizar la institucionalidad estatal, el sector privado y la cooperación internacional, así como ejecutar recursos de inversión a nivel regional en las zonas de intervención establecidas” (Presidencia de la Republica, 2011). También, dentro de las funciones de la UACT se destaca la de ejecutar recursos de inversión encaminados a desarrollar proyectos para atender necesidades de la comunidad.

De acuerdo con lo anteriormente dicho, se puede afirmar que, si las políticas de recuperación territorial del presidente Álvaro Uribe sugirieron un llamado a inversionistas del sector privado, las políticas que en un mismo sentido implementó el presidente Juan Manuel Santos constituyeron una invitación formal para aquellos,

y fruto de ello, se han implementado una serie de proyectos productivos que han reactivado el trabajo y la economía en estas regiones.

Ahora, como es de suponerse, las inversiones a las que se hace referencia implicaron compra de tierras, y esta situación dio pie para que algunas personas ejecutaran compra masiva de inmuebles en la región, engañando, como se advirtió anteriormente, a comunidades campesinas.

Este panorama incluye entonces dos caras del sector privado en la participación por la recuperación de territorios afectados por el conflicto armado. Por un lado, quienes aceptan el llamado del estado de buena fe e invierten capital a proyectos productivos que involucran el campesinado, y quienes se limitaron a engañar a los propietarios para obtener grandes cantidades de tierra a bajo precio.

Planes de Contingencia contra la compra masiva de predios

A raíz del fenómeno de compra masiva de tierras, los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada, alarmados por la situación, ejecutaron un plan de contingencia valiéndose de prerrogativas otorgadas en el Decreto 250 de 2005 (*Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*).

De esta manera, diferentes Comités departamentales declararon miles de hectáreas de tierra en el país como zonas de riesgo inminente de desplazamiento, impidiendo así, cualquier acto de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de estas. Por lo tanto, la única forma de celebrar un negocio sobre las tierras era solicitando permiso a dicho comité, quien debía estudiar cada caso en concreto antes de contestar cualquier solicitud. Ello fue una medida de protección dirigida a evitar el amaño o montaje que desplegaban muchos compradores con los campesinos a la hora de negociar tierras. Con estas medidas se pretendió identificar a esta clase de compradores y sus intermediarios; campesinos también, que convencían directamente a sus colegas de vender.

No obstante, cabe recordar que las medidas de protección descritas tuvieron un carácter general, lo que significa que todos los que quisieran adquirir predios, debieron realizar solicitudes a sus Comités respectivos; incluyendo, quienes de buena fe acudieron al llamado del Estado a través de sus políticas de reactivación económica. Lo anterior, refleja, en última instancia, la acreditación por parte del estado de una serie de negocios jurídicos sobre tierras campesinas, a sabiendas de un fenómeno de despojo desarrollado a gran escala en zonas afectadas por el conflicto armado colombiano.

Particularidades de la Ley 1448 de 2011

Como se indicó en la parte introductoria del presente trabajo, la Ley 1448 de 2011 se expidió como un sistema expedito encaminado a reparar íntegramente las víctimas del conflicto armado interno. Así mismo, se advirtió que una de las medidas preferentes para dicho objetivo es la restitución de tierras a quienes fueron despojados de las suyas en una época de violencia determinada, a través de un proceso judicial que resolverá situaciones y derechos de restitución particulares.

Considerando que dicho sistema es guiado por los principios de la justicia transicional, se intuye que quien debe enfrentar la reparación de las víctimas es a su vez quien puede proporcionarle la verdad, la justicia y la garantía de no repetición. Éste último bien puede ser el sujeto activo del despojo o del desplazamiento forzado, o el estado mismo. Sin embargo, en el escenario del proceso judicial de restitución, quien hace parte de este en calidad de demandado no es uno de los anteriores, sino que es, en buen número de casos, un tercero que adquirió derechos sobre las tierras sin que necesariamente haya sido un actor dentro de los hechos de violencia.

En este punto se intentará explicar todas las irregularidades que pesan en contra de este tipo de demandados, en un proceso de naturaleza singular y en el que, casi que ineludiblemente, se debe fallar a favor de estos.

Debido proceso en la Ley 1448

El debido proceso en el ordenamiento colombiano es un derecho constitucional de múltiple contenido, que debe aplicar a todas las actuaciones judiciales y administrativas. La Corte Constitucional, en sentencia C-248 de 2013, definió todos los elementos que lo componen de la siguiente manera:

Como elementos integradores del debido proceso, esta Corporación ha resaltado los siguientes: a) el derecho a la jurisdicción y el acceso a la justicia; b) el derecho al juez natural; c) el derecho a la defensa; d) el derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable; e) el derecho a la independencia del juez y f) el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario (Corte Constitucional, 2013).

A pesar de la delimitación conceptual que hace la Corte sobre este derecho, es un hecho que la Ley 1448 trae disposiciones que desconocen algunos de sus elementos. Para exponer el asunto, se hará referencia a la falta de independencia del juez que preside el proceso de restitución de tierras.

