Bogotá D.C., 12 de abril de 2023

Honorable Presidente

**JUAN CARLOS WILLS OSPINA**

Comisión Primera de la H. Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia. -** Informe de Ponencia para Primer Debate en la Cámara de Representantes de la República al Proyecto de Ley No. 280/2022 Cámara *“Por medio de la cual se reforma la ley 1448 de 2011, con el fin de dotar de facultades jurisdiccionales a la unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas para adelantar el proceso de restitución de tierras por vía administrativa y se dictan otras disposiciones”.*

Respetado Señor Presidente:

En cumplimiento de la designación que me hiciere la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la H. Cámara de Representantes, y de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, de la manera más atenta y dentro del término establecido para tal efecto, procedemos a rendir informe de **PONENCIA POSITIVA** para primer debate al Proyecto de Ley No. 280/2022 Cámara *“Por medio de la cual se reforma la ley 1448 de 2011, con el fin de dotar de facultades jurisdiccionales a la unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas para adelantar el proceso de restitución de tierras por vía administrativa y se dictan otras disposiciones.”*

Cordialmente,

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**ALEJANDRO OCAMPO GIRALDO**

Representante a la Cámara – Valle del Cauca

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY 280/2022 CÁMARA**

**“***“Por medio de la cual se reforma la ley 1448 de 2011, con el fin de dotar de facultades jurisdiccionales a la unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas para adelantar el proceso de restitución de tierras por vía administrativa y se dictan otras disposiciones.”*

1. **Trámite del proyecto de ley**

El proyecto, de iniciativa de los Honorables Representantes David Alejandro Toro Ramírez, Jorge Hernán Bastidas Rosero, Fabián Díaz Plata, John Jairo González Agudelo, Juan Carlos Vargas Soler, Ermes Evelio Pete Vivas, Karen Manrique Olarte, James Mosquera Torres y las Honorables Senadoras Gloria Flórez Schneider y Jahel Quiroga Carrillo, fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 16 de noviembre de 2022, asignándole el No. 280/2022 Cámara y publicado en la Gaceta No. 1454 de 2022.

En tal sentido, fui designado como ponente de la presente iniciativa legislativa, razón por la cual procedo a rendir informe de ponencia dentro de los términos de ley.

1. **Objetivo**

Esta iniciativa legislativa tiene como propósito agilizar el trámite de restitución de tierras despojadas, de manera que pueda adelantarse por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, en ejercicio de funciones jurisdiccionales excepcionales, sin que deba acudirse a los jueces de restitución. Lo anterior, en los casos en los cuales no existan en el predio que se pretenda restituir propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante. Es decir, en los casos en donde por no existir opositores, no haya lugar a la controversia judicial.

Lo anterior, en aras de lograr fundamentalmente dos propósitos: por un lado, avanzar en la descongestión de los despachos judiciales de restitución de tierras; y por otro, dar cumplimiento a los principios de celeridad, eficiencia y eficacia de la administración pública en relación con el cumplimiento de su misión institucional. Para el caso concreto, la restitución de tierras a las víctimas de despojo en el marco del conflicto armado y con ello, su reparación material.

1. **Justificación**

Con la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, se había proyectado restituir a 300.000 víctimas de despojo forzado, teniendo en cuenta que, en su momento, la vigencia de la citada Ley sería hasta el año 2021. Sin embargo, a la fecha, de ese universo de 300.000 víctimas, solo 11.839 han accedido a la restitución, o en su

defecto, a la compensación; es decir, solamente el 3.94% de las víctimas que pretendían ser restituidas. El 9 de junio de 2021, la Ley 1448 de 2011 cumplió una década desde su entrada en vigencia y fue prorrogada por diez años más, es decir, hasta 2031, mediante la Ley 2078 de 2021. Si ponemos en consideración las cifras anteriormente descritas y a partir de allí volvemos a calcular la proyección en materia de restitución de tierras despojadas forzosamente, nos encontraríamos frente a un escenario igual de adverso frente al objetivo que se trazó inicialmente en la Ley.

En otras palabras, si en 10 años de vigencia de la ley solo se ha alcanzado el 3.94% sobre el objetivo trazado, de mantenerse igual el estado de cosas, en los 9 años restantes de vigencia, solo se avanzaría en un 4% adicional, dejando por fuera de la posibilidad de ser restituidas a más del 90% de las víctimas de despojo. El panorama expuesto de manera sucinta, pone de presente la ingente necesidad de abordar la ley 1448 de 2011 desde la perspectiva de la eficacia normativa, lo que implica incorporar modificaciones sustanciales que vayan encaminadas a dar cumplimiento a los principios de celeridad, economía procesal, eficacia y eficiencia.

# Necesidad de otorgarle facultades a la UAEGRT.

En ese sentido, la presente iniciativa legislativa resulta coherente con el mandato legal y constitucional según el cual la centralidad de las víctimas es un principio rector y, en consecuencia, deben llevarse a cabo todas las adecuaciones normativas que permitan cumplir con los postulados necesarios para su reparación integral. Esto es, que la administración pública tenga las facultades para garantizar procesos de reparación eficaces, eficientes y céleres. Otorgarle facultades a la Unidad Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para que por vía administrativa pueda hacer efectiva la restitución sin necesidad de desgastar el aparato jurisdiccional en los casos en que no existan opositores a la solicitud de restitución se convertirá en una herramienta primordial, si lo que se quiere es alcanzar la reparación material al universo de víctimas restante en lo que queda de vigencia de la Ley 1448. Bajo este supuesto, se lograrían entonces dos objetivos que constituyen tareas centrales del Estado Social de Derecho: por un lado, la satisfacción de los derechos de las víctimas del conflicto armado como sujetos de especial protección constitucional; y de otro lado, la descongestión judicial que, dicho sea de paso, para el año 2021 se ubicó en el 57%[[1]](#footnote-1), lo que supone la necesidad de buscar por todos los medios posibles alternativas para la descongestión de los despachos judiciales.

