



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 800

Bogotá, D. C., martes, 27 de agosto de 2019

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 13 DE 2019 SENADO

por medio del cual se adiciona un artículo nuevo a la Ley 1712 de 2014 - Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional.

1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El 23 de julio de 2019 se radicó en la Secretaría General del Senado de la República, el Proyecto de ley número 13 de 2019 Senado, *por medio del cual se adiciona un artículo nuevo a la Ley 1712 de 2014 - Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional*. La iniciativa fue presentada al Congreso de la República por los honorables Senadores Álvaro Uribe Vélez, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Ciro Alejandro Ramírez Cortés, Paloma Susana Valencia Laserna, Carlos Felipe Mejía, Alejandro Corrales Escobar, María Fernanda Cabal Molina y los honorables Representantes Édward David Rodríguez, Juan Manuel Daza Iguarán, Juan David Vélez Trujillo, Jhon Jairo Bermúdez Garcés, Enrique Cabrales Baquero, Cristian Munir Garcés y otras firmas.

La Comisión Primera de Senado el 13 de agosto de 2019 comunicó la designación de la Mesa Directiva como ponente a la suscrita.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley busca que todo Congresista de la República, Diputado y Concejal que funja como promotor de alguna partida presupuestal gubernamental, deberá informar en la plenaria de su corporación, sobre dicha gestión, especificando objeto, monto y entidad territorial beneficiada.

3. CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO

El proyecto consta de un artículo sobre los gestores de las partidas presupuestales, el cual define:

Artículo 1°. Adiciónese el artículo 10A a la Ley 1712 de 2014, el cual quedará así:

Artículo 10A. Sobre los gestores de las partidas presupuestales. Todo Congresista de la República, Diputado y Concejal, en calidad de sujeto obligado en virtud de la presente ley, que funja como promotor de alguna partida presupuestal gubernamental, deberá informar en la respectiva plenaria de su corporación, sobre dicha gestión; especificando objeto, monto y entidad territorial beneficiada.

4. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, es de precisar que el presente proyecto de ley, no genera un impacto fiscal que implique una modificación en el marco presupuestal de mediano plazo, toda vez que no se incrementará el Presupuesto General de la Nación, ni ocasiona la creación de una nueva fuente de financiación.

5. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

- Constitución Política de Colombia, artículos 20, 23, 74 y 209.
- Ley 1712 de 2014 Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional.
- Sentencia C-274 de 2013.

6. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Actualmente el país vive una crisis democrática en sus instituciones, los acuerdos burocráticos y presupuestales han atentado contra su legitimidad,

la corrupción es una realidad que se debe enfrentar a través de reformas que busquen el manejo transparente y austero de los recursos públicos.

El Centro Democrático siempre ha estado comprometido en asegurar la legitimidad de las instituciones, para esto ha presentado proyectos encaminados a la lucha frontal contra la corrupción y dado ejemplo de cuidado y buen manejo, con transparencia y austeridad, de los recursos del Estado.

Este proyecto de ley es de vital importancia para garantizar la transparencia en la gestión de los recursos de la Nación, recuperar la credibilidad democrática de las instituciones y ampliar el desarrollo de los principios de transparencia, de calidad de la información y de divulgación proactiva de la información, contenidos en la Ley 1712 de 2014.

7. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, rindo ponencia positiva y solicito a la Comisión Primera del Senado de la República **Dar Primer Debate** al Proyecto de ley número 13 de 2019, *por medio del cual se adiciona un artículo nuevo a la Ley 1712 de 2014 - Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional*, conforme al texto del proyecto original.

De los honorables Senadores,



MARÍA FERNANDA CABAL
Senadora de la República
Partido Centro Democrático

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 15 DE 2019 SENADO

por medio del cual se modifica la Ley 1922 de 2018, estableciendo la revocatoria de la medida de aseguramiento y se dictan otras disposiciones.

1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

La iniciativa fue presentada al Congreso de la República el día 23 de julio de 2019 por la honorable Senadora *María Fernanda Cabal* y el honorable Representante *Álvaro Hernán Prada Artunduaga*. La Comisión Primera del Senado de la República el 13 de agosto de 2019 comunicó la designación de la Mesa Directiva como única ponente a la suscrita.

2. OBJETO

La presente iniciativa legislativa tiene como objetivo establecer la revocatoria de la medida de aseguramiento dentro de la Ley 1922 de 2018, *por medio del cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la jurisdicción especial para la paz*, junto a su trámite y procedimiento,

otorgando la revocatoria para los comparecientes o quienes manifiesten su deseo de acogerse a la Jurisdicción Especial para la Paz, siempre y cuando no hayan cumplido con 5 años de privación efectiva de la libertad.

3. JUSTIFICACIÓN

3.1. Antecedentes

La entrada en vigor de la Jurisdicción Especial para la Paz, como órgano de cierre para el conflicto armado en nuestro país con las FARC-EP, conoce de manera preferente sobre las actuaciones penales, disciplinarias o administrativas cometidas antes del 1° de diciembre de 2016, con ocasión por causa o en relación directa o indirecta con el conflicto armado.

Es preciso manifestar que, el 12 de octubre de 2016 ganó el “NO” en el plebiscito sobre los acuerdos de paz de 2016, sobre los cuales se solicitaron unas modificaciones que no se implementaron, y por medio de referendo, se les dio validez a los Acuerdos Finales para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Por tanto, es necesario presentar aquellas modificaciones que se solicitaron y no se implementaron en los acuerdos, para dar garantía al debido proceso a través de mecanismos legales, como la revocatoria para los comparecientes o quienes manifiesten su deseo de acogerse a la Jurisdicción Especial para la Paz, siempre y cuando no hayan cumplido con cinco (5) años de privación efectiva de la libertad.

3.2. Revocatoria de la medida de aseguramiento de libertad condicionada a la luz de la Jurisdicción Especial para la Paz

La Jurisdicción Especial para la Paz, como justicia transicional según la Corte Constitucional es: *“un conjunto amplio de procesos y mecanismos, judiciales y no judiciales, de carácter excepcional y transitorio, que responden a largos periodos de violencia generalizada, en los que se han cometido constantes violaciones de derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario. Los propósitos de la justicia transicional son: (i) responder a la violencia generalizada y, por ende, asegurar el derecho a la paz; (ii) garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición de los hechos violentos; (iii) fortalecer al Estado de derecho y a la democracia; y (iv) promover la reconciliación social”* (Sentencia C-007 de 2018).

En ese sentido, la revocatoria de la medida de aseguramiento de libertad condicionada solo se les aplica a quienes lleven privados de manera efectiva de la libertad cinco (5) años o más, sin tener en cuenta aquellas personas que, de acuerdo a los lineamientos constitucionales, una vez desaparecidos los fines de imposición de su medida de aseguramiento impuesta en la justicia ordinaria, o penal militar, pueda ser revocada.

Así las cosas, las medidas de aseguramiento se imponen para cumplir unos fines, por ello se restringe la libertad, pero el sometimiento a esta jurisdicción especial constituye un hecho sobreviviente que hace desaparecer la necesidad de estar privados de la libertad. Quien ha decidido comparecer a esta jurisdicción se compromete a acudir al proceso, a aportar verdad, a no repetir, y a la reparación de las víctimas, elimina la finalidad de la imposición de una medida, e incluso de una privación de la libertad, mientras espera la sentencia propia del sistema.

En conclusión, la creación de esta ley busca generar confianza con quienes acuden a esta jurisdicción, y que ante los beneficios que se han dado a quienes han cumplido cinco años de privación efectiva de la libertad, no se determine que quien no los tenga, y en especial aquellos que no son condenados, deban cumplir una prisión preventiva superior a la que establece en la justicia ordinaria, pero que en todo caso, en el devenir procesal, cuentan con la posibilidad de una revocatoria, que en esta justicia especial no se ha tenido en cuenta.

4. MARCO JURÍDICO

- Ley por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz (Ley 1922 de 2018).
- Convención Interamericana de Derechos Humanos, artículo 8°. Garantías Judiciales.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, numeral 1 del artículo 14. Garantías Judiciales.
- Corte Constitucional. Sentencia C-327 de 1997.
- Corte Constitucional. Sentencia C-456 de 2006.
- Corte Constitucional. Sentencia C-674 de 2017.
- Corte Constitucional. Sentencia C-007 de 2018.
- Corte Constitucional. Sentencia C-025 de 2018.

5. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, es de precisar que el presente Proyecto de Ley no genera un impacto fiscal que implique una modificación en el marco presupuestal de mediano plazo, toda vez que no se incrementará el Presupuesto General de la Nación, ni ocasiona la creación de una nueva fuente de financiación.

6. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El proyecto de ley consta de cinco artículos, incluido el de la vigencia.

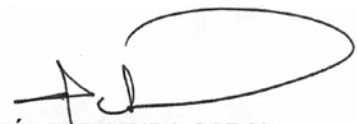
- Artículo 1°. La Ley 1922 de 2018 tendrá un Capítulo III “De la Revocatoria de la Medida de Aseguramiento” dentro del Libro Tercero “Disposiciones complementarias” Título Primero Régimen de Libertades, con dos artículos nuevos.

- Artículo 2°. Modificación al numeral 13 del artículo 13 de la Ley 1922 de 2018.
- Artículo 3°. Adición de un párrafo al artículo 48 de la Ley 1922 de 2018.
- Artículo 4°. Modificación al artículo 63 de la Ley 1922 de 2018.
- Artículo 5°. Vigencia y derogatorias.

7. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones rindo ponencia positiva y solicito a la Comisión Primera del Senado de la República **Dar Primer Debate** al Proyecto de ley número 15 de 2019, *por medio del cual se modifica la Ley 1922 de 2018, estableciendo la revocatoria de la medida de aseguramiento y se dictan otras disposiciones*, conforme al texto del proyecto original.

Cordialmente,



MARÍA FERNANDA CABAL
Senadora de la República
Partido Centro Democrático

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 17 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se adicionan los artículos 103A, 168A, 429A y se modifican los artículos 38G y 68A de la Ley 599 de 2000 - Código Penal Colombiano.

1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

Se trata de un proyecto de ley de origen parlamentario presentado el 23 de julio de 2019 por varios congresistas del partido Centro Democrático entre los que se encuentran los honorables Senadores Álvaro Uribe Vélez, Santiago Valencia González, Carlos Manuel Meisel Vergara, Ciro Ramírez Cortés, Jhon Harold Suárez Vargas, Honorio Miguel Enríquez Pinedo, Alejandro Corrales Escobar; y los honorables Representantes: Jhon Jairo Berrío López, Enrique Cabrales Baquero, José Jaime Uscátegui Pastrana, Juan Manuel Daza Iguarán, Jhon Jairo Bermúdez Garcés, Edwin Gilberto Ballesteros Archila, Édward David Rodríguez Rodríguez, entre otras firmas.

La exposición de motivos fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 659 de 2019.

2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley sometido a consideración de la Comisión, tiene por objeto tipificar el homicidio, el secuestro y la violencia contra integrante de la fuerza pública, como delitos autónomos, a fin de garantizar penas más elevadas y acordes con la gravedad de dichas conductas, asimismo

busca prevenir y desestimular la comisión de las citadas conductas punibles y, también, modificar la estructura de beneficios judiciales y administrativos que al día de hoy se otorgan y que desconocen la magnitud del bien jurídico a proteger: la vida, libertad e integridad de cada uno de nuestros militares y policías.

El proyecto de ley consta de siete (7) artículos, que se describen a continuación:

El artículo primero establece el objeto del proyecto de ley, que fue explicado con antelación.

El artículo segundo adiciona el artículo 103A al Código Penal, en el cual se prescribe el homicidio contra integrante de la fuerza pública y se dispone una pena de prisión de 420 a 600 meses.

El artículo tercero el artículo 168A al Código Penal, el cual tipifica el secuestro a integrante de la fuerza pública y dispone una pena de 448 a 600 meses.

El artículo cuarto adiciona el artículo 429A relativo a quien ejerza violencia contra integrante de la fuerza pública incurrirá en una pena de 60 a 120 meses.

El artículo quinto del proyecto de ley modifica el artículo 38G del Código Penal, relativa a que si el delito es cometido contra integrante de la fuerza pública queda excluido para obtener el beneficio de cumplir la pena impuesta en su lugar de residencia o morada.

El artículo sexto modifica el artículo 68A del Código Penal, en el sentido que no se concederá la suspensión condicional de la ejecución de la pena, la prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión, ni beneficio judicial o administrativo si la conducta es cometida contra integrante de la fuerza pública.

El artículo séptimo enuncia de qué manera entrará en vigencia el proyecto de ley, a saber, a partir de su promulgación.

3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Para explicar los motivos que sustenta este proyecto de ley, es menester retomar algunos aspectos enunciados en la exposición de motivos, a saber:

1. Introducción

El siguiente proyecto de ley, que se somete a consideración del honorable Congreso de la República, tiene por propósito introducir en nuestro Código Penal, como delitos autónomos, el homicidio, el secuestro y la violencia contra integrante de la Fuerza Pública, aumentando las penas para todos aquellos que atenten contra la vida e integridad de nuestros militares y policías, además de evitar que se otorguen beneficios de tipo judicial y administrativo que no se compadecen con la gravedad de las conductas descritas.

2. Contexto normativo y teórico del bien jurídico a proteger

De la conformación de la Fuerza Pública:

De acuerdo a lo establecido en el artículo 216 de la Constitución Política de Colombia, “La Fuerza Pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional”.

Con base en el artículo 217 de la Constitución Política, las Fuerzas Militares están constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

La Policía Nacional, según el artículo 1° de la Ley 180 de 1995, “está integrada por Oficiales personal del Nivel Ejecutivo, Suboficiales, Agentes, Alumnos y por quienes presten el servicio militar obligatorio en la Institución, así como por los servidores públicos no uniformados, pertenecientes a ella, unos y otros sujetos a normas propias de carrera y disciplina en la forma que en todo tiempo establezca la ley”.

La presente revisión de literatura tiene como objeto establecer los elementos teóricos que permiten ver las diferentes ópticas del aumento de penas en diferentes delitos, por la naturaleza del tema se asumirán 3: homicidio, secuestro y violencia, todos estos cometidos contra miembros de la Fuerza Pública; teniendo en cuenta que por su deber legal y misional son ellos quienes tienen más probabilidad de ser objeto de los delitos previamente mencionados.

El aumento de penas tiene un propósito disuasivo en el escenario delictivo y es uno de los componentes de la política de seguridad que se establece como mecanismo de prevención, que puede tener un impacto significativo a la hora de disuadir delitos y hay múltiples teorías, tanto penales como económicas, que reflejan lo antes expuesto. De igual forma, el artículo 4° del Código Penal Colombiano establece que la función de la pena es: “La pena cumplirá las funciones de prevención general, retribución justa, prevención especial, reinserción social y protección al condenado”.

Países como Uruguay han adoptado medidas similares para disuadir delitos como el homicidio. El pasado 5 de junio de 2018 se aprobó el proyecto de ley que aumenta las penas para los homicidios que sean cometidos contra policías, jueces y fiscales cuando se compruebe que el delito fue cometido a raíz de esa condición y considera estos asesinatos como muy especialmente agravados. (El Observador, 2018).

Autores teóricos como Cea, Ruiz y Matus señalan que de acuerdo a los incentivos económicos, los delincuentes, como todas las personas en las diferentes acciones que realizan, hacen un análisis costo-beneficio de la acción delictiva. Las penas podrían, entonces, tener un poder disuasivo, ya que disminuyen los incentivos

de la comisión de delitos. En este sentido la pena sería el costo en que el delincuente incurre al delinquir. Agrega este mismo estudio que el poder disuasivo de la pena depende de su severidad. Este concepto se refiere a la duración de la pena; a la cantidad de acciones que son consideradas delitos y que por lo tanto se les debe aplicar un castigo; a la certeza de que el castigo ocurra, es decir, su probabilidad de ocurrencia. Señalan que se espera que cualquiera de las dos posibilidades tenga una relación negativa con el delito. En otras palabras, que cuando aumente la severidad y/o probabilidad de las penas, el delito disminuya. (Cea, Ruiz y Matus, 2006:17).

Hay dos formas en que se ha medido este poder disuasivo: con la severidad de la pena, que se refiere tanto a la duración de la sentencia en el sistema penal, generalmente, a prisión; como también a la cantidad de acciones que son consideradas delitos y que por lo tanto se les debe aplicar un castigo. También es medido con la certeza de que el castigo ocurra, es decir, su probabilidad de ocurrencia. Se espera que cualquiera de las dos posibilidades tenga una relación negativa con el delito. (Cea, Ruiz y Matus, 2006:18).

Importantes estudios empíricos dan como resultado una relación negativa entre penas y delito, siguiendo el modelo de Becker y Ehrlich, según el cual, “si la aversión al riesgo es constante, un aumento de la probabilidad del castigo o de la severidad del mismo hace disminuir el delito, porque disminuye la utilidad de la actividad ilegal”. Esto quiere decir que entre mayor pena en el delito a cometer, más se abstendrán por el miedo a ser castigados severamente. Así, Corman y Mocan argumentan, basándose en la teoría de las “ventanas rotas”, que en la ciudad de Nueva York aumentaron los castigos para los delitos menores y con esto la comisión de los mismos se redujo.

Durlauf y Nagin señalaban que “hay escasa evidencia de que aumentos en la severidad de las penas arrojen efectos disuasorios marginales sustanciales y además se puede argumentar de forma convincente que los niveles actuales de severidad no pueden justificarse si se consideran los beneficios y costes sociales y económicos”. En cuanto a la evidencia sobre la certeza del castigo, se efectuaron algunos en relación con la presencia de la policía en las calles de las ciudades. Estos indicaban que un aumento de un 10% en la presencia de la policía producía una disminución de la delincuencia de un 3%. Por lo tanto, Durlauf y Nagin concluían que “existe evidencia sustantiva que sugiere que aumentos en la certeza del castigo producen un efecto disuasorio considerable”. (Durlauf y Nagin, 2010). Observando la disuasión general penal como método de prevención, se puede decir que el sistema penal resulta positivo en la disminución de la delincuencia y en la comisión de los delitos.

3. Descripción del problema para el caso colombiano

El problema de seguridad y violencia en contra de los miembros de la Fuerza Pública es preocupante porque presenta un aumento exponencial. Los principales delitos que agobian a nuestros militares y policías se encuadran principalmente en las conductas de homicidio, secuestro y violencia física.