Independencia e imparcialidad del Juez en la Ley 1448

En relación con la imparcialidad e independencia, como actitudes exigidas a todos los funcionarios judiciales en Colombia y elementos integrantes del debido proceso, es importante advertir, su desconocimiento en la Ley 1448. Para ello, se tomará como referencia el artículo 79, el cual se alude a la revisión obligatoria de todas las decisiones que no se correspondan con el mandato de la Ley: la restitución de tierras a las víctimas. El artículo manifiesta:

(...) Las sentencias proferidas por los Jueces Civiles del Circuito especializados en restitución de tierras que no decreten la restitución a favor del despojado serán objeto de consulta ante el Tribunal Superior de Distrito Judicial Sala Civil, en defensa del ordenamiento jurídico y la defensa de los derechos y garantías de los despojados (Congreso de la Republica, 2011).

Así las cosas, un juez de restitución de tierras debe asegurar el cumplimiento de los objetivos de la norma que lo habilita para conocer el tema. En el evento en que ese objetivo no se pueda alcanzar - pues debe fallar contradictoriamente - su decisión será objeto de consulta por un superior jerárquico. Por las razones expuestas, consideramos que el juez de restitución de tierras no es imparcial y tampoco independiente, pues sus actuaciones se encuentran encausadas hacia un solo objetivo y, si el mismo no se alcanza, la actuación del juez es sospechosa pues va en contra de las garantías y derechos de los despojados.

Presunción de mala fe o culpa en la Ley 1448

En este espacio es imprescindible referirse a otras dificultades que también debe enfrentar el opositor o demandando para sobrellevar un proceso judicial de restitución de tierras. Por ello, se hará referencia a las presunciones que pesan en su contra y la dificultad para desacreditarlas.

Presunción de mala fe

La Ley 1448, en su artículo 74, define el despojo y desplazamiento para efectos de la reparación a las víctimas. El primero, es entendido como “la acción por medio de la cual, aprovechándose de la situación de violencia, se priva arbitrariamente a una persona de su propiedad, posesión u ocupación, ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, acto administrativo, sentencia, o mediante la comisión de delitos asociados a la situación de violencia” (Congreso de la Republica, Ley 1448, 2011).

Según la definición, el sujeto que despoja –actuando en cualquiera de las manifestaciones que trae el enunciado– pretende aprovecharse de alguien para privarlo de un derecho sobre un inmueble. Si la buena fe supone actuar con lealtad y honestidad, la acción de despojo declara la ausencia de estos elementos, por lo tanto, declara la mala fe en la actuación de quien despoja.

Posteriormente, la misma Ley en su artículo 77 lista una serie de presunciones de despojo en relación con los predios ya inscritos en el registro de tierras despojadas. Como consecuencia de estas presunciones, sanciona los

negocios jurídicos celebrados en las circunstancias espacio temporales en las que se presentaron dichos despojos. Entre las presunciones, es importante destacar las siguientes:

Presunciones legales en relación con ciertos contratos. Salvo prueba en contrario, para efectos probatorios dentro del proceso de restitución, se presume que en los siguientes negocios jurídicos hay ausencia de consentimiento o de causa lícita, en los contratos de compraventa...

- a. En cuya colindancia hayan ocurrido actos de violencia generalizados, fenómenos de desplazamiento forzado colectivo, o violaciones graves a los derechos humanos en la época en que ocurrieron las amenazas o hechos de violencia que se alega causaron el despojo o abandono...
- b. Sobre inmuebles colindantes de aquellos en los que, con posterioridad o en forma concomitante a las amenazas, se cometieron los hechos de violencia o el despojo se hubiera producido un fenómeno de concentración de la propiedad de la tierra en una o más personas, directa o indirectamente; sobre inmuebles vecinos de aquellos donde se hubieran producido alteraciones significativas de los usos de la tierra (Congreso de la Republica, 2011).

En el primero de los casos (literal a), se hace referencia a una presunción de falta de consentimiento o causa ilícita sobre los negocios efectuados sobre predios que tengan una colindancia espacial y temporal con los hechos de violencia que generó el despojo. Aquí, no obstante, haya una presunción de mala fe difícil de desvirtuar, la misma tiene sentido, puesto que durante la época de violencia generalizada la legalidad de los negocios que se ejecutaron en estos territorios es dudosa, y no existieron intenciones de inversión serias en un territorio violento.

El segundo caso (literal b), plantea las mismas presunciones de mala fe, solo que en esta ocasión no recaen sobre negocios que hayan tenido una relación temporal con los hechos de violencia, sino con un fenómeno de concentración de propiedad de tierra o con alteraciones significativas al uso de ésta.

En el último evento, además de resultar extremadamente difícil desvirtuar las presunciones, su planteamiento en la Ley es desigual considerando que la época del fenómeno de concentración de tierras es concomitante a la época en que se implementan políticas públicas de reactivación económica. Por consiguiente, presumir la causa ilícita en todos los negocios allí celebrados es interpretar que todos los compradores de tierras son despojadores y que ninguno acudió al llamado del gobierno. En ese orden de ideas, el cambio en el uso de la tierra también es un efecto de la reactivación económica de la zona. Solo mediante aquél se pudieron implementar proyectos productivos de diferente índole, aumentando la oferta de trabajo e ingresos en la región.