Hay que tener en cuenta, además, que de acuerdo al Informe “Así Va la Restitución” realizado por la Fundación Forjando Futuro, con fecha de corte del 30 de enero de 2022[[2]](#footnote-2), el 64% de los procesos de restitución de tierras no tuvieron oposición, es decir, no tuvieron un tercero, ya sea persona, empresa o entidad, reclamando tener mejor

derecho sobre el predio en disputa. Esto demuestra que la mayoría de los procesos de restitución no implican un

predio en disputa, lo que hace que no exista una controversia judicial que dirimir por parte de los jueces de restitución.

**Configuración conforme a las reglas de interpretación constitucional**

El diseño constitucional para la atribución de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas se deriva del artículo 116 de la Constitución Política, el cual señala que: *“Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas”,* excluyéndose expresamente la instrucción de sumarios y el juzgamiento de delitos.

Esta disposición fue reglamentada en el artículo 3 de la Ley 1285 de 2009, por el cual se modificó el artículo 8 de la Ley 270 de 1996, así:

**Artículo****3°.** Modifíquese el artículo [**8°**](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6548#8)**de la Ley 270 de 1996 en los siguientes términos:**

**Artículo 8°.** Mecanismos Alternativos. La ley podrá establecer mecanismos alternativos al proceso judicial para solucionar los conflictos que se presenten entre los asociados y señalará los casos en los cuales habrá lugar al cobro de honorarios por estos servicios.

Excepcionalmente la ley podrá atribuir funciones jurisdiccionales a ciertas y determinadas autoridades administrativas para que conozcan de asuntos que por su naturaleza o cuantía puedan ser resueltos por aquellas de manera adecuada y eficaz. En tal caso la ley señalará las competencias, las garantías al debido proceso y las demás condiciones necesarias para proteger en forma apropiada los derechos de las partes. Contra las sentencias o decisiones definitivas que en asuntos judiciales adopten las autoridades administrativas excepcionalmente facultadas para ello, siempre procederán recursos ante los órganos de la Rama Jurisdiccional del Estado, en los términos y con las condiciones que determine la ley.

Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de conciliadores o en la de árbitros debidamente habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad.

El Consejo Superior de la Judicatura, en coordinación con el Ministerio del Interior y Justicia, realizará el seguimiento y evaluación de las medidas que se adopten en desarrollo de lo dispuesto por este artículo y cada dos años rendirán informe al Congreso de la República.

En reiterados pronunciamientos la Corte Constitucional, atendiendo a lo dispuesto en el citado artículo ha considerado las siguientes reglas para la atribución de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas:

“5.3.1. Se encuentra constitucionalmente ordenado que sean disposiciones con fuerza de ley las que atribuyan funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas. Esta competencia legislativa, conforme al artículo 3 de la ley 1285 de 2009, comprende el señalamiento de las competencias, la determinación de las garantías al debido proceso y la fijación de todas las condiciones necesarias para proteger en forma apropiada los derechos de las partes.

5.3.2. Se encuentra constitucionalmente dispuesto que la atribución sea excepcional y precisa (artículo 116). Del carácter excepcional se sigue (i) un*mandato de interpretación restrictiva* de las normas que confieren este tipo de facultades y (ii) un *mandato de definición precisa* de las competencias y las autoridades encargadas de ejercerlas. De este mandato de definición precisa se deriva el deber del legislador de establecer competencias puntuales, fijas y ciertas. Adicionalmente y atendiendo lo dispuesto en el artículo 3 de la ley 1285 de 2009 el carácter excepcional implica (iii) un *mandato de asignación eficiente*conforme al cual la atribución debe establecerse de manera tal que los asuntos sometidos al conocimiento de las autoridades administrativas puedan ser resueltos de manera adecuada y eficaz.

5.3.3. Se encuentra constitucionalmente *prohibido de manera definitiva* la asignación de competencias a autoridades administrativas para instruir sumarios o juzgar delitos.

5.3.4. Está constitucionalmente ordenado el aseguramiento de la imparcialidad e independencia en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas. Este mandato supone al menos las siguientes tres reglas:

(i) En el evento de que resulte posible diferenciar claramente y no exista riesgo alguno de interferencia entre el ejercicio de las funciones jurisdiccionales y el ejercicio de las funciones administrativas desarrolladas por la autoridad correspondiente -relacionadas con la materia objeto de juzgamiento-, la disposición que asigna las competencias jurisdiccionales será constitucionalmente admisible.

(ii) En el evento en que las funciones administrativas y jurisdiccionales se encuentren tan estrechamente ligadas que no sea posible diferenciar -o eliminar- el riesgo de interferencia en el ejercicio de unas y otras en la entidad administrativa correspondiente, la disposición que atribuye las funciones jurisdiccionales será inconstitucional.

(iii) En el evento en que las funciones administrativas y jurisdiccionales impliquen un riesgo de confusión o interferencia, pero sea posible desde el punto de vista jurídico y práctico superar tales riesgos de confusión o interferencia, la disposición que atribuye las funciones será constitucional bajo la condición de que se eliminen tales riesgos.

[…]”[[3]](#footnote-3)

Teniendo en cuenta las reglas antedichas, la configuración que se propone adoptar, resulta ser adecuada por las siguientes razones:

* Se materializaría mediante una ley expedida por el Congreso de la República.
* Es excepcional y precisa, dado que la materia sobre la cual versa es fácilmente identificables y determinable; esto es, la decisión de los casos de restitución en los que no concurran terceros u opositores al trámite y cuando en el trámite de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente no se identifiquen propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante.
* No conlleva la facultad de instruir sumarios o juzgar delitos.
* Se asegura la imparcialidad e independencia en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales, al asignarlas a una dependencia específica, que no tiene superioridad jerárquica ni funcional de quienes tienen regularmente delegado el ejercicio de la función administrativa.

1. **Fundamentos constitucionales**

La acción de restitución de tierras, entendida como un instrumento para garantizar la satisfacción de los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado interno, tiene un profundo arraigo en los Principios y Valores constitucionales. Mediante la restitución, entendida en toda su integralidad, se propende por la realización de los fines supremos del Estado y la superación de la exclusión de la población víctima del conflicto de aquellos fines. Con la reparación material a través de la ley 1448 de 2011, se busca en últimas la materialización de la Paz, la equidad social, la dignidad humana y la igualdad, todos estos concebidos desde su doble faceta de principios constitucionales y derechos fundamentales. Adicionalmente, la reparación material a las víctimas se constituye en instrumento que garantiza el acceso a derechos como la vivienda digna, el mínimo vital, el acceso a la tierra, todos estos consagrados en el Texto Superior de 1991.