Homicidio:

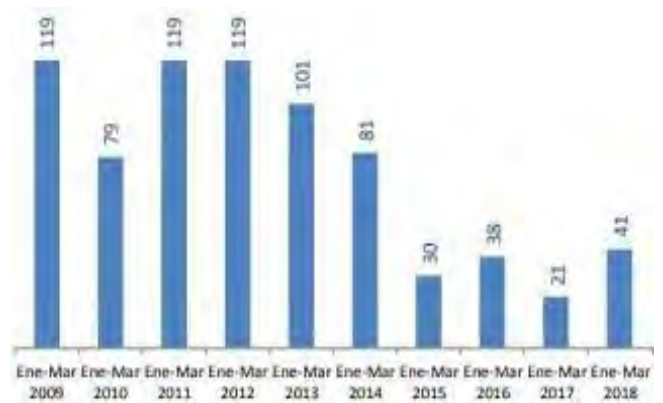


Tabla 1: Miembros de la Fuerza Pública Asesinados en Actos del Servicio.

Fuente: Ministerio de Defensa, Logros de la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País.

El presente gráfico describe el comparativo trimestral (enero-marzo), desde el año 2009 hasta el 2018, de los miembros de la Fuerza Pública Asesinados en Actos del Servicio. La situación es preocupante, ya que el último trimestre del presente año hubo un aumento sustancial, pasando de 21 bajas en el 2017 a 41 bajas en el 2018; un incremento del 95%.

Tabla 2: Miembros de la Fuerza Pública Asesinados en Actos del Servicio, desagregados por categorías.

	Ene-Mar 2017	Ene-Mar 2018	Var. Abs.	Var. %
AGENTES	0	0	0	
AUX BACHILLER	0	0	0	
AUX REGULAR	2	1	-1	-50,0%
NIVEL EJECUTIVO	11	24	13	118,2%
OFICIALES	2	1	-1	-50,0%
SOLDADOS	6	13	7	116,7%
SUBOFICIALES	0	2	2	
TOTAL CATEGORÍA	21	41	20	95,2%

Fuente: Ministerio de Defensa, Logros de la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País.

Las categorías más afectadas por la creciente ola de violencia son: el nivel ejecutivo, que pasó de 11 a 24 bajas; un incremento de 118.2%. Así mismo, el número de soldados pasó de 6 bajas en el 2017 a 13 bajas en el 2018, presentando un incremento de 116.7%. Adicionalmente, 2 suboficiales, 1 oficial y un auxiliar regular han sido asesinados en el presente año.

Tabla 3: Miembros de la Fuerza Pública Asesinados en Actos del Servicio, Histórico nacional.



Fuente: Ministerio de Defensa, Logros de la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País.

A pesar de que el histórico nacional en los últimos años tiende a disminuir, el presente año durante el período de enero a marzo, se llega 41 bajas de miembros de la fuerza pública, alcanzando casi la mitad de las bajas de todo el año 2017 - el cual tuvo 83 bajas en actos de servicio. Siguiendo esta tendencia, el 2018 tendría un aumento alrededor del 100%.

Violencia contra servidor público

Tabla 4: Miembros de la Fuerza Pública Heridos en Actos del Servicio



Fuente: Ministerio de Defensa, Logros de la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País.

El presente gráfico describe el comparativo trimestral (enero-marzo), desde el año 2009 hasta el 2018, de los miembros de la Fuerza Pública Heridos en Actos del Servicio. La situación alarma, ya que hay una tendencia al aumento, se pasó de 277 heridos en el 2017 a 284 bajas en el 2018; un incremento del 2,5%.

Tabla 5: Miembros de la Fuerza Pública Heridos en Actos del Servicio, desagregados por categorías.

	Ene-Mar 2017	Ene-Mar 2018	Var. Abs.	Var. %
ALUMNOS	0	0	0	
AGENTES	0	0	0	
AUX BACHILLER	39	18	-21	-53,8%
AUX REGULAR	7	6	-1	-28,6%
NIVEL EJECUTIVO	197	202	5	2,5%
OFICIALES	9	11	2	22,2%
SOLDADOS	20	42	22	110,0%
SUBOFICIALES	5	4	-1	-20,0%
CIVILES	0	2	2	
TOTAL CATEGORIA	277	284	7	2,5%

Fuente: Ministerio de Defensa, Logros de la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País.

Preocupa el aumento en el número de soldados heridos, que pasó de 20 en el 2017 a 42 en el 2018, presentando un incremento del 110%. Adicionalmente, se reporta aumento en el número de heridos en el nivel ejecutivo, pasando de 197 en el 2017 a 202 en el 2018, y el número de oficiales heridos pasó de 9 en el 2017 a 11 en el 2018.

Tabla 6: Miembros de la Fuerza Pública Heridos en Actos del Servicio, Histórico nacional



Fuente: Ministerio de Defensa, Logros de la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País.

En el primer trimestre del año se reportan 284 heridos de la Fuerza Pública. La tendencia indica que este año aumentará significativamente el número de heridos, y es preocupante porque representaría un punto de inflexión tras cuatro años de disminución.

El previo diagnóstico indica que es necesario establecer medidas preventivas para frenar la comisión de los delitos anteriormente expuestos, en busca de la protección de nuestra fuerza pública.

4. Contexto actual

El contexto actual evidencia el alto estado de vulnerabilidad que padecen los miembros de la Fuerza Pública, así como el ataque sistemático que están sufriendo por parte de estructuras delincuenciales asociadas al narcotráfico y al terrorismo. Por ello es esencial reflejar los hechos mediáticos de los últimos meses, los cuales indican el incremento sustancial de este tipo de conductas punibles.

Mayo 15 de 2017: “El Clan del Golfo ha realizado veintidós acciones violentas, de las cuales veintiún fueron contra la Policía. En estas acciones han muerto ocho policías y un civil; además, resultaron heridos dieciséis policías, ocho civiles, dos guardianes del Inpec y un soldado del Ejército”. Fuente: CERAC.

Mayo 12 de 2017: “25 policías heridos en diez días por plan pistola. La cifra es de la Policía que lamentó la muerte de nueve de sus hombres en las últimas cuatro semanas en el país”. Fuente: Caracol Radio.

Julio 13 de 2018: “Un panfleto que circula por WhatsApp tiene en alerta a 11 municipios del departamento de Sucre, donde supuestamente se realizará un ‘plan pistola’ para atentar contra la Fuerza Pública”. Fuente: Infobae.

Mayo 18 de 2017: “Ataques con explosivos y granadas a estaciones de Policía, asaltos con fusil y pistola, incursión de francotiradores, arremetida en contra de unidades y patrullas militares, entre otros, son acciones de grupos al margen de la ley, que a la fecha dejan 10 policías muertos, 29 heridos, 2 soldados fallecidos y 4 heridos”. Fuente: Prensa Senado.

Abril 4 de 2018: “Volvió el plan pistola a Córdoba. Policía en máxima alerta”. Fuente: La Razón.Co.

Julio 4 de 2018: “Plan pistola en Arauca dejó un policía muerto y dos lesionados. En Arauca, Saravena y Fortul se registraron hostigamientos contra la fuerza pública”. Fuente: RCN Radio.

Agosto 10 de 2018: “Un militar muerto y varios heridos deja explosión en Arauca”. Fuente: Caracol Radio.

Julio 7 de 2018: “Una patrulla de la Armada Nacional fue atacada con explosivos, cuando se encontraba realizando operaciones de registro y control en la zona rural del Bajo Calima, en Buenaventura. 8 militares resultaron heridos”. Fuente: *WRadio*.

Agosto 4 de 2018: “Un policía muerto deja ataque a una patrulla en la vía Turbo-Necoclí, en Antioquia”. Fuente: Noticias RCN.

Agosto 6 de 2018: “Atentado deja un policía muerto y dos más heridos en Padilla, Cauca. Una motocicleta bomba fue abandonada frente a la estación de Policía de este municipio del norte del Cauca”. Fuente: RCN Radio.

5. Justificación

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, resulta evidente que la realidad social del país registra en contra de los miembros de la Fuerza Pública una violencia sistemática, de crecimiento exponencial y que no responde a las lógicas propias de la confrontación militar sino a manifestaciones crudas de la criminalidad y de las economías ilegales, ligadas al narcotráfico y al terrorismo.

En este orden de ideas, es necesario, por parte del Estado, proteger de manera contundente a los miembros de la Fuerza Pública, teniendo en

cuenta que dichos comportamientos merecen todo el reproche social y que además ponen en grave riesgo la vida, libertad e integridad de los militares y policías, la institucionalidad y la seguridad nacional. En definitiva, con esta iniciativa se busca disuadir y prevenir, de forma generalizada, la comisión de este tipo de conductas, que, al no ser castigadas con vehemencia, generan perversos incentivos para seguir minando la dignidad y el honor de nuestra Fuerza Pública.

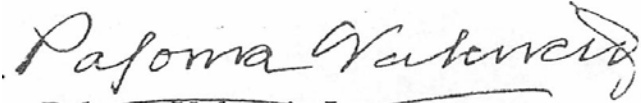
6. Referencias

- DURLAUF, S. N., y NAGIN, D. S. “The deterrence effect of imprisonment”, en: P. Cooks, J. Ludwig y J. McCrary (eds.), *Controlling crime*. Disponible en: http://www.masonlec.org/site/files/2012/04/Prescott_Durlauf-Imprisonment.pdf
- CEA, Macarena; RUIZ, Paulina; MATUS, Jean Pierre. “Determinantes de la criminalidad: revisión bibliográfica”. *Polit. crim.* n° 2. D4, p. 1-34. Disponible en: http://www.politicacriminal.cl/n_02/d_4_2.pdf
- Corman, H., & Mocan, N. (2005). Carrots, Sticks, and Broken Windows. *The Journal of Law & Economics*, 48(1), 235-266. doi:10.1086/425594 Disponible en: https://www.jstor.org/stable/10.1086/425594?seq=1#page_scan_tab_contents
- Aparaci, Lidia. (2014). “Políticas y Estrategias de Prevención del Delito y de la Inseguridad”. Universidad Jaume. Disponible en: http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/107558/TFG_2014_Aparaci_iMar_tIL.pdf?sequence=1
- El Observador. (2018). “Parlamento da media sanción al aumento de penas para homicidios contra policías, jueces y fiscales”. Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/parlamento-da-media-sancion-al-aumento-penas-homicidios-contra-policias-jueces-y-fiscales-n1239334>

4. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia positiva y en consecuencia solicito a los miembros de la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de ley número 17 de 2019 Senado, *por medio de la cual se adicionan los artículos 103A, 168A, 429A y se modifican los artículos 38G y 68A de la Ley 599 de 2000 - Código Penal Colombiano*, de conformidad con el texto del proyecto original, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 659 de 2019.

Atentamente,


Paloma Valencia Laserna
 Senadora de la República

Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 39 DE 2019 SENADO

por medio del cual se desarrolla el Tratamiento Penal Diferenciado para Pequeños Agricultores y Agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y las actividades derivadas de este, de acuerdo con las disposiciones del Punto 4.1.3.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y el artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017.

Bogotá, D. C., 26 de agosto de 2019

Honorable Senador

SANTIAGO GARCÍA

Presidente Comisión Primera Constitucional

Senado de la República

E. S. D.

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto ley número 39 Senado, *por medio del cual se desarrolla el Tratamiento Penal Diferenciado para Pequeños Agricultores y Agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y las actividades derivadas de este, de acuerdo con las disposiciones del Punto 4.1.3.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y el artículo 5° transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017.*

Cordial saludo.

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto ley número 39 de 2019 Senado, en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE

El pasado 24 de julio fue radicado el proyecto de ley del que se rinde ponencia, del que además soy coautor, el cual se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 717. Unas semanas después, el 14 de agosto, la Secretaría de la Comisión Primera Constitucional me informó que su Mesa Directiva mediante Acta MD-01, me designó como ponente. Así mismo, que ese día se envió el proyecto al Consejo de Política Criminal con el fin de que este rinda concepto técnico científico respecto a su incidencia en la política criminal y el funcionamiento del Sistema de Justicia Penal, en cumplimiento de lo establecido en la Sentencia T-762 de 2015 de la Corte Constitucional.

Ahora bien, en la legislatura pasada fueron radicados tanto por iniciativa del Gobierno nacional¹ de entonces, como de nuestro partido², proyectos con similar objeto, que al final fueron archivados sin que siquiera se les diera primer debate, entre otras cosas, por el represamiento de proyectos en el Consejo de Política Criminal, lo que genera una mora en los conceptos que debe proferir y crea el riesgo de que los proyectos no cumplan los términos establecidos en la ley y terminen hundidos, como efectivamente ocurrió. En consecuencia, con el ánimo de que el proyecto pueda convertirse en ley de la república, radico el presente informe de ponencia, aclarando que en el transcurso de los debates en comisiones y plenarias podrán debatirse y eventualmente incorporarse las consideraciones de tal Consejo, en cuanto sean allegadas.

Como indiqué en precedencia, soy coautor del proyecto, por lo que suscribo todo lo planteado en su exposición de motivos y articulado.

II. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto tiene por objeto crear mecanismos sociales y administrativos para brindar un tratamiento penal diferencial, transitorio y condicionado, a personas vinculadas a actividades relacionadas con el cultivo de plantaciones de uso ilícito, con el fin de aportar elementos para la construcción y consolidación de una Paz estable y duradera. En esa dirección, se crean herramientas que ofrecen alternativas dirigidas a reducir la judicialización, limitar el uso del encarcelamiento como retribución penal y disminuir el tiempo efectivo de privación de libertad de aquellos pequeños agricultores y agricultoras que de conformidad con el artículo sexto (6°) del Decreto-ley 896 de 2017, cumplan con los requisitos para acceder al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) u otros programas de desarrollo alternativo que pudieran ponerse en marcha, y se suscriban a este hasta dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la ley, que estén siendo procesados o hayan sido condenados por los delitos tipificados en los artículos 375, 376, 377 y 382 de la Ley 599 de 2000.

Lo anterior responde también a la necesidad de adoptar una nueva política criminal en torno a la llamada “lucha contra las drogas”, que no se dirija a la judicialización como medida primigenia, sino al perfeccionamiento de políticas que aporten a la reconciliación nacional, la reconstrucción del tejido social, el desarrollo económico y social del país; y, en este caso particularmente, de las comunidades afectadas por el fenómeno de los cultivos de uso ilícito.

III. JUSTIFICACIÓN

El Acuerdo de Paz plantea como uno de sus puntos fundamentales para la consolidación

¹ Proyecto de ley número 065 de 2018.

² Proyecto de ley número 104 de 2018.

de una Paz estable y duradera, encontrar una solución al problema de las drogas ilícitas, entre otras cosas, a partir de los componentes básicos de la sustitución y erradicación de cultivos de uso ilícito, la prevención del consumo de sustancias psicoactivas y la lucha contra el narcotráfico y el lavado de activos. Para contribuir con el propósito de la sustitución y erradicación de cultivos ilícitos, en el Acuerdo se pactó un tratamiento penal diferencial para pequeños agricultores y agricultoras vinculados al cultivo, en aras de contribuir a la transformación económica y social de los territorios afectados por la problemática de las drogas ilícitas e intensificar la lucha contra los actores u organizaciones dedicadas al narcotráfico.

Como lo plantea el Acuerdo Final, la persistencia del problema de las drogas de uso ilícito está ligado a la existencia de condiciones de pobreza y marginalidad, debilidades de la política social estatal y a la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, que a su vez inciden en formas específicas de violencia que han atravesado, alimentado y financiado el conflicto armado interno. En ese contexto, en 30 años de la llamada “guerra contra las drogas”, esta ha demostrado su rotundo fracaso, pese a que anualmente el Estado colombiano destina en ella más de un billón de pesos, sin incluir los gastos de seguridad y defensa³.

En consecuencia con ello, el proyecto pretende aportar elementos tendientes a reorientar los esfuerzos de tal política, con el fin de adoptar medidas legislativas urgentes que respondan coherentemente a lo acordado entre el Estado de Colombia y las FARC-EP, de manera que se garantice la sostenibilidad del Acuerdo Final y se logre un tratamiento penal razonable y proporcionado para los pequeños agricultores y agricultoras vinculados a estas plantaciones.

Los cultivos de uso ilícito en los territorios o zonas afectados trascienden el hecho de economías o actividades productivas fuera de la legalidad. La adecuación de estas zonas se genera por la confluencia de una serie de factores asociados en su mayoría a componentes sociales y económicos que contribuyen a presionar la vinculación de la población a este tipo de dinámicas, por la confluencia de situaciones de vulnerabilidad como la indigencia, marginalidad, analfabetismo, baja escolaridad, falta de empleo y desarrollo, entre otras.

Ahora bien, según el último Informe de Monitoreo de Territorios Afectados con Cultivos Ilícitos 2018, de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, del total de cultivos de coca en el territorio nacional, aproximadamente

el 81% se concentra en solo 5 departamentos: Nariño, Putumayo, Norte de Santander, Cauca y Caquetá, y aproximadamente el 44% del área sembrada se concentra en diez municipios de los primeros cuatro departamentos referidos. Según el anterior informe publicado por el SIMCI (2018), el 33% de los cultivos de uso ilícito se encuentra en zonas ubicadas a más de 10 km de cualquier centro poblado.

Según el informe recientemente publicado, estos fueron los 10 primeros:

Municipio	Departamento
Tibú	Norte de Santander
Tumaco	Nariño
Puerto Asís	Putumayo
El Tambo	Cauca
Sardinata	Norte de Santander
El Charco	Nariño
El Tarra	Norte de Santander
Orito	Putumayo
Tarazá	Antioquia
Barbacoas	Nariño

Existe cada vez mayor consenso en torno a que si las políticas y su implementación en las zonas de producción ilícita no modifican las condiciones económicas y sociales del territorio afectado, los cultivos de uso ilícito se mantendrán y se incrementarán con impactos negativos en el mediano y largo plazo.

En efecto, en la pasada legislatura se llevó a cabo una audiencia pública con organizaciones campesinas en el marco de la discusión del proyecto presentado en ese entonces, cuyos planteamientos son plenamente vigentes. Una de las ponencias consideró: *“ratificamos, nuevamente, que los campesinos y las FARC hemos cumplido, por ende, exigimos al Gobierno nacional y al Congreso la no penalización del pequeño cultivador, que como parte del primer eslabón de la cadena de producción es quien menos beneficio recibe y adicionalmente, la excarcelación de pequeños cultivadores que con anterioridad a la vigencia de la ley que se expida hayan sido juzgados o procesado por el sistema penal.*

Nosotros consideramos, que más allá que resultados en cifras, necesitamos el cumplimiento de salidas integrales como un verdadero trato diferencial no para los “criminales” sino para el campesinado, que le permita vivir en la legalidad, un trato de dignidad con opciones reales de sostenibilidad económica y social.