Presunción de culpa

De la misma manera en que la Ley 1448 presume la mala fe de los demandados en los procesos de restitución de tierras, también presume su culpa al momento de celebrar negocios sobre inmuebles, no obstante, esto se haga de buena fe. Esta presunción de conducta culposa o imprudente se manifiesta en la Ley cuando la misma exige al demandado probar su buena fe exenta de culpa en dos escenarios: **1)** Cuando quiera conservar un proyecto productivo que haya implementado en el predio, podrá celebrar un contrato de uso de la tierra con el campesino beneficiario de la restitución, siempre y cuando pruebe su buena fe exenta de culpa al momento que adquirió la propiedad (artículo 91). **2)** Cuando quiera acceder a una compensación luego de haber entregado el predio al campesino despojado, debe haber probado su prudencia –ausencia de culpa– cuando adquirió el mismo (artículo 99).

Es importante definir entonces en que consiste dicha culpa, o lo que es lo mismo, la ausencia de ésta en los negocios que de buena fe se celebraron. Para exponerlo, se reproducirá la definición de buena fe simple y buena fe exenta de culpa de la Corte Constitucional en sentencia C330 de 2016:

Buena fe simple:

El Código Civil, al referirse a la adquisición de la propiedad, la define en el artículo 768 como la conciencia de haberse adquirido el dominio de la cosa por medios legítimos, exentos de fraude y de todo otro vicio. Esta buena fe se denomina simple, por cuanto, si bien surte efectos en el ordenamiento jurídico, estos sólo consisten en cierta protección que se otorga a quien así obra (Corte Constitucional, 2016).

Buena fe exenta de culpa:

La buena fe creadora o buena fe cualificada, interpreta adecuadamente una máxima legada por el antiguo derecho al moderno: 'Error communis facit jus', y que ha sido desarrollada en nuestro país por la doctrina desde hace más de cuarenta años, precisando que 'Tal máxima indica que si alguien en la adquisición de un derecho o de una situación comete un error o equivocación, y creyendo adquirir un derecho o colocarse en una situación jurídica protegida por la ley, resulta que tal derecho o situación no existen por ser meramente aparentes, normalmente y de acuerdo con lo que se dijo al exponer el concepto de la buena fe simple, tal derecho no resultará adquirido. Pero si el error o equivocación es de tal naturaleza que cualquier persona prudente y diligente también lo hubiera cometido, por tratarse de un derecho o situación aparentes, pero en donde es imposible descubrir la falsedad o no existencia, nos encontramos forzosamente, ante la llamada buena fe cualificada o buena fe exenta de toda culpa (Corte Constitucional, 2016).

En primer lugar, la buena fe simple exige a quien adquiera la propiedad de un bien un elemento subjetivo que consiste en la conciencia de haber obrado legítimamente y sin vicio jurídico alguno. Por su parte, la buena fe exenta de culpa, además de dicho elemento subjetivo –conciencia de obrar conforme a la ley– exige no cometer el error o equivocación que una persona prudente y diligente no hubiera cometido el celebrar un acto jurídico, pues de ser así, se encontrará probada la buena fe exenta de culpa. Dicho de otro modo, si el error al que hace referencia el enunciado lo hubiera cometido cualquier persona prudente, por la imposibilidad de descubrir la causa u objeto de ese error, debe acreditarse la buena fe exenta de culpa del sujeto que celebró el acto jurídico.

Ahora, si examinamos la conducta de muchos de los adquirentes de propiedad de tierras en las zonas afectadas por el conflicto armado, sin duda es reprochable la buena fe en su acepción principialista de lealtad y honestidad, toda vez que hubo un ejercicio de engaño masivo a campesinos en estas regiones. También lo es, la buena fe simple a la que hace referencia el código civil en su artículo 768, puesto que afectar el consentimiento de un contratante para que celebre un negocio no puede generar, ni por asomo, conciencia de licitud.

Sin embargo, cuando remitimos a la buena fe exenta de culpa y a la ausencia de equivocación que esta exige, debe cuestionarse su aplicación en el contexto de los procesos de restitución de tierras. Ello, debido a que dicha equivocación solo puede hacer referencia a dos cosas:

Primero, a la falta de examen y rastreo de la tierra que se iba a adquirir, es decir, de su origen y sus propietarios ley en este escenario parece no bastar un estudio de títulos para este rastreo, documento normalmente exigido para comprobar el examen del inmueble. - En otras palabras, la equivocación consiste en no haber determinado que las tierras pasaron por manos de un despojador violento o un timador de campesinos, delincuentes ambos. Se cree que no es responsabilidad de nadie mas que del estado la de perseguir y calificar este tipo de conductas. Constituye una carga excesiva exigirle a un tercero que lo haga, debiendo aquél cruzar el horizonte investigativo de los particulares. Aún si esta investigación reforzada hubiera estado al alcance del opositor, su realización no era preferente, pues el mismo estado ratificó los negocios a realizar, generando así una confianza legítima en todos aquellos invitados a invertir.

