Bogotá D.C, 6 de diciembre de 2023

**INFORME DE PONENCIA DE ARCHIVO PARA SEGUNDO DEBATE 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”**

Honorable Representante

**Oscar Hernán Sánchez León**

Presidente Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad.

**Referencia:** Informe de Ponencia de ARCHIVO para segundo debate al Proyecto de Ley número 280 de 2022 Cámara.

Honorables Representantes:

En cumplimiento de la designación realizada por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, rendimos Informe de Ponencia de ARCHIVO para segundo debate al Proyecto de Ley No. 280 de 2022 Cámara

Cordialmente,

**JUAN DANIEL PEÑUELA C HERNAN DARIO CADAVID M**

**REPRESENTANTE A LA CÁMARA REPRESENTANTE A LA CÁMARA**

**DEPARTAMENTO DE NARIÑO DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA**

**OSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO MARELEN CASTILLO TORRES**

**REPRESENTANTE A LA CÁMARA REPRESENTANTE A LA CÁMARA**

**DEPARTAMENTO DEL CAUCA**

**JORGE ALEJANDRO OCAMPO CATHERINE JUVINAO CLAVIJO**

**REPRESENTANTE A LA CÁMARA REPRESENTANTE A LA CÁMARA**

**DEPARTAMENTO VALLE DEL CAUCA BOGOTÁ, D.C.**

**PIEDAD CORREAL RUBIANO DIOGENES QUINTERO AMAYA**

**REPRESENTANTE A LA CÁMARA REPRESENTANTE A LA CÁMARA**

**DEPARTAMENTO DE QUINDÍO CITREP**

**LUIS ALBERTO ALBAN URBANO ASTRID SANCHEZ MONTES**

**REPRESENTANTE A LA CÁMARA REPRESENTANTE A LA CÁMARA**

**DEPARTAMENTO VALLE DEL CAUCA DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ**

**INFORME DE PONENCIA DE ARCHIVO PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES 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”**

1. **TRÁMITE DE LA INICIATIVA**

El proyecto de ley es 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.

Posteriormente fue designado como Ponente en la Comisión Primera el Honorable Representante a la Cámara Jorge Alejandro Ocampo. El día 30 de mayo de 2023 con Acta No. 5 de 2023 de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes fue aprobado el Proyecto de Ley 280 de 2022 C.

El 9 de junio de 2023, la Comisión Primera de la Cámara de Representantes designó como Ponentes para Segundo Debate los Honorables Representantes Jorge Alejandro Ocampo Giraldo – C-, Astrid Sánchez Montes De Oca, Catherine Juvinao Clavijo, Piedad Correal Rubiano, Oscar Rodrigo Campo Hurtado, Hernán Darío Cadavid Márquez, Juan Daniel Peñuela Calvache, Diógenes Quintero Amaya, Marelen Castillo Torres y Luis Alberto Albán Urbano.

El 2 de agosto de 2023 se aprobó ante la Plenaria de la Cámara de Representantes una proposición de Audiencia Pública, la cual se realizó el día 23 de noviembre de 2023.

**II. AUDIENCIA PÚBLICA**

A partir de la proposición presentada por los Honorables Representantes Ponentes, quienes encontraron pertinente robustecer el diálogo en torno al proyecto de ley, el 23 de noviembre de 2023 tuvo lugar una audiencia pública en modalidad mixta (virtual y presencial) en el salón Luis Carlos Galán del Congreso de la República, con el objetivo de escuchar y recoger visiones en torno al contenido, alcances y pertinencia del Proyecto de Ley 280 de 2022 Cámara, de cara a su trámite y discusión en el Congreso de la República de Colombia.

El espacio contó con la participación plural y diversa de la sociedad civil, organizaciones, representantes de la academia y de la comunidad jurídica, así como gobierno e institucionalidad.

Para nutrir la discusión, a continuación, se deja a consideración la recopilación de las intervenciones, de las que además se desprenden comentarios y recomendaciones que enriquecerán el proyecto de ley:

**Ministerio de Agricultura. Dr. Juan Camilo Morales, Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica:** Desde el Ministerio de Agricultura, se expresa la preocupación institucional sobre la demora en los procesos y sus implicaciones. Destaca la necesidad de agilizar los trámites, especialmente en los casos sin opositores directos, donde los segundos ocupantes podrían ser manejados administrativamente, por lo que se apoya la iniciativa.

Señala que las decisiones de la unidad pueden ser revisadas por el juez a cargo, brindando la oportunidad de recurrir a la justicia civil en caso de vulneración de garantías. Además, indica que los procesos en etapa judicial se demoran entre 3 y 5 años en ser fallados. Destaca que más del 50% de los casos no tienen opositores, y esta ley proporcionaría respuestas más rápidas a estas familias en comparación con los procedimientos actuales.

**Ministerio de Justicia. Dra. Mariana Ardila, Directora de Justicia Transicional:** Reconoce la falta de celeridad y eficacia en el trámite, considerándolo perjudicial para los derechos y garantías de las víctimas. A nivel constitucional y legal, argumenta que la iniciativa cumple con los requisitos de determinación y especificidad para facultar a la unidad con funciones jurisdiccionales. Se emiten recomendaciones para fortalecer el proyecto, destacando la necesidad de precisar y fortalecer la independencia e imparcialidad de la unidad, así como establecer un mecanismo definido cuando aparece un tercero en el proceso. Se subraya la importancia de otorgar capacidades judiciales a la unidad, con garantías de independencia para asegurar un proceso adecuado.

**Procuraduría General de la Nación. Dr. Germán Robles Espinosa, Procurador Delegado de Restitución de Tierras:** El Dr. Robles se une al llamado del gobierno para dar respuesta a las víctimas. Se argumenta en contra de cambiar la ley, destacando los riesgos para los derechos de los segundos ocupantes y sugiriendo buscar soluciones para acelerar los procesos dentro del marco legal actual. Hay muchas sentencias por cumplir en donde no solo la unidad debe cumplir sino también varias entidades como la PGN.

Menciona que, si no se ha podido cumplir las órdenes con un juez o tribunal, no se alcanza a pensar con las decisiones que imparta la Unidad. Indica que el proceso que está establecido hoy es la más garantista para las víctimas y las que ejercer su derecho de oposición. Considera que no es lo más convenientes tratar de lograr este tipo de modificaciones por las implicaciones prácticas que puede generar

**Unidad de Restitución de Tierras. Dr. Giovanni Yule, Director de la Unidad de Restitución de Tierras:** Expone que el proyecto nace de la necesidad de responder al despojo del territorio, no solo en aspectos materiales sino también inmateriales. Se hace un llamado al gobierno para que el proyecto avance, señalando que el 72% de las sentencias no tienen oposición en la etapa post fallo y el 45% de los procesos judiciales carecen de opositores, por lo que se debe dar importancia en que se le den respuestas a las víctimas.

**Agencia Nacional de Tierras. Dr. Gerardo Vega, Director de la Agencia Nacional de Tierras:** Menciona que el proyecto es histórico y destaca la necesidad de modificar la ley para mejorarla. Se cuestiona la demora en los procesos y se pregunta por qué prolongar el trámite, especialmente cuando el 45% de los casos no tiene opositores. Se destaca que el proyecto proporcionaría respuestas a las víctimas de una forma más eficaz lo que evitaría que estos entren en procesos de alrededor de tres años, el director termina llegando a considerar este proyecto como una verdadera reforma agraria.

Desde el 2012 hasta la fecha, en un período de 11 años, se han proferido 8655 sentencias. De estas sentencias, 6266, es decir, el 72% de esas sentencias las han decidido los jueces especializados en restitución de tierras (sin opositor). De estos, 2389 procesos se han fallado cuando hay opositor, es decir, el 28%. El opositor ha tenido las garantías.

También, a la fecha, existen 5293 procesos en curso sin opositor con más de 2 millones de hectáreas para ser entregadas, lo cual constituiría una verdadera reforma agraria. Se cumpliría el acuerdo de paz si se implementara esta iniciativa, entregando 3millones de hectáreas a campesinos

Los segundos ocupantes de buena fe representan 581 personas como opositoras. En 332 casos, le han dado un predio en compensación, cuando es otra víctima. En otros casos que siendo víctima opositora que no tiene relación con el predio o que fue víctima de desplazamiento, no necesariamente de despojo, les compensan. Por tanto, se evidencia que hay garantías para los opositores en el proceso.

**Defensoría del Pueblo. Dr. Carlos Aurelio Merchán Tarazona, Delegado para asuntos agrarios y tierras:** Destaca la importancia de abordar con cuidado la propuesta de excepción judicial presentada en el proyecto de ley. Aunque no se manifiesta en desacuerdo con la posibilidad de implementar esta excepción, se hace hincapié en la necesidad de considerar detenidamente sus implicaciones en el ámbito de la función judicial. Se menciona que, a lo largo de los 12 años de aplicación de la Ley 1448 de 2011, los problemas asociados a esta normativa no han sido resueltos, y se cuestiona la viabilidad de tratar estos asuntos únicamente desde una perspectiva administrativa. La Defensoría del Pueblo sostiene que las circunstancias han cambiado con la nueva legislación agraria y plantea la necesidad de enviar comentarios específicos sobre el proyecto para abordar las preocupaciones identificadas.

Hay decisiones sin oposición, lo cual indica que los jueces han decidió de manera acertada los procedimientos que han conocido. Sin embargo, de las 6 mil sentencias sin opositores, ¿por qué no se han hecho efectivas? Por la imposibilidad en el territorio de hacerlas efectivas, pues hay poblaciones que señalan que los procesos se han adelantado a espaldas de ellos, es decir, que pudiendo ser opositores no pudieron oponerse, pues no los notificaron. Se debe pensar en un plan de choque al interior de la Unidad de Restitución de Tierras, antes de pensar unas facultades jurisdiccionales.

La Defensoría y la PGN caminan el país para identificar las dificultades sobre la restitución de tierras ante la corte constitucional, y la corte las tienen identificadas y no aparece dentro de las medidas la necesidad de otorgar facultades jurisdiccionales. Más de 15 mesas identificando esas dificultades y nunca hubo una recomendación sobre ello, pero si se debieran articular las diferentes iniciativas del gobierno. Se debe hacer una modificación integral sin olvidar que el país creó una jurisdicción agraria para resolver estos asuntos, entonces no se ve la necesidad para entregar estas facultades a la Unidad.

Concluye, recalcando nuevamente que no existe oposición a las modificaciones propuestas en el proyecto de ley. En su lugar, se propone la unificación de criterios para lograr una implementación más efectiva y completa. En este sentido, se aboga por una modificación integral que no descuide el papel crucial desempeñado por la jurisdicción agraria.