A continuación, se relacionan los artículos constitucionales sobre los cuales se fundamenta el deber del Estado para la restitución de las víctimas de despojo:

* **Artículo 1:** Principio de la Dignidad Humana
* **Artículo 2:** Deber de garantía de los derechos de los ciudadanos por parte del Estado
* **Artículo 29:** Derecho al debido proceso
* **Artículo 90:** Cláusula general de responsabilidad del Estado
* **Artículo 229:** Derechos de acceso a la administración de justicia

1. **Fundamentos legales**

# Ley 1448 de 2011.

También conocida como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, esta ley fue creada con el propósito de dictar medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. La construcción de este instrumento legal tuvo su origen en el marco del proceso transicional producto de los diálogos de paz, reconociendo que la centralidad de las víctimas y su reparación era fundamental, dando lugar así a un marco jurídico sin precedentes en la búsqueda de la recomposición del tejido social y la atención integral a las víctimas del conflicto armado. Para ello, se consagraron principios, procedimientos e instituciones especiales con el fin de dar cumplimiento a los objetivos de la justicia transicional.

Uno de los instrumentos más importantes de la Ley, es el relativo a la restitución de tierras despojadas forzosamente, creando la figura de la acción de restitución de tierras como sistema mixto, en el que interviene una instancia administrativa (Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras) y una judicial (Jueces y Magistrados de Restitución). Así, tenemos entonces un instrumento de rango constitucional que responde a las órdenes emanadas de las sentencias de la Corte Constitucional y las recomendaciones derivadas de distintos instrumentos internacionales, como se verá más adelante. Según lo estipulado en el artículo 71 de la Ley 1448 de 2011, la “restitución” corresponde a la realización de medidas para el restablecimiento de la situación anterior en la que se encontraban las víctimas de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

La restitución de tierras es entonces un instrumento jurídico de rango superior que cobija a las víctimas de infracciones del DIH o de los DDHH con ocasión del conflicto armado interno a partir del 1° de enero de 1991. El procedimiento está constituido por dos etapas:

1. **Etapa administrativa:**

Está a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, a la cual, dentro de otras funciones, le corresponde recibir y decidir sobre las solicitudes de inscripción de un predio en el **Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente**. El procedimiento de esta etapa se constituye en prerrequisito para radicar la solicitud de restitución ante el juez especializado, puesto que, para tal efecto, el predio objeto de restitución debe estar previamente incluido en dicho Registro.

Durante esta etapa, la Unidad debe realizar los siguientes trámites:

* Identificación física y jurídica de los predios.
* Contextualización de los hechos victimizantes.
* Individualización de las víctimas y sus núcleos familiares.
* Establecimiento de la relación jurídica entre la víctima y el predio.
* Establecimiento de los hechos de despojo y/o abandono forzado.
* Decisión de incluir o no el predio en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

1. **Etapa judicial:**

Agotada la etapa administrativa, la Unidad remitirá el expediente ante los jueces o magistrados especializados de restitución, para que estos decidan de fondo las solicitudes mediante sentencia, en la cual se determina si es posible material y jurídicamente la restitución. En los casos en los que esto no sea posible, se podrá ordenar la compensación de la víctima.

1. **Fundamentos jurídicos**

# Sentencia T-025 de 2004

Mediante la Sentencia T-025 proferida el 22 de enero de 2004, la Corte Constitucional declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional, afirmando que el respeto y la garantía de los derechos y su desarrollo progresivo no son facultativos del Estado, sino una obligación que se materializa en el deber de acatar las normas establecidas, para garantizar la igualdad material y la protección efectiva de los derechos.

La Sentencia T-025 de 2004 declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional y estableció una serie de órdenes en materia de políticas públicas a las instituciones del Estado, con el fin de garantizar y proteger los derechos de las víctimas del conflicto. En ese momento, la Corte encontró que los derechos vulnerados a la población desplazada son principalmente el derecho a la vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, de petición, al trabajo, a la seguridad social, a la salud, a la educación, al mínimo vital y a la protección especial debida a las personas de la tercera edad, a mujeres cabeza de familia y a los niños.

Posteriormente, a través de los autos de seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004, la Corte enfatizó los principales objetivos que debería buscar la política pública de restitución de tierras, así: i) contar con un mecanismo para esclarecer la verdad sobre la magnitud del despojo; ii) adoptar las modalidades y efectos de los abandonos y despojos de tierras ocurridos en el marco del conflicto armado; iii) identificar reformas institucionales y normativas que sean necesarias para asegurar la restitución de bienes a la población desplazada; iv) diseñar y poner en marcha un mecanismo especial para recibir, tramitar y resolver las solicitudes de restitución de tierras de las víctimas de abandonos o despojos, teniendo en cuenta las distintas formas de relación jurídica de la población desplazada con los predios abandonados (propiedad, posesión, tenencia, etc.) (Auto 08, 2009).

# Sentencia T821 de 2007

Mediante esta sentencia, la Honorable Corte Constitucional estableció que:

*“Las personas que se encuentran en situación de desplazamiento forzado y que han sido despojadas violentamente de su tierra (de la tierra de la cual son propietarias o poseedoras), tienen derecho fundamental a que el Estado conserve su derecho a la propiedad o posesión y les restablezca el uso, goce y libre disposición de la misma en las condiciones establecidas por el derecho internacional en la materia. En efecto, en estos casos el derecho a la propiedad o a la posesión adquiere un carácter particularmente, reforzado, que merece atención especial por parte del Estado.*