En segundo lugar, la otra perspectiva de error a la que debe hacer referencia la Ley 1448 radica en haber tenido conocimiento sobre los hechos violentos y el fenómeno de desplazamiento forzado en las zonas donde se pretendía invertir. Teniendo en cuenta que el conflicto armado es un hecho notorio en Colombia, probar dicha ignorancia ni siquiera es una opción dentro del proceso.

Responsabilidad del Estado Legislador

La responsabilidad del estado en Colombia encuentra sus raíces en el artículo 90 de la constitución política de 1991. El texto reza de la siguiente manera: “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas” (Constitución. 1991). Allí se pueden apreciar varios elementos, entre ellos, que la obligación de responder patrimonialmente se dirige al espectro de autoridades públicas que operan en Colombia. De esta manera, queda claro que la intención del constituyente fue ampliar el ámbito de responsabilidad del estado a cuerpos estatales diferentes al ejecutivo, quien no es el único que actúa u omite respecto a los particulares; también lo hace –y aquí se apoya el presente trabajo– el estado en su manifestación legislativa.

Esta inclusión de la rama legislativa al escenario resarcitorio suscitó múltiples discusiones, no solo en Colombia, sino en países como España o Francia al momento de aplicar la misma medida. Quienes estuvieron en contra de lo planteado, adujeron, principalmente, que la actividad legislativa es la máxima expresión de soberanía y ponerla en entredicho era también ir en contra de la voluntad popular. Otros, de una manera similar, afirmaron que dicha responsabilidad solo es plausible siempre que el producto legislativo hubiera tenido una sanción luego de un juicio de constitucionalidad. El tratadista español Eduardo García de Enterría, en su libro, *La Responsabilidad Patrimonial del Estado Legislador en el Derecho Español*, consagra la crítica a la que se hace referencia:

(...) De este modo, se hace patente que cuando un tribunal condena al pago de una indemnización por un acto del Legislador está sustituyendo la voluntad de éste; voluntad que la Constitución es inequívoca en definir como la voluntad del pueblo. Ahora bien, esta operación está absolutamente fuera del alcance de los poderes de cualquier juez, incluso, por supuesto, del juez constitucional (2010).

No obstante, las oposiciones y los argumentos doctrinarios esgrimidos en contra de la responsabilidad del estado legislador, ésta ha tenido un importante desarrollo en los países adscritos al civil law. Así, por ejemplo, en Colombia, aunque el desarrollo ha sido discreto, mediante sentencia 038 de 2006 la Corte Constitucional aclaró que la rama legislativa puede ser patrimonialmente responsable frente a particulares:

De este modo la responsabilidad patrimonial del Estado por los hechos, acciones u omisiones imputables al Poder Legislativo está expresamente contemplada en el artículo 90 constitucional, pues cualquier otra posibilidad sería abiertamente inconstitucional desde la perspectiva del Estado Social de Derecho y de los principios y valores que rigen nuestro ordenamiento constitucional tales como la solidaridad, la igualdad, la justicia material y la supremacía de la Constitución (Corte Constitucional, 2006).

Por estas razones, la discusión del legislador irresponsable en Colombia queda cerrada para dar paso a la siguiente, que consiste en determinar los títulos de imputación predicables para esta responsabilidad. Con miras a desarrollar lo anterior, es necesario abordar ligeramente la teoría general de la responsabilidad extracontractual del estado, para luego ubicar la misma en la actividad legislativa.

Teoría General de la Responsabilidad Extracontractual del Estado

Como condiciones básicas, quien persiga una consecuencia jurídica indemnizatoria a su favor, y a cargo del Estado, deberá acreditar como mínimo tres elementos: hecho, daño antijurídico y nexo de causalidad entre los últimos. Lo anterior, aplica tanto para regímenes de responsabilidad objetiva y subjetiva o con culpa.

Ciertamente, la redacción del artículo 90 de la constitución expresa que la responsabilidad estatal en Colombia es de naturaleza objetiva, por lo que realizar un juicio de imputabilidad subjetiva es casi intrascendente para obtener una sentencia favorable. Sin embargo, ha manifestado en reiteradas ocasiones el

Consejo de Estado la necesidad de realizar un juicio de imputabilidad jurídica, o mas bien, encontrar un titulo jurídico que haga responsable al estado mas allá de la simple confirmación de unos hechos. En ultima instancia, busca calificar la conducta del estado: “es menester, que además de constatar la antijurídica del mismo, el juzgador elabore un juicio de imputabilidad que le permita encontrar un ‘título jurídico’ distinto de la simple causalidad material que legitime la decisión; vale decir, la ‘imputatio juris’ además de la imputatio facti” (Consejo de Estado, 1993).

Sobre los títulos jurídicos o de imputación que se mencionan, se hará referencia mas adelante. Por ahora, retomando la teoría general, es preciso exponer en que consisten y como se componen cada unos de los elementos mencionados:

El hecho se refiere a las actuaciones del estado en sus dos modalidades: la actuación propiamente dicha que se manifiesta como la voluntad tendiente a crear, modificar o extinguir derechos; y la omisión, que alude a la ausencia de actuación cuando existe un deber legal de actuar, y a su vez puede clasificarse en omisión absoluta o relativa - para el presente caso puede reflejarse en la falta de desarrollo de determinado precepto sustancial en la ley (omisión absoluta), o en el desarrollo incompleto del mismo (omisión relativa).