**INTERVENCIÓN DE LA ACADEMIA**

**Universidad Libre - Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional. Dr Javier Santander Díaz:** Se presentan observaciones y recomendaciones críticas sobre el proyecto de ley en cuestión. En primer lugar, se destaca la importancia de garantizar la autonomía judicial de la unidad, considerando que en la actualidad desempeña funciones administrativas. El artículo 6 genera confusión y, por tanto, se sugiere revisar y modificar los parágrafos 3-4, ya que podrían otorgar un poder excesivo a los jueces.

Asimismo, se enfatiza la necesidad de un emplazamiento garantista, que requiere una serie de garantías específicas en el territorio. Se hace hincapié en la expresión "no se identifica" o "tercer opositor", señalando que es un concepto demasiado amplio y sugiriendo la necesidad de ampliar su definición. Además, se aboga por la rendición de cuentas públicas, instando a proporcionar garantías a la ciudadanía en general y prevenir la corrupción, especialmente en lo relacionado con la titulación de tierras.

**Universidad Javeriana, en colaboración con la Universidad Nacional y Universidad del Rosario - Observatorio de Tierras y Andes. Dra. Laura Valencia:** Es primordial medidas para la descongestión de programas para dar celeridad al proceso, a junio de 2023 según Defensoría del Pueblo se avanzó el 19% en etapa administrativa y 23% en etapa judicial; dentro de los principales problemas judiciales se resalta: ausencia de vigilancia, impulso y acompañamiento del apoderado reclamante debido a las altas cargas de representación, la cancelación de audiencias, bajo número de jueces y magistrados, entre otros

Tiene tres comentarios sobre el proyecto de ley: resalta la relevancia del proyecto debido al escaso avance en el proceso de restitución de tierras pero de igual forma se identifican dos cuellos de botella significativos en la restitución de tierras, con municipios esperando la micro focalización y víctimas a la espera de este proceso en los municipios; se evidencia la necesidad imperante de que la unidad cuente con herramientas funcionales y humanas en la etapa post fallo, subrayando la importancia de fortalecer su capacidad operativa; se destaca la vital importancia de garantizar que las víctimas cuenten con garantías funcionales y una representación de calidad, enfatizando la necesidad de un acompañamiento adecuado.

Asimismo. desde este observatorio, se proponen dos sugerencias para mejorar el proyecto: La Unidad debería considerar la contratación de ONGs o abogados que brinden defensa técnica, cumpliendo así con el principio de restitución de tierras; se propone que los jueces realicen un control automático que pueda negar los procesos de restitución de tierras, asegurando un mayor escrutinio y evitando posibles irregularidades.

**INTERVENCIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL**

**Forjando Futuros. Dr. Ilhan Can:** Destaca que el 95% de las familias despojadas no han sido restituidas, subrayando la vulneración de derechos fundamentales y la necesidad de reparación. Se menciona que, a este ritmo, faltarían 169 años para completar la restitución. En la fase judicial, solo el 1% de los casos cumple con el termino de 120 días que la ley señala para cumplir el fallo. Se señala que otros países han tenido éxito con la restitución administrativa y se recomienda considerar facultar a la Sociedad de Activos Especiales.

Si el cumplimiento de las metas y la implementación de la ley tiene problemas de fondo, la modificación es de fondo.

Jueces y magistrados cada vez deciden más la compensación al solicitante y muchos de los reclamantes ya no quieren volver a sus predios, pues ha pasado tanto tiempo desde que lo solicitaron hasta la fecha del fallo y pierden el arraigo con su predio.

**Corporación Jurídica Yira Castro. Dra. Isleny Natalia Acosta Mora**: El proyecto aporta a la descongestión del sistema para que las víctimas puedan recuperar sus tierras. Sin embargo, se insta a analizar las dificultades jurídicas y contradicciones en el proceso administrativo y judicial, proponiendo una revisión del proyecto.

El título del pl habla de proceso administrativo y judicial, los cuales son diferentes y lleva a tener en cuenta si las decisiones serán resoluciones o sentencias. Se debe esperar es que sean sentencias en contra de las cuales se puede ejercer recursos que procederían contra cualquier otro órgano judicial, los cuales deberán ser reconocido por los jueces civiles del circuito de restitución de tierras.

Se debe excluir de toda forma la jurisdicción contenciosa administrativa pues no tiene las facultades para conocer sobre estos procesos de restitución; hay contradicciones propias en la diferenciación de los procedimientos

Además, hay que tener en cuenta las resoluciones de no inclusión emitidas por la unidad, las cuales son yerros de la unidad, por tanto, se deben contemplar que estas sean objeto de algún tipo de recurso como mecanismo de control y vigilancia de las decisiones administrativas de la unidad en la primera etapa, por tanto, se debe reconsiderar respecto a ocupantes segundos y terceros de buena fe

Se enfatiza la necesidad de continuar la discusión para subsanar las deficiencias procedimentales y técnicas, manteniendo el propósito inicial de garantizar un procedimiento conforme a los principios orientadores de la reparación integral.

**Víctimas reclamantes del proceso Pisisí. Dr. Vanderley Quintero**: Se menciona que el proyecto no aborda los problemas fundamentales de los procesos de restitución, destacando la micro focalización como la principal afectación para los reclamantes, además de las negaciones del 65% de las solicitudes. Se recomienda contemplar la posibilidad de facultar a la Sociedad de Activos Especiales y se destaca la importancia del proyecto, esperando su aprobación y mejora.

**Organización Tierra y Paz. Dra. Ayineth Pérez**: Denuncia la demora en los procesos y la falta de soluciones para las víctimas. Se reconocen problemas de conexión, y se ofrece la opción de enviar cuestiones por correo electrónico.

Se conceden las últimas palabras a los Honorables Representantes Hernán Cadavid y Alejandro Ocampo, quienes destacan las recomendaciones relacionadas con las garantías de los segundos ocupantes, estos subrayan que las observaciones serán tenidas muy en cuenta debido a la importancia que revisten. Se agradece la contribución y las intervenciones realizadas, se señala que hubiera sido enriquecedor escuchar testimonios de víctimas que han experimentado directamente este proceso.

1. **RAZONES DE INCONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY** 
   1. **ANTECEDENTES**

El proceso de restitución de tierras es un mecanismo propio de la justicia transicional, regulado por la ley 1488 de 2011, por el cual se pretende revertir una situación de despojo y abandono de las tierras, padecida por las víctimas del conflicto armado, procurando su retorno a los predios que ocupaban como propietarias o poseedoras antes de la situación que generó su salida. De no ser posible la restitución, puede ordenarse de manera subsidiaria, la restitución por equivalente o el reconocimiento de una compensación (art. 72 de la Ley 1488 de 2011). La restitución de tierras por abandono forzado o despojo se surte con un trámite que incorpora dos etapas, una de naturaleza administrativa ante la Unidad de Restitución de Tierras (URT) y otra de carácter jurisdiccional, a cargo de los jueces civiles del circuito especializados en restitución de tierras y de las salas civiles especializadas en restitución de tierras de los tribunales superiores de distrito judicial.

En la primera etapa, a cargo de la URT determina cuáles reclamaciones cumplen con los requisitos legales para ser incluidas en el «registro de tierras» (art. 76 de la Ley 1488 de 2011), para luego representar a los peticionarios (arts. 76 inc. 5º y 82 de la Ley 1488 de 2011). En la etapa judicial, los jueces civiles especializados de tierras, de no encontrar opositores, desarrollan el trámite procesal y dictan una sentencia que restituye el bien a los peticionarios, porque, de encontrarse con una oposición, los competentes para proferir la respectiva sentencia son las salas civiles especializadas en restitución de tierras de los tribunales (art. 79 de la Ley 1488 de 2011).Estos procesos se tramitan en única instancia, teniendo en cuenta que existen dos mecanismos de impugnación, la consulta de los fallos desestimatorios de los jueces, de la que conocen las salas especializadas de los tribunales (art. 79), y el recurso de revisión de la sentencia ante la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia (art. 92 de la Ley 1488 de 2011).

Este procedimiento de restitución de tierras que, como se anunció, es propio de un modelo de justicia transicional, implementa una variación de las reglas propias de la jurisdicción ordinaria, como la inversión de la carga probatoria, atendiendo el principio de buena fe (arts. 5º y 78 de la Ley 1488 de 2011). En este sentido, la conducta procesal del demandante cambia en este trámite, porque es el demandado u opositor el sujeto obligado a desestimar la condición de víctima del demandante, o a acreditar su buena fe exenta de culpa para recibir una compensación por el predio (arts. 78 y 98 de la Ley 1488 de 2011).

Sin embargo, los reclamantes en este trámite de restitución deben probar, conforme con el art. 78 de la Ley 1488 de 2011 «por lo menos de manera sumaria», su condición de víctimas y la relación jurídica o de hecho con el predio objeto del proceso, para que se presuma su buena fe.

* 1. **CONTEXTUALIZACION DE LA NORMATIVA ACTUAL VS LA PROPUESTA DEL PROYECTO DE LEY**

El PL 280 de 2022 Cámara tiene como fin 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.

En atención a lo anterior, se realiza el un ejercicio comprado de lo establecido actualmente en la Ley 1448 de 2022 Vs lo que propone el PL 280 de 2023 Cámara (conforme al texto aprobado en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes):

|  |  |
| --- | --- |
| **COMO FUNCIONA HOY** | **PROYECTO DE LEY** |
| **Etapa administrativa:**  Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras recibe y decide sobre las solicitudes de inscripción de un predio en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (prerrequisito para radicar la solicitud de restitución ante el juez especializado). | **Etapa administrativa**  **Dirección Territorial de la Unidad** realiza el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente  Luego, el expediente se traslada a **Dirección Jurídica de la Unidad** para que decida la restitución mediante Resolución  Recursos: Contra la decisión de la Dirección Jurídica de la Unidad, procede el de reposición. Sin embargo, la norma señala que también procederán los recursos administrativos de ley, lo cual genera confusión. |
| **Etapa judicial**  Previo agotar la etapa administrativa, la Unidad remitirá expediente juez especializado de restitución, para que decidan de fondo las solicitudes mediante sentencia.  Competencia (art. 79 ley 1448/11):  Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial Sala Civil especializados en restitución de tierras, conocerán de las consultas de las sentencias dictadas por los Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras.  Juzgados del circuito especializados en restitución de tierras: conocerán y decidirán en **única instancia** en aquellos casos en que **no se reconozcan opositores dentro del proceso.**  Recursos: Las sentencias proferidas por 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 | Se elimina está etapa ante el juez. Pues justamente está función se la asignan a la Dirección Jurídica de la Unidad. Sin embargo, el articulado presenta una coexistencia de competencias, pues en el art. 6 señala en el segundo inciso que cuando no haya opositores el juez competente será el Juez civil del circuito especializado en la restitución de tierras, y posteriormente, en el parágrafo 3 señala que será la Unidad, actos contra los cuales procederán los medios de control y recursos administrativos de la jurisdicción administrativa y de lo contencioso administrativo.  En ese sentido, el PL pretende que un proceso que inicialmente debía conocer el juez civil del circuito especializado en restitución de tierras, ahora, lo conocerá un juez del circuito administrativo y el Tribunal Administrativo, respectivamente. |
| **Etapa de postfallo (Art. 102):**  Después de dictar sentencia, el Juez o Magistrado mantendrá su competencia sobre el proceso para dictar todas aquellas medidas que, según fuere el caso, garanticen el uso, goce y disposición de los bienes por parte de los despojados a quienes les hayan sido restituidos o formalizados predios, y la seguridad para sus vidas, su integridad personal, y la de sus familias.  Seguimiento de cumplimiento de la sentencia y dictar medidas para ello | Señala que la Resolución de la Unidad, se aplicarán en lo pertinente las mismas reglas que se aplican a las sentencias previstas en la Ley 1448/11, pero no es tan claro que se aplique también esa etapa de postfallo. |