*Ciertamente, si el derecho a la reparación integral del daño causado a víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, es un derecho fundamental, no puede menos que afirmarse que el derecho a la restitución de los bienes de los cuales las personas en situación de desplazamiento han sido despojadas, es también un derecho fundamental. Como bien se sabe, el derecho a la restitución es uno de los derechos que surgen del derecho a la reparación integral. En este sentido es necesario recordar que el artículo 17 del Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 1949 y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, consagrados en el Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el Tema de los Desplazamientos Internos de Personas (los llamados principios Deng), y entre ellos, los Principios 21, 28 y 29 y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las Personas desplazadas, hacen parte del Bloque de constitucionalidad en sentido lato, en tanto son desarrollos adoptados por la doctrina internacional, del derecho fundamental a la reparación integral por el daño causado (C.P. art. 93.2).”*

Queda claro entonces cómo mediante su jurisprudencia, la Corte ha reconocido el carácter fundamental de los derechos de las víctimas de despojo a ser restituidas y que el Estado realice todas las acciones necesarias para garantizar la plenitud de derechos a esta población. Adicionalmente, ha reconocido la Corte que los Principios sobre restitución de tierras a personas desplazadas, en virtud de los tratados internacionales ratificados por el estado colombiano en esta materia, hacen parte de Bloque de Constitucionalidad; es decir, están integrados a la Constitución Política. Al haber elevado los derechos de las víctimas de desplazamiento a rango constitucional, es menester enfilar todos los instrumentos institucionales hacia la realización material de los derechos de las personas en situación de despojo, incluidas las adecuaciones normativas a que haya lugar en función de imprimir la máxima celeridad y eficiencia a los procesos de restitución de derechos, en este caso la restitución de tierras.

1. **Normatividad internacional**

Los tratados e instrumentos internacionales que resultan de mayor relevancia en materia de derechos de las víctimas a verdad, justicia y reparación y que establecen las principales obligaciones del Estado en materia de restitución de tierras, son los siguientes:

# La Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 1, 2, 8 y 10)

* 1. **La Declaración Americana de Derechos del Hombre (art. XVII)**

# El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 2, 3, 9, 10, 14 y 15)

* 1. **La Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 1, 2, 8, 21, 24, 25 y 63)**

# El Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra (art. 17) y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, consagrados en el Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el Tema de los Desplazamientos Internos de Personas (los denominados *Principios Deng*)

El conjunto de estos instrumentos de carácter internacional, que hacen parte del Bloque de Constitucionalidad, unos en sentido estricto y otros en sentido lato, tales como los Principios Pinheiro y Deng, representan los más altos referentes en materia de restitución de tierras y de reparación a las víctimas del conflicto y en la actualidad, son instrumentos que se constituyen en obligatorios criterios de interpretación a los que deben acudir tanto los operadores judiciales como todas las autoridades administrativas al momento de determinar el marco de protección de los derechos de las víctimas, por encontrarse constitucionalizados a través de las subreglas de interpretación de la Corte Constitucional.

# Principios Deng

En el caso de los Principios Deng, se establecieron los derechos y garantías de las que deben gozar todas las víctimas de desplazamientos forzadas, a la vez que las obligaciones que adquieren los Estados respecto de aquellas respecto de su regreso, reasentamiento y reintegración. A su vez, establece prohibiciones para que el Estado arbitrariamente limite los derechos de propiedad y posesión de la población en desplazamiento, y el deber del Estado de proteger la propiedad de quienes han sido despojados de ella frente a los actos de apropiación, ocupación, o usos ilegales. Por último, establece en cabeza del Estado el apoyo para el retorno y la responsabilidad de la restitución de la tierra a las víctimas de desplazamiento forzado, y subsidiariamente, la compensación.

# Principios Pinheiro

Estos principios establecen una serie de normas tendientes a la protección del derecho a la restitución que ostentan las víctimas de despojo. Son normas fundamentales en la medida en que abordan la restitución, entendida como el resarcimiento de los derechos de propiedad, posesión y reparación, como un eje central para la solución de los conflictos y la construcción de la paz, habilitando instrumentos de justicia restaurativa, la cual representa un modelo de reparación integral y de garantía de no repetición.

Si bien los Principios Pinheiro no hacen parte del bloque de Constitucionalidad en sentido estricto, mediante Sentencia C-035 de 2016, la corte constitucional estableció que: *“sí 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”, y añadió que estos constituyen un desarrollo de la doctrina internacional sobre el derecho fundamental a la reparación integral consagrado en el ámbito internacional a través de diversos tratados, y han sido aplicados por distintos organismos de protección de derechos. “Por lo tanto, los Principios Pinheiro pueden ser parámetros para el análisis de constitucionalidad de las leyes que desarrollan estos derechos[[4]](#footnote-4)”, de acuerdo con la sentencia* ***T-821 de 2007”***