Por su parte, el daño antijurídico ha sido definido como el perjuicio que es provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo (C 333-96). Para que el mismo sea indemnizable, debe revestir ciertas características: Debe ser directo, personal y cierto. Lo que implica que implica haya una relación causal entre el daño y el sujeto que la produce, una identidad entre el reclamante de la indemnización y el sujeto perjudicado, y la posibilidad de que el daño sea verificable o probable. También, para acreditar ciertos títulos de imputación jurídica como el daño especial, el daño antijurídico deberá ser también anormal, o sea que excede las molestias e incomodidades que impone la convivencia social; y excepcional, o que es sufrido por una persona o un grupo de personas determinable (Saavedra, R. 2011, PP. 433 - 434).

Por último, el nexo de causalidad hace referencia a la relación de causa y efecto entre el hecho y el daño antijurídico. Sin dicha relación, no se puede establecer una responsabilidad en cabeza del estado. Sin embargo, de acuerdo con lo que se manifestó inicialmente, se ha exigido asentar el hecho del legislador y sus consecuencias dañosas sobre calificaciones o títulos jurídicos previamente establecidos y no solo sobre confirmaciones de circunstancias materiales. Dicho de otro modo, el nexo de causalidad material no es suficiente para determinar una responsabilidad en este sentido, es además necesario configurar un título de imputación o atribución jurídica.

A continuación, se hará se estudiarán los títulos de imputación jurídicos que le son aplicables al estado legislador, cuando de sus actuaciones u omisiones se generan daños antijurídicos a los particulares.

Responsabilidad del Estado Legislador bajo el título de imputación daño especial o ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas

A partir de un análisis de la teoría pura del derecho, se puede inferir que el principio de igualdad ante las cargas públicas es resultado de un examen de la dimensión subjetiva de las normas y del desarrollo de las posiciones jurídicas de ventaja y correlativas de desventaja que conforman las relaciones jurídicas, y que en esta teoría se plantean.

El jurista americano Wesley Hohfeld, en su obra conceptos jurídicos fundamentales propone que las normas de carácter prescriptivo se traducen en una posición jurídica de ventaja y una correlativa de desventaja, y derecho y obligación no son las únicas posiciones que de allí se derivan. Así, por ejemplo, alguien se podría hallar de igual manera en una posición jurídica de ventaja denominada "Potestad", y correlativamente, frente a este, otra persona que necesariamente se encuentre en una posición de desventaja denominada "Sujeción".

En el último caso, se manifiestan las relaciones jurídicas entre estado legislador, quien ejercita su potestad mediante la expedición de leyes, y los particulares, quienes se subordinan al ejercicio de la potestad.

Como consecuencia de los ejercicios potestativos expuestos en el ejemplo anterior, se generan cargas para los ciudadanos, y es tarea del estado dar un tratamiento igualitario cuando de soportar cargas se trata. Por esta razón, si hay un desequilibrio en cuanto a lo que debe cargar un ciudadano para someterse al un proveimiento del legislador; no obstante, éste sea lícito y propenda un interés general, el ciudadano especialmente afectado será resarcido por el Estado por virtud del principio de igualdad ante las cargas publicas.

Ahora, pocas veces dicho principio se vio afectado por la actividad del legislador, pero hay contundentes y fundadas sentencias que exigen reparar a particulares bajo este concepto. El caso mas conocido, viene de Francia en 1938.

Casos Franceses: *arrêt La Fleurette* – *arrêt Bover*

Las circunstancias fácticas sobre las que decidió el Consejo de Estado francés sobre caso analizado tuvieron lugar, primero, en 1934, cuando el órgano legislativo de este país expidió una ley que prohibió la fabricación de crema láctea producida con materia prima distinta a la leche. Como consecuencia de la disposición, una compañía - *laitiers La fleurette* –resultó especialmente afectada– ya que fabricaba un producto compuesto de leche, aceite de cacahuets y yema de huevo (Alonso García, M. Leiva Ramírez. 2012, pp. 145 – 160). Luego del estudio correspondiente al caso, el Consejo de Estado el 14 de enero de 1938 señaló:

Considerando que nada, ni en el texto de la Ley ni en sus trabajos preparatorios, ni del conjunto de las circunstancias del asunto permiten pensar que el Legislador ha querido hacer soportar a la interesada una carga que no le incumbe normalmente; que esta carga, creada por el interés general, debe ser soportada por la colectividad, de lo que se infiere que dicha sociedad La Fleurette tiene fundamentos para demandar que el

Estado sea condenado a pagar una indemnización en reparación del perjuicio por ella sufrido (Alonso García, M. Leiva Ramírez, E. 2012, pp. 145 – 160).