Adicionalmente, la ley también debe incluir a aquellas personas que intervienen en el ámbito de la producción como trabajadores agrícolas, recolectores, obreros en el proceso de transformación de la hoja en pasta base, mujeres que prestan sus servicios de preparación de alimentos y otras labores domésticas y pequeños transportistas, pues se trata de actores que

³ INFORME DE GESTIÓN -Fundación Ideas para la Paz 2017.

participan en el escenario de producción y de relaciones locales de mercado como sujetos de economías de subsistencia, comúnmente definidas como economías familiares y en su mayoría en condiciones de pobreza y de vulnerabilidad”⁴.

III.I Necesidad de implementar estrategias integrales en la solución al problema de las drogas ilícitas

Las situaciones de vulnerabilidad enunciadas anteriormente se han exacerbado debido a las políticas basadas en el uso de la fuerza y el uso del derecho penal para combatir los problemas relacionados a las drogas de uso ilícito. Esto ha ocasionado impactos sociales y ambientales que agravan las condiciones de marginalidad de las poblaciones afectadas por cultivos de uso ilícito.

Según datos de su Dirección, a 31 de diciembre de 2018 se habían inscrito 99.077 familias al Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, PNIS; entre las que se encuentran cultivadores de ilícitos, campesinos que no tienen cultivos ilícitos, pero se encuentran en zonas afectadas por el fenómeno; y recolectores que venden su mano de obra en los cultivos ilícitos. De estas, 41.911 (42%, aproximadamente) no habían recibido ningún beneficio hasta entonces. Además de ello, la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana (COCCAM) denunció que al 31 de diciembre de 2018, 47 miembros de su organización fueron víctimas de muertes violentas.

En contraste, según Informe Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), **los agricultores y agricultoras inscritos en el Programa han cumplido sus compromisos de sustitución voluntaria en un índice del 90%**.

Ahora bien, es urgente y necesario el diseño de estrategias integrales para que las comunidades campesinas puedan desarrollar economías lícitas bajo un entorno institucional que permita reducir los riesgos que implican para el cultivador estar bajo la dinámica de una economía ilícita, es decir, al lado de los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito, es necesario, tal como está contemplado en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, garantizar el acceso de los campesinos a la tierra, formalizar la tenencia de la misma, la construcción de infraestructura social, como vías de penetración que permitan vincular esos territorios al mercado nacional; así como fortalecer la seguridad humana territorial, la garantía de derechos en el acceso a justicia, educación, vivienda y salud, y la provisión de

bienes y servicios que permitan el progreso económico y el bienestar de la población.

Por tal razón, el compromiso actual del Estado se debe basar en modificar las condiciones que favorecen la existencia de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegales con control territorial como la minería ilegal y la explotación ilícita de maderas, entre otras. De otro lado, se promueve un enfoque de política de droga, orientado a desarticular las estructuras de criminalidad organizada; control efectivo a los incentivos económicos del narcotráfico y aumentar la capacidad del Estado para fortalecer la actividad operacional primordialmente en la ubicación y desarticulación de centros o complejos de producción de mayor valor agregado que hacen parte de la cadena intermedio-superior de la producción, relacionada con los puntos o actores estratégicos del mercado.

III.II Judicialización de pequeños agricultores y agricultoras

A pesar de las distintas políticas de mano dura implementadas y los altos recursos invertidos para enfrentar la problemática de las drogas, los resultados no han alcanzado los logros esperados en términos de reducción de la demanda y oferta de estupefacientes; prueba de ello, es que las estructuras criminales se han fortalecido y transformado ante los diversos retos del mercado y el encarcelamiento ha afectado principalmente a pequeños cultivadores, pequeños expendedores y consumidores, que son reconocidos como los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico.

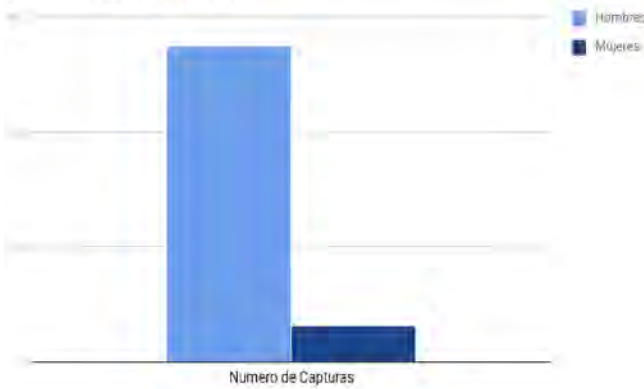
En efecto, a pesar de las penas impuestas y sus aumentos reiterados, el encarcelamiento no ha tenido impacto alguno en la reducción de los cultivos ilícitos, pero sí ha afectado a uno de los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico, como son las familias campesinas que se encuentran relacionadas con el cultivo de plantas de uso ilícito y sus actividades conexas.

El comportamiento de las capturas por el delito de conservación y financiación de plantaciones del año 2005 a 2018, muestra que para el año 2009 se presentó un alza considerable comparada con los otros años, consistente en 901 capturas, tendencia que disminuyó notablemente en los años posteriores. Si bien no se tiene certeza sobre la causa de este aumento, por lo regular estos picos responden a políticas coyunturales que a un verdadero aumento en la comisión del delito.

Entre noviembre de 2016 y junio de 2019 se reportaron 306 capturas por el delito de conservación o financiación de plantaciones, de las cuales, 253 se presentaron en desarrollo de operativos que permitieron adelantar las capturas en flagrancia. Del total de personas capturadas (306), el 95% fueron hombres (275) y el 5% (31) mujeres.

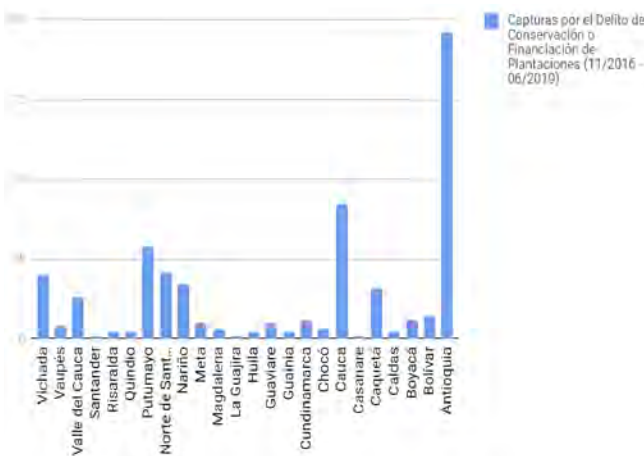
⁴ Tratamiento Penal Diferenciado: el camino hacia la sustitución real de los cultivos de uso ilícito y la Construcción de la Paz con Justicia Social. Componente CNR FARC en el PNIS. *Gaceta del Congreso* número 419 de 2019.

Capturas con ocasión de la aplicación del artículo 375 del código penal (11/2016 - 06/2019)



• **Capturas por conservación y financiación de plantaciones, artículo (375. C. P.), por departamento. 11/2016-06/2019**

La mayor parte de las capturas ocurridas entre noviembre de 2016 y junio de 2019 se presentaron en el departamento de Antioquia (96 capturas), seguido del Cauca (42), Putumayo (29), Norte de Santander (21), Vichada (20), Nariño, Caquetá y Valle del Cauca.

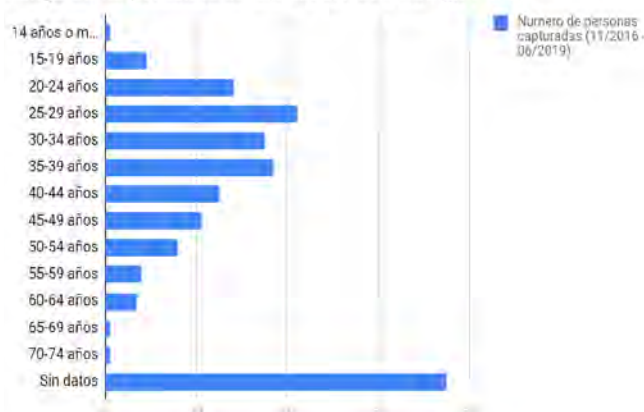


Fuente: Fiscalía General de la Nación.

• **Rangos etarios capturas por conservación o financiación de plantaciones, artículo 375 C. P. 11/2016-06/2019**

Con respecto a los rangos etarios, se tiene que de las 306 personas capturadas entre noviembre de 2016 y junio de 2019, 1 era menor de edad en el momento de la captura; 9 tenían entre 15 y 19 años; 28 tenían entre 20 y 24 años; 42 entre 25 y 29 años. 35 entre 30 y 34 años; y 37 entre 35 y 39 años.

Rango etario personas detenidas art. 375 Código Penal



Fuente: Fiscalía General de la Nación.

III.III Renuncia al ejercicio de la acción penal, la extinción de la acción penal o extinción de la pena

Dentro del marco del fin del conflicto se contempla la necesidad de reconocer tratamiento penal diferenciado a los pequeños cultivadores que estén o hayan estado vinculados al delito de conservación o financiación de plantaciones, bajo un enfoque de derechos humanos y género, que promueva la implementación de planes integrales de erradicación y sustitución de cultivos de uso ilícito con el potencial para superar las condiciones de vulnerabilidad de las comunidades afectadas por dicha actividad ilícita.

Como se señaló en el proyecto de ley, la renuncia al ejercicio de la acción penal, la extinción de la acción penal o la extinción de la pena planteada en el Acto Legislativo 01 de 2017, creó un marco constitucional que permite un tratamiento penal diferenciado para los delitos ordinarios referidos en el Acuerdo Final que no están en el ámbito de aplicación de los mecanismos de justicia transicional y que por su influencia y conexión con el conflicto armado interno y la relación con la actividad que el grupo armado al margen de la ley desarrollaba en determinado territorio, merecen un tratamiento diferenciado en el marco de la política y justicia transicional del Estado, como es el caso de los delitos cometidos por los pequeños cultivadores.

Para reconocer un tratamiento penal diferenciado a las personas responsables del delito previsto en el artículo 375 de la Ley 599 de 2000 y a algunas de las conductas descritas en los artículos 376, 377 y 382, cuando se trate de pequeños agricultores, la aplicación del artículo 5º transitorio del citado acto legislativo requiere de la implementación de una estrategia de erradicación y sustitución de cultivos de uso ilícito que en un contexto de reconciliación y fomento de la productividad en las regiones que históricamente han sido afectadas por cultivos de uso ilícito, contribuya a reducir los efectos negativos que sobre las comunidades o familias campesinas pueden generar las medidas judiciales de carácter penal, en especial los efectos que se desprenden del principio de oportunidad del artículo 250 constitucional y la utilización de las medidas privativas de la libertad previstas en la Ley 599 de 2000 y 906 de 2004.

La importancia de la aplicación del tratamiento penal diferenciado a partir de la estrategia enunciada, radica en la pretensión de intervención del Estado en zonas altamente vulnerables, lo cual requiere de una oferta institucional integral que fomente la productividad y la generación de ingresos de carácter lícito. Con todo lo anterior, reconocer que el cultivador o su núcleo familiar no se lucra en gran medida del cultivo de plantaciones de uso ilícito y que sus conductas dependen en gran medida de la desatención o de las dificultades que trae consigo el aislamiento de los servicios básicos

que trajo consigo el conflicto armado; sugiere para el Estado la aplicación de políticas dirigidas al fortalecimiento de los territorios afectados, la reducción de los daños derivados del tratamiento penal y redirigir los esfuerzos institucionales hacia la lucha contra las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico.

En esa dirección, conscientes de que la política criminal del Estado debe mantener criminalizado el delito de cultivo o conservación de plantaciones previsto en el artículo 375 de la Ley 599 de 2000 conforme a las convenciones internacionales ratificadas por Colombia⁵, es necesario flexibilizar la judicialización de los responsables del delito previsto en el artículo 375 de la 599 de 2000 y a algunas de las conductas descritas en los artículos 376, 377 y 382, cuando se trate de pequeños agricultores, de manera que la respuesta primigenia del Estado frente a los pequeños agricultores y agricultoras de plantaciones de uso ilícito, se convierta en la aplicación de programas de sustitución de cultivos de uso ilícito y no la utilización de las medidas privativas de la libertad.

PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicito a la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al Proyecto ley número 39 Senado, *por medio del cual se desarrolla el Tratamiento Penal Diferenciado para Pequeños Agricultores y Agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y las actividades derivadas de este, de acuerdo con las disposiciones del Punto 4.1.3.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y el artículo 5° transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017*”, conforme al texto original radicado.

Atentamente,



JULIÁN GALLO CUBILLOS
Senador de la República

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 20 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se modifican algunos artículos de la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.

I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto modificar algunos artículos de la Ley 1448 de 2011, con la finalidad de dar cumplimiento a las decisiones proferidas por la Corte Constitucional

en las Sentencias C-795 de 2014 y C-330 de 2015, las cuales exhortan al Congreso de la República a suplir los vacíos del procedimiento de restitución de tierras regulados por la Ley 1448 de 2011.

Este proyecto tiene el propósito de otorgar plenas garantías a los derechos de los segundos ocupantes y tenedores de buena fe, al subsanar aquellos elementos relacionados con el procedimiento judicial que fundamenta la restitución y al implementar la segunda instancia como reafirmación del derecho fundamental al debido proceso.

II. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El 23 de julio de 2019 se radicó en la Secretaría General del Senado de la República el Proyecto de ley número 20 de 2019 Senado, *por medio de la cual se modifican algunos artículos de la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones*. La iniciativa de origen Congressional fue presentada por la suscrita y fue publicada en *Gaceta del Congreso* número 660 de 2019.

Mediante oficio del 14 de agosto de 2019 y entregado la misma fecha, se le informó a la suscrita que, mediante Acta MD-01, fue designada como ponente para primer debate del proyecto de ley en mención.

III. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La Ley 1448 de 2011 surgió ante la necesidad de dar una respuesta estatal a las víctimas del conflicto en Colombia registradas desde 1985. Si bien esta ley reconoce que las víctimas tienen derecho a la verdad, justicia y reparación, la implementación y cumplimiento de esta no solamente debe enmarcarse en la perspectiva de la justicia transicional, sino también otorgar plenas garantías a quienes se les desconocieron sus legítimos derechos de propiedad y posesión adquiridos de buena fe, con la puesta en marcha de esta ley. Así mismo, es obligación del Estado hacer efectivo el desarrollo rural, enmarcado en una estrategia de responsabilidad social, económica, jurídica y política frente a todos los colombianos, no solamente para aquellos que son considerados víctimas del conflicto.

El espíritu con el que fue promulgada la Ley 1448 de 2011 buscaba la reivindicación de la población rural y campesina con ocasión de los graves hechos que se presentaron en más de 60 años de conflicto. Sin embargo, hay un interés subyacente en la misma, y es promover la reconciliación social, para así zanjar las diferencias y divisiones que se han creado a lo largo de los años en todos los niveles sociales en el país, contribuyendo con ello a la consolidación del tejido social; para lograr una sinergia que desarrolle modelos productivos que incentiven el uso adecuado de la tierra sobre la base del reconocimiento del rol de las comunidades rurales y su aporte al crecimiento económico del país.

⁵ Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, artículo 22 y Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, artículo 3°.

No obstante, la aplicación de la ley en la práctica se ha convertido en un instrumento de despojo de la tierra, que en lugar de enmendar las situaciones problemáticas para las que fue diseñada, en ocasiones ha resultado ser la gestora de nuevas víctimas del actuar del mismo Estado.

Con ella, se ha generado un conflicto de derechos fundamentales, entre los transicionales y los comunes, en los que el resarcimiento de unos ha dado como resultado la vulneración de otros. Es claro que el Estado debe atender las demandas transicionales de personas afectadas por la violencia, pero no puede aceptar que esas demandas produzcan daños a terceros, independientemente de que también ostenten la calidad de víctimas o sean ajenos a la violencia y sus consecuencias.

Estas nuevas víctimas surgen entonces, en algunos casos, por la acción de los funcionarios administrativos encargados del desarrollo de la política de restitución de tierras, en otros; por los funcionarios judiciales a cargo de la materialización de los derechos propios de la restitución. Unos u otros comparten la responsabilidad con el Congreso de la República, que no ha cumplido con su labor misional de legislar para corregir los yerros de la ley en favor de los campesinos más vulnerables, que se encuentran padeciendo directamente los efectos negativos de la misma.

Esta problemática se evidencia en los diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional, en los que se manifiesta la necesidad de adecuar los elementos difusos de la norma por parte del Congreso de la República, como son la situación de los tenedores de buena fe y la única instancia en los procesos de restitución.

Además, en la Sentencia C-715 de 2012, la Corte Constitucional se pronunció en torno a una demanda que cuestionaba, entre otras cosas, que la ley no considerara como titulares de la acción a los tenedores de tierra, ni a los ocupantes de baldíos. Frente a los primeros, esta Corporación indicó:

“A juicio de la Sala, si bien a los tenedores víctimas del conflicto, no se les puede aplicar en estricto sentido jurídico el derecho a la restitución de una propiedad o de una posesión, restitución que procede respecto de los propietarios, los poseedores u ocupantes, estas víctimas que ostentaban el derecho de tenencia no quedan desprotegidas frente a su legítimo derecho de reparación integral, el cual no solo incluye la restitución de bienes inmuebles, sino también medidas de indemnización y otros componentes reparatorios, sin perjuicio de que puedan acudir a la vía judicial ordinaria para la reivindicación de sus derechos”.

Finalmente, estos mandatos son recuperados y recopilados por la Sentencia C-330 de 2016 en la que se demandan los artículos: 88 Oposición, 91, Contenido, 98 Pago de Compensación y 105

Funciones de la Unidad Administrativa, en los que dispone en el fallo:

“EXHORTAR al Congreso de la República y al Gobierno Nacional acerca de la necesidad de establecer e implementar una política pública comprensiva acerca de la situación de los segundos ocupantes en el marco de la justicia transicional”.

En un intento fallido y con miras a acatar estos pronunciamientos jurisdiccionales, en el mes de julio de 2017 fue presentado el proyecto de Ley ordinaria número 09/17 *“Mediante el cual se optimiza el trámite administrativo y judicial de la acción de restitución de tierras y se adoptan otras disposiciones”*, por parte del doctor Antonio Guerra, Senador por el partido Cambio Radical. El proyecto tenía en cuenta la necesidad de subsanar los yerros procedimentales inherentes a la Ley 1448 de 2011; sin embargo, a pesar de haberse surtido audiencia pública, este proyecto fue archivado ya que no se radicó ponencia para primer debate, no hubo la voluntad ni los espacios legislativos que permitieran dar curso a esta reforma, debido a la coyuntura política del proceso de paz.