De acuerdo a lo anterior, el PL 280 de 2023 Cámara presenta las siguientes inconsistencias:

* Coexistencia y confusión entre las competencias de un juez civil especializado en restitución de tierras y un juez administrativo
* Confusión en la procedencia de recursos, pues en un apartado señala que procede el recurso de reposición, y en otro, señala que proceden los recursos administrativos y respectivos medios de control.
* La Unidad en el proceso que se propone, está siendo juez y parte, no se comprende la independencia de la Dirección Jurídica con la Dirección Territorial
* No se tiene claridad en el tipo de acto que expedirá la Dirección Jurídica, pues si es una decisión judicial, debería ser una sentencia y no una resolución
* No se entiende de qué manera se articulará la jurisdicción agraria y rural con estás funciones jurisdiccionales a la Dirección Jurídica de la Unidad
* No se deja claro quien será el responsable de la etapa de posfallo
  1. **IMPROCEDENCIA PARA SER JUEZ Y PARTE. AUTONOMÍA JUDICIAL Y DESCONOCIMIENTO DEL JUEZ NATURAL.**

Este proyecto evidencia la desconexión entre los deseos de este Gobierno y la realidad del trámite procesal de la jurisdicción de tierras. El proyecto de reforma debe abarcar las implicaciones que tendría la asignación de funciones jurisdiccionales a la entidad que ha sido creada para precisamente representar a las víctimas ante los Jueces y Magistrados de Restitución de Tierras, porque, es la separación de poderes precisamente lo que ha permito adelantar un proceso revestido de garantías para la parte más débil, en este caso, los solicitantes (víctimas). Por lo que un proyecto de reforma en esta materia que no parta de ese primer asunto estaría abocado al fracaso y, hacer pensar, por lo menos, en que las víctimas deberán contar con un apoderado que represente sus intereses ante el Director Jurídico de la URT, cuando la atención a esta población es completamente gratuita en virtud de su vulnerabilidad.

Adicionalmente, el proyecto de ley no evidencia que en la estructura y funcionamiento de la Unidad de Restitución de Tierras, se garantice y separe en sus procedimientos administrativos, la imparcialidad e independencia, si se le asignan esas facultades jurisdiccionales.

Al asignársele una función jurisdiccional a la URT se tiene que prever unas garantías procesales, esto es, un recurso de consulta o apelación ante un juez civil del circuito especializado en restitución de tierras, pues de lo contrario se vulneraría el derecho al debido proceso de las víctimas y de los terceros opositores, pues si bien la Unidad de restitución de tierras expide un acto jurisdiccional, ello no es óbice para que el juez natural pueda conocer eventualmente de estos procesos.

También, el proyecto de ley está vulnerando el derecho al juez natural por cuanto es son los jueces especializado en restitución de tierras los que deben conocer de estos procesos y no un juez administrativo, tal como lo prevé el proyecto de ley.

La sentencia de la Corte Constitucional T 916 de 2014, establece este derecho de la siguiente manera: “*El artículo 29 de la Constitución consagra un sistema de garantías procesales que conforman el debido proceso, dentro de las cuales se encuentra el principio de juez natural. En este sentido, señala el citado artículo que “Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio*”.

De acuerdo a lo anterior, es evidente que el proyecto de ley no garantiza los derechos de las víctimas ni de los terceros opositores, por cuanto no se evidencia la imparcialidad y autonomía judicial en la asignación de las competencias jurisdiccionales; se vulneran garantías procesales en materia de recursos y; se desconoce el juez natural. Con estos argumentos, se evidencia una inconstitucionalidad por la vulneración al debido procesos y el derecho de las victimas a la restitución de tierras por cuanto estas falencias generarían un impacto de inseguridad jurídica y reprocesos.

Adicionalmente, la exposición de motivos del proyecto de ley no sustenta cuantos procesos hay actualmente en donde no se hayan presentado segundos ocupantes o terceros opositores, y cuantos durante el trámite judicial se han presentado segundos ocupantes o terceros opositores.

* 1. **CREACION DE LA JURISDICCION AGRARIA Y RURAL**

Una de las preocupaciones de este proyecto de ley 280 de 2023 Cámara, es justamente la desarticulación que tiene con la recién creada Jurisdicción Agraria y Rural, la cual dentro de su trámite legislativo tuvo como fin, justamente ampliar e independizar esa planta de jueces y tribunales que pudieran conocer de varios asuntos rurales y agrarios, asuntos dentro de los cuales se encuentran el procesos de restitución de tierras que prevé la Ley 1448 de 2011, tal como se constato en la exposición de motivos del texto radicado para la creación de la jurisdicción agraria y rural.

De allí que, el art. 2 del Act Leg que adiciona el art. 238A a la Contpol señala que “le ley determinará su competencia y funcionamiento, así como el procedimiento especial agrario y rural (…) con las garantías del acceso efectivo a la justicia y la protección de (…) victimas del conflicto armado”.

El art. 3 señala que el Consejo Superior, de forma gradual, creara tribunales y juzgados agrarios y rurales, que conocerán de asuntos propios sin perjuicio de las leyes que desarrollen y reglamenten la jurisdicción agraria y rural.

El art. 4 del Act Leg señala que el Congreso tramitara y expedirá en la siguiente legislatura, la ley por medio de la cual se establezca la estructura, funcionamiento y competencias de la jurisdicción agraria y rural, así como el procedimiento especial agrario y rural.

Adicionalmente, revisando la exposición de motivos del texto radicado del Proyecto de Acto Legislativo, se hace referencia a la:

“1. Evolución de la justicia agraria en nuestro ordenamiento colombiano.

(…)

La Ley 1448 de 2011 creó la ‘Unidad Administrativa Especial de Gestión de

Restitución de Tierras Despojadas’ – URT, encargada principalmente de (i) organizar y mantener un registro de todos los predios presuntamente despojados o abandonados, (ii) recibir las solicitudes de restitución, (iii)someter los casos ante los jueces de restitución responsables de conocer y decidir los procesos de única instancia y de manera definitiva, y (iv)representar a las víctimas en sus reclamaciones cuando voluntariamente accedan a ello.

Asimismo, creó los Juzgados de Restitución de Tierras que conservan la competencia hasta tanto se garantice la restitución material del bien despojado, esto es, el goce efectivo del derecho restituido.

Desde el año 2011 comenzaron sus funciones 40 jueces y 15 magistrados especializados. Según datos de la URT, hasta abril de 2016 los magistrados y jueces especializados en restitución de tierras habían proferido 7.240 sentencias de ruta individual[[1]](#footnote-1), pero según el sistema de Rama Judicial se han proferido 7.855 y 629 adiciones[[2]](#footnote-2).

Por otro lado, el texto de la ponencia en segunda vuelta ante la Plenaria del Senado (Gaceta 637/23), señala que dentro de las funciones de la jurisdicción agraria y rural se encuentra:

“3.5 Asuntos que debe conocer y tramitar la jurisdicción agraria y rural

(…)

Esta jurisdicción deberá conocer de los conflictos originados en las relaciones de naturaleza agraria, especialmente los que derivan de la propiedad, posesión, uso, ocupación y tenencia de predios rurales y tiene relación con la producción agropecuaria; asuntos que tendrán que ser regulados a través de una ley“.

En ese sentido, es evidente que la jurisdicción agraria y rural va a conocer de los asuntos de la ley 1448 de 2011 en cuanto al proceso de restitución de tierras a las víctimas del conflicto armado en Colombia. Por tanto, entrar a regular una facultad excepcional jurisdiccional, cuando ya se aprobó un Acto Legislativo y que generará la creación de más jueces y tribunales en la jurisdicción agraria y rural, se pierde la finalidad y necesidad de dotar de facultades jurisdiccionales a la Unidad.

Con el fin de materializar lo anterior, el Ministerio de Agricultura[[3]](#footnote-3) y el Ministerio de Justicia y del Derecho[[4]](#footnote-4), celebraron la creación por el Consejo Superior de la Judicatura, en firme, de los 5 primeros juzgados de circuito en Cartagena, Quibdó, Popayán, Pasto y Tunja y una Sala Nacional en Tunja-Boyacá.

En el marco del XIII Conversatorio Nacional e Internacional de la Especialidad Civil, Agraria y Rural, la viceministra de Desarrollo Rural, Martha Carvajalino, durante su intervención sobre el impacto de la Ley de Restitución de Tierras en la Jurisdicción Agraria, indicó “ *las enseñanzas que nos ha dejado la justicia transicional de la Ley de Restitución y Reparación de Víctimas es que se necesita una justicia con vocación de permanencia en los territorios rurales. Porque, ¿quién mejor que un juez de la República para resolver esos conflictos que en este país se resuelven de unas maneras violentas y que hoy tenemos que erradicar?*”[[5]](#footnote-5).

De acuerdo a lo anterior, es claro que tanto las cabezas de sector referentes al proceso de restitución de tierras, tienen tan claro, que es un juez el que debe conocer de los procesos de restitución de tierras y que ello justamente debe ser competencia de la jurisdicción agraria y rural, la cual ya se comenzó a materializar con la creación de sus primeros juzgados y tribunal.

* 1. **EL PROCEDIMIENTO ACTUAL ES MÁS GARANTE DE LOS DERECHOS DE LOS TERCEROS U OPOSITORES QUE EL PROPUESTO POR EL PROYECTO DE LEY 280 DE 2022 CÁMARA**

**DEFENSORÍA DEL PUEBLO**

En el Informe de la Defensoría del Pueblo en cumplimiento de la Sentencia T 341 de 2022[[6]](#footnote-6), la Delegada para Asuntos Agrarios de la Defensoría del Pueblo elaboró 2 cuestionarios abiertos dirigidos a segundos ocupantes y víctimas del conflicto armado, para obtener información relacionada sobre: Dificultades en el proceso de restitución; desafíos extraprocesales; y medias de solución.