1. **Cuadro de modificaciones**

El presente apartado contiene las modificaciones realizadas en el texto propuesto para primer debate al articulado presentado por los autores.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Texto radicado para el Proyecto de Ley 280 de 2022 Cámara** | **Texto propuesto para primer debate** | **Explicación** |
| **Artículo 1°. Objeto.** La presente Ley tiene por objeto agilizar el trámite de restitución de tierras despojadas, mediante la modificación de la Ley 1448 de 2011, dotando de facultades jurisdiccionales a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para que adelante y decida el proceso de restitución de tierras, en aquellos casos en los que en el trámite de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente no concurran terceros ni se identifiquen propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante. | **Artículo 1°. Objeto.** La presente Ley tiene por objeto agilizar el trámite de restitución de tierras despojadas, mediante la modificación de la Ley 1448 de 2011, dotando de facultades jurisdiccionales **excepcionales** a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para que adelante y decida el proceso de restitución de tierras, en aquellos casos en los que en el trámite de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente no concurran terceros ni se identifiquen propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante. | Se agrega la palabra “excepcionales”, para dejar claro que las facultades jurisdiccionales con las que se dota la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras serán para casos específicos claramente delimitados. |
| **Artículo 5°. Adiciónese el parágrafo 3° al artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:**  **[…]**  **Parágrafo 3°** La Dirección Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas adelantará y decidirá el proceso de restitución de tierras, en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales, en aquellos casos en los que no concurran terceros al trámite y cuando en el procedimiento administrativo de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente no se identifiquen propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante, bajo los criterios que señale la Ley y bajo el principio de restitución con enfoque transformador de que trata el artículo 25 de la presente Ley. | **Artículo 5°. Adiciónese el parágrafo 3° al artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:**  **[…]**  **Parágrafo 3°** La Dirección Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas adelantará y decidirá el proceso de restitución de tierras, en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales **excepcionales**, en aquellos casos en los que no concurran terceros al trámite y cuando en el procedimiento administrativo de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente no se identifiquen propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante, bajo los criterios que señale la Ley y bajo el principio de restitución con enfoque transformador de que trata el artículo 25 de la presente Ley. | Se agrega la palabra “excepcionales”, para dejar claro que las facultades jurisdiccionales con las que se dota la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras serán para casos específicos claramente delimitados. |
| **Artículo 6°. Adiciónense los parágrafos 3° y 4° al artículo 79 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:**  **[…]**  Parágrafo 3°. La Dirección Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Restitución de Tierras Despojadas decidirá, en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales, decidirá por vía administrativa mediante resolución los procesos de restitución de tierras en aquellos casos en los que no concurran terceros al trámite y cuando en la etapa de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente no se identifiquen propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante.  En todo caso, se observarán todas las garantías procesales previstas en esta Ley para el proceso de restitución. De la misma  manera, todas las actuaciones y decisiones que se profieran en el marco de este procedimiento estarán sujetas a los controles y reglas aplicables a los que adelantan los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras.  Parágrafo 4°. En aquellos casos en que se presenten víctimas sucesivas de restitución de tierras, esto es, diferentes grupos de solicitantes que adviertan el despojo o abandono de tierras sobre un mismo predio en diferente temporalidad, la competencia será de los jueces de restitución quienes, en atención a lo preceptuado en el presente artículo, fallarán en única instancia aquellos casos en que no se configure oposición entre las víctimas. En el caso en que una víctima se oponga a la solicitud de otra, el juez instruirá el proceso y lo remitirá ante el Tribunal para que éste profiera el respectivo fallo. | **Artículo 6°. Adiciónense los parágrafos 3° y 4° al artículo 79 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:**  **[…]**  Parágrafo 3°. La Dirección Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Restitución de Tierras Despojadas **~~decidirá~~**, en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales **excepcionales**, decidirá por vía administrativa mediante resolución los procesos de restitución de tierras en aquellos casos en los que no concurran terceros al trámite y cuando en la etapa de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente no se identifiquen propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante.  En todo caso, se observarán todas las garantías procesales previstas en esta Ley para el proceso de restitución. De la misma  manera, todas las actuaciones y decisiones que se profieran en el marco de este procedimiento estarán sujetas a los controles y reglas aplicables a los que adelantan los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras.  Parágrafo 4°. En aquellos casos en que se presenten víctimas sucesivas de restitución de tierras, esto es, diferentes grupos de solicitantes que adviertan el despojo o abandono de tierras sobre un mismo predio en diferente temporalidad, la competencia será de los jueces de restitución quienes, en atención a lo preceptuado en el presente artículo, fallarán en única instancia aquellos casos en que no se configure oposición entre las víctimas. En el caso en que una víctima se oponga a la solicitud de otra, el juez instruirá el proceso y lo remitirá ante el Tribunal para que éste profiera el respectivo fallo. | Se corrige un error de redacción.  Se agrega la palabra “excepcionales”, para dejar claro que las facultades jurisdiccionales con las que se dota la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras serán para casos específicos claramente delimitados. |
| **Artículo 7°.** Modifíquese el artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:  […]  **Parágrafo 5°.** La Resolución Administrativa de Restitución proferida por la Dirección Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas en ejercicio de las facultades jurisdiccionales descritas, se pronunciará de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la solicitud. Para la Resolución de que trata el presente artículo, se aplicarán en lo pertinente las mismas reglas que se aplican a las sentencias de restitución previstas en esta Ley. | **Artículo 7°.** Modifíquese el artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:  […]  **Parágrafo 5°.** La Resolución Administrativa de Restitución proferida por la Dirección Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas en ejercicio de las facultades jurisdiccionales **excepcionales** descritas, se pronunciará de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la solicitud. Para la Resolución de que trata el presente artículo, se aplicarán en lo pertinente las mismas reglas que se aplican a las sentencias de restitución previstas en esta Ley. | Se agrega la palabra “excepcionales”, para dejar claro que las facultades jurisdiccionales con las que se dota la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras serán para casos específicos claramente delimitados. |
| Artículo 8**°. Modifíquese el artículo 105 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:**  **[…]**  10. Decidir, en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales, el proceso de restitución de tierras en aquellos casos en los que no concurran terceros u opositores al trámite y cuando en la etapa de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente no se identifiquen propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante. | Artículo 8**°. Modifíquese el artículo 105 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:**  **[…]**  10. **~~Decidir, en ejercicio de sus~~** **Ejercer** facultades jurisdiccionales **excepcionales para~~,~~** el proceso de restitución de tierras en aquellos casos en los que no concurran terceros u opositores al trámite y cuando en la etapa de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente no se identifiquen propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante. | Se ajusta la redacción para que quede claro que se está agregando dentro de las funciones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras el ejercicio de facultades jurídicas excepcionales en los casos expresados en el nuevo numeral. |

1. **Impacto fiscal**

El Art. 7º de la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, establece:

***Artículo 7º. Análisis del impacto fiscal de las normas.*** *En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

*Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.*

*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso. Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

Sobre la materia la Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes sentencias. La **Sentencia C-502 de 2007** expresó que los requisitos establecidos en el artículo se constituyen como instrumentos de racionalización de la actividad legislativa, pero que no pueden limitar el ejercicio de la función legislativa por parte del Congreso de la República ni pueden otorgar un poder de veto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en relación con el trámite y aprobación de los proyectos de ley, pues ello vulneraría la autonomía del legislador y el principio de separación de las ramas del poder público. Así mismo, señaló que es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el principal responsable de cumplir los requisitos establecidos en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003:

*“Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.”*

*“Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el ministro de Hacienda”.*

1. **ANÁLISIS SOBRE POSIBLE CONFLICTO DE INTERÉS**

El artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, dispone sobre la materia:

*“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*

1. *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
2. *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
3. *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”*

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019)[[5]](#footnote-5):

*“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se le alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.*

1. **PROPOSICIÓN**

Por lo anteriormente expuesto, presentamos **PONENCIA POSITIVA y** solicitamos a los Honorables miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar primer debate y aprobar el Proyecto Ley 280/2022 Cámara “*Por medio de la cual se reforma la ley 1448 de 2011, con el fin de dotar de facultades jurisdiccionales a la unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas para adelantar el proceso de restitución de tierras por vía administrativa y se dictan otras disposiciones”,* conforme al texto propuesto.