En la legislatura 2018-2019 la suscrita presentó un proyecto para intentar la modificación de la norma mencionada, la cual fue objeto de críticas, las cuales fueron estudiadas a fondo y recopilando aquellos puntos de coincidencia entre los senadores que estudiaron el proyecto. Es por ello que se decidió reformar y condensar en esta iniciativa aquellos cambios sustanciales, que son requeridos para el cumplimiento efectivo de los fines propuestos por la Ley de Víctimas.

IV. PRINCIPIOS RECTORES DE LA RESTITUCIÓN

La presente reforma está orientada en el respeto a los principios normativos bajo los que fue promulgada la Ley 1448 de 2011, así como en los valores rectores que inspiran la normatividad internacional en la materia, entendiendo el carácter transicional como una de sus características fundamentales y comprendiendo que el conjunto de medidas adoptadas en la ley constituye una categoría jurídica especial que busca compensar a los afectados de los graves problemas sociales y de orden público ocasionados por el conflicto armado. La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras está dirigida a desarrollar e implementar los **mecanismos más adecuados**, eficaces y justos para ofrecer una **reparación integral a todas las víctimas** del conflicto armado y evitar el surgimiento de nuevos casos.

Sin embargo, desde la promulgación de la norma se han venido advirtiendo algunas inconsistencias, especialmente en lo relacionado con los tenedores de buena fe y los segundos ocupantes, las cuales se han desarrollado en las sentencias citadas en el marco normativo de la presente reforma y en textos académicos, como *“Justicia transicional y acción sin daño: Una reflexión desde el proceso*

de restitución de tierras”¹, y en “Los Resultados de la Aplicación de la Ley 1448 de 2011 En Colombia y el Magdalena: Logros y Obstáculos en la Ruta de Reparación de Víctimas”².

El resultado de la aplicación de la Ley 1448 ha producido cientos de testimonios de los efectos devastadores que ha tenido en muchos campesinos y propietarios que se han visto afectados por ella, y ha promovido asociaciones de damnificados, como la Asocolvirt y ANUC –Regional Sucre–, quienes se han vinculado a esta iniciativa con el fin de promover una reforma que apunte a corregir los yerros jurídicos contenidos en la norma.

Lo que se encontró en este proceso investigativo es que, al comparar el conjunto de principios jurídicos internacionales que orientan la materia, se pueden observar las falencias de la norma vigente y las dificultades para su correcta aplicación, por lo que se hace necesaria una modificación que garantice los derechos fundamentales a quienes se les ha visto afectada su propiedad y demás derechos constitucionales como consecuencia de sentencias de restitución.

El contexto actual de las víctimas hace evidente que promover la reparación únicamente por medio de la restitución de los predios es una tarea compleja, pues muchas de las víctimas no tienen interés en retornar, como consecuencia natural de haber vivido por varios años en los territorios a los que llegaron una vez desplazados y donde han generado un arraigo y en muchas casos han desarrollado actividades económicas o de cualquier tipo, con lo cual su *modus vivendi* ha cambiado y, por lo tanto, volver al campo no es la opción más conveniente.

Entendiendo las realidades que se describen en el párrafo anterior, este proyecto de ley busca que la norma encuentre mecanismos más precisos, dinámicos y oportunos que permitan una reparación integral que promueva la unión de la población colombiana, y que corrija las falencias de la norma vigente.

- **El marco internacional sobre justicia transicional, su naturaleza y los límites de esta categoría jurídica**³.

El primer documento que se destaca en el surgimiento de la justicia transicional como categoría jurídica es el Informe del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas del 23 de agosto de 2004 (ONU, 2004) sostiene:

“...la noción de justicia transicional abarca toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación”.

1. La justicia transicional está asociada a deberes normativos establecidos en las normas internacionales, principalmente los relacionados con los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.
2. Se necesitan múltiples mecanismos judiciales para enfrentar estas violaciones, los cuales pueden ser diversos y adaptarse al contexto de cada país. Las comisiones de verdad, los programas de resarcimiento y reparación, los mecanismos de enjuiciamiento y las reformas institucionales globales como garantías de no repetición, son algunas de las herramientas enunciadas en este documento. Al respecto, el Informe sugiere no recurrir a fórmulas únicas ni a importar modelos extranjeros, en tanto los mecanismos adoptados deben responder a la consulta, evaluación, participación pública, necesidades y aspiraciones propias de los países.
3. La justicia transicional tiene múltiples propósitos, entre los cuales se encuentran la búsqueda de la verdad, la rendición de cuentas y la reparación, la preservación de la paz y la construcción de la democracia y el Estado de derecho.
4. De acuerdo con el Secretario de las Naciones Unidas, es necesario incorporar el componente de prevención como el primer imperativo de la justicia. Lo anterior, teniendo en cuenta que la paz y la estabilidad solo prevalecerán si la población percibe que los problemas de gran calado político, tales como la discriminación étnica, la distribución desigual de la riqueza y los servicios sociales, el abuso de poder, la denegación del derecho de propiedad o ciudadanía y las controversias territoriales entre los Estados pueden resolverse de manera legítima y justa.
5. Los estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), principalmente los relacionados con la protección de los derechos de las víctimas, son fundamentales para determinar el alcance y contenido de las medidas de transición. De acuerdo con estos instrumentos, las víctimas gozan de los siguientes derechos:
 - Al acceso a la justicia, al trato justo y a disponer de recursos.
 - Al resarcimiento y la reparación de los daños sufridos.

¹ Bolívar y Vásquez (2017). “Justicia transicional y acción sin daño. Una reflexión desde el proceso de restitución de tierras”. Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/05/Justicia-transicional-y-acci%C3%B3n-sin-da%C3%B1o-Versi%C3%B3n-final-PDF-para-Web-mayo-2017.pdf?x39172>

² Díaz, Simón (2015). “Los Resultados de la Aplicación de la Ley 1448 de 2011 En Colombia y el Magdalena: Logros y Obstáculos en la Ruta de Reparación de Víctimas”. Recuperado de: <https://documentodegrado.unian-des.edu.co/documentos/6903.pdf>

³ Bolívar y Vásquez (2017). “Justicia transicional y acción sin daño. Una reflexión desde el proceso de restitución de tierras”. P. 12. Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/05/Justicia-transicional-y-acci%C3%B3n-sin-da%C3%B1o-Versi%C3%B3n-final-PDF-para-Web-mayo-2017.pdf?x39172>

- A la asistencia y al acceso a información pertinente sobre violaciones y mecanismos de reparación y a la no discriminación.
- A la verdad.

Estos principios descritos anteriormente han sido ratificados por el Estado colombiano en las sentencias:

Sentencias C-370 de 2006, C-771 de 2011, C-579 de 2013 y C-379 de 2016.

- **Principios y características de la justicia transicional en Colombia**

En Colombia, la justicia transicional ha sido adoptada como una categoría jurídica y constitucional. De esta categoría se desprenden los siguientes principios y características:

- **Especialidad**

La noción de justicia transicional envuelve un tipo especial de justicia, cuyos instrumentos específicos exigen diseñar reglas especiales o excepciones frente a las reglas del derecho ordinario. Ello es así, porque estos dispositivos parten de la constatación de que en esos contextos la justicia ordinaria no es adecuada para enfrentar legados de violaciones masivas de derechos humanos, siendo necesario diseñar instrumentos especiales y extraordinarios.

Esto es relevante, porque implica que cuando hay vacíos normativos en la aplicación de alguno de los mecanismos de justicia transicional, se debe acudir en principio a los estándares internacionales, a las disposiciones de la Constitución, y a los principios propios de la justicia transicional y del mecanismo específico. En consecuencia, es posible acudir al derecho ordinario siempre y cuando su aplicación sea coherente con los principios y fines particulares de este proceso, circunstancia que exige del operador indicar, al menos: 1) por qué es necesario aplicar disposiciones del derecho ordinario y 2) por qué su aplicación es compatible con los principios y fines del proceso (Bolívar, *et al.*, 2016).

- **Temporalidad**

La justicia transicional está pensada para realizarse en tiempos breves. No obstante, aunque es probable que la implementación de los diversos mecanismos se alargue en el tiempo, resulta fundamental que durante los primeros años se hagan esfuerzos significativos para hacer efectivos los derechos de las víctimas y se adelanten las reformas necesarias para consolidar el Estado democrático de derecho. Por esta razón, el diseño de los diversos instrumentos de la justicia transicional debe orientarse a la búsqueda de una mayor eficacia, sin que este propósito implique el sacrificio de los objetivos propios de cada mecanismo.

- **Enfoque pro víctima**

Uno de los propósitos centrales de la justicia transicional es promover el reconocimiento de las víctimas y la garantía de sus derechos a la verdad,

la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Para hacer efectivo este propósito, es necesario que los diversos mecanismos diseñados contemplen un tratamiento especial a las víctimas, como una estrategia orientada a la no repetición y a lograr hacer justicia para ellas. En el marco de este enfoque, en Colombia se han consagrado principios favorables para las víctimas, que no son propios del derecho ordinario, tales como Documentos Dejusticia 32 17 el principio general de buena fe, la inversión de la carga de la prueba, el establecimiento de presunciones, entre otros.

- **Enfoques diferenciales**

Este principio reconoce que dentro del universo de víctimas hay algunas que, por sus características particulares y dadas sus condiciones de mayor vulnerabilidad, deben recibir un trato diferente y preferente, por cuanto las violaciones masivas de los derechos humanos las han afectado de manera desproporcionada. En consecuencia, el Estado les debe ofrecer especiales garantías y medidas de protección, asistencia y reparación, para lo cual se deben adoptar criterios diferenciales que respondan a las particularidades y al grado de vulnerabilidad de cada uno de estos grupos poblacionales.

- **Enfoque holístico**

La justicia de transición requiere de estrategias holísticas de modo que los mecanismos de búsqueda de la verdad, los procesos de investigación, juzgamiento y sanción de los responsables, y los programas de reparación se refuercen entre sí y no avancen aisladamente, prestando una atención integrada a los procesos. Por esto, Pablo de Greiff (2009) defiende el enfoque holístico o “coherentista” de la justicia transicional, que busca que las distintas herramientas sean compatibles entre sí y que haya coherencia entre las herramientas y otros deberes del Estado, v. gr., el desarrollo, la búsqueda de la paz, entre otras.

El enfoque holístico (De Greiff, 2009; Borraine, 2006) parte del reconocimiento de las debilidades de cada uno de los mecanismos, compensando la imperfección de la justicia transicional con la implementación, de manera coherente y articulada, de los distintos mecanismos dirigidos a reconocer los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, de modo que estos se pueden reforzar mutuamente y se puede aspirar a que haya justicia para las víctimas. (Uprimny, 2013).

- **Principios de la acción sin daño⁴**

La Acción Sin Daño llama la atención sobre los impactos que tienen los programas y proyectos independientemente de sus buenas intenciones en tanto pueden exacerbar conflictos, generar dependencias, anular las capacidades de

⁴ Bolívar y Vásquez (2017). “Justicia transicional y acción sin daño. Una reflexión desde el proceso de restitución de tierras”. Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/05/Justicia-transicional-y-acci%C3%B3n-sin-da%C3%B1o-Versi%C3%B3n-final-PDF-para-Web-mayo-2017.pdf?x39172>

las personas, entre otros. A estas situaciones se les conoce como daños de la intervención. Sin embargo, las acciones también tienen el potencial de promover la resolución pacífica de los conflictos y las tensiones, generar independencia y autogestión, y potenciar las capacidades locales de paz. Las intervenciones que promueven esto corresponderían a acciones sin daño.

Esta reflexión es conocida internacionalmente como Do No Harm, y en Colombia y en Latinoamérica como Acción Sin Daño. El enfoque tiene varios puntos de partida:

1. La constatación de que la intervención hace parte del contexto y, por tanto, tiene la potencialidad de generar daños o de aportar a la construcción de paz;
2. Debido a lo anterior, la necesidad de hacer una lectura cuidadosa de los contextos en que se interviene;
3. La referencia a la ética de las acciones, la cual es una adición que le da una identidad especial al enfoque en nuestro país;
4. El imperativo de que ante la evidencia de cualquier impacto negativo o daño identificado es necesario y también posible, proponer opciones que lo mitiguen. A continuación, se amplía cada uno de estos aspectos.

- **Principios de Deng sobre desplazamiento interno⁵**

Informe del Representante del Secretario General, señor Francis M. Deng, presentado con arreglo a la Resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos

Principios rectores de los desplazamientos internos

Los principios rectores de los desplazamientos internos los cuales se fundan en el Derecho Humanitario Internacional y en los instrumentos relativos a los derechos vigentes, que sirvan de pauta internacional para orientar a los Gobiernos, así como a los organismos humanitarios y de desarrollo internacionales en la prestación de asistencia y protección a las personas internamente desplazadas. Tales principios fueron reconocidos como bloque de constitucionalidad en el sentido lato mediante Sentencia T-812 de 2007 de la Corte Constitucional.

Existe hoy día el convencimiento general de que los desplazamientos internos, que afectan en todo el mundo a más de 25 millones de personas,

⁵ Consejo Económico y Social, Naciones Unidas (1998). “Intensificación de la promoción y el fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular la cuestión del programa y los métodos de trabajo de la comisión derechos humanos, éxodos en masa y personas desplazadas”. Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la Resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos. Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022.pdf>

se han convertido en uno de los fenómenos más trágicos de nuestro tiempo. Los desplazamientos, consecuencia habitual de experiencias traumáticas de conflictos violentos, violaciones manifiestas de los derechos humanos y causas similares en las que la discriminación tiene un papel significativo, generan casi siempre condiciones de sufrimiento y penalidad para las poblaciones afectadas. Provocan la ruptura familiar, cortan los lazos sociales y culturales, ponen término a relaciones de empleo sólidas, perturban las oportunidades educativas, niegan el acceso a necesidades vitales como la alimentación, la vivienda y la medicina, y exponen a personas inocentes a actos de violencia en forma de ataques a los campamentos, desapariciones y violaciones. Los desplazados internos, tanto si se agrupan en campamentos como si huyen al campo para ponerse al abrigo de posibles fuentes de persecución y violencia o se sumergen en comunidades igualmente pobres y desposeídas, cuentan entre las poblaciones más vulnerables y más necesitadas de protección y asistencia.

✓ **Principio 29**

1. Los desplazados internos que regresen a su hogar o a su lugar de residencia habitual o que se hayan reasentado en otra parte del país no serán objeto de discriminación alguna basada en su desplazamiento. Tendrán derecho a participar de manera plena e igualitaria en los asuntos públicos a todos los niveles y a acceder en condiciones de igualdad a los servicios públicos.
2. Las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan.

- **Principios de Pinheiro⁶**

13. Accesibilidad de los procedimientos de reclamación de restitución

- 13.1. Toda persona a quien se haya privado arbitraria o ilegalmente de su vivienda, sus tierras o su patrimonio debe tener la posibilidad de presentar una reclamación de restitución o de indemnización ante un órgano independiente e imparcial, que debe pronunciarse acerca de la reclamación y notificar su resolución al

⁶ Diouf *et al* (2007) Manual sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas. Aplicación de los “Principios Pinheiro”. Recuperado de: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles_sp.pdf

- reclamante. Los Estados no deben establecer condiciones previas para la presentación de una reclamación de restitución.
- 13.2. Los Estados deben velar por que todos los aspectos de los procedimientos de reclamación de restitución, incluidos los trámites de apelación, sean justos, oportunos, accesibles y gratuitos, y que en ellos se tengan en cuenta las cuestiones de edad y de género. Los Estados deben adoptar medidas positivas para garantizar que las mujeres puedan participar en condiciones de plena igualdad en estos procedimientos.
- 13.5. Los Estados deben procurar establecer centros y oficinas de tramitación de las reclamaciones de restitución en todas las zonas afectadas en que residen personas con derecho a presentar esas reclamaciones. Para facilitar al máximo el acceso a los procedimientos de reclamación, las personas afectadas deben tener la posibilidad de presentar sus reclamaciones por correo, por medio de un representante legal o en persona. Los Estados también deben considerar la posibilidad de establecer unidades móviles para garantizar que todos los reclamantes potenciales puedan acceder a los procedimientos de reclamación.
- 13.6. Los Estados deben velar por que los usuarios de las viviendas, las tierras o el patrimonio, incluidos los arrendatarios, tengan derecho a participar en los procedimientos de reclamación de la restitución, incluso mediante la presentación de reclamaciones conjuntas.
- 13.7. Los Estados deben elaborar formularios de reclamación de la restitución que sean sencillos y fáciles de entender y utilizar, y que estén redactados en el idioma o los idiomas principales de los grupos afectados. Se debe prestar a las personas asistencia adecuada para rellenar y presentar todos los formularios de reclamación necesarios, teniendo en cuenta la edad y el género de los reclamantes.
- 13.8. Cuando no sea posible simplificar suficientemente los formularios de reclamación debido a la complejidad inherente a esos procedimientos, los Estados deben contratar a personas calificadas para que se entrevisten con los reclamantes potenciales y, respetando el principio de confidencial y teniendo en cuenta su edad y su género, recaben la información necesaria para completar los formularios de reclamación en su nombre.
- 13.9. Los Estados deben establecer plazos precisos para la presentación de reclamaciones de restitución. Esos plazos, que deben divulgarse ampliamente y ser suficientemente extensos para que todos los afectados puedan presentar sus reclamaciones, han de establecerse teniendo en cuenta el número de reclamantes potenciales, las posibles dificultades para obtener y recopilar la información, el alcance del desplazamiento, la accesibilidad de los procedimientos para grupos potencialmente desfavorecidos e individuos vulnerables, y la situación política en el país o la región de origen.
- 13.10. Los Estados deben velar por que se proporcione a las personas que lo necesiten, incluidos los analfabetos y los discapacitados, una asistencia especial para garantizar que no se les niegue el acceso a los procedimientos de reclamación de restitución.
- 13.11. Los Estados deben garantizar la prestación de una asistencia jurídica adecuada y, de ser posible, gratuita a quienes deseen presentar una reclamación de restitución. Esta asistencia jurídica, cuya prestación podrá correr a cargo de instituciones gubernamentales o no gubernamentales (nacionales o internacionales), deberá estar exenta de discriminación y satisfacer normas adecuadas de calidad, equidad e imparcialidad, a fin de que los procedimientos de reclamación no se vean menoscabados.
- 13.12. Los Estados deben velar por que nadie sea procesado o castigado por presentar una reclamación de restitución.
- 17.2. Los Estados deben velar por que las garantías procesales otorgadas a los ocupantes secundarios no menoscaben el derecho de los propietarios legítimos, de los inquilinos o de otros titulares de derechos a volver a tomar posesión de las viviendas, las tierras o el patrimonio en cuestión de forma justa y oportuna.
- 17.3. En los casos en que el desalojo de los ocupantes secundarios sea justificable e inevitable, los Estados deben adoptar medidas positivas para proteger a aquellos que no dispongan de medios para acceder a otra vivienda adecuada cuando deben abandonar la que ocupan en ese momento, con el fin de que no se queden sin hogar y de que su derecho a una vivienda adecuada no se vea menoscabado de ningún otro modo. Los Estados deben esforzarse por encontrar y proporcionar viviendas o tierras alternativas a dichos ocupantes, incluso de forma temporal, con el fin de facilitar la restitución oportuna de las viviendas, las tierras y el patrimonio de los refugiados y desplazados. No obstante, la falta de dichas alternativas no debería retrasar innecesariamente la aplicación y el cumplimiento de las decisiones que los órganos competentes adopten respecto de la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio.
- 17.4. En los casos en que los ocupantes secundarios hayan vendido las viviendas, las tierras

o el patrimonio a terceros que las hayan adquirido de buena fe, los Estados pueden considerar la posibilidad de establecer mecanismos para indemnizar a los compradores que hayan resultado perjudicados. No obstante, cabe sostener que la gravedad del desplazamiento que originó el abandono de los bienes puede entrañar una notificación implícita de la ilegalidad de su adquisición, lo cual excluye en tal caso la formación de derechos de buena fe sobre la propiedad.