Conforme a los datos recopilados, se observa que las víctimas consideran que sí han existido demoras en la etapa judicial, y que, en algunos casos, esto les ha causado afectación económica. Entre las problemáticas que generan la congestión identificaron las siguientes:

* La falta de personal en el juzgado.
* Actos de corrupción que impiden que salga el fallo.
* Problemas de seguridad que afectan los procesos: En la etapa judicial, se ha dificultado el acceso de los funcionarios para desarrollar las respectivas inspecciones técnicas a los predios solicitados por los reclamantes en los procesos de restitución de tierras, debido a la presencia de grupos armados que ponen en riesgo la integridad y la vida de los encargados de desarrollar esas actividades.
* Contacto de los sujetos procesales interesados: Dificultades para establecer canales de comunicación entre los defensores públicos y los causantes, se identifica falta de actualización de las bases de datos correspondientes a cada proceso de restitución. En este sentido, es clara la necesidad de contar con los datos de contacto de los causantes como su dirección de correspondencia, número telefónico y correo electrónico, esto con el fin de 43 garantizar que las notificaciones del proceso
* Factores climáticos y logísticos técnicos y de gestión: En algunas zonas del país las jornadas de georreferenciación se dilatan por la situación climática. En adición, los funcionarios informan que es difícil lograr la coincidencia entre la aprobación de Fuerza Pública y el factor climático para el desarrollo de las actuaciones procesales
* Desafíos extraprocesales: En materia presupuestal, algunos mandatarios, como los de los once municipios que componen la subregión de Urabá, coinciden en afirmar que no cuentan con los recursos financieros para atender las necesidades de logística y generar desde sus administraciones la capacidad de gestión que permita dar celeridad al cumplimiento de órdenes y sentencias de acuerdo con el mandato legal y constitucional.

Para la Defensoría del Pueblo las mayores dificultades en el proceso de restitución de tierras, son las siguientes:

|  |  |
| --- | --- |
| ETAPA | DIFICULTADES |
| Administrativa | * Llevar a cabo la caracterización por parte de la URT de posibles segundos ocupantes, en el marco de esta etapa. * En los casos de víctimas con conflicto de intereses y victimas sucesivas de despojo, darles la calidad de víctimas, aun cuando lleguen con posterioridad, para así otorgarles todas garantías que señala la Ley 1448 de 2011, (inversión de carga procesal, comprensiones, etc). * Notificar a la Defensoría del Pueblo en el menor tiempo posible, cuando haya segundos ocupantes, dentro de esta etapa. |
| Judicial | * Lograr la aplicación del contenido de la Sentencia C-330 de 2016, para el reconocimiento de segundos ocupantes y las medidas pertinentes en aras de la aplicabilidad de la Acción Sin Daño * Llevar a cabo el contradictorio con la inversión de la carga de la prueba por ausencia de la caracterización, por parte de la URT como posibles segundos ocupantes. * Dificultad en la correlación de la realidad entre el vínculo del segundo ocupante con la tierra en lo referente a producción agrícola y las medidas de atención otorgadas en proyectos productivos |
| Postfallo | * Desinterés del usuario[[7]](#footnote-7) * Desistimiento por parte del usuario[[8]](#footnote-8) * Dificultades de comunicación con los usuarios[[9]](#footnote-9) * Entidades muy demoradas a entregar documentos[[10]](#footnote-10) * Entidades con dificultades para trámites[[11]](#footnote-11) * Falta de dinero de los usuarios para atender los gastos en el proceso[[12]](#footnote-12) * Falta de documentos de las entidades[[13]](#footnote-13) * Falta de documentos de los usuarios[[14]](#footnote-14) * Falta de pronunciamiento del despacho judicial[[15]](#footnote-15) * Juzgado Itinerante[[16]](#footnote-16) * La URT no ha cumplido[[17]](#footnote-17) * Problemas en el proceso[[18]](#footnote-18) |

**PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN**

En el Informe en el marco de la orden tercera de la Sentencia T 341 de 2022, la Procuraduría General de la Nación encontró las siguientes inconsistencias en la etapa administrativa del proceso de restitución de tierras[[19]](#footnote-19):

* El procedimiento administrativo de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente – RTDAF- no se desarrolla en los términos previstos por el legislador. En efecto, el promedio de duración del procedimiento es cercano a los dos años, lo que tiene profundas implicaciones para los derechos y garantías de los solicitantes, víctimas e intervinientes, así como para el cumplimiento de los fines transicionales de la restitución.
* No existe un control riguroso al interior de la UAEGRTD a la formulación oportuna de demandas frente a las solicitudes incluidas en el RTDAF.
* Se constató un número considerable de solicitudes inscritas en el RTDAF desde hace más de 5 años que no han sido puestas en conocimiento de la jurisdicción transicional especializada en restitución de tierras.
* Deficiencias en el recaudo, práctica y valoración probatoria de la UAEGRTD en beneficio de los reclamantes.
* Indebida asunción de competencias judiciales para resolver solicitudes de inclusión en el RTDAF

De acuerdo a lo anterior, se evidencia que no solo en la etapa judicial sino también en la etapa administrativa y de post fallo se están presentando inconvenientes para dar cumplimiento a los respectivos objetivos de cada etapa. Incluso, es pertinente señalar que hay condiciones externas que generan mora judicial y que no está en manos de los jueces contrarrestar que no se pueda llegar a determinados territorios por causas de orden público o porque no tienen la suficiente planta de personal para sacar adelante sus decisiones judiciales.

En ese sentido, la solución no es dotar de facultades jurisdiccionales a la Unidad de Restitución de Tierras, sino fortalecer cada etapa, pues la etapa administrativa también está contando con dificultades que demuestran las faltas de garantías para los segundos ocupantes o terceros opositores y que el proyecto de ley no subsana. En ese sentido, si se va a asignar la competencia jurisdiccional a la URT, sin que se subsanen estos inconvenientes de la etapa administrativa, es muy probable que siga existiendo demora y se acentúen las faltas de garantías procesales en la restitución de tierras, pues si bien ya el Proyecto de Ley tienen unos graves vicios de inconstitucionalidad, adicionando los problemas que hoy existe en este proceso, no se va a lograr una plena garantía del derecho a la restitución de tierras de las víctimas del conflicto armado.

* 1. **MODIFICACION INNECESARIA E INCONVENIENTE, EXISTEN OTRAS MEDIDAS ALTERNAS**

Según la exposición de motivos del proyecto, el objeto de la ley consiste en ***“…*** *agilizar el procedimiento de restitución de tierras despojadas o abandonadas forzosamente…”*, dotando de facultades jurisdiccionales excepcionales a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para que adelante y decida los procesos de restitución de tierras, en aquellos casos en los que en el trámite de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente no concurran terceros ni se identifiquen propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante. Pero lo cierto es que no existe un estudio técnico que relacione las causas de la congestión judicial que muy seguramente incide en el retraso de la restitución de predios a las víctimas del conflicto armado. Sin embargo, sí hay una investigación de la Procuraduría General de la Nación, estructurado con la metodología de encuestas, que da cuenta de varios factores que se relacionan con la demora en la solución de las demandas, que se citará más adelante, pero no existe un soporte significativo y tampoco se relaciona en los documentos que sirven de antecedente al proyecto de ley de reforma.

Lo cierto es que si, en gracia de discusión, se otorgaran facultades jurisdiccionales a los funcionarios (Directores Jurídicos de la Unidad de Restitución), la formación jurídica de muchos jueces que fueron nombrados en esta especialidad y que recibieron por cerca de un año capacitación intensa en lo que respecta a este proceso, se perdería. Por más que la Ley lleve 11 años de vigencia, sigue siendo novedoso y ofreciendo retos a resolver, en los que la jurisprudencia ha sido determinante para resolver. Preocupa, entonces, que un Director Jurídico que es nombrado por el Director Nacional de turno en la URT, seguramente no esté preparado para ser investido de facultades jurisdiccionales en materia de restitución de tierras.

Además, no se justifica la transformación. En el siguiente gráfico se observa que, a septiembre del presente año, las solicitudes de restitución de tierras no registran un cambio significativo con respecto a años anteriores, y se han atendido en debida forma con los mismos recursos.

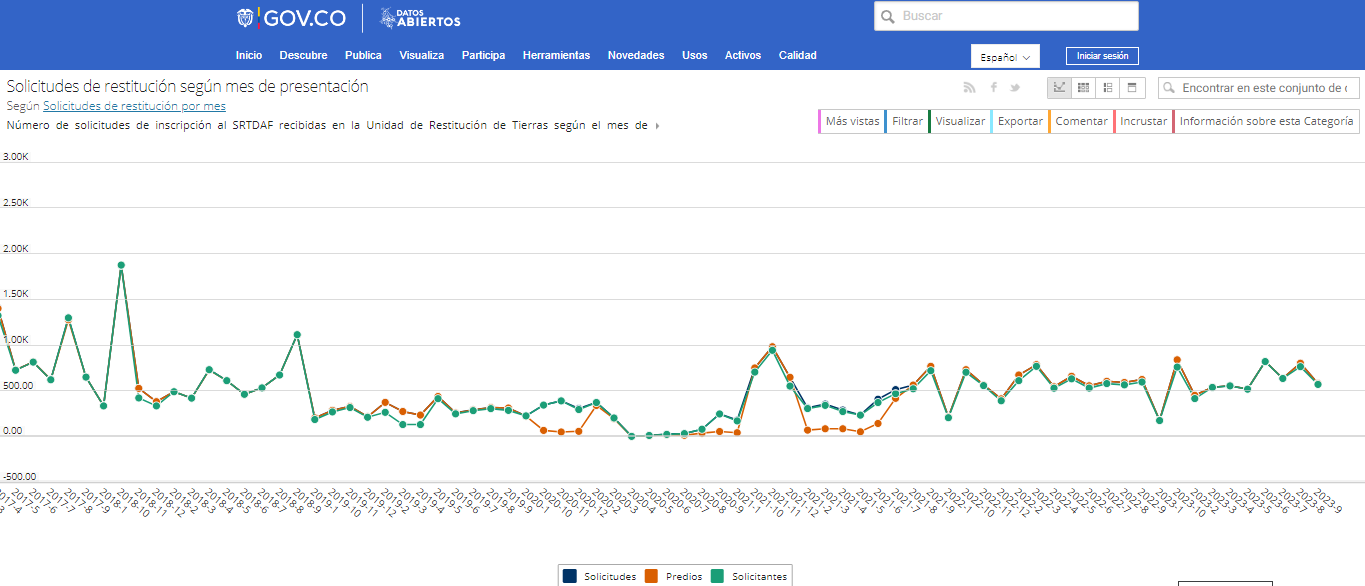
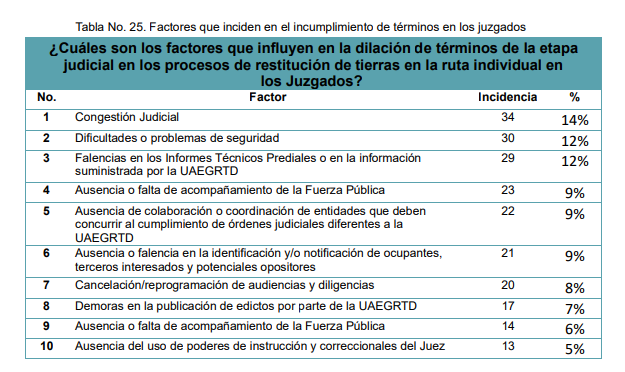
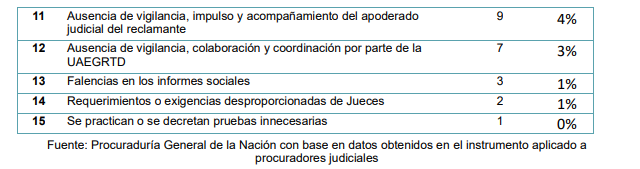