En el citado caso, se estableció una violación al principio de igualdad ante las cargas públicas, pues el sujeto que finalmente obtuvo una indemnización soportó, como consecuencia de la expedición de una ley, una imposición sin proporciones. Dicho de otra manera, sobre aquel recayó una carga producida por una actividad lícita del legislador, pero la misma tuvo un carácter excepcional y anormal toda vez que solo afectó individuos determinados y, en condiciones normales, una compañía no tendría que suspender definitivamente la fabricación de uno de sus productos.

El Consejo de Estado Colombiano ha ratificado igualmente el título de imputación jurídico consistente en la ruptura al principio de igualdad ante las cargas públicas como consecuencia de la actividad legislativa. Aunque son pocas, existen resoluciones que reconocen que la actividad legítima del legislador genera cargas excesivas a ciudadanos, y estos, no están obligados a soportarlas. Así, en sentencia del 25 de agosto de 1998, la autoridad contencioso-administrativa ordenó resarcir los daños a la familia de una víctima de homicidio cuyo sujeto activo poseía inmunidad de agente diplomático extranjero. Dicha inmunidad fue admitida por el Congreso de la República cuando aprobó la Convención de Viena mediante la Ley 6 de 1972 (Consejo de Estado, 1998). Por lo tanto, quien tuvo que reparar los daños de las víctimas no fue quien cometió el homicidio, sino el mismo estado.

Responsabilidad del Estado Legislador y el caso de las compañías pesqueras en España

Con miras desarrollar esta fuente de responsabilidad del estado legislador, es importante aclarar la misma puede provenir también de una actividad estatal lícita, pero aquí no se exceden las cargas que sobre los particulares recaen, sino que se defraudan expectativas que los mismos han adquirido de manera legítima.

Para explicar mejor la situación, es necesario referirse al tratamiento que al tema le ha dado la jurisdicción contenciosa española desde el año 1993.

Como consecuencia de la adhesión de España a la Unión Europea en 1985, se determinó una rebaja de los cupos de pesca de los armadores nacionales en el territorio, afectando así, la industria pesquera local. No obstante, esta adhesión también afectó otros sectores económicos y profesiones, por lo que colegir la ausencia de especialidad del daño para las compañías pesqueras es posible, en la medida que sus efectos alcanzaron a una colectividad considerable. Sin embargo, la singularidad de las afectaciones a los intereses de estas compañías radicó en la expedición de una serie de decretos –anteriores al acto de adhesión– que otorgaban beneficios a estas compañías para que realizaran inversiones y aumentaran su productividad.

En efecto, las empresas realizaron inversiones a largo plazo con la expectativa del mantenimiento de las garantías y el orden jurídico vigente. Cuando el panorama cambió, la industria pesquera quedó expuesta a grandes deudas y vio fracasadas las proyecciones prometidas. De ahí que, la empresa Alvamar S.A. – entre las compañías pesqueras a las que se hizo referencia– acudiera a la jurisdicción contencioso-administrativa. El 27 de junio de 1994, el Tribunal Supremo español falló en su favor argumentando, entre otras cosas, lo siguiente:

(...) si los particulares acomodaron su actividad a la política de fomento plasmada en las disposiciones más arriba reseñadas y si el propio Gobierno español, con las necesarias autorizaciones, promovió y dio lugar al Tratado y Acta de Adhesión suscrito por el Reino de España, en el que resultaron eliminados, aunque fuera progresivamente, los cupos exentos de arancel, que constituían el mayor beneficio para las empresas pesqueras españolas, es visto cómo, y cual anticipábamos al inicio de esta motivación, deviene procedente la indemnización cuestionada, habida cuenta, en primer lugar, de la existencia de derechos o al menos intereses patrimoniales, legítimos, cuyo sacrificio

particular se impuso por las determinaciones que hemos relatado, sin que las respectivas sociedades tengan el deber jurídico de soportarlo.

(...) la indemnización correspondiente, la cual además estaría avalada tanto por los principios de la buena fe que debe inspirar la relación de la Administración con los particulares y de la seguridad jurídica, como por el equilibrio de prestaciones que debe existir entre una y otros en el desarrollo de relaciones.

Al igual que la ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas, la vulneración al principio de confianza legítima fue ratificado jurisprudencialmente en Colombia como un título de imputación con autonomía propia. Como el Tribunal Supremo español, el Consejo de Estado colombiano determinó que, si en el proveimiento de una ley se desconocen expectativas legítimas de los particulares – en ocasiones adquiridas por el fomento de la administración– no obstante, estas no se hayan materializado o transformado en derechos adquiridos, el estado debe resarcir los daños patrimoniales que la frustración de dichas expectativas haya dejado.

La ratificación mencionada se dio mediante sentencia proferida por el Consejo de Estado el 31 de agosto de 2015. Los protagonistas de la decisión fueron compañías del gremio de la televisión nacional, quienes, luego de una ley proferida en 1991; donde se establecieron condiciones generales para los contratos de concesión espacios de televisión por una vigencia de 6 años, así como una prórroga sujeta a una calificación favorable antes de terminar cada contrato a cargo del Consejo Nacional de televisión, licitaron y contrataron dichos espacios, de 1992 a 1997. Sin embargo, en 1995, se profiere una ley que crea la Comisión Nacional de Televisión, entidad que debía encargarse de evaluar los contratos de concesión vigentes y la prórroga de aquellos en los términos ya establecidos por la ley de 1991. Dicha reglamentación nunca se dio y, por el contrario, se declaró la improrrogabilidad de los contratos. Lo anterior significó, y así lo reconoció el Consejo de Estado, una pérdida de oportunidad de prórroga a los contratos en curso, y una pérdida del

derecho adquirido a ser evaluadas durante la ejecución de estos (Consejo de Estado, 2015).