- **Segundos ocupantes en el marco de la Ley 1448 de 2011: un debate abierto**⁷

A continuación, presentamos algunas de las reflexiones presentadas sobre la materia por parte de la doctora July Paola Delgado Mariño en el libro *Charlas sobre Derecho de Tierras*, Tomo II, de la Universidad Externado de Colombia, en el cual se hace un análisis profundo sobre el estado jurídico de los segundos ocupantes que permite entender en un sentido práctico del derecho algunas de las pretensiones de la presente iniciativa:

Problemática

La existencia de segundos ocupantes de buena fe que demuestran condición de vulnerabilidad y no participación directa o indirecta con el despojo; y que por tanto reclaman su permanencia en el predio objeto de restitución. Si bien la ley contempló una compensación económica por el desalojo del predio que ocupaban, su acceso se dificulta debido a la carga probatoria que debe cumplir, teniendo que acreditar la buena fe exenta de culpa en la posesión o adquisición del bien inmueble.

Introducción

Si bien el punto de partida de la Ley 1448 de 2011 busca contribuirle de la manera más efectiva a la víctima, menoscaba el derecho de defensa del opositor víctima o sujeto vulnerable de especial protección, en la medida en que este último debe soportar una sobrecarga probatoria que dificulta el éxito de su oposición; y en que las decisiones a tomarse podrían tornarse en fuente de las mismas injusticias que se pretenden superar.

La prueba de la buena fe puede representar una labor casi imposible de cumplir, con lo cual el derecho de contradicción y defensa puede verse menguado en favor del derecho fundamental a la restitución establecida en favor de las víctimas. (Claudia Marcela Pareja, 2016). Justicia transicional civil en Colombia, dificultades probatorias de la buena fe exenta de culpa en la Ley 1448 de 2011).

Cifras de despojos de tierras de la agencia de la ONU para los Refugiados estiman que, entre 5.5 y 6.6 millones de hectáreas de tierras, fueron despojadas a las personas desplazadas y otras víctimas de la violencia en Colombia.

Informe del Programa de Protección de Tierras y Patrimonio de la población desplazada, indica que: entre 2004 y 2010 se pueden identificar que 6.55 millones de hectáreas a las que se les pueden sumar 1,5 millones de hectáreas que se soportan en los formularios anteriores a 2004, para un estimado de 8.1 millones de hectáreas abandonadas por desplazamiento forzado en los últimos 15 años.

El documento de la II Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada realizada por la Comisión, donde se estimaba que: “el 55,5% de los grupos familiares desplazados tenían tierras y de ellos 94% las abandonó o fueron despojados de las mismas.

El contenido del artículo 74 de la Ley 1448 de 2011 advierte que: “el despojo se presenta cuando se ha privado arbitrariamente a una persona de su propiedad, posesión u ocupación, ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, acto administrativo, sentencia, o mediante la comisión de delitos asociados a la situación de violencia. Mientras que el abandono forzado se vincula a la situación de violencia que obliga al desplazamiento de las víctimas quienes abandonan sus inmuebles y por lo tanto pierden su tenencia y administración.

Pese a sus bondades, la ley no previó una situación que en la etapa judicial se presentó: los segundos ocupantes, como aquellos tenedores, poseedores u ocupantes del predio objeto del proceso de restitución, que no habían sido los despojadores del reclamante, ni tenían relación alguna con actores armados, testaferros o compradores de mala fe. En cierta forma la ley asumió que todos los despojos y desplazamientos daban lugar a tenencias irregulares, que no podían ser nunca merecedoras de ninguna clase de protección. Pero, como ha demostrado el problema de los segundos ocupantes, ello no ha sido así en la práctica. En la mayoría de los casos de estos segundos ocupantes se trataba de “compradores sin malicia pues el vendedor acreditó documentos; o que siendo desplazados de otras regiones encontraron un terruño abandonado y, sin más opciones de trabajo, decidieron ocuparlos; o que el antiguo Incora (después Incoder, hoy Agencia Nacional de Tierras) les adjudicó una parcela que en el pasado había pertenecido a otra familia y no lo sabían; o que por supervivencia o miedo un grupo armado los ubicó en esas tierras” (Revista *Semana*, 11 de julio de 2016).

La previsión del artículo 91 de la ley no daba solución a los segundos ocupantes, pues para el decreto de las compensaciones a favor exigía en principio la calidad de opositores, y no todos

⁷ Delgado, July (2018). “Segundos ocupantes en el marco de la Ley 1448 de 2011”. “Charlas sobre el derecho de tierras, tomo II, volumen II”. P. 138. Recuperado de: <https://books.google.com.co/books?id=v91hDwAAQB-AJ&printsec=frontcover&dq=isbn:9587729250&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwjU3anE35TkAhVMvFkKHZNBDNQQ6AEIKDAA#v=onepage&q&f=false>

los segundos ocupantes lo eran, y probar buena fe exenta de culpa dentro del proceso; y ello no era factible debido a condiciones de debilidad de estos ocupantes, o incluso a su situación también de víctimas.

Caso

Así, por ejemplo, en la sentencia del 19 de mayo de 2015 Rad. 2013-49-00, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras falló en contra del opositor a la restitución, quien fungía como segundo ocupante, con fundamento en la ausencia de pruebas sobre la adquisición de buena fe exenta de culpa del predio objeto del proceso. El tribunal consideró que:

“El señor Eduardo Robles Hernández, aceptó haber conocido las razones que motivaron al señor César Tulio Monterrosa Jiménez a vender su tierra, y que ello fue la violencia de la zona; también manifestó el conocimiento que tenía del asesinato del hijo del señor César cerca del predio y que el hecho había acontecido poco tiempo antes de la venta y que el mismo había prestado un dinero para los gastos fúnebres. En su declaración ante la Unidad administrativa de Restitución de Tierras el señor Eduardo Robles Hernández, también aseguró que el precio de la venta había sido bajo, pero que a pesar de ello debía aceptarse el negocio realizado.

Aunado a ello, no obra en el expediente trámite alguno iniciado por el opositor para formalizar la titularidad de la finca; todo lo cual muestra un comportamiento desprolijo de diligencia de parte del señor Eduardo Robles Hernández y lo excluye de un obrar de buena fe exento de culpa, y que lo podría hacer beneficiario de una compensación”.

Como se observa, el Tribunal dio aplicación a la presunción de la Ley 1448 a favor de la víctima en virtud de la cual se tiene por inexistentes *“los contratos celebrados dentro del conflicto armado, pues la gravedad de los hechos acaecidos tuvieron tal efecto que más allá de la visible emisión de voluntad que pueda probarse a través de las formalidades contractuales, el miedo generado por el inminente peligro y el estado de necesidad económico en el que fueron sumergidas al encontrarse en el epicentro de la violencia, explican claramente el por qué terminaban actuando en contra de sus verdaderas intenciones, intereses y deseos al realizar el negocio jurídico”.* Al tiempo, el Juez colegiado exigió al segundo ocupante la demostración más allá de toda duda de la buena fe exenta de culpa, es decir, no solo la conciencia de haber actuado correctamente, sino también la presencia de un comportamiento encaminado a verificar la regularidad de la situación, la cual claramente no pudo acreditar.

Resalta de este caso que el segundo ocupante, y así lo reconoció el Tribunal, afirmó reiteradamente

su condición de víctima al igual que el reclamante pues también había sido desplazado, la celebración del negocio en condiciones iguales de necesidad, y el pago según lo acordado. Sobre ello, el Tribunal, en aras de acercarse a una justicia más equitativa, pues no accedió a la compensación económica, ordenó medidas de acompañamiento y asistencia al segundo ocupante por parte de las entidades competentes.

Igualmente, en sentencia del 22 de septiembre de 2015 Rad. 2013-102, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, falló en contra del opositor, a su vez, segundo ocupante, por la ausencia de elementos de convicción de la posesión de buena fe exenta de culpa del predio objeto del proceso. Al respecto, señaló:

“(…) la posesión del señor Montero Castillo principió en el año 2003, es decir, con posterioridad al desplazamiento forzado del actor del que se puede inferir era conocedor y en virtud del desplazamiento pudo ingresar al inmueble”.

Se desprende de ello que el Tribunal da aplicación a la presunción de la Ley de Víctimas en virtud de la cual *se predica la inexistencia de la posesión durante el término previsto en la normativa en aquellos predios donde la dificultad para ejercerla para su titular se originó por el conflicto armado interno, por ello se descarta la prescripción alegada.*

Por tanto, no se evidencia buena fe exenta de culpa, pues el segundo ocupante ingresó al predio con ocasión del desplazamiento del actor; este no realizó con él negocio jurídico alguno que le permitiera entrar en posesión, imponiéndose la negativa al pago de la compensación deprecada. No obstante, el Tribunal ordena medidas en su favor, en aras de evitar que la diligencia de entrega se constituya en un desalojo forzoso y puedan 14 resultar transgredidos derechos fundamentales como al acceso a la tierra, a la luz de lo dispuesto en la Constitución Política y en los Principios Pinheiro.

Aunado a ello, los segundos ocupantes se enfrentaban a dificultades probatorias respecto de la buena fe exenta de culpa, pues al no ser contemplados por la ley solo podían acudir al proceso como opositores.

El opositor en el proceso de restitución está llamado a probar, enseña Del Llano (2015): 1) un mejor derecho o un justo título sobre el predio, lo que se dificulta sobre todo en las relaciones jurídico negociales entre campesinos, donde en muchos casos no hay ni siquiera título e impera la informalidad; 2) su buena fe exenta de culpa, para ser merecedores de la compensación y no perder del todo el derecho; 3) tachar, si así lo consideran, la calidad de víctima del reclamante aportando pruebas pertinentes para desvirtuar el dicho de la víctima, que la ley da por cierto, al presumir su buena fe; y 4) desacreditar los hechos base

de las presunciones del artículo 77 de la Ley o desacreditar que en el caso concreto la presunción pueda seguirse de los hechos base para que no se apliquen las consecuencias del artículo 77.

A favor del reclamante operan una serie de excepciones al régimen general de carga de la prueba. En primer lugar, mediante el artículo 5° el Estado presume la buena fe de las víctimas y señala que “La víctima podrá acreditar el daño sufrido, por cualquier medio legalmente aceptado.

La carga probatoria del opositor respecto del reclamante es más gravosa pues el régimen de la Ley 1448 de 2011 está encaminado a favorecer a toda costa a la víctima dificultando la defensa del opositor. Ello no representaría mayor problema si se tratara del opositor despojador como previó la ley. Sin embargo, se trata aquí del segundo ocupante no despojador que debe asumir sin razón que justifique la carga probatoria que implica la buena fe exenta de culpa.

– La regulación del fenómeno de los segundos ocupantes en la acción de restitución por parte de la Unidad de Tierras obedece a las órdenes dadas por los jueces de restitución de tierras y los inconvenientes por el vacío legal que sobre el tema existía respecto de un volumen en aumento de opositores que reclamaban el predio objeto de restitución y que no estaban relacionados con el despojo o sus causas.

SOLUCIONES QUE SE LE HA DADO A LA PROBLEMÁTICA	
Acuerdo 18 de 2014	Por el cual adopta y define los lineamientos para la ejecución del Programa de Medidas de Atención a los Segundos Ocupantes en la Acción de Restitución, a través del cual se otorgan tierras y/o proyectos productivos y se gestiona la priorización para el acceso a programas de subsidio de vivienda y/o de formalización de la propiedad rural, cuando sea el caso (Artículo 4°). Define como segundos ocupantes a “aquellas personas naturales reconocidas como tal mediante providencia judicial, pese a no haber sido declaradas de buena fe exenta de culpa en la sentencias de restitución y no haber participado de los hechos que dieron lugar al despojo o al abandono forzado y que, con ocasión a la sentencia, se vieron abocadas a perder su relación con el predio”.
Acuerdo 21 de 2015	Derogar el contenido del Acuerdo 18 de 2014 y se contempla la atención a “las personas naturales que en virtud de providencia judicial proferida por los jueces o magistrados de restitución, hayan sido reconocidos como segundos ocupantes y se ordene respecto de ellos su atención”.

SOLUCIONES QUE SE LE HA DADO A LA PROBLEMÁTICA	
Acuerdo número 29 del 15 de abril de 2016	Señala que serán atendidos aquellos que “en virtud de providencia judicial proferida por los Jueces o Magistrados de Restitución, hayan sido reconocidos como tal y se ordene respecto de ellos su atención.
Acuerdo 33 del 9 de diciembre de 2016	Deroga el Acuerdo 29 de 2016 y se establecen medidas de atención a segundos ocupantes, así como el procedimiento para su aplicación, de conformidad con la Sentencia C-330 de 2016 y las sub reglas jurisprudenciales contenidas en el auto 373 y las Sentencias T-315 y T-367 de 2016. Se establecen medidas que pueden ir desde el otorgamiento de tierras, proyectos productivos, gestión de priorización para el acceso a programas de subsidio de vivienda y remisión del caso a la autoridad competente para la formalización de la propiedad rural, hasta el pago en dinero, cuando sea el caso, las cuales se sustentan en el grado de vulnerabilidad y dependencia que se tiene con el predio que fue solicitado en restitución” (Artículo 1°), las cuales se materializarán a través de la Unidad “Una vez ejecutoriada la providencia mediante la cual se determina una de las medidas establecidas en el presente acuerdo a favor de un segundo ocupante”.
Como se observa, esta regulación del fenómeno de los segundos ocupantes en la acción de restitución por parte de la Unidad de Tierras obedece a las órdenes dadas por los jueces de restitución de tierras y los inconvenientes por el vacío legal que sobre el tema existía respecto de un volumen en aumento de opositores que reclamaban el predio objeto de restitución y que no estaban relacionados con el despojo o sus causas. Pero esta regulación no era suficiente, por no decir inadecuada, lo que suscitó aún más inconvenientes respecto de los segundos ocupantes. Todo ello llevó a la Corte Constitucional a pronunciarse al respecto.	
Sentencia C-330 de 2016	La Corte estudió la constitucionalidad contra la expresión exenta de culpa, contenida en los artículos 88, 91, 98 y 105 de la Ley 1448 de 2011 en virtud de la cual los opositores tenían acceso a una compensación económica por el desalojo del inmueble en posesión objeto de la acción de restitución. Los cargos de inconstitucionalidad que se adujeron se relacionaban con la exigencia de dicho estándar a “cualquier persona, sin tener en cuenta la multiplicidad de condiciones de quienes se constituyen como opositores dentro del proceso judicial, y que podrían hallarse en imposibilidad de demostrarlo probatoriamente, entre los cuales se encuentran grupos de personas que no necesariamente tuvieron relación con los hechos victimizantes, o que a pesar de haber actuado de

SOLUCIONES QUE SE LE HA DADO A LA PROBLEMÁTICA	
	<i>buena fe al momento de acceder al predio, no demostraron una actuación plenamente informada para no incurrir en el error, o que accedieron al predio objeto de restitución en razón a su condición de vulnerabilidad, situación de pobreza o insatisfacción del derecho a la vivienda y/o subsistencia”.</i>
Sentencia C-330 de 2016	Por tanto la Corte, en aplicación de los Principios Pinheiro, definió a estas familias o individuos como segundos ocupantes, más allá de la categoría de la Ley de Víctimas de opositores, como aquellos “ <i>que hubieran establecido su residencia en viviendas o tierras abandonadas por sus propietarios legítimos a consecuencia de, entre otras cosas, el desplazamiento o el desalojamiento forzosos, la violencia o amenazas, o las catástrofes naturales así como las causadas por el hombre</i> ”.

Según lo anterior para la Corte los segundos ocupantes son quienes, por distintos motivos, ejercen su derecho a la vivienda en los predios que fueron abandonados o despojados en el marco del conflicto armado interno. En ese orden de ideas, los conceptos “opositor” y “segundo ocupante” no son sinónimos.

Los jueces deben tomar en consideración los factores de vulnerabilidad de los segundos ocupantes dando paso a una aplicación flexible o incluso no aplicar el requisito de acreditar buena fe exenta de culpa, sin que con ello se favorezca, i) el despojo (armado o pretendidamente legal) de la vivienda, las tierras y el patrimonio de las víctimas; ii) a personas que no enfrentan condiciones de vulnerabilidad en el acceso a la tierra; y iii) a quienes tuvieron una relación directa o indirecta con el despojo. (C-330/16).

Tribunal Superior de Bogotá determina

“Los opositores conocían las circunstancias de violencia de la región, y al igual que los solicitantes, padecían de manera directa los rigores del conflicto armado interno. Desde siempre vivieron en la zona, Heriberto Torres acredita su extracción campesina, sin que pueda desconocerse que la situación a la que llega es producto de su esfuerzo y trabajo. No se aprecia en el expediente tan siquiera indicio alguno de vinculación de los opositores con actores armados al margen de la ley, ni podría atribuírseles que actuaban por cuenta de aquellos o que fueran instrumento de terceros para hacerse a las propiedades aprovechando la situación de conflicto. Tampoco hay prueba alguna de maniobras de acumulación de predios por parte de los aquí opositores.