GRÁFICO 1. FUENTE: <https://www.datos.gov.co/Agricultura-y-Desarrollo-Rural/Solicitudes-de-restituci-n-seg-n-mes-de-presentaci/qsrc-b3k4>

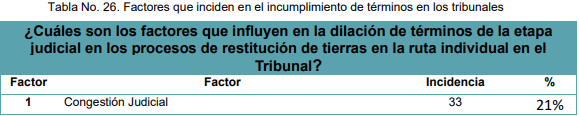
No obstante, sí existe un considerable incremento en la formulación de demandas de restitución de derechos territoriales étnicos.

La congestión judicial obedece a factores distintos a la carga de solicitudes de restitución de tierras. En el gráfico que sigue, elaborado por Procuraduría General de la Nación[[20]](#footnote-20) y que como se dijó, se construye por encuestas realizadas por la entidad, se desprende que son múltiples los factores que originan los retrasos en los procesos en la etapa judicial, que bien pueden solucionarse con una debida administración de los recursos públicos y humanos para así evitar el cambio institucional que se propone. Veamos esta gráfica:





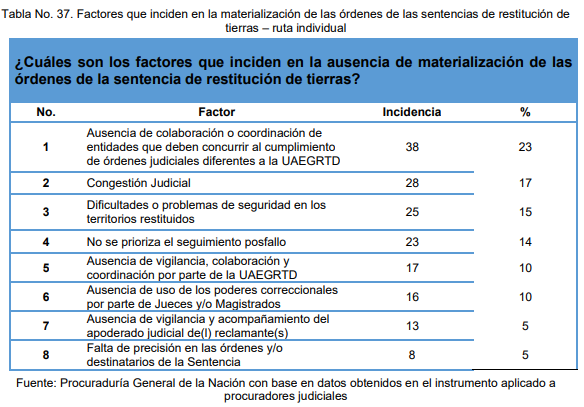
En la misma encuesta de la Procuraduría que se viene relacionando, para las Salas Especializadas de los Tribunales Superiores, los principales factores que inciden en el incumplimiento de términos son los siguientes:



Tabla

Descripción generada automáticamente

Por último, también en la misma investigación elaborada por la Procuraduría General de la Nación, se señalan las causas por las cuales se imposibilita la plena efectividad de la entrega de tierras restituidas a las víctimas. Esto se señala para insistir en que la reforma es inconveniente, y no está destinada a anular la ausencia de resultados pretendidos por la Ley 1448 de 2011.



Se solicita, pues el archivo del proyecto por tremendos vicios de inconstitucionalidad, por inconveniencia, y porque la solución diseñada en la reforma Ley 1448 de 2011, no apunta a la corrección de la ley sino, muy probablemente, una finalidad indebida, como podría ser lograr los objetivos a costa de la violación de los derechos y garantías de los ciudadanos.

Para la solución a los problemas que aqueja actualmente el proceso de restitución de tierras, entidades como la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo han propuesto soluciones, dentro de las cuales no se encuentra la asignación de la competencia de función jurisdiccional a la Unidad de Tierras, pero sí proponen[[21]](#footnote-21):

* La fuerza pública y organismos de seguridad deben garantizar continua y permanentemente, la seguridad, integridad y vida de funcionarios de las entidades encargadas de adelantar las acciones de restitución en el territorio, promoviendo el avance de la política
* Acompañamiento en la etapa post fallo, trascendental para dar viabilidad a la implementación de proyectos productivos, minimizando el riesgo de ser víctimas de fenómenos como la extorsión, intimidación y presión para ejercer actividades ilícitas relacionadas con el narcotráfico
* Incremento del número de despachos judiciales, de acuerdo con las zonas de mayor número de demandas radicadas, y reestructuración de la conformación de los 48 despachos y las competencias de su personal
* Crear una mesa de alto nivel y/o un mecanismo de articulación con las instituciones a cargo de las órdenes de restitución de tierras para garantizar el cumplimiento integral de las mismas.De las órdenes proferidas en sentencias, solo el 11% están a cargo de la URT.
* Jornadas de promoción y atención, tendientes a promover el acceso a los servicios de la Unidad de Restitución en las zonas dispersas priorizadas
* Profundizar en las causas por las que no se han recibido las solicitudes de restitución estimadas, lo cual se puede visibilizar a través de jornadas de promoción y visitas a territorios para conocer si hay circunstancias que desincentivan el acceso a la justicia por parte de las víctimas y, en adición, explicar las rutas para acceder a la oferta institucional de la URT
* Aumentar el presupuesto del IGAC para la dinamización de los levantamientos y formulación de los avalúos de los predios seleccionados como insumo fundamental para avanzar en el cumplimiento de las órdenes contenidas en las sentencia.
* A la UAEGRDT, se recomienda generar un espacio de socialización y creación de rutas de cumplimiento de las órdenes para las familias que son garantes del derecho de restitución, permitiendo conocer a las familias los responsables de las ordenes emitidas en la sentencia y las acciones institucionales que debe cumplir cada entidad para mejorar la efectividad de cumplimiento.
* Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, adoptar medidas necesarias para ampliar el acceso a tierra a familias restituidas, cuando el predio restituido y/o entregado por compensación es insuficiente y se encuentra por debajo de la UAF para garantizar una economía campesina digna
* Al Banco Agrario de Colombia, se recomienda encaminar acciones conjuntas con la Unidad de Restitución de Tierras para avanzar en el cumplimiento de ordenes de construcción de viviendas a las familias que vienen esperando más de 5 años para solucionar el problema de hábitat en sus predios restituidos.
* Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se recomienda la construcción de una política de restitución de vivienda con un enfoque diferencial, contemplado el Principio Pinheiro, señalando que el derecho de restitución es un derecho fundamental, autónomo e independiente y el garante no debe ser focalizado a través de una política ordinaria de vivienda rural.
* La URT debe generar un esquema de presentación de demandas colectivas de manera concisa y que responda taxativamente a los presupuestos fácticos y jurídicos establecidos en la Ley para reconocer la restitución.
* La URT debe incorporar en las pretensiones la voluntad o no del reclamante para retornar al mismo predio para evitar modulaciones después del fallo.
* Las entidades deben crear un correo o canal exclusivo de restitución de tierras para las notificaciones.
* Se quiere el fortalecimiento del Ministerio Público, porque tienen los procuradores adscritos a los despachos judiciales, pero el procurador no tiene equipo de trabajo, y es difícil abarcar la cantidad de órdenes. Además, no tienen la función disciplinaria sino solo función preventiva.
  1. **ARTICULOS ILEGALES E INCONSTITUCIONALES**

A continuación, se realiza un análisis en concreto respecto a los artículos más preocupantes del proyecto de ley:

|  |  |
| --- | --- |
| **PROYECTO DE REFORMA** | **CONSECUENCIAS** |
| 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. | La reforma plantea que las unidades territoriales, una vez recibida la solicitud, adelantarían el trámite administrativo hasta la inscripción en el registro y, si durante ese trámite no se presentan terceros propietarios, poseedores u ocupantes diferentes al solicitante, se remite la solicitud a la dirección jurídica para que resuelva. Igualmente, la reforma contempla que tanto la sentencia (del juez) como la resolución (del director jurídico) son definitivas. Si bien es cierto que el proceso de restitución es uno solo, éste consta de tres etapas; una administrativa, con control del ACTO DE INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo; otra judicial, con consulta ante el superior jerárquico cuando se niegue la restitución; y una etapa de «postfallo» en donde el juez o tribunal mantiene su competencia hasta que se cumplan todas las órdenes. Todas las actuaciones indicadas tienen el respectivo control.  Esta reforma excluye el deber de respetar y garantizar la plena aplicación de principios constitucionales como las garantías judiciales en lo que respecta a los controles; por ejemplo, sucede con la ausencia de control de las RESOLUCIONES DE LA DIRECCIÓN JURÍDICA que nieguen la restitución, por cuanto que el único recurso sería el de reposición.  También, cuando la Unidad de Restitución de Tierras emite un acto administrativo equivocado de inscripción, o de no registro, esta debe demandar su propio acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y, ahora, con la reforma, quien demandaría el acto sería el usuario (que es víctima), cargándole un nuevo deber para hacer valer sus derechos que estime vulnerados.  Además, se extinguiría un recurso que es el de revisión ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, porque este no opera para actos administrativos.  La reforma contiene más poderes asignados a la Unidad de Restitución de Tierras y, en especial, a la dirección jurídica, que los que tienen actualmente los jueces y magistrados de tierras, porque, en los casos en que el solicitante sea un poseedor u ocupante, el juez de tierras debe «declarar el derecho», es decir, que si es poseedor debe declarar si es dueño, y, si es ocupante, puede ordenarle a la ANT que se le adjudique el predio, sólo si reúne los requisitos propios para el efecto. Además, no se esclarece si la ANT será la que adjudique el Baldío o si lo hará la misma URT, en cuyo caso estaría invadiendo órbitas de competencias diferentes; y en cuanto a los poseedores, existen muchos casos con herederos legitimados de los poseedores, en cuyo caso la etapa probatoria debe ser exhaustiva. Sobre lo último, la reforma no señala cómo se adelantará el procedimiento en esos casos.  Se nota, pues, la ausencia de controles de las actuaciones de la URT.  Una tal reforma va en contravía de lo dispuesto en el art. 73 de la Ley, que dispone el deber de respetar y garantizar principios como el de seguridad jurídica, que se refiere esencialmente al derecho de acceso a la justicia y a la certidumbre de que las decisiones sean tomadas con apego al derecho y de manera imparcial, sin que sea sorprendido el administrado o, en este caso, el demandado que podría constituirse como opositor. Podría suponerse, por ejemplo, que la Unidad de Restitución haría maniobras tendientes a que no concurran al trámite opositores, o en el evento del registro que la unidad no se esmere en identificar propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante, para que ella misma restituyera los bienes sin necesidad de que concurra la jurisdicción especializada. Como se dijo, los controles a estos actos, en la práctica, los realiza la jurisdicción especializada de tierras de manera proba hasta la fecha. Lo contrario, también, atentaría contra el acceso a la justicia (art. 229 de la C.P.), y no sería razonable (tal como lo ha establecido la corte constitucional en el trámite de restitución de tierras en la sentencia C-715 de 2012), en términos de que no cumpliría una finalidad constitucional ni sería idónea para alcanzar el fin de la justicia y su concreción en casos individuales. La Ley 1448 establece, como medida compensatoria al traslado de la carga de la prueba al demandado, que la decisión de restituir finalmente la tome un juez, porque esta decisión tiene un carácter definitivo que incide en el derecho de propiedad de las personas; desbalancear este frágil equilibrio, puede producir la inconstitucionalidad del proyecto de ley.  En todo caso, existe una protuberante confusión en quienes presentan el proyecto de ley, y es no estimar adecuadamente el carácter del acto de inscripción en el Registro de Tierras, por cuanto que este no es un acto discrecional, que en caso de que la Unidad no inscriba el inmueble, esa es una medida que debe tener un sustento, y, en todo caso, el rechazo de la inscripción es un acto administrativo que puede controvertirse, tal como lo ha señalado la Corte constitucional en la sentencia C-715 de 2012. Además, la decisión de la Unidad no es constitutiva de un derecho, es tan sólo un requisito de carácter procedimental para hacer uso de la vía judicial especial de transición, también como lo señaló la Corte en esa sentencia. |
| 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 siempre y cuando en el proceso no se reconozcan opositores, serán objeto de consulta ante el Tribunal Superior de Distrito Judicial Sala Civil, en defensa del ordenamiento jurídico, 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 mediante resolución los procesos de restitución de tierras en aquellos casos en los que pasados 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, no obstante, se deberán realizar emplazamiento, en un listado que se publicará por una sola vez en un medio escrito de amplia circulación nacional o local, o en cualquier otro medio masivo de comunicación, para lo cual indicará al menos dos (2) medios de comunicación.**  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 recursos administrativos de ley, sin perjuicio de acciones de nulidad simple, nulidad y restablecimiento de derechos y demás acciones judiciales que puedan iniciar contra la resolución expedida contra la Dirección Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Restitución de Tierras Despojadas todo aquel que se sienta vulnerado en sus derechos.  **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. | Es incorrecta la adenda al artículo relativa a que todas las actuaciones de la URT tendrán los mismos controles que los que tiene la jurisdicción de tierras. Además, aquí hay un error de técnica legislativa, en tanto que los recursos deben ser descritos de manera eficiente y no por remisión. La cuestión de fondo es que otros principios de raigambre constitucional, como el de imparcialidad, independencia y transparencia[[22]](#footnote-22), seguramente se verían afectados con esta reforma. Debe atenderse, en principio, que en el diseño constitucional del Estado colombiano y en lo que atañe a la separación de poderes, al juez se le considera como un elemento de garantía en la protección a las víctimas en sus derechos fundamentales, y esto se vería menguado cuando es un órgano de la rama ejecutiva el que decida sobre este trámite; además, que sería una reforma contradictoria con la idea de «corresponsabilidad» del Estado en el conflicto armado interno, cuando, al tiempo, sería verdugo y juez.  Debe recordarse, a propósito, que una de las fallas del INCODER (antes INCORA)[[23]](#footnote-23), fue que esta entidad tomó decisiones que generaron muchísimos casos de despojo a legítimos propietarios a través del trámite administrativo de adjudicación de baldíos, tal como sucedió en el Urabá antioqueño.  El derecho a la reparación desarrolla unos principios jurídicos contenidos en normas de *ius cogens*, como derechos humanos, y también en normas constitucionales como derechos fundamentales. La restitución de tierras es la concreción del derecho de reparación (*restitutio in integrum)*, referida a la restitución de las víctimas al estado anterior al hecho vulneratorio y, en caso de no ser posible, el derecho a una indemnización compensatoria por el daño producido. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ha expresado que la reparación por la violación a los derechos humanos (DDHH) debe ser justa y proporcional al daño sufrido, y que debe reparar tanto los daños materiales como inmateriales, tal como lo señala la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH, art. 63 num. 1º). Este derecho a la reparación guarda una conexión necesaria con el derecho a la verdad y a la justicia (sentencia C-715 de 2012). Es, precisamente, dentro del marco de la realización de la justicia, que las autoridades deben brindar todos los recursos para que las medidas reparadoras o indemnizatorias gocen de las garantías constitucionales que no pueden exceptuarse durante la vigencia de un modelo transicional de justicia y, entonces, a los presuntos despojadores no se les puede vulnerar las mismas o similares garantías con que cuentan las víctimas. En cuanto al derecho a la verdad, tanto en su dimensión individual como colectiva, requiere que un órgano imparcial, como suele suceder con la rama judicial, garantice el hallazgo de ella para se conozca la realidad de lo sucedido. Para la Corte constitucional de Colombia, *“… el derecho de restitución a los bienes demanda del Estado un manejo integral en el marco del respeto y garantía de los derechos humanos, constituyendo un elemento fundamental de la justicia retributiva. En este sentido, se le pueden atribuir algunas características: (i) ser un mecanismo de reparación y (ii) un derecho en sí mismo, autónomo, con independencia de que se efectué el retorno, o la reubicación de la víctima”* (sentencia C-715 de 2012). |
| 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:  Todas y cada una de las pretensiones de los solicitantes, las excepciones de opositores y las solicitudes de los terceros;  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.  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.  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;  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;  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;  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.  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  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 Dirección Jurídica de Restitución de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, según corresponda, también ordenarán que los predios se engloben cuando el inmueble a restituir incluya varios predios de menor extensión;  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;  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.  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.  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;  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;  Las órdenes pertinentes para que la fuerza pública acompañe y colabore en la diligencia de entrega material de los bienes a restituir;  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;  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;  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;  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;  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 proferida por la Dirección Jurídica de Restitución 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 previstas en esta Ley. | La interpretación constitucional señala toda tarea de creación normativa del Congreso de la República; de hecho, constituye el telón de fondo de la actividad del Congreso: la materialización de la Constitución a través de las leyes. Así, entonces, el artículo 113 de la Constitución consagra el principio de separación y colaboración armónica de los poderes públicos que, tal como lo indica la doctrina constitucional de la Corte constitucional (sentencias de control de constitucionalidad e interpretativas), persigue varios objetivos como el de limitación del ejercicio del poder a través de medidas que eviten su concentración y eventual abuso. Esta anotación es muy importante, porque, como se detallará, esta Ley se dirige hacia dicha concentración de poder inconveniente e inconstitucional[[24]](#footnote-24), y, además, sin control en algunas de las actuaciones. En diversas oportunidades la Corte se ha referido a esta prohibición como, por ejemplo, en la sentencia C-630 de 2014 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado) en donde se explicó que la delimitación y separación funcional de los poderes públicos, por sí misma, no garantiza que los diferentes órganos del poder público respeten los derechos de los ciudadanos, pero, para lograrlo, *“(…) es menester que los diversos órganos del poder público ejerzan controles recíprocos, y para ello es necesario que haya una cierta medida de concurrencia o complementariedad en el ejercicio de sus funciones respectivas”.* Si bien es cierto, como lo reconoce el proyecto de Ley, de manera excepcional puede asignársele competencias jurisdiccionales al órgano ejecutivo, se trata de una situación excepcional y sujeta a estrictos límites con el propósito de que se evite la concentración del poder[[25]](#footnote-25). Entre las limitaciones, la corte ha señalado algunas subreglas (normas imperativas y perentorias) que deben acatarse cuando se pretende una reforma con asignación de competencias jurisdiccionales:   1. *La Constitución permite crear instituciones para el cumplimiento de los fines del Estado, pero estos ajustes institucionales no pueden subordinar las funciones de las ramas y demás órganos a un solo poder. A pesar de que una nueva institucionalidad esté dirigida a cumplir alguno de los fines del Estado, su diseño no puede desconocer la división competencial, generar concentraciones de poder y anular los controles recíprocos[[26]](#footnote-26).* 2. *El principio de colaboración armónica no implica la posibilidad de fusionar competencias y compartir responsabilidades sobre aspectos que fueron claramente diferenciados en la Carta[[27]](#footnote-27).* 3. *La colaboración armónica no puede ser transformada por el Legislador en un deber de colaboración exigible cuando lo disponga solamente uno de los órganos, pues esta previsión mutaría la colaboración en subordinación y rompería el equilibrio[[28]](#footnote-28).* 4. *El Legislador no puede supeditar el ejercicio de competencias que fueron asignadas, sin limitación, por la Constitución, a la concurrencia de autorizaciones o avales de otros órganos[[29]](#footnote-29).* 5. *La competencia asignada a los órganos autónomos e independientes se ejerce bajo esos principios. Por lo tanto, no pueden ser objeto de sujeción o condicionamiento a las decisiones de cualquiera de las Ramas del Poder Público o de los demás órganos a los que la Carta reconoce la misma autonomía[[30]](#footnote-30).* 6. *Los procedimientos constitucionales previstos para el ejercicio de las competencias principales de cada una de las ramas del poder público o para la interacción con los otros órganos hacen parte integral del principio de separación de poderes[[31]](#footnote-31).*   Asumir una competencia jurisdiccional que le compete a la rama judicial no está prohibido *per se*; lo que está prohibido es que, con dicha reforma, se eliminen garantías judiciales y derechos fundamentales de las víctimas de despojo. El diseño institucional de la Ley 1448 de 2011 supone que, el núcleo de protección sea la víctima del conflicto armado, en donde se reconoce que en muchos casos hubo una responsabilidad estatal por acción u omisión, y la misma rama ejecutiva no garantizaría, en teoría, la imparcialidad que sí existe de parte del órgano judicial, como ya lo dijimos. Uno de los principales rasgos de la administración de justicia como función pública es la independencia de las decisiones (art. 228 de la Constitución Política)*.*  La razón de la asignación de funciones jurisdiccionales a la rama ejecutiva está, también, gobernada por el principio de asignación eficiente de funciones, asunto que en la Ley no se argumenta en debida forma sobre qué impacto puede tener esta medida[[32]](#footnote-32), y si son afines las funciones jurisdiccionales conferidas por la ley, y aquellas que ejerce ordinariamente la autoridad administrativa.  Por último, la Ley que confiere atribuciones judiciales a las autoridades administrativas deben gozar de la independencia e imparcialidad propia de quien ejerce una función judicial, cuestión que debe dudarse por las circunstancias procesales del director jurídico de la URT y de las unidades territoriales[[33]](#footnote-33).  **ANTECEDENTES DE ASIGNACIÓN DECOMPETENCIAS JURISDICCIONALES**  Un antecedente (o precedente, en tanto que la sentencia comprende una *ratio decidendi* que resulta vinculante), es la sentencia C-1159 de 2008, que declaró inexequible la asignación de competencias a los notarios para declarar la prescripción adquisitiva del dominio, en tanto que es una función jurisdiccional que no podía ser atribuida a los Notarios, por cuanto es función esencial de la administración de justicia la de declarar si existen o no los derechos y, en caso afirmativo, quién es su titular, a través de la cual se ***“… asegura la efectividad de los derechos ciertos, mediante un procedimiento coercitivo, cuando las personas llamadas a satisfacerlos no lo hacen voluntariamente, siendo entonces propio de la jurisdicción dirimir los conflictos o contiendas jurídicos de intereses entre las personas, es decir, declarar, constituir, modificar o extinguir derechos, en forma imparcial e independiente y con efectos definitivos, en relación con todo tipo de derechos, ello tiene un relieve especial cuando se trata del derecho de propiedad privada, en cuanto su consagración o no consagración en el ordenamiento jurídico determina la existencia de diversos tipos o modelos de Estado, de modo que, en el aspecto económico, constituye uno de los pilares o fundamentos del Estado democrático o liberal, así como del Estado Social de Derecho. Por esta razón, constitucionalmente es legítimo que las disputas jurídicas relativas a la adquisición, modificación o extinción del derecho de propiedad privada en el Estado Social de Derecho colombiano sean resueltas por los jueces, y no por órganos que no están investidos de la función jurisdiccional”***. Como se ve en este extracto y se compara con el último parágrafo (5º) del artículo 87, la URT estaría definiendo de manera concluyente los derechos de propiedad y demás de las personas.  La competencia de los notarios estaba designada por la Ley 1183 de 2008, artículo 10º que expresaba: *“Sin perjuicio de la competencia de los Jueces de la República, los poseedores de bienes inmuebles urbanos considerados como vivienda de interés social de estratos uno y dos de los municipios de categoría especial, primera y segunda, podrán solicitar ante notario del círculo donde esté ubicado el inmueble, la declaratoria de prescripción adquisitiva del dominio, siempre que no exista oposición por parte de terceros que aleguen igual o mejor derecho al del solicitante y que se trate de posesión regular de forma pública, continua y pacífica. Para la declaratoria de prescripción adquisitiva de dominio, los interesados acudirán mediante escrito presentado ante notario por intermedio de abogado, que contendrá: …”*  Este proyecto, una vez más en la historia constitucional del Estado colombiano, parte de la ausencia de sindéresis entre los actos administrativos (resoluciones) y las sentencias. Ambos son actos jurídicos de contenido particular, pero, como dice la misma Corte constitucional,***“En el Estado de Derecho los jueces, en virtud de su independencia, tanto respecto de las otras ramas u órganos del poder público como en relación con instancias superiores dentro de la misma rama judicial, sólo están sometidos a la ley, lo cual constituye el fundamento para que el ordenamiento jurídico otorgue carácter definitivo a sus decisiones, una vez ejecutoriadas, con la finalidad de que las controversias jurídicas no sean interminables y de que no resulten fallidas la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. En cambio, los actos administrativos gozan de presunción de legalidad pero son provisionales y están sometidos al control jurisdiccional, por cuyo efecto se declaran nulos cuando en el proceso respectivo se desvirtúa dicha presunción. Sobre el particular, la Constitución colombiana consagra que la administración de justicia es función pública y que sus decisiones son independientes (Art. 228), como también que los jueces en sus providencias sólo están sometidos al imperio de la ley (Art. 230). Por su parte, la Corte Constitucional ha señalado algunos criterios para distinguir la función jurisdiccional de otras funciones estatales, así: “El sentido de la distinción entre acto administrativo y acto jurisdiccional. “11- Para responder a esa pregunta, la Corte debe estudiar qué sentido tiene que la ley atribuya a un acto singular de un determinado órgano estatal una naturaleza administrativa. Ahora bien, esa caracterización tiene como consecuencia, entre otras cosas, que éste, por oposición a los actos jurisdiccionales, no tiene la fuerza de cosa juzgada, pues no sólo es revocable y modificable por la propia administración, como es obvio, dentro de ciertas condiciones sino que, además, puede ser revisado por las autoridades judiciales, en virtud del principio de legalidad. Por el contrario, el acto jurisdiccional, una vez ejecutoriado, es 15 definitivo, pues tiene la virtud de la cosa juzgada”*.**  Como se dijo en esta sentencia C-1169 de 2008, se insiste, los actos administrativos no gozan de fuerza de cosa juzgada, mientras que el jurisdiccional es definitivo, por lo cual, el primero puede ser revocado, incluso estando ejecutoriado, mientras que el acto jurisdiccional, una vez resueltos los recursos ordinarios y, excepcionalmente, los extraordinarios, es irrevocable (sentencia C-1169 de 2008). |
| 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.  10. 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 Forzosamente no se identifiquen propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante.  11. Las demás funciones afines con sus objetivos y funciones que le señale la ley  Parágrafo. La Fiscalía General de la Nación, y las autoridades militares y de policía prestarán el apoyo y colaboración que le sea requerido por el Director de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas para el desarrollo de las funciones previstas en los numerales 2º y 3º de este artículo, en todo caso el Ministerio Público acompañarán los procedimientos de que trata el presente parágrafo. | La reforma tampoco se refiere a la etapa de «postfallo», que es la más importante y trascendental de la ley 1448, porque es la que permite la materialización de los derechos reconocidos y, si la unidad de restitución es la actualmente obligada a formular, diseñar e implementar todos los proyectos productivos que se ordenan en todas las sentencias de restitución, y cuyo cumplimiento vigila el juez con los poderes que le son inherentes dados por la Ley 1448 y la Constitución Política, como el incidente de desacato, entonces se puede concluir que en adelante se perdería este control. Aquí, pues, reitero, existe una ausencia de control de la Unidad en lo que respecta a los deberes de «postfallo». Debe recordarse que los proyectos productivos son la condición esencial para que se concrete el objeto de la ley, que es volver las circunstancias al estado anterior del hecho victimizante. Y ni qué decir respecto a quien vigilará el cumplimiento de la atención a segundos ocupantes, tema este álgido porque entraña no solo una alta destinación de recursos económicos, sino de una figura que sea neutral –que es el Juez– que obligue a todas las entidades que hacen parte del SNARIV para cumplir las órdenes que en esa materia se emiten. ¿Cómo garantizar entonces que quienes ostenten la calidad de segundos ocupantes efectivamente sean declarados así por la misma Unidad de Restitución y que la neutralidad persistirá amen de lo que entrañará brindar todas las medidas de atención que la ley y la Doctrina Jurisprudencial han establecido? (sentencia T- 367 de 2016). |