Cordialmente,

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

**Alejandro Ocampo Giraldo**

Representante a la Cámara

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 280/2022 CÁMARA**

*“Por medio de la cual se reforma la ley 1448 de 2011, con el fin de dotar de facultades jurisdiccionales a la unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas para adelantar el proceso de restitución de tierras por vía administrativa y se dictan otras disposiciones”*

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**Artículo 1°. Objeto.** La presente Ley tiene por objeto agilizar el trámite de restitución de tierras despojadas, mediante la modificación de la Ley 1448 de 2011, dotando de facultades jurisdiccionales excepcionales a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para que adelante y decida el proceso de restitución de tierras, en aquellos casos en los que en el trámite de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente no concurran terceros ni se identifiquen propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante.

**Artículo 2°. Competencia y procedimiento**. En los casos previstos en el artículo anterior, el procedimiento administrativo para la inclusión en el RTDAF será adelantado por la Dirección Territorial de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas con competencia en el área en la que se encuentre el predio objeto de la solicitud.

Una vez ejecutoriada la decisión de la inclusión del predio en el RTDAF, el expediente será trasladado a la Dirección Jurídica de Restitución para que decida la restitución y adopte las medidas correspondientes mediante resolución motivada.

**Artículo 3°. Recursos.** Contra la decisión de la Dirección Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas que resuelve la restitución en los casos previstos en esta ley, procede el recurso de reposición.

**Artículo 4°. Pérdida de competencia.** Si en el curso de la actuación adelantada por la Dirección Jurídica de Restitución comparecen terceros, propietarios, poseedores u ocupantes que no se presentaron en el trámite administrativo de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, esta dependencia perderá competencia para seguir conociendo del asunto y devolverá el expediente a la Dirección Territorial respectiva, para que adelante, si es del caso, el trámite judicial.

# CAPÍTULO I

**OTORGAMIENTO DE FACULTADES A LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS PARA ADELANTAR EL PROCEDIMIENTO DE RESTITUCIÓN POR VÍA ADMINISTRATIVA.**

# Artículo 5°. Adiciónese el parágrafo 3° al artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 76. REGISTRO DE TIERRAS PRESUNTAMENTE DESPOJADAS Y**

**ABANDONADAS FORZOSAMENTE.** Créase el *"Registro de tierras despojadas abandonadas forzosamente"* como instrumento para la restitución de tierras a que se refiere esta ley. En el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente se inscribirán también las personas que fueron despojadas de sus tierras u obligadas a abandonarlas y su relación jurídica con estas, determinando con precisión los predios objeto de despojo, en forma preferente mediante georreferenciación, así como el período durante el cual se ejerció influencia armada en relación con el predio.

El registro se implementará en forma gradual y progresiva, de conformidad con el reglamento, teniendo en cuenta la situación de seguridad, la densidad histórica del despojo y la existencia de condiciones para el retorno. La conformación y administración del registro estará a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas que se crea por esta Ley.

La inscripción en el registro procederá de oficio, o por solicitud del interesado. En el registro se determinará el predio objeto del despojo o abandono forzado, la persona y el núcleo familiar del despojado o de quien abandonó el predio. Cuando resulten varios despojados de un mismo predio o múltiples abandonos, la Unidad los inscribirá individualmente en el registro. En este caso se tramitarán todas las solicitudes de restitución y compensación en el mismo proceso.

Una vez recibida la solicitud de inscripción de un predio en el registro por la parte interesada, o iniciado el trámite de oficio, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, comunicará de dicho trámite al propietario, poseedor u ocupante que se encuentre en el predio objeto de registro, a fin de que pueda aportar las pruebas documentales que acrediten la propiedad, posesión u ocupación de dicho predio de buena fe, conforme a la ley. Esta Unidad tiene un término de sesenta (60) días, contado a partir del momento en que acometa el estudio conforme con el inciso segundo de este artículo, para decidir sobre su inclusión en el Registro. Este término podrá ser prorrogado hasta por treinta (30) días, cuando existan o sobrevengan circunstancias que lo justifiquen.

La inscripción de un predio en el registro de tierras despojadas será requisito de procedibilidad para iniciar la acción de restitución a que se refiere este Capítulo.

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas tendrá acceso a todas las bases de datos sobre las víctimas de despojo o abandono forzado, del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y de los catastros descentralizados, de las notarías, del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, de la Superintendencia de Notariado y Registro, de las oficinas de registro de instrumentos públicos, entre otros.

Para estos efectos, las entidades dispondrán de servicios de intercambio de información en tiempo real con la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, con base en los estándares de seguridad y políticas definidas en el Decreto 1151 de 2008 sobre la estrategia de Gobierno en Línea.

En los casos en que la infraestructura tecnológica no permita el intercambio de información en tiempo real, los servidores públicos de las entidades y organizaciones respectivas, deberán entregar la información en el término máximo de diez (10) días, contados a partir de la solicitud. Los servidores públicos que obstruyan el acceso a la información o incumplan con esta obligación incurrirán en falta gravísima, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

**Parágrafo 1°.** Las autoridades que reciban información acerca del abandono forzado y de despojo de tierras deben remitir a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, al día hábil siguiente a su recibo, toda la información correspondiente con el objetivo de agilizar la inscripción en el registro y los procesos de restitución.