De manera que, estima el Tribunal que, cuando aparece acreditado en el proceso que los opositores

no participaron directa o indirectamente de los hechos de violencia que finalmente llevaron a la transferencia de los inmuebles, se trata de personas de la zona, con raíces en ella, condiciones socioculturales similares a los solicitantes y que al igual que estos estaban sometidos a las difíciles circunstancias del conflicto que impedían negociar en condiciones diferentes a las propiciadas por aquél, sin que adicionalmente haya elementos de juicio para predicar su propósito despojador, el hecho de negociar con conocimiento de las condiciones de violencia, no puede constituirse por sí solo en factor que desvirtúe la buena fe exenta de culpa”. (Rad. 2013-146).

En muchos casos lo anterior no se aplica generando confusión

A pesar de todo lo anterior se identifican pronunciamientos judiciales que se apartan de estos criterios y generan incertidumbre ante segundos ocupantes que se ven forzados a desalojar el predio restituido sin compensación económica alguna.

Ejemplo:

Así en sentencia del 31 de octubre de 2016 Rad. 2014-129 del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, se consideró:

“(…) frente al tema de la compensación la Ley 1448 de 2011 impone al opositor de la demanda de restitución, la carga de probar la buena fe exenta de culpa, sin distinción”. (Subrayado agregado). (...) como quiera que no fue arrimado al dossier prueba acreditativa de la situación socioeconómica de los actuales ocupantes del fundo, o de un comportamiento ajustado a la buena fe cualificada, no se reconocerá compensación económica a favor de los segundos ocupantes”. (Rad. 2014-129).

Como explica el Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria (2016) las dificultades que se presentan para la caracterización de los segundos ocupantes inciden en que los jueces y magistrados especializados no tengan elementos suficientes para atender la problemática en forma adecuada. Así mismo, la cuestión sobre si existe una categorización, clasificación o tipología de los segundos ocupantes y las medidas de atención que deberían adoptarse para esta población y la obligación perentoria de proferir fallos de fondo, ha ocasionado que algunos jueces ideen respuestas para atender la cuestión de los segundos ocupantes (p. 13).

Buena fe exenta de culpa

Buena fe simple: una figura a la que se ha recurrido en algunos fallos con el fin de hacer que el segundo ocupante sea titular de medidas de restitución por equivalencia, mas no del decreto de compensación económica. Pero esto solo funciona como una solución provisional, que en cualquier caso no ha sido uniforme, ni reiterada

por otros Tribunales especializados que conocen de situaciones semejantes. Es así como algunos resuelven remitir a estas personas al SNARIV para que tramiten su caso, o les aplican el criterio exigente de probar la buena fe exenta de culpa.

Del Llano (2015) afirma que “la existencia de buena fe exenta de culpa como la plantea la Ley 1448 de 2011 es una grandísima excepción, porque resulta sumamente complicado de justificar un error excusable o invencible sobre la existencia de un hecho de público conocimiento, como lo es el conflicto armado” (p. 32).

En consecuencia, la exigencia de un estándar abierto y ambiguo como es la buena fe exenta de culpa se torna desproporcionada de cara a la dinámica de las transacciones rurales en zonas de conflicto que no en todos los casos obedecían a desalojos forzados o desplazamiento y la existencia de segundos ocupantes no despojadores. Si bien no se trata de desconocer que el despojo de tierras fue una conducta sistemática cometida por los grupos armados y que por medio de ventas o posesiones forzadas “legalizaron” tales conductas, lo cierto es que deben tomarse medidas que se ajusten a los postulados de la igualdad y seguridad jurídica que demanda la reparación integral en contextos de justicia transicional.

Reformulación de principio de buena fe exenta de culpa

Esta reformulación debe ir acompañada del enfoque de acción sin daño en el que a partir del reconocimiento del daño que genera en los derechos adquiridos de los segundos ocupantes un estándar tan alto en materia probatoria generando nuevos conflictos y disputas entre reclamantes y opositores y aumentando las tensiones en contextos sociales, políticos y económicos tradicionalmente afectados por fenómenos complejos de abandono y despojo de bienes; se persiga reducir tales consecuencias en la aplicación judicial del postulado.

La flexibilización en concordancia con lo expuesto por la Corte Constitucional en la sentencia previamente mencionada de la carga probatoria que la buena fe exenta de culpa asigna al segundo ocupante opositor.

Debe acompañarse de criterios de equidad en el análisis judicial del caso a la hora de establecer si el tercero opositor tenía conocimiento, no de la situación de conflicto que afectó la zona de ubicación del bien en disputa, como actualmente se exige.

La reformulación también necesitaría la modificación legal en lo que atiende a la buena fe (art. 88 Ley 1448) contemplando la buena fe simple si el opositor es víctima, sujeto vulnerable y/o de especial protección por el Estado y acreditando que el opositor persiguió un provecho ordinario, no extraordinario generado por la situación de conflicto.

Además, se debe modificar el artículo 77 Ley 1448 contemplando como reglas la carga

probatoria al opositor de acreditar que no se aprovechó del contexto de violencia y que la causa determinante para que la víctima celebrará el negocio jurídico fue diferente a la existencia del conflicto; que no es el autor del cambio del uso del suelo o de la concentración en la colindancia del predio a restituir; y que pagó el precio del mercado por el predio acorde a ese momento y en esas circunstancias de conflicto y, adicionalmente, que persiguió un provecho ordinario en el negocio jurídico.

Así la buena fe exenta de culpa debe flexibilizarse a la luz de la equidad y el enfoque de la acción sin daño y abrir el escenario para la aplicación de la buena fe simple en tratándose de la situación de vulnerabilidad y especial protección del segundo ocupante, de la mano con requerimientos probatorios puntuales que doten de seguridad jurídica al proceso de restitución de tierras.

V. MARCO NORMATIVO

Marco Internacional

- Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en zonas rurales*.
- Convención interamericana de derechos humanos, parte i - *Deberes De Los Estados y Derechos Protegidos, Capítulo I*.
- Principios de Pinheiro que define el *Manual Sobre la Restitución de las Viviendas y El Patrimonio De Refugiados y Personas Desplazadas*.

Normatividad Nacional

- Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011).
- Decreto 4157 de 2011.
- Decreto 4829 de 2011.
- Decreto 2363 de 2015.
- Decreto 440 de 2016.
- Acuerdo 33 de 2016.

Marco jurisprudencial

- Sentencia C-795 de 2014
- Sentencia C- 330 de 2016

VI. IMPACTO FISCAL

Si bien la iniciativa modifica algunos elementos procedimentales del mecanismo jurídico de restitución, el proyecto no exige la asignación de un nuevo recurso para su puesta en marcha, se ajusta al presupuesto actual asignado por el PGN, y busca en lugar de generar un detrimento económico o la asignación de un nuevo recurso, aportar en un procedimiento más adecuado y expedito que redunde en la economía procesal, así como en la eficacia y efectividad de los procesos jurídicos, que se traduzca en restituciones más justas y oportunas, lo que puede incluso generar un ahorro para las finanzas de la nación, evitando posteriores demandas al Estado.

Teniendo en cuenta que algunos procedimientos del sector de Administración de Justicia se van a ver modificados con esta ley, con ello no se afecta el presupuesto asignado para su funcionamiento. Si hablamos que el presente proyecto logrará la celeridad, eficiencia y garantía de un debido proceso en el ejercicio de las causas que adelante este tipo de jueces, se destinará del presupuesto existente necesario a asumir los costos que demande la modificación respectiva, para lo cual la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura dispondrá de los recursos para su funcionamiento.

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, es de precisar que el presente proyecto de ley, no genera un impacto fiscal

que implique una modificación en el marco presupuestal de mediano plazo, toda vez que no se incrementará el Presupuesto General de la Nación, ni ocasiona la creación de una nueva fuente de financiación.

VII. CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO

Esta iniciativa consta de los siguientes artículos:

- El artículo 1°, objeto de la iniciativa, y disposiciones generales.
- Del artículo 2° al artículo 20, se define las modificaciones y/o cambios a la Ley 1448 de 2011.
- Finalmente, el artículo 21 define la vigencia de la norma.

VIII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Texto radicado del Proyecto de ley número 20 de 2019	Texto propuesto para primer debate del Proyecto de ley número 20 de 2019 Senado
<p>Artículo 1°. La presente iniciativa de ley tiene por objeto modificar algunos de los artículos de la Ley 1448 de 2011, por la que se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.</p>	<p>Artículo 1°. La presente iniciativa de ley tiene por objeto modificar algunos de los artículos de la Ley 1448 de 2011, por la que se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.</p>
<p>Artículo 2°. Adiciónese un nuevo artículo en el Título I, Capítulo II de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así: Artículo 28 A. Deberes y Responsabilidades de las Partes y sus Apoderados, e intervinientes: Son deberes de las partes y sus apoderados, e intervinientes: 1. Actuar con fundamento en la Constitución y la ley. 2. Obrar con lealtad, rectitud con las instituciones del Estado. 3. No realizar actos que atenten o perturben la propiedad, así como actos vandálicos que atenten contra personas, instituciones o bienes.</p>	<p>Artículo 2°. Adiciónese un nuevo artículo en el Título I, Capítulo II de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así: Artículo 28 A. Deberes y Responsabilidades de las Partes y sus Apoderados, e intervinientes: Son deberes de las partes y sus apoderados, e intervinientes: 1. Actuar con fundamento en la Constitución y la ley. 2. Obrar con lealtad, rectitud con las instituciones del Estado. 3. No realizar actos que atenten o perturben la propiedad, así como actos vandálicos que atenten contra personas, instituciones o bienes.</p>
<p>Artículo 3°. Adiciónense tres párrafos al artículo 71 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así: Artículo 71. Restitución. Se entiende por restitución, la realización de medidas para el restablecimiento de la situación anterior a las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente ley. Parágrafo 1°. También podrán ser medidas de restablecimiento la compensación, reubicación en un predio de similares características, según determine el juez en cada caso individual. Parágrafo 2°. El reclamante podrá ser compensado o reubicado en un predio de similares características al solicitado, si se demuestra en el proceso que el actual propietario, tenedor o poseedor del predio objeto de restitución no ha tenido relación directa o indirecta con el despojo y no fue agente generador de violencia, caso en el cual este último podrá continuar ejerciendo la propiedad, tenencia u ocupación sobre el mismo. Parágrafo 3°. En cualquier momento procesal, el reclamante podrá realizar conciliación con el ocupante, tenedor, poseedor del predio, siempre y cuando este no sea el agente generador del hecho victimizante, la cual deberá ser garantizada por el juez especializado de restitución de tierras, o el tribunal especializado, para no generar lesión enorme al reclamante, siendo un acto de voluntades de las partes e intervinientes, para su legalidad.</p>	<p>Artículo 3°. Adiciónense tres párrafos al artículo 71 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así: Artículo 71. Restitución. Se entiende por restitución, la realización de medidas para el restablecimiento de la situación anterior a las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente ley. Parágrafo 1°. También podrán ser medidas de restablecimiento la compensación, reubicación en un predio de similares características, según determine el juez en cada caso individual. Parágrafo 2°. El reclamante podrá ser compensado o reubicado en un predio de similares características al solicitado, si se demuestra en el proceso que el actual propietario, tenedor o poseedor del predio objeto de restitución no ha tenido relación directa o indirecta con el despojo y no fue agente generador de violencia, caso en el cual este último podrá continuar ejerciendo la propiedad, tenencia u ocupación sobre el mismo. Parágrafo 3°. En cualquier momento procesal, el reclamante podrá realizar conciliación con el ocupante, tenedor, poseedor del predio, siempre y cuando este no sea el agente generador del hecho victimizante, la cual deberá ser garantizada por el juez especializado de restitución de tierras, o el tribunal especializado, para no generar lesión enorme al reclamante, siendo un acto de voluntades de las partes e intervinientes, para su legalidad.</p>
<p>Artículo 4°. Modifíquense el inciso primero y segundo del artículo 72 de la Ley 1448 de 2011, y elimínese el penúltimo inciso del artículo, el cual quedará así: Artículo 72. Acciones de restablecimiento de los despojados. El Estado colombiano adoptará las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras, la reubicación en un predio de similares características o la compensación en favor de los despojados y desplazados. Las acciones de reparación de los despojados de sus predios son: la restitución jurídica y materia del inmueble despojado, la reubicación en un predio de similares o iguales características, o el reconocimiento de una compensación.</p>	<p>Artículo 4°. Modifíquense el inciso primero y segundo del artículo 72 de la Ley 1448 de 2011, y elimínese el penúltimo inciso del artículo, el cual quedará así: Artículo 72. Acciones de restablecimiento de los despojados. El Estado colombiano adoptará las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras, la reubicación en un predio de similares características o la compensación en favor de los despojados y desplazados. Las acciones de reparación de los despojados de sus predios son: la restitución jurídica y materia del inmueble despojado, la reubicación en un predio de similares o iguales características, o el reconocimiento de una compensación.</p>

Texto radicado del Proyecto de ley número 20 de 2019	Texto propuesto para primer debate del Proyecto de ley número 20 de 2019 Senado
<p>En el caso de bienes baldíos se procederá con la adjudicación del derecho de propiedad del baldío a favor de la persona que venía ejerciendo su explotación económica si durante el despojo o abandono se cumplieron las condiciones para la adjudicación.</p> <p>La restitución jurídica del inmueble despojado se realizará con el restablecimiento de los derechos de propiedad o posesión, según el caso. El restablecimiento del derecho de propiedad exigirá el registro de la medida en el folio de matrícula inmobiliaria. En el caso del derecho de posesión, su restablecimiento podrá acompañarse con la declaración de pertenencia, en los términos señalados en la ley.</p> <p>En los casos en los cuales la restitución jurídica y material del inmueble despojado sea imposible o cuando el despojado no pueda retornar al mismo, por razones de riesgo para su vida e integridad personal, se le ofrecerán alternativas de restitución por equivalente para acceder a terrenos de similares características y condiciones en otra ubicación, previa consulta con el afectado. La compensación en dinero sólo procederá en el evento en que no sea posible ninguna de las formas de restitución.</p> <p>El Gobierno nacional reglamentará la materia dentro de los (6) seis meses siguientes a la expedición de la presente ley.</p>	<p>En el caso de bienes baldíos se procederá con la adjudicación del derecho de propiedad del baldío a favor de la persona que venía ejerciendo su explotación económica si durante el despojo o abandono se cumplieron las condiciones para la adjudicación.</p> <p>La restitución jurídica del inmueble despojado se realizará con el restablecimiento de los derechos de propiedad o posesión, según el caso. El restablecimiento del derecho de propiedad exigirá el registro de la medida en el folio de matrícula inmobiliaria. En el caso del derecho de posesión, su restablecimiento podrá acompañarse con la declaración de pertenencia, en los términos señalados en la ley.</p> <p>En los casos en los cuales la restitución jurídica y material del inmueble despojado sea imposible o cuando el despojado no pueda retornar al mismo, por razones de riesgo para su vida e integridad personal, se le ofrecerán alternativas de restitución por equivalente para acceder a terrenos de similares características y condiciones en otra ubicación, previa consulta con el afectado. La compensación en dinero sólo procederá en el evento en que no sea posible ninguna de las formas de restitución.</p> <p>El Gobierno nacional reglamentará la materia dentro de los (6) seis meses siguientes a la expedición de la presente ley.</p>
<p>Artículo 5°. Adiciónense el numeral 9, 10 y 11 al artículo 73 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 73. Principios de la restitución. La restitución de que trata la presente ley estará regida por los siguientes principios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Preferente. La restitución de tierras, acompañada de acciones de apoyo posrestitución, constituye la medida preferente de reparación integral para las víctimas. 2. Independencia. El derecho a la restitución de las tierras es un derecho en sí mismo y es independiente de que se haga o no efectivo el retorno de las víctimas a quienes les asista este derecho. 3. Progresividad. Se entenderá que las medidas de restitución contempladas en la presente ley tienen como objetivo el de propender de manera progresiva por el restablecimiento del proyecto de vida de las víctimas. 4. Estabilización. Las víctimas del desplazamiento forzado y del abandono forzado, tienen derecho a un retorno o reubicación voluntaria en condiciones de sostenibilidad, seguridad y dignidad. 5. Seguridad jurídica. Las medidas de restitución propenderán por garantizar la seguridad jurídica de la restitución y el esclarecimiento de la situación de los predios objeto de restitución. Para el efecto, se propenderá por la titulación de la propiedad como medida de restitución, considerando la relación jurídica que tenían las víctimas con los predios objeto de restitución o compensación. 6. Prevención. Las medidas de restitución se producirán en un marco de prevención del desplazamiento forzado, de protección a la vida e integridad de los reclamantes y de protección jurídica y física de las propiedades y posesiones de las personas desplazadas. 7. Participación. La planificación y gestión del retorno o reubicación y de la reintegración a la comunidad contará con la plena participación de las víctimas. 8. Prevalencia constitucional. Corresponde a las autoridades judiciales de que trata la presente ley, el deber de garantizar la prevalencia de los derechos de las víctimas del despojo y el abandono forzado, que tengan un vínculo especial constitucionalmente protegido, con los bienes de los cuales fueron despojados. En virtud de lo anterior, restituirán prioritariamente a las víctimas más vulnerables, y a aquellas que tengan un vínculo con la tierra que sea objeto de protección especial. 9. Confianza Legítima. Las entidades administrativas y autoridades judiciales competentes para adelantar las distintas etapas en el marco de un proceso de restitución de tierra deberán en sus decisiones observar el principio constitucional de la confianza legítima. 10. Doble Instancia. Se garantizará el principio de la doble instancia en las sentencias y los autos interlocutorios, y autos que deciden sobre pruebas. 11. Acción sin daño. Se garantiza la aplicación del enfoque de Acción sin daño, al momento de dictar la respectiva sentencia, debiéndose tener en cuenta los efectos gravosos o un impacto negativo a terceros de buena fe que hacen parte o no del proceso. 	<p>Artículo 5°. Adiciónense el numeral 9, 10 y 11 al artículo 73 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 73. Principios de la restitución. La restitución de que trata la presente ley estará regida por los siguientes principios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Preferente. La restitución de tierras, acompañada de acciones de apoyo posrestitución, constituye la medida preferente de reparación integral para las víctimas. 2. Independencia. El derecho a la restitución de las tierras es un derecho en sí mismo y es independiente de que se haga o no efectivo el retorno de las víctimas a quienes les asista este derecho. 3. Progresividad. Se entenderá que las medidas de restitución contempladas en la presente ley tienen como objetivo el de propender de manera progresiva por el restablecimiento del proyecto de vida de las víctimas. 4. Estabilización. Las víctimas del desplazamiento forzado y del abandono forzado, tienen derecho a un retorno o reubicación voluntaria en condiciones de sostenibilidad, seguridad y dignidad. 5. Seguridad jurídica. Las medidas de restitución propenderán por garantizar la seguridad jurídica de la restitución y el esclarecimiento de la situación de los predios objeto de restitución. Para el efecto, se propenderá por la titulación de la propiedad como medida de restitución, considerando la relación jurídica que tenían las víctimas con los predios objeto de restitución o compensación. 6. Prevención. Las medidas de restitución se producirán en un marco de prevención del desplazamiento forzado, de protección a la vida e integridad de los reclamantes y de protección jurídica y física de las propiedades y posesiones de las personas desplazadas. 7. Participación. La planificación y gestión del retorno o reubicación y de la reintegración a la comunidad contará con la plena participación de las víctimas. 8. Prevalencia constitucional. Corresponde a las autoridades judiciales de que trata la presente ley, el deber de garantizar la prevalencia de los derechos de las víctimas del despojo y el abandono forzado, que tengan un vínculo especial constitucionalmente protegido, con los bienes de los cuales fueron despojados. En virtud de lo anterior, restituirán prioritariamente a las víctimas más vulnerables, y a aquellas que tengan un vínculo con la tierra que sea objeto de protección especial. 9. Confianza Legítima. Las entidades administrativas y autoridades judiciales competentes para adelantar las distintas etapas en el marco de un proceso de restitución de tierra deberán en sus decisiones observar el principio constitucional de la confianza legítima. 10. Doble Instancia. Se garantizará el principio de la doble instancia en las sentencias y los autos interlocutorios, y autos que deciden sobre pruebas. 11. Acción sin daño. Se garantiza la aplicación del enfoque de Acción sin daño, al momento de dictar la respectiva sentencia, debiéndose tener en cuenta los efectos gravosos o un impacto negativo a terceros de buena fe que hacen parte o no del proceso.