Se puede concluir así que en Colombia la responsabilidad del Estado legislador ya ha sido desarrollada, y las vías jurídicas para determinarla no son extrañas a los órganos jurisdiccionales del país. Cabe cuestionarse pues, si estas tienen aplicación dentro del entorno de restitución de tierras.

Aplicación de los títulos de imputación a las políticas de restitución de tierras en Colombia.

Teniendo claro en que consisten los títulos de imputación estudiados y el desarrollo que de los mismos se ha adelantado, es necesario determinar si la conducta del estado legislador se enmarca en sus presupuestos, cuando aquél profirió la Ley 1448 de 2011 sin considerar múltiples circunstancias y consecuencias potencialmente antijurídicas frente a quienes adquirieron predios –de buena fe– que actualmente son objeto de los procedimientos de dicha Ley.

Para referirse al primero de los casos –Daño especial o ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas– es indispensable, en primer lugar, reconocer un hecho. Según se dijo, éste consiste en la actuación del Congreso de la Republica al expedir la Ley 1448 de 2011. En segundo lugar, es necesario identificar un daño junto con los elementos exigidos para que sea indemnizable. En ese sentido, bien podría afirmarse que el daño es de contenido material o patrimonial, toda vez que los adquirentes entregarán los predios y los proyectos productivos en ellos iniciados, pero sin reconocimiento patrimonial alguno. Así mismo, es posible colegir, a su vez, un daño inmaterial que para el caso se traduce en términos reputacionales, pues según lo planteado en la ley quien restituye y no obtiene indemnización es porque no logró demostrar una buena fe exenta culpa, es decir, su diligencia al adquirir los predios. Como se explicó anteriormente, demostrar tal elemento muy complejo.

En cuanto a los elementos del daño, es también determinable el carácter directo y personal de aquel: Justo como La Fleurett sufrió perjuicios debido a que una ley prohibió la manufactura de productos que revestían las características de uno de los suyos, así mismo, quienes invirtieron en tierras de buena fe sufrieron un perjuicio por la expedición de una ley que les obligaba a devolver las mismas sin ningún tipo de reparación.

Por último, es evidente que el daño además es especial, de ahí que recaiga sobre un grupo particular de personas; y anormal, pues cualquier actuación administrativa que, a expensas de la propiedad privada, limite o ponga fin al derecho real de dominio para buscar el interés general, como la expropiación, debe estar acompañada de una medida de reparación para aquel que fue privado de su derecho. Así las cosas, los procedimientos que trae la norma de restitución, como las presunciones que en el mismo se establecen en contra de negocios jurídicos, son manifiestamente disruptivos respecto al orden normativo tradicional.

Ahora, se cree que el nexo de causalidad; tanto material como jurídico, se comprende dentro de las circunstancias planteadas: La expedición por parte del legislador de La Ley 1448 generó una ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas frente a los adquirentes de buena fe de predios de restitución de tierras, quienes han soportado el exceso de aquellas, sin un mecanismo resarcitorio que restablezca la simetría patrimonial socavada.

En relación con el segundo título de imputación estudiado –la vulneración al principio de la confianza legítima– es preciso aproximarse a los requisitos para declarar la responsabilidad del estado legislador de la misma manera que en el punto anterior. Sin embargo, se hace una excepción en cuanto al nexo de causalidad jurídico o calificación de la conducta del legislador. Lo anterior, debido a que desde esta perspectiva dicho no título no es una ruptura de la igualdad de cargas, sino más bien, consiste en un cercenamiento del lazo de confianza que

legítimamente adquirieron quienes invirtieron en estas tierras. Este planteamiento se encuentra fundamentado en los siguientes hechos:

Primero, quienes adquirieron predios de buena fe respondieron al llamado del ejecutivo, que mediante la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT) solicitaba la participación del sector privado en territorios específicos donde la exclusiva intervención del estado no bastaba para ponerlos en marcha junto con el resto del país. De la misma manera que Alvarado S.A. realizó inversiones fomentadas por el gobierno que luego se vieron frustradas cuando España adhirió a la Unión Europea, así, estos inversionistas dirigieron sus recursos a territorios débiles institucionalmente impulsados por el gobierno, que luego vieron perdidos con la implementación de la norma de restitución de tierras.

En segundo lugar, las autoridades tenían conocimiento del fenómeno de desplazamiento provocado por la venta masiva de predios en estas regiones, donde participaban actores que engañaban al campesinado para adquirir grandes cantidades de tierra a bajo precio. Como reacción al problema, se implementaron planes de contingencia a cargo de los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada. Estas entidades declararon miles de hectáreas en riesgo de desplazamiento, de manera que cualquier intento de negociar derechos sobre las tierras debía ser conocido por dichos Comités, quienes autorizaban, o no, los negocios en cuestión. Así, quien finalmente superaba este filtro podría sentir plena confianza y respaldo sobre su inversión.