**Parágrafo 2°.** La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas deberá permitir el acceso a la información por parte de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en aras de garantizar la integridad e interoperatividad de la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

**Parágrafo 3°** La Dirección Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas adelantará y decidirá el proceso de restitución de tierras, en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales excepcionales, en aquellos casos en los que no concurran terceros al trámite y cuando en el procedimiento administrativo de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente no se identifiquen propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante, bajo los criterios que señale la Ley y bajo el principio de restitución con enfoque transformador de que trata el artículo 25 de la presente Ley.

# Artículo 6°. Adiciónense los parágrafos 3° y 4° al artículo 79 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 79. COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS PROCESOS DE RESTITUCIÓN.** Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial Sala Civil, especializados en restitución de tierras, decidirán en única instancia los procesos de restitución de tierras, y los procesos de formalización de títulos de despojados y de quienes abandonaron en forma forzosa sus predios, en aquellos casos en que se reconozcan opositores dentro del proceso. Así mismo, conocerán de las consultas de las sentencias dictadas por los Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras.

Los Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras, conocerán y decidirán en única instancia

los procesos de restitución de tierras y los procesos de formalización de títulos de despojados y de quienes abandonaron en forma forzosa sus predios, en aquellos casos en que no se reconozcan opositores dentro del proceso.

En los procesos en que se reconozca personería a opositores, los Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras, tramitarán el proceso hasta antes del fallo y lo remitirán para lo de su competencia al Tribunal Superior de Distrito Judicial.

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.

**Parágrafo 1º.** Los Magistrados del Tribunal Superior del Distrito Judicial Sala Civil, especializados en restitución de tierras, podrán decretar de oficio las pruebas adicionales que consideren necesarias, las que se practicarán en un término no mayor de veinte (20) días.

**Parágrafo 2º.** Donde no exista Juez civil del Circuito especializado en restitución de tierras, podrá presentarse la demanda de restitución ante cualquier juez civil municipal, del circuito o promiscuo, quien dentro de los dos (2) días siguientes deberá remitirla al funcionario competente.

**Parágrafo 3°.** La Dirección Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Restitución de Tierras Despojadas, en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales excepcionales, decidirá por vía administrativa mediante resolución los procesos de restitución de tierras en aquellos casos en los que no concurran terceros al trámite y cuando en la etapa de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente no se identifiquen propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante.

En todo caso, se observarán todas las garantías procesales previstas en esta Ley para el proceso de restitución. De la misma manera, todas las actuaciones y decisiones que se profieran en el marco de este procedimiento estarán sujetas a los controles y reglas aplicables a los que adelantan los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras.

**Parágrafo 4°.** En aquellos casos en que se presenten víctimas sucesivas de restitución de tierras, esto es, diferentes grupos de solicitantes que adviertan el despojo o abandono de tierras sobre un mismo predio en diferente temporalidad, la competencia será de los jueces de restitución quienes, en atención a lo preceptuado en el presente artículo, fallarán en única instancia aquellos casos en que no se configure oposición entre las víctimas. En el caso en que una víctima se oponga a la solicitud de otra, el juez instruirá el proceso y lo remitirá ante el Tribunal para que éste profiera el respectivo fallo.

**Artículo 7°.** Modifíquese el artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 91. CONTENIDO DEL FALLO**. La sentencia o resolución, según el caso, se pronunciará de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda y decretará las compensaciones a que hubiera lugar, a favor de los opositores que probaron buena fe exenta de culpa dentro del proceso. Por lo tanto, la sentencia constituye título de propiedad suficiente.

La sentencia o resolución deberá referirse a los siguientes aspectos, de manera explícita y suficientemente motivada, según el caso:

1. Todas y cada una de las pretensiones de los solicitantes, las excepciones de opositores y las solicitudes de los terceros;
2. La identificación, individualización, deslinde de los inmuebles que se restituyan, indicando su ubicación, extensión, características generales y especiales, linderos, coordenadas geográficas, identificación catastral y registral y el número de matrícula inmobiliaria.
3. Las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que inscriba la sentencia o resolución, en la oficina en donde por circunscripción territorial corresponda el registro del predio restituido o formalizado.
4. Las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que cancele todo antecedente registral sobre gravámenes y limitaciones de dominio, títulos de tenencia, arrendamientos, de la denominada falsa tradición y las medidas cautelares registradas con posterioridad al despojo o abandono, así como la cancelación de los correspondientes asientos e inscripciones registrales;
5. Las órdenes para que los inmuebles restituidos queden protegidos en los términos de la Ley 387 de 1997, siempre y cuando los sujetos a quienes se les restituya el bien estén de acuerdo con que se profiera dicha orden de protección;
6. En el caso de que procediera la declaración de pertenencia, si se hubiese sumado el término de posesión exigido para usucapir previsto por la normativa, las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que inscriba dicha declaración de pertenencia;
7. En el caso de la explotación de baldíos, se ordenará a la Agencia Nacional de Tierras la realización de las adjudicaciones de baldíos a que haya lugar.
8. Las órdenes necesarias para restituir al poseedor favorecido en su derecho por la sentencia dentro del proceso de restitución, de acuerdo con lo establecido en la presente ley, cuando no se le reconozca el derecho de dominio en la respectiva providencia;0
9. Las órdenes necesarias para que se desengloben o parcelen los respectivos inmuebles cuando el inmueble a restituir sea parte de uno de mayor extensión. El Juez, Magistrado o la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas en el caso de la restitución por vía administrativa, también ordenarán que los predios se engloben cuando el inmueble a restituir incluya varios predios de menor extensión;
10. Las órdenes pertinentes para que se haga efectivo cumplimiento de las compensaciones de que trata la ley, y aquellas tendientes a garantizar los derechos de todas las partes en relación con las mejoras sobre los bienes objeto de restitución;
11. Las órdenes necesarias para que la persona compensada transfiera al Fondo de la Unidad Administrativa el bien que le fue despojado y que fue imposible restituirle.
12. La declaratoria de nulidad de las decisiones judiciales que por los efectos de su sentencia, pierdan validez jurídica, de conformidad con lo establecido en la presente ley.
13. La declaratoria de nulidad de los actos administrativos que extingan o reconozcan derechos individuales o colectivos, o modifiquen situaciones jurídicas particulares y concretas, debatidos en el proceso, si existiera mérito para ello, de conformidad con lo establecido en esta ley, incluyendo los permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales que se hubieran otorgado sobre el predio respectivo;
14. La orden de cancelar la inscripción de cualquier derecho real que tuviera un tercero sobre el inmueble objeto de restitución, en virtud de cualesquiera obligaciones civiles, comerciales, administrativas o tributarias contraídas, de conformidad con lo debatido en el proceso;
15. Las órdenes pertinentes para que la fuerza pública acompañe y colabore en la diligencia de entrega material de los bienes a restituir;
16. Las órdenes que sean necesarias para garantizar la efectividad de la restitución jurídica y material del bien inmueble y la estabilidad en el ejercicio y goce efectivo de los derechos de las personas reparadas;
17. Las órdenes y condenas exigibles de quienes hayan sido llamados en garantía dentro del proceso a favor de los demandantes y/o de los demandados de buena fe derrotados en el proceso;
18. Las órdenes necesarias para garantizar que las partes de buena fe exenta de culpa vencidas en el proceso sean compensadas cuando fuera del caso, en los términos establecidos por la presente ley;
19. La condena en costas a cargo de la parte vencida en el proceso de restitución de que trata la presente ley cuando se acredite su dolo, temeridad o mala fe;
20. La remisión de oficios a la Fiscalía General de la Nación en caso de que como resultado del proceso se perciba la posible ocurrencia de un hecho punible.