Texto radicado del Proyecto de ley número 20 de 2019	Texto propuesto para primer debate del Proyecto de ley número 20 de 2019 Senado
<p>Artículo 6°. Modifíquese el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, adiciónese un nuevo inciso, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 76. Registro de tierras presuntamente despojadas y abandonadas forzosamente. Créase el “Registro de tierras despojadas y 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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, contados 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.</p> <p>En el trámite de inclusión en el Registro de Tierras Presuntamente Despojadas Abandonadas Forzosamente, la Entidad competente deberá garantizar al propietario, poseedor u ocupante que se encuentre en el predio objeto de registro el derecho de conocer la solicitud, formular alegaciones, contradecir pruebas, desvirtuar la pretensión de inclusión del predio reclamado en el registro y todas las demás actuaciones que garanticen el debido proceso administrativo, debiéndose notificar todas las actuaciones.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 6°. Modifíquese el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, adiciónese un nuevo inciso, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 76. Registro de tierras presuntamente despojadas y abandonadas forzosamente. Créase el “Registro de tierras despojadas y 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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, contados 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.</p> <p>En el trámite de inclusión en el Registro de Tierras Presuntamente Despojadas Abandonadas Forzosamente, la Entidad competente deberá garantizar al propietario, poseedor u ocupante que se encuentre en el predio objeto de registro el derecho de conocer la solicitud, formular alegaciones, contradecir pruebas, desvirtuar la pretensión de inclusión del predio reclamado en el registro y todas las demás actuaciones que garanticen el debido proceso administrativo, debiéndose notificar todas las actuaciones las mismas.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>

Texto radicado del Proyecto de ley número 20 de 2019	Texto propuesto para primer debate del Proyecto de ley número 20 de 2019 Senado
<p>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.</p>	<p>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.</p>
<p>Artículo 7°. Artículo nuevo. Adiciónese un nuevo artículo, el cual quedará así: Artículo 77A. Trato equitativo, equilibrado, simultáneo a las víctimas: en relación con los reclamantes y opositores se tendrán en cuenta los siguientes: 1. Si quien resida, ocupe, sea el tenedor o poseedor de un predio reclamado ostente la condición de víctima, deberá ser tratada como tal, con los mismos derechos y obligaciones de aquellos que cuenta con la condición de víctimas y se presentan como reclamantes. 2. Cuando quien actúe como opositor demuestre sumariamente que también fue víctima en los términos señalados en los artículos 3° y 75 de la presente ley, se le dará el mismo tratamiento dentro del trámite administrativo y/o judicial que a la víctima reclamante. 3. Para todos los efectos de la presente ley, se dará protección especial a los Derechos Humanos de los campesinos víctimas, atendiendo entre otros Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales.</p>	<p>Artículo 7°. Artículo nuevo. Adiciónese un nuevo artículo, el cual quedará así: Artículo 77A. Trato equitativo, equilibrado, simultáneo a las víctimas: en relación con los reclamantes y opositores se tendrán en cuenta los siguientes: 1. Si quien resida, ocupe, sea el tenedor o poseedor de un predio reclamado ostente la condición de víctima, deberá ser tratada como tal, con los mismos derechos y obligaciones de aquellos que cuenta con la condición de víctimas y se presentan como reclamantes. 2. Cuando quien actúe como opositor demuestre sumariamente que también fue víctima en los términos señalados en los artículos 3° y 75 de la presente ley, se le dará el mismo tratamiento dentro del trámite administrativo y/o judicial que a la víctima reclamante. 3. Para todos los efectos de la presente ley, se dará protección especial a los Derechos Humanos de los campesinos víctimas, atendiendo entre otros Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales.</p>
<p>Artículo 8°. Modifíquese el inciso primero y segundo del artículo 79 de la Ley 1448 de 2011 y elimínese el inciso tercero del artículo, el cual quedará así: Artículo 79. Competencia para conocer de los procesos de restitución. Los Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras, conocerán y decidirán en única instancia los procesos de restitución de tierras y de formalización de títulos de quienes abandonaron y vendieron de manera forzosa sus predios o fueron despojados de los mismos, en aquellos casos en que no se reconozcan opositores dentro del proceso, y en primera instancia de los procesos en los cuales se reconozcan opositores dentro de estos hasta dictar sentencia. Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial Sala Civil, especializados en restitución de tierras, decidirán en segunda instancia los procesos de restitución de tierras y de formalización de títulos de quienes abandonaron sus predios o fueron despojados de los mismos, 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. Las sentencias proferidas por los Jueces Civiles del Circuito especializados en restitución de tierras que no decreten la restitución a favor del despojado serán objeto de consulta ante el Tribunal Superior de Distrito Judicial Sala Civil, en defensa del ordenamiento jurídico y la defensa de los derechos y garantías de los despojados. Parágrafo 1°. 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 2°. 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.</p>	<p>Artículo 8°. Modifíquese el inciso primero y segundo del artículo 79 de la Ley 1448 de 2011 y elimínese el inciso tercero del artículo, el cual quedará así: Artículo 79. Competencia para conocer de los procesos de restitución. Los Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras, conocerán y decidirán en única instancia los procesos de restitución de tierras y de formalización de títulos de quienes abandonaron y vendieron de manera forzosa sus predios o fueron despojados de los mismos, en aquellos casos en que no se reconozcan opositores dentro del proceso, y en primera instancia de los procesos en los cuales se reconozcan opositores dentro de estos hasta dictar sentencia. Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial Sala Civil, especializados en restitución de tierras, decidirán en segunda instancia los procesos de restitución de tierras y de formalización de títulos de quienes abandonaron sus predios o fueron despojados de los mismos, 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. Las sentencias proferidas por los Jueces Civiles del Circuito especializados en restitución de tierras que no decreten la restitución a favor del despojado serán objeto de consulta ante el Tribunal Superior de Distrito Judicial Sala Civil, en defensa del ordenamiento jurídico y la defensa de los derechos y garantías de los despojados. Parágrafo 1°. 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 2°. 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.</p>
<p>Artículo 9°. Adiciónese el literal f) al artículo 86 de la Ley 1448 de 2011 el cual quedará así: Artículo 86. Admisión de la solicitud. El auto que admita la solicitud deberá disponer: a) La inscripción de la solicitud en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos indicando el folio de matrícula inmobiliaria y la orden de remisión del oficio de inscripción por el registrador al Magistrado, junto con el certificado sobre la situación jurídica del bien, dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la orden de inscripción. b) La sustracción provisional del comercio del predio o de los predios cuya restitución se solicita, hasta la ejecutoria de la sentencia.</p>	<p>Artículo 9°. Adiciónese el literal f) al artículo 86 de la Ley 1448 de 2011 el cual quedará así: Artículo 86. Admisión de la solicitud. El auto que admita la solicitud deberá disponer: a) La inscripción de la solicitud en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos indicando el folio de matrícula inmobiliaria y la orden de remisión del oficio de inscripción por el registrador al Magistrado, junto con el certificado sobre la situación jurídica del bien, dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la orden de inscripción. b) La sustracción provisional del comercio del predio o de los predios cuya restitución se solicita, hasta la ejecutoria de la sentencia.</p>

Texto radicado del Proyecto de ley número 20 de 2019	Texto propuesto para primer debate del Proyecto de ley número 20 de 2019 Senado
<p>c) La suspensión de los procesos declarativos de derechos reales sobre el predio cuya restitución se solicita, los procesos sucesorios, de embargo, divisorios, de deslinde y amojonamiento, de servidumbres, posesorios de cualquier naturaleza, de restitución de tenencia, de declaración de pertenencia y de bienes vacantes y mostrencos, que se hubieran iniciado ante la justicia ordinaria en relación con el inmueble o predio cuya restitución se solicita, así como los procesos ejecutivos, judiciales, notariales y administrativos que afecten el predio, con excepción de los procesos de expropiación.</p> <p>d) La notificación del inicio del proceso al representante legal del municipio a donde esté ubicado el predio, y al Ministerio Público.</p> <p>e) La publicación de la admisión de la solicitud, en un diario de amplia circulación nacional, con inclusión de la identificación del predio y los nombres e identificación de la persona y el núcleo familiar del despojado o de quien abandonó el predio cuya restitución se solicita, para que las personas que tengan derechos legítimos relacionados con el predio, los acreedores con garantía real y otros acreedores de obligaciones relacionadas con el predio, así como las personas que se consideren afectadas por la suspensión de procesos y procedimientos administrativos comparezcan al proceso y hagan valer sus derechos.</p> <p>f) Notificación al propietario, poseedor u ocupante actual. La notificación al propietario, poseedor u ocupante actual del auto que admite la demanda de restitución o formalización de predios, deberá realizarse con estricto cumplimiento de lo dispuesto en el Título II, artículos 291 y 292, del Código General del Proceso.</p> <p>Para el procedimiento de notificación personal, el juez tendrá en cuenta la dirección aportada por el propietario, poseedor u ocupante en el escrito de contestación en la etapa administrativa o, en su defecto, en la dirección del predio solicitado en restitución.</p> <p>Esta misma notificación se aplicará para la etapa de registro de tierras presuntamente despojadas y abandonadas forzosamente a la cual se refiere esta ley.</p> <p>Parágrafo. Adicionalmente el Juez o Magistrado en este auto o en cualquier estado del proceso podrá decretar las medidas cautelares que considere pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se estuviere causando sobre el inmueble.</p>	<p>c) La suspensión de los procesos declarativos de derechos reales sobre el predio cuya restitución se solicita, los procesos sucesorios, de embargo, divisorios, de deslinde y amojonamiento, de servidumbres, posesorios de cualquier naturaleza, de restitución de tenencia, de declaración de pertenencia y de bienes vacantes y mostrencos, que se hubieran iniciado ante la justicia ordinaria en relación con el inmueble o predio cuya restitución se solicita, así como los procesos ejecutivos, judiciales, notariales y administrativos que afecten el predio, con excepción de los procesos de expropiación.</p> <p>d) La notificación del inicio del proceso al representante legal del municipio a donde esté ubicado el predio, y al Ministerio Público.</p> <p>e) La publicación de la admisión de la solicitud, en un diario de amplia circulación nacional, con inclusión de la identificación del predio y los nombres e identificación de la persona y el núcleo familiar del despojado o de quien abandonó el predio cuya restitución se solicita, para que las personas que tengan derechos legítimos relacionados con el predio, los acreedores con garantía real y otros acreedores de obligaciones relacionadas con el predio, así como las personas que se consideren afectadas por la suspensión de procesos y procedimientos administrativos comparezcan al proceso y hagan valer sus derechos.</p> <p>f) Notificación al propietario, poseedor u ocupante actual. La notificación al propietario, poseedor u ocupante actual del auto que admite la demanda de restitución o formalización de predios, deberá realizarse con estricto cumplimiento de lo dispuesto en el Título II, artículos 291 y 292, del Código General del Proceso.</p> <p>Para el procedimiento de notificación personal, el juez tendrá en cuenta la dirección aportada por el propietario, poseedor u ocupante en el escrito de contestación en la etapa administrativa o, en su defecto, en la dirección del predio solicitado en restitución.</p> <p>Esta misma notificación se aplicará para la etapa de registro de tierras presuntamente despojadas y abandonadas forzosamente a la cual se refiere esta ley.</p> <p>Parágrafo. Adicionalmente el Juez o Magistrado en este auto o en cualquier estado del proceso podrá decretar las medidas cautelares que considere pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se estuviere causando sobre el inmueble.</p>
<p>Artículo 10. Modifíquese el inciso primero al artículo 87 de la Ley 1448 de 2011 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 87. Traslado de la solicitud. El traslado de la solicitud se surtirá a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas cuando la demanda no haya sido tramitada con su intervención, a las personas indeterminadas que consideren que deben comparecer al proceso para hacer valer sus derechos legítimos y a quienes se consideren afectados por el proceso de restitución.</p> <p>Cumplidas las anteriores formalidades sin que los terceros determinados se presenten, se les designará un representante judicial para el proceso en el término de cinco (5) días.</p>	<p>Artículo 10. Modifíquese el inciso primero al artículo 87 de la Ley 1448 de 2011 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 87. Traslado de la solicitud. El traslado de la solicitud se surtirá a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas cuando la demanda no haya sido tramitada con su intervención, a las personas indeterminadas que consideren que deben comparecer al proceso para hacer valer sus derechos legítimos y a quienes se consideren afectados por el proceso de restitución.</p> <p>Cumplidas las anteriores formalidades sin que los terceros determinados se presenten, se les designará un representante judicial para el proceso en el término de cinco (5) días.</p>
<p>Artículo 11. Modifíquese el artículo 88 de la Ley 1448 de 2011, y adiciónese un parágrafo al artículo, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 88. Oposiciones. Las oposiciones se deberán presentar ante el juez dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la notificación del auto que admite la demanda, las cuales se entenderán presentadas bajo la gravedad del juramento. Las oposiciones a la solicitud efectuadas por particulares se presentarán bajo la gravedad del juramento y se admitirán, si son pertinentes. Las oposiciones que presente la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, cuando la solicitud no haya sido tramitada con su intervención deberán ser valoradas y tenidas en cuenta por el Juez o Magistrado.</p> <p>El término se duplicará cuando en la misma demanda se presentan cinco o más reclamaciones o se acumulen varias demandas que sumen cinco o más reclamaciones.</p> <p>Al escrito de oposición se acompañarán los documentos que se quieran hacer valer como prueba de la calidad de despojado del respectivo predio, de la buena fe exenta de culpa, del justo título del derecho, condición de segundo ocupante y las demás pruebas que pretenda hacer valer el opositor en el proceso, referentes al valor del derecho, o la tacha de la calidad de despojado de la persona o grupo en cuyo favor se presentó la solicitud de restitución o formalización.</p>	<p>Artículo 11. Modifíquese el artículo 88 de la Ley 1448 de 2011, y adiciónese un parágrafo al artículo, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 88. Oposiciones. Las oposiciones se deberán presentar ante el juez dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la notificación del auto que admite la demanda, las cuales se entenderán presentadas bajo la gravedad del juramento. Las oposiciones a la solicitud efectuadas por particulares se presentarán bajo la gravedad del juramento y se admitirán, si son pertinentes. Las oposiciones que presente la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, cuando la solicitud no haya sido tramitada con su intervención deberán ser valoradas y tenidas en cuenta por el Juez o Magistrado.</p> <p>El término se duplicará cuando en la misma demanda se presentan cinco o más reclamaciones o se acumulen varias demandas que sumen cinco o más reclamaciones.</p> <p>Al escrito de oposición se acompañarán los documentos que se quieran hacer valer como prueba de la calidad de despojado del respectivo predio, de la buena fe exenta de culpa, del justo título del derecho, condición de segundo ocupante y las demás pruebas que pretenda hacer valer el opositor en el proceso, referentes al valor del derecho, o la tacha de la calidad de despojado de la persona o grupo en cuyo favor se presentó la solicitud de restitución o formalización.</p>