Adicionalmente, quienes adquirieron tierras de buena fe, lo hicieron conforme a todos los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico en cuanto a título y modo, es decir, no hubo manipulaciones a las solemnidades y formas dispuestas para estos actos jurídicos. Así mismo, antes de cumplir con tales solemnidades, realizaron estudios de títulos donde examinaron la situación jurídica de los inmuebles y demostraron con ello, la diligencia exigida a cualquier persona que intenta adquirir un inmueble.

Conclusiones

Las recientes administraciones, sin importar su orientación política, debían ocuparse de la reparación integral a las víctimas del conflicto armado. Si bien, regresar a las condiciones en las que se encontraban antes de lo sufrido en guerra es realmente difícil, si es posible darles oportunidades de reintegración social, y que mejor manera de hacerlo que regresándoles al escenario donde mejor se desenvuelven: el campo. Sobra decir, además, que éste siempre les ha pertenecido.

Sin soslayar lo dicho, no puede olvidar tampoco el Estado que actúa como una unidad en representación del poder público y, no obstante haya una administración y luego otra, las acciones de la primera no pueden ser irrelevantes jurídicamente para la siguiente, por lo que si se presentan acciones contradictorias, en particular cuando en una administración se insta particulares para que actúen y se les reconocen ciertos derechos reales, y en la próxima estos deben desconocerse, debe aplicar lo que jurídicamente corresponde para contrarrestar tal situación. Para el caso que se estudió, una reparación frente a quienes se les reconocieron derechos.

Un escenario particularmente sensible como el descrito, se cree, justificó una desviación de la actuación en un principio debida por parte del estado en busca de la implementación de una política de restitución de tierras expedita que destacara un actual escenario de paz en el país. Sin embargo, en dicha búsqueda no se tuvo en cuenta que se desconocerían derechos a terceros, que el mismo Estado ya había reconocido. Aunado a ello, se les ubicó –como deja traslucir la Ley 1448 de 2011 en muchas de sus disposiciones– dentro de un grupo de actores violentos que despojaron a la comunidad campesina de sus tierras.

En vista de que no se aplicaron las medidas administrativas resarcitoria correspondientes en un principio, el presente trabajo constituyó un ejercicio académico en el que, a partir de la desviada actuación del Congreso de la Republica

al expedir la Ley 1448 –en cuanto a los adquirentes de buena fe de predios de restitución de tierras– determina una responsabilidad del estado legislador bajo dos títulos de imputación que de manera exigua se han desarrollado en Colombia. Aun así, junto con el análisis de lo adelantado conceptualmente sobre dichos conceptos en España o Francia, se logran encuadrar los títulos a los hechos mencionados.

Referencias

Alonso García, M. & Leiva Ramírez, E. (2012). *La responsabilidad del estado por la actividad del legislador*. Revista Derecho del Estado Ed 29, PP. 145 -160.

Centro de Coordinación de Acción Integral (2010). *Resumen Ejecutivo Plan Nacional De Consolidación*. Versión febrero 26.

Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 13 de julio de 1993 (C.P: Juan De Dios Montes Hernández, No 8163).

Consejo de Estado, Sala Plena, Sentencia del 25 de agosto de 1998 (C.P: Jesús María Carrillo Ballesteros, Exp. IJ - 001)

Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 31 de agosto de 2015 (C.P: Ramiro Pazos Guerrero, Exp. 222637).

Constitución Política de Colombia (1991) Recuperado de <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-038 de 2006 (M.P: Humberto Sierra Porto. Febrero 1 de 2006).

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-248 de 2013 (M.P: Mauricio González Cuervo. Abril 24 de 2013).

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-330 de 2016 (M.P: María Victoria Calle. junio 23 de 2016).

Congreso de la Republica de Colombia, Ley 1448 de 2011 (Diario Oficial 48096 junio 10 de 2011).

García De Enterría, E. (2005). *La Responsabilidad Patrimonial del Estado Legislador*. Arazandi y Thomson – Civitas, Madrid, PP. 122 – 129.

Presidencia de la Republica de Colombia, Decreto 250 de 2005 (Diario Oficial 45816 febrero 7 de 2015).

Presidencia de la Republica de Colombia, Directiva presidencial 01 de 2009 (marzo 20 de 2009).

Presidencia de la Republica de Colombia, Decreto Ley 4161 de 2011 (Diario Oficial 48242 noviembre 3 de 2011).

Ruiz, M. (2008). Fiesta de Sangre: *Así fue la Masacre de El Salado*. Revista Semana recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/masacre-de-el-salado-como-la-planearon-y-ejecutaron-los-paramilitares/557580>

Saavedra Becerra, R. (2011). *La Responsabilidad Extracontractual de la Administración Pública*. Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá D.C., Ed 1 PP. 433-434)

Tribunal Supremo Español, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, Sentencia No 2.538 de 1994 (C.P: Manuel Goded Miranda, junio 27 de 1994).