En conclusión, se entiende el fin loable de la iniciativalegislativa, y no se presenta esta ponencia de ARCHIVO con el fin de obstaculizar el derecho de las víctimas, por el contrario, se busca que se tengan mayores garantías constitucionales para el reconocimiento del derecho de la restitución de tierras y demás derechos de las víctimas y segundos ocupantes o terceros opositores. El Estado no puede propender por garantizar un derecho de las victimas como el de restitución de tierras, vulnerando el ordenamiento jurídico legal, constitucional y jurisprudencial.

Se invita a los autores de la iniciativa a que se presente un proyecto de ley que logre fortalecer las etapas del proceso de restitución de tierras, articulándose tanto con la Defensoría del Pueblo como con la Procuraduría General de la Nación, y demás entidades que hacen parte del proceso de restitución de tierras, atendiendo el ordenamiento jurídico, legal y jurisprudencial que sobre la materia se encuentra vigente, pues es allí en donde se comienza a fortalecer una verdadera garantía del derecho a la restitución de tierras de las víctimas, es decir, un fortalecimiento institucional**.**

* 1. **CONCEPTOS DE DISTINTAS ENTIDADES PÚBLICAS**

**MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público el 28 de junio de 2023 emitió concepto de impacto fiscal sobre el proyecto de ley 280 de 2023 Cámara de la siguiente manera:

“(…) la iniciativa no determina ni especifica el número de procesos que se han identificado en esta situación por año, de manera que no es posible determinar el impacto fiscal de estas propuestas.

Estas propuestas podría implicar eventualmente modificaciones a la planta de personal y estructura organizacional, lo que estaría sujeto a lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 2276 de 2022, que consagra que cualquier modificación a las plantas de personal requerirá la aprobación del Departamento Administrativo de la Función Pública, previo concepto o viabilidad presupuestal de esta cartera.

En cualquier caso, es claro que la implementación del Proyecto de Ley deberá estar condicionado a la disponibilidad presupuestal de recursos que pueden ser apropiados para tal fin, teniendo en cuenta lo establecido en los artículos 151 y 352 de la Constitución Política. En consecuencia, cada una de las entidades involucradas en la implementación de lo propuesto tendría que ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública, quienes, dentro de su autonomía presupuestal, podrán incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos que, de acuerdo con sus competencias, se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal, de conformidad con lo establecido en las leyes orgánicas de presupuesto.

Finalmente, es necesario que el Proyecto dé cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el cual establece que toda iniciativa debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y debe incluir 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 respectivo financiamiento”.

**DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**

El Departamento Administrativo de la Función Pública envió concepto sobre el Proyecto de Ley 280 de 2022 Cámara, el 28 de noviembre de 2023, de la siguiente manera:

“(…) frente al proyecto de ley se observa que se estaría otorgando facultades jurisdiccionales excepcionales a la unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras, con el fin de adelantar el procesos de restitución de tierras de las mismas, no siendo posible determinar cuál es la naturaleza, si administrativa o jurisdiccional, de la dirección jurídica de la unidad administrativa.

Por ello, si la dirección jurídica de la unidad de restitución de tierras va a tener atribuciones jurisdiccionales, por técnica jurídica, sus decisiones deben ser sentencias y tener el recurso de apelación.

(…)

De acuerdo a lo anterior, no existe objeción por parte de la Dirección Jurídica de este Departamento Administrativo, toda vez que excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas (…)”.

1. **CONFLICTO DE INTERESES**

El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 -Reglamento Interno del Congreso, modificado por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, establece que: “*el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”*. A su turno, el artículo 286 de la norma en comento, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la *“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*”.

De lo anterior y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, pudiendo manifestar cuando considere que está inmerso en impedimento.