**Parágrafo 1º.** Una vez ejecutoriada la sentencia, su cumplimiento se hará de inmediato. En todo caso, el Juez o Magistrado mantendrá la competencia para garantizar el goce efectivo de los derechos del reivindicado en el proceso, prosiguiéndose dentro del mismo expediente las medidas de ejecución de la sentencia, aplicándose, en lo procedente, el artículo 335 del Código de Procedimiento Civil. Dicha competencia se mantendrá hasta tanto estén completamente eliminadas las causas de la amenaza sobre los derechos del reivindicado en el proceso.

**Parágrafo 2º.** El Juez o Magistrado dictará el fallo dentro de los cuatro meses siguientes a la solicitud. El incumplimiento de los términos aplicables en el proceso constituirá falta gravísima.

**Parágrafo 3º.** Incurrirá en falta gravísima el funcionario que omita o retarde injustificadamente el cumplimiento de las

órdenes contenidas en el fallo o no brinde al Juez o al Magistrado el apoyo requerido por este para la ejecución de la sentencia.

**Parágrafo 4º.** El título del bien deberá entregarse a nombre de los dos cónyuges o compañeros permanentes, que, al momento del desplazamiento, abandono o despojo, cohabitaban, así al momento de la entrega del título no están unidos por ley.

**Parágrafo 5°.** La Resolución Administrativa de Restitución proferida por la Dirección Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales excepcionales descritas, se pronunciará de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la solicitud. Para la Resolución de que trata el presente parágrafo, se aplicarán en lo pertinente las mismas reglas que se aplican a las sentencias de restitución previstas en esta Ley.

**Artículo 8°.** Modifíquese el artículo 105 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 105. FUNCIONES DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS**. Serán funciones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas las siguientes:

1. Diseñar, administrar y conservar el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente de conformidad con esta ley y el reglamento.
2. Incluir en el registro las tierras despojadas y abandonadas forzosamente, de oficio o a solicitud de parte y certificar su inscripción en el registro.
3. Acopiar las pruebas de despojos y abandonos forzados sobre los predios para presentarlas en los procesos de restitución a que se refiere el presente capítulo.
4. Identificar física y jurídicamente, los predios que no cuenten con información catastral o registral y ordenar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos la consecuente apertura de folio de matrícula a nombre de la Nación y que se les asigne un número de matrícula inmobiliaria.
5. Tramitar ante las autoridades competentes los procesos de restitución de predios de los despojados o de formalización de predios abandonados en nombre de los titulares de la acción, en los casos previstos en esta ley.
6. Pagar en nombre del Estado las sumas ordenadas en las sentencias de los procesos de restitución a favor de los terceros de buena fe exenta de culpa.
7. Pagar a los despojados y desplazados las compensaciones a que haya lugar cuando, en casos particulares, no sea posible restituirles los predios, de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.
8. Formular y ejecutar programas de alivios de pasivos asociados a los predios restituidos y formalizados.
9. Crear y administrar programas de subsidios a favor de los restituidos o de quienes se les formalicen los predios

de conformidad con este capítulo, para la cancelación de los impuestos territoriales y nacionales relacionados directamente con los predios restituidos y el alivio de créditos asociados al predio restituido o formalizado.

1. Ejercer facultades jurisdiccionales excepcionales para el proceso de restitución de tierras en aquellos casos en los que no concurran terceros u opositores al trámite y cuando en la etapa de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente no se identifiquen propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante.
2. Las demás funciones afines con sus objetivos y funciones que le señale la ley

**Artículo 9°. Vigencias y Derogatorias.** La presente Ley tendrá vigencia a partir de su publicación en el Diario Oficial y derogará todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**ALEJANDRO OCAMPO GIRALDO**

Representante a la Cámara – Valle del Cauca

1. Corporación Excelencia en Justicia. (3 de octubre de 2022). Índice de Congestión de la Justicia Ordinaria en Colombia. Consultado en <https://cej.org.co/indicadores-de-justicia/efectividad/indice-de-congestion-de-la-justicia-ordinaria-en-colombia/> [↑](#footnote-ref-1)
2. Fundación Forjando Futuro. (30 de enero de 2023). Así Va la Restitución. Consultado en <https://www.forjandofuturos.org/wp-content/uploads/2022/12/INFOGRAFIA-ENERO-2023.pdf> [↑](#footnote-ref-2)
3. Corte Constitucional, Sentencia C-896 de 2016, M.P. Mauricio González Cuervo. [↑](#footnote-ref-3)
4. Corte Constitucional, Sentencia C-035 de 2016, M.P Gloria Stella Ortiz Delgado [↑](#footnote-ref-4)
5. Consejo de Estado. Sala Especial de Decisión 6. Radicado: 2019-02830-00. Magistrado Ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio. [↑](#footnote-ref-5)