**VI. Proposición**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, se solicita a la Plenaria de la Cámara de Representantes que se **ARCHIVE** el Proyecto de Ley número 280 de 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,

**JUAN DANIEL PEÑUELA C HERNAN DARIO CADAVID M**

**REPRESENTANTE A LA CÁMARA REPRESENTANTE A LA CÁMARA**

**DEPARTAMENTO DE NARIÑO DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA**

**OSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO MARELEN CASTILLO TORRES**

**REPRESENTANTE A LA CÁMARA REPRESENTANTE A LA CÁMARA**

**DEPARTAMENTO DEL CAUCA**

**JORGE ALEJANDRO OCAMPO CATHERINE JUVINAO CLAVIJO**

**REPRESENTANTE A LA CÁMARA REPRESENTANTE A LA CÁMARA**

**DEPARTAMENTO VALLE DEL CAUCA BOGOTÁ, D.C.**

**PIEDAD CORREAL RUBIANO DIOGENES QUINTERO AMAYA**

**REPRESENTANTE A LA CÁMARA REPRESENTANTE A LA CÁMARA**

**DEPARTAMENTO DE QUINDÍO CITREP**

**LUIS ALBERTO ALBAN URBANO ASTRID SANCHEZ MONTES**

**REPRESENTANTE A LA CÁMARA REPRESENTANTE A LA CÁMARA**

**DEPARTAMENTO VALLE DEL CAUCA DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ**

1. 8 Recuperado de: https://www.datos.gov.co/Agricultura-y-DesarrolloRural/ConsolidadoSentenciasRutaIndividualURT/xm93-q47q/data, consultado el 11 de agosto de 2022 [↑](#footnote-ref-1)
2. Recuperado de: https://restituciontierras.ramajudicial.gov.co/RestitucionTierras/Views/Old/sentencias.aspx, , consultado el 11 de agosto de 2022. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ministerio de Agricultura. 20 de noviembre de 2023. Consultado en: <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Minagricultura-celebra-creaci%C3%B3n-de-primeros-cinco-juzgados-y-Sala-Nacional-de-la-Jurisdicci%C3%B3n.aspx> [↑](#footnote-ref-3)
4. Ministro de justicia y del derechos. Néstor Osuna. Consultado en: <https://x.com/osunanestor/status/1728110733437857837?s=46&t=9CMpXeP7YyX2U0e0NDv7Ew> [↑](#footnote-ref-4)
5. Ministerio de Agricultura. 20 de noviembre de 2023. Consultado en: <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Minagricultura-celebra-creaci%C3%B3n-de-primeros-cinco-juzgados-y-Sala-Nacional-de-la-Jurisdicci%C3%B3n.aspx> [↑](#footnote-ref-5)
6. Defensoría del Pueblo. Informe de la Defensoría del Pueblo en cumplimiento de la Sentencia T 341 de 2022. [↑](#footnote-ref-6)
7. Óp., cit. Defensoría del Pueblo. “(…)los usuarios no asisten a las citas que le son programadas por los defensores públicos para entrevista, entrega de documentos o de información y así poder iniciar el correspondiente proceso, o cuando estos no responden a las reiteradas llamadas o mensajes enviados por el defensor público (…)”. [↑](#footnote-ref-7)
8. Óp., cit. Defensoría del Pueblo. “(…) el usuario desiste de la solicitud del servicio e informa por escrito no tener interés de continuar con el proceso (…)”. [↑](#footnote-ref-8)
9. Óp., cit. Defensoría del Pueblo.” (…) imposibilidad de contactar a los usuarios telefónicamente o personalmente, pese a que el defensor público le solicita ayuda a la Unidad de Restitución de Tierras para su ubicación (…)”. [↑](#footnote-ref-9)
10. Óp., cit. Defensoría del Pueblo. “(…)La Alcaldía- Secretaría de Hacienda, al no expedir el certificado de Paz y Salvo del impuesto predial, bajo el entendido que hay otros conceptos que no fueron objeto de exoneración (…)”. [↑](#footnote-ref-10)
11. Óp., cit. Defensoría del Pueblo. “(…)Registradurías, Notarias, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Oficinas de instrumentos públicos, Agencia Nacional de Tierras, Unidad de Restitución de Tierras, Fondo de Tierras adscrito a la URT en los procesos de declaración de muerte presunta, el usuario no cuenta con dinero para el pago de la publicación de los edictos emplazatorios (…)”. [↑](#footnote-ref-11)
12. Óp., cit. Defensoría del Pueblo. “(…)en los procesos de declaración de muerte presunta, el usuario no cuenta con dinero para el pago de la publicación de los edictos emplazatorios (…)”. [↑](#footnote-ref-12)
13. Óp., cit. Defensoría del Pueblo. “(…)Falta de suministro de documentos solicitados por los usuarios a diferentes entidades(…)”. [↑](#footnote-ref-13)
14. Óp., cit. Defensoría del Pueblo. “(…)Se presenta cuando los usuarios demoran en la entrega de sus documentos; ya sea porque a veces son varios hermanos y algunos de ellos residen en otro departamento”. [↑](#footnote-ref-14)
15. Óp., cit. Defensoría del Pueblo.”(…) Se presenta cuando los despachos judiciales no proporcionan respuesta a las solicitudes de los defensores públicos y no se atienden las peticiones de impulso procesal. También se da, cuando los Juzgados de Restitución de Tierras retrasan la modulación de la sentencia. Cuando retrasan la admisión de la demanda(…)”. [↑](#footnote-ref-15)
16. Óp., cit. Defensoría del Pueblo.”(…) Es la asignación de procesos de manera transitoria a juzgados Itinerantes para ofrecer servicio en post fallo por disponibilidad del servicio, en zonas de difícil acceso o cobertura”. [↑](#footnote-ref-16)
17. Óp., cit. Defensoría del Pueblo.”(…) no le ha cumplido a los segundos ocupantes en la compensación o entrega de inmueble, en condiciones de vivienda digna a usuarios en condición de vulnerabilidad (…)”. [↑](#footnote-ref-17)
18. Óp., cit. Defensoría del Pueblo.”(…) Se presenta cuando no se ha finalizado la legalización del predio que conservó el usuario; También cuando la Unidad de Restitución de Tierras, no ha dado información sobre el avalúo del predio; Otro problema es por fallecimiento de los usuarios; también cuando los solicitantes no desean realizar el proceso de liquidación de sociedad conyugal”. [↑](#footnote-ref-18)
19. Procuraduría General de la Nación. Informe Enel marco de la orden tercera de la sentencia T 341/22. 4 de mayo de 2023. [↑](#footnote-ref-19)
20. Procuraduría General de la Nación. Informe Enel marco de la orden tercera de la sentencia T 341/22. 4 de mayo de 2023. [↑](#footnote-ref-20)
21. Defensoría del Pueblo. Informe de la Defensoría del Pueblo en cumplimiento de la Sentencia T 341 de 2022. [↑](#footnote-ref-21)
22. Estos principios se interpretan en el marco de la justicia transicional, así como el derecho a la verdad (consagrado en la Ley 1448 de 2011 (art. 23). [↑](#footnote-ref-22)
23. Incluso, así se relaciona en la página del ministerio de agricultura cuando se trata el fenómeno de despojo de tierras en Colombia. Cito la página: “¿Qué es el despojo? Es una acción que emplean los grupos armados, sus representantes o incluso oportunistas para lograr que los legítimos propietarios, poseedores u ocupantes de los predios vendan, entreguen o desocupen la tierra aprovechando el contexto y vulnerabilidad de las víctimas. El despojo de la tierra se logró a través de negocios jurídicos, actos administrativos, sentencias y la ocurrencia de delitos. Sin embargo, esto no es obstáculo para que los jueces a través de los nuevos mecanismos que les da la ley de víctimas les devuelvan a sus verdaderos dueños los predios que perdieron. Casos frecuentes de despojo ocurren cuando las personas se ven obligadas a vender a precios muy bajos debido a las circunstancias de violencia o por presiones, o cuando para lograr la trasferencia del bien se falsifican firmas o documentos, incluso con la participación de funcionarios corruptos. Otro caso de despojo ocurre cuando el Incoder, antes Incora, le adjudicó o le dio un terreno a una persona y presumiendo que ésta dejó abandonado el predio, se lo quitó mediante la figura de caducidad administrativa y lo adjudicó a otro”.<https://www.minagricultura.gov.co/atencion-ciudadano/preguntas-frecuentes/Paginas/Restitucion-de-Tierras.aspx> [↑](#footnote-ref-23)
24. Diversas sentencias de la Corte constitucional así lo expresan, como la C-497 de 1995 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-574 de 2004 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), C-193 de 2020, C-285 de 2016 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), y la C-630 de 2014 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado) y C-630 de 2017 (M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo)) [↑](#footnote-ref-24)
25. Sentencia C-189 de 2020 [↑](#footnote-ref-25)
26. Sentencia C-251 de 2002 [↑](#footnote-ref-26)
27. Ibidem [↑](#footnote-ref-27)
28. Ibidem [↑](#footnote-ref-28)
29. Sentencia C-037 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) [↑](#footnote-ref-29)
30. Sentencia C-832 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) [↑](#footnote-ref-30)
31. Sentencia C-373 de 2016 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez) [↑](#footnote-ref-31)
32. Ver las sentencias C-156 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas), C-896 de 2012 (M.P. Mauricio González Cuervo) y C-189 de 2020.

    [↑](#footnote-ref-32)
33. En la Sentencia C-1641 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) la Corte declaró inexequibles las disposiciones que le atribuían a la Superintendencia Bancaria competencia para fallar sobre algunos de los conflictos entre las entidades bancarias y sus clientes, porque la Corte consideró que con el diseño de las normas acusadas no era posible distinguir el ámbito de las funciones administrativas de la Superintendencia de la competencia jurisdiccional asignada por las disposiciones demandadas. En consecuencia, se desconocían los principios de imparcialidad e independencia judicial, debido a que la Superintendencia actuaría como juez en asuntos en los cuales podría haber actuado previamente en ejercicio de sus competencias administrativas. Por su parte, la Sentencia C-649 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett estudió un problema similar. En esa oportunidad, la Corte reiteró las consideraciones sobre independencia, autonomía e imparcialidad en la adjudicación y en el ejercicio de funciones jurisdiccionales por autoridades administrativas. Estimó que, en efecto, las disposiciones acusadas podrían afectar la autonomía y la independencia de las superintendencias, pero, en virtud de la maximización de los principios democrático y de conservación del derecho, no debía declararse la inexequibilidad de la norma, sino su constitucionalidad condicionada, en el sentido de que la Superintendencia de Industria y Comercio debía adecuarse institucionalmente con el propósito de que en la organización interna de la entidad estuvieran definidas y separadas las funciones administrativas y las jurisdiccionales. [↑](#footnote-ref-33)