Texto radicado del Proyecto de ley número 20 de 2019	Texto propuesto para primer debate del Proyecto de ley número 20 de 2019 Senado
<p>Cuando la solicitud haya sido presentada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas de conformidad con lo previsto en este capítulo y no se presenten opositores, el Juez en única instancia procederá a dictar sentencia con base en el acervo probatorio presentado con la solicitud.</p> <p>Parágrafo. En el marco del principio de legalidad y confianza legítima en ningún caso podrá exigírsele al actual ocupante, tenedor, poseedor, propietario del predio solicitado en restitución requisitos no consagrados en la ley al momento de la compra o negocio jurídico de adquisición del predio.</p>	<p>Cuando la solicitud haya sido presentada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas de conformidad con lo previsto en este capítulo y no se presenten opositores, el Juez en única instancia procederá a dictar sentencia con base en el acervo probatorio presentado con la solicitud.</p> <p>Parágrafo. En el marco del principio de legalidad y confianza legítima en ningún caso podrá exigírsele al actual ocupante, tenedor, poseedor, propietario del predio solicitado en restitución requisitos no consagrados en la ley al momento de la compra o negocio jurídico de adquisición del predio.</p>
<p>Artículo 12. Modifíquese el artículo 89 de la Ley 1448 de 2011, y elimínese el inciso tercero del artículo el cual quedará así:</p> <p>Artículo 89. Pruebas. Son pruebas admisibles todas las reconocidas por la ley. En particular el Juez o Magistrado tendrá en cuenta los documentos y pruebas aportadas con la solicitud, evitará la duplicidad de pruebas y la dilación del proceso con la práctica de pruebas que no considere pertinentes y conducentes.</p> <p>El valor del predio lo podrá acreditar el opositor mediante el avalúo comercial del predio elaborado por una Lonja de Propiedad Raíz de las calidades que determine el Gobierno nacional. Si no se presenta controversia sobre el precio, se tendrá como valor total del predio el avalúo presentado por la autoridad catastral competente.</p>	<p>Artículo 12. Modifíquese el artículo 89 de la Ley 1448 de 2011, y elimínese el inciso tercero del artículo el cual quedará así:</p> <p>Artículo 89. Pruebas. Son pruebas admisibles todas las reconocidas por la ley. En particular el Juez o Magistrado tendrá en cuenta los documentos y pruebas aportadas con la solicitud, evitará la duplicidad de pruebas y la dilación del proceso con la práctica de pruebas que no considere pertinentes y conducentes.</p> <p>El valor del predio lo podrá acreditar el opositor mediante el avalúo comercial del predio elaborado por una Lonja de Propiedad Raíz de las calidades que determine el Gobierno nacional. Si no se presenta controversia sobre el precio, se tendrá como valor total del predio el avalúo presentado por la autoridad catastral competente.</p>
<p>Artículo 13. Modifíquese el inciso primero del artículo 92 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 92. Recurso de revisión de la sentencia. Contra la sentencia se podrá interponer el recurso de revisión ante la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en los términos de los artículos 354 y siguientes de la Ley 1564 de 2012.</p> <p>La Corte Suprema de Justicia proferirá los autos interlocutorios en un término no mayor de diez (10) días y decisión en un término máximo de dos (2) meses.</p>	<p>Artículo 13. Modifíquese el inciso primero del artículo 92 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 92. Recurso de revisión de la sentencia. Contra la sentencia se podrá interponer el recurso de revisión ante la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en los términos de los artículos 354 y siguientes de la Ley 1564 de 2012.</p> <p>La Corte Suprema de Justicia proferirá los autos interlocutorios en un término no mayor de diez (10) días y decisión en un término máximo de dos (2) meses.</p>
<p>Artículo 14. Modifíquese el inciso primero del artículo 93 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 93. Notificaciones. Los actos administrativos y las providencias que se dicten se notificarán personalmente en las direcciones señaladas en la demanda y en la contestación de la misma, respectivamente o al correo electrónico que señalen los intervinientes, y lo dispuesto en el Título II, artículos 291 y 292, del Código General del Proceso.</p>	<p>Artículo 14. Modifíquese el inciso primero del artículo 93 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 93. Notificaciones. Los actos administrativos y las providencias que se dicten se notificarán personalmente en las direcciones señaladas en la demanda y en la contestación de la misma, respectivamente o al correo electrónico que señalen los intervinientes, y lo dispuesto en el Título II, artículos 291 y 292, del Código General del Proceso.</p>
<p>Artículo 15. Modifíquese el inciso primero del artículo 97 de la Ley 1448 de 2011 y adiciónese el literal e), el cual quedará así:</p> <p>Artículo 97. Compensaciones en especie y reubicación. El solicitante podrá pedir al juez o magistrado que con cargo a los recursos del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas, le entregue un bien inmueble de similares características al despojado en aquellos casos en que la restitución material del bien sea imposible por alguna de las siguientes razones:</p> <p>a) Por tratarse de un inmueble ubicado en una zona de alto riesgo o amenaza de inundación, derrumbe, u otro desastre natural, conforme lo establecido por las autoridades estatales en la materia;</p> <p>b) Por tratarse de un inmueble sobre el cual se presentaron despojos sucesivos, y este hubiese sido restituido a otra víctima despojada de ese mismo bien;</p> <p>c) Cuando dentro del proceso repose prueba que acredite que la restitución jurídica y/o material del bien implicaría un riesgo para la vida o la integridad personal del despojado o restituido, o de su familia.</p> <p>d) Cuando se trate de un bien inmueble que haya sido destruido parcial o totalmente y sea imposible su reconstrucción en condiciones similares a las que tenía antes del despojo.</p> <p>e) Cuando el mismo Juez o Magistrado le reconozca la condición de segundo ocupante o la buena fe exenta de culpa a una de las partes del proceso.</p>	<p>Artículo 15. Modifíquese el inciso primero del artículo 97 de la Ley 1448 de 2011 y adiciónese el literal e), el cual quedará así:</p> <p>Artículo 97. Compensaciones en especie y reubicación. El solicitante podrá pedir al juez o magistrado que con cargo a los recursos del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas, le entregue un bien inmueble de similares características al despojado en aquellos casos en que la restitución material del bien sea imposible por alguna de las siguientes razones:</p> <p>a) Por tratarse de un inmueble ubicado en una zona de alto riesgo o amenaza de inundación, derrumbe, u otro desastre natural, conforme lo establecido por las autoridades estatales en la materia;</p> <p>b) Por tratarse de un inmueble sobre el cual se presentaron despojos sucesivos, y este hubiese sido restituido a otra víctima despojada de ese mismo bien;</p> <p>c) Cuando dentro del proceso repose prueba que acredite que la restitución jurídica y/o material del bien implicaría un riesgo para la vida o la integridad personal del despojado o restituido, o de su familia.</p> <p>d) Cuando se trate de un bien inmueble que haya sido destruido parcial o totalmente y sea imposible su reconstrucción en condiciones similares a las que tenía antes del despojo.</p> <p>e) Cuando el mismo Juez o Magistrado le reconozca la condición de segundo ocupante o la buena fe exenta de culpa a una de las partes del proceso.</p>
<p>Artículo 16. Modifíquese el inciso primero del artículo 98 de la Ley 1448 de 2011:</p> <p>Artículo 98. Pago de Compensaciones. El valor de las compensaciones que decreta la sentencia a favor de los opositores, que probaron la buena fe exenta de culpa o la condición de segundos ocupantes dentro del proceso,</p>	<p>Artículo 16. Modifíquese el inciso primero del artículo 98 de la Ley 1448 de 2011:</p> <p>Artículo 98. Pago de compensaciones. El valor de las compensaciones que decreta la sentencia a favor de los opositores, que probaron la buena fe exenta de culpa o la condición de segundos ocupantes dentro del pro-</p>

Texto radicado del Proyecto de ley número 20 de 2019	Texto propuesto para primer debate del Proyecto de ley número 20 de 2019 Senado
<p>será pagado por el Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. En ningún caso el valor de la compensación o compensaciones excederá el valor del predio acreditado en el proceso.</p> <p>En los casos en que no sea procedente adelantar el proceso, y cuando de conformidad con el artículo 97 proceda la compensación en especie u otras compensaciones ordenadas en la sentencia, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas tendrá competencia para acordar y pagar la compensación económica correspondiente, con cargo a los recursos del fondo. El Gobierno nacional reglamentará la materia. El valor de las compensaciones monetarias deberá ser pagado en dinero.</p>	<p>ceso, será pagado por el Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. En ningún caso el valor de la compensación o compensaciones excederá el valor del predio acreditado en el proceso.</p> <p>En los casos en que no sea procedente adelantar el proceso, y cuando de conformidad con el artículo 97 proceda la compensación en especie u otras compensaciones ordenadas en la sentencia, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas tendrá competencia para acordar y pagar la compensación económica correspondiente, con cargo a los recursos del fondo. El Gobierno nacional reglamentará la materia. El valor de las compensaciones monetarias deberá ser pagado en dinero.</p>
<p>Artículo 17. Modifíquense el inciso primero y segundo del artículo 99 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 99. Contratos para el uso del predio restituido. Cuando existan proyectos agroindustriales productivos en el predio objeto de restitución y con el propósito de la salvaguarda del mismo, el juez o magistrados podrá autorizar, mediante el trámite incidental, o en el marco de las competencias otorgadas del artículo 102 de la presente ley la celebración de contratos entre los beneficiarios de la restitución y el opositor -propietario del proyecto productivo- que no hubiere participado del despojo de manera directa o por interpuesta persona, sobre la base del reconocimiento del derecho de dominio del restituido o restituidos.</p> <p>Cuando no se pruebe como mínimo la buena fe simple, el juez o magistrado entregará el proyecto productivo al Ministerio de Agricultura para que tome las determinaciones pertinentes para mantener la continuidad del proyecto, incluyendo al beneficiario de la restitución.</p> <p>El Magistrado velará por la protección de los derechos de los intervinientes en el proceso y que estos obtengan una retribución económica adecuada.</p>	<p>Artículo 17. Modifíquense el inciso primero y segundo del artículo 99 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 99. Contratos para el uso del predio restituido. Cuando existan proyectos agroindustriales productivos en el predio objeto de restitución y con el propósito de la salvaguarda del mismo, el juez o magistrados podrá autorizar, mediante el trámite incidental, o en el marco de las competencias otorgadas del artículo 102 de la presente ley la celebración de contratos entre los beneficiarios de la restitución y el opositor -propietario el opositor la Parte -propietaria del proyecto productivo- que no hubiere participado del despojo de manera directa o por interpuesta persona, sobre la base del reconocimiento del derecho de dominio del restituido o restituidos.</p> <p>Cuando no se pruebe como mínimo la buena fe simple, el juez o magistrado entregará el proyecto productivo al Ministerio de Agricultura para que tome las determinaciones pertinentes para mantener la continuidad del proyecto, incluyendo al beneficiario de la restitución.</p> <p>El Magistrado velará por la protección de los derechos de los intervinientes en el proceso y que estos obtengan una retribución económica adecuada.</p>
<p>Artículo 18. Agréguese dos incisos el artículo 100 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 100. Entrega del predio Restituido. La entrega del predio objeto de restitución se hará al despojado en forma directa cuando este sea el solicitante, o a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas a favor del despojado, dentro de los tres días siguientes a la ejecutoria de la sentencia.</p> <p>Para la entrega del inmueble el Juez o Magistrado de conocimiento practicará la respectiva diligencia de desalojo en un término perentorio de cinco (5) días y para ello podrá comisionar al Juez Municipal, quien tendrá el mismo término para cumplir con la comisión. Las autoridades de policía prestarán su concurso inmediato para el desalojo del predio. De la diligencia se levantará un acta y en ella no procederá oposición alguna.</p> <p>Si en el predio no se hallaran habitantes al momento de la diligencia de desalojo se procederá a practicar el allanamiento, de conformidad con los artículos 113 y 114 del Código de Procedimiento Civil. En este caso se realizará un inventario de los bienes, dejándolos al cuidado de un depositario.</p> <p>En la práctica del desalojo deberá quedar constancia de las personas que fueron desalojadas y el lugar hacia donde se dirigen en aras de salvaguardar sus condiciones mínimas de subsistencia.</p> <p>En caso de la existencia de menores de edad y personas de especial protección constitucional reforzada al momento del desalojo, el funcionario que realice la diligencia deberá comunicar de inmediato al juez o magistrado que adoptó la decisión para que tome medidas urgentes y necesarias en aras de evitar que los menores de edad o estas personas de especial protección constitucional reforzada, sean vulnerados en sus derechos fundamentales.</p>	<p>Artículo 18. Agréguese dos incisos el artículo 100 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 100. Entrega del predio restituido. La entrega del predio objeto de restitución se hará al despojado en forma directa cuando este sea el solicitante, o a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas a favor del despojado, dentro de los tres días siguientes a la ejecutoria de la sentencia.</p> <p>Para la entrega del inmueble el Juez o Magistrado de conocimiento practicará la respectiva diligencia de desalojo en un término perentorio de cinco (5) días y para ello podrá comisionar al Juez Municipal, quien tendrá el mismo término para cumplir con la comisión. Las autoridades de policía prestarán su concurso inmediato para el desalojo del predio. De la diligencia se levantará un acta y en ella no procederá oposición alguna.</p> <p>Si en el predio no se hallaran habitantes al momento de la diligencia de desalojo se procederá a practicar el allanamiento, de conformidad con los artículos 113 y 114 del Código de Procedimiento Civil. En este caso se realizará un inventario de los bienes, dejándolos al cuidado de un depositario.</p> <p>En la práctica del desalojo deberá quedar constancia de las personas que fueron desalojadas y el lugar hacia donde se dirigen en aras de salvaguardar sus condiciones mínimas de subsistencia.</p> <p>En caso de la existencia de menores de edad y personas de especial protección constitucional reforzada al momento del desalojo, el funcionario que realice la diligencia deberá comunicar de inmediato al juez o magistrado que adoptó la decisión para que tome medidas urgentes y necesarias en aras de evitar que los menores de edad o estas personas de especial protección constitucional reforzada, sean vulnerados en sus derechos fundamentales.</p>
<p>Artículo 19. Modifíquese el inciso segundo del artículo 101 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 101. Protección de la restitución. Para proteger al restituido en su derecho y garantizar el interés social de la actuación estatal, el derecho a obtener la restitución no será transferible por acto entre vivos a ningún título durante los siguientes dos años contados a partir de la entrega del predio, salvo que se trate de un acto entre el despojado y el Estado.</p> <p>Asimismo, una vez obtenida la restitución, cualquier negocio jurídico o contrato en que se ceda la libre disposición o se entregue bajo cualquier modalidad de tenencia las tierras restituidas dentro de los dos (2) años</p>	<p>Artículo 19. Modifíquese el inciso segundo del artículo 101 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 101. Protección de la restitución. Para proteger al restituido en su derecho y garantizar el interés social de la actuación estatal, el derecho a obtener la restitución no será transferible por acto entre vivos a ningún título durante los siguientes dos años contados a partir de la entrega del predio, salvo que se trate de un acto entre el despojado y el Estado.</p> <p>Asimismo, una vez obtenida la restitución, cualquier negocio jurídico o contrato en que se ceda la libre disposición o se entregue bajo cualquier modalidad de tenencia las tierras restituidas dentro de los dos (2) años si-</p>

Texto radicado del Proyecto de ley número 20 de 2019	Texto propuesto para primer debate del Proyecto de ley número 20 de 2019 Senado
<p>siguientes a partir de la entrega del predio, la cual será ineficaz de pleno derecho, sin necesidad de declaración judicial, a menos que se obtenga la autorización previa, expresa y motivada del Juez o Tribunal que ordenó la restitución.</p> <p>Parágrafo. La autorización de que trata el segundo inciso de este artículo no será necesaria cuando se trate de respaldar créditos a nombre del restituido otorgados por entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera.</p>	<p>guientes a partir de la entrega del predio, la cual será ineficaz de pleno derecho, sin necesidad de declaración judicial, a menos que se obtenga la autorización previa, expresa y motivada del Juez o Tribunal que ordenó la restitución.</p> <p>Parágrafo. La autorización de que trata el segundo inciso de este artículo no será necesaria cuando se trate de respaldar créditos a nombre del restituido otorgados por entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera.</p>
<p>Artículo 20. Modifíquese el inciso primero del artículo 102 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 102. Mantenimiento de competencia después del fallo. 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 la protección de los derechos y garantías de los intervinientes, aplicando el concepto de la acción sin daño en el marco de la justicia transicional, 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.</p>	<p>Artículo 20. Modifíquese el inciso primero del artículo 102 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 102. Mantenimiento de competencia después del fallo. 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 la protección de los derechos y garantías de los intervinientes, aplicando el concepto de la acción sin daño en el marco de la justicia transicional, 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.</p>
<p>Artículo 21. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación, y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 21. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación, y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>

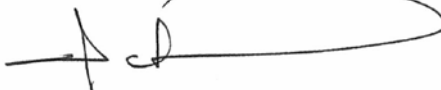
IX. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa proponemos a los honorables Congresistas dar primer debate en la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República al Proyecto de ley número 20 de 2019 Senado, *por medio de la cual se modifican algunos artículos de la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones*, conforme al texto del pliego de modificaciones que se anexa.

Cordialmente,

De los honorables Senadores,

De los Honorables senadores,



MARIA FERNANDA CABAL MOLINA
Senadora de la República

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 20 DE 2019

por medio de la cual se modifican algunos artículos de la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La presente iniciativa de ley tiene por objeto modificar algunos de los artículos de la Ley 1448 de 2011, por la que se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

Artículo 2°. Adiciónese un nuevo artículo en el Título I, Capítulo II de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 28 A. Deberes y Responsabilidades de las Partes y sus Apoderados, e intervinientes:

Son deberes de las partes y sus apoderados, e intervinientes:

1. **Actuar con fundamento en la Constitución y la ley.**
2. **Obrar con lealtad, rectitud con las instituciones del Estado.**
3. **No realizar actos que atenten o perturben la propiedad, así como actos vandálicos que atenten contra personas, instituciones o bienes.**

Artículo 3°. Adiciónense tres párrafos al artículo 71 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 71. Restitución. Se entiende por restitución, la realización de medidas para el restablecimiento de la situación anterior a las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente ley.

Parágrafo 1°. También podrán ser medidas de restablecimiento la compensación, reubicación en un predio de similares características, según determine el juez en cada caso individual.

Parágrafo 2°. El reclamante podrá ser compensado o reubicado en un predio de similares características al solicitado, si se demuestra en el proceso que el actual propietario, tenedor o poseedor del predio objeto de restitución no ha tenido relación directa o indirecta con el despojo y no fue agente generador de violencia, caso en el cual este último podrá continuar ejerciendo la propiedad, tenencia u ocupación sobre el mismo.

Parágrafo 3°. En cualquier momento procesal, el reclamante podrá realizar conciliación con el ocupante, tenedor, poseedor del predio, siempre y cuando este no sea el agente generador del hecho victimizante, la cual deberá ser garantizada por el juez especializado de restitución de tierras, o el

tribunal especializado, para no generar lesión enorme al reclamante, siendo un acto de voluntades de las partes e intervinientes, para su legalidad.

Artículo 4°. Modifíquense el inciso primero y segundo del artículo 72 de la Ley 1448 de 2011, y elimínese el penúltimo inciso del artículo, el cual quedará así:

Artículo 72. Acciones de restablecimiento de los despojados. El Estado colombiano adoptará las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras, **la reubicación en un predio de similares características o la compensación en favor de los despojados y desplazados.**

Las acciones de reparación de los despojados **de sus predios son:** la restitución jurídica y material del inmueble despojado, **la reubicación en un predio de similares o iguales características,** o el reconocimiento de una compensación.

En el caso de bienes baldíos se procederá con la adjudicación del derecho de propiedad del baldío a favor de la persona que venía ejerciendo su explotación económica si durante el despojo o abandono se cumplieron las condiciones para la adjudicación.

La restitución jurídica del inmueble despojado se realizará con el restablecimiento de los derechos de propiedad o posesión, según el caso. El restablecimiento del derecho de propiedad exigirá el registro de la medida en el folio de matrícula inmobiliaria. En el caso del derecho de posesión, su restablecimiento podrá acompañarse con la declaración de pertenencia, en los términos señalados en la ley.

En los casos en los cuales la restitución jurídica y material del inmueble despojado sea imposible o cuando el despojado no pueda retornar al mismo, por razones de riesgo para su vida e integridad personal, se le ofrecerán alternativas de restitución por equivalente para acceder a terrenos de similares características y condiciones en otra ubicación, previa consulta con el afectado. La compensación en dinero solo procederá en el evento en que no sea posible ninguna de las formas de restitución.

El Gobierno nacional reglamentará la materia dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.

Artículo 5°. Adiciónense el numeral 9, 10 y 11 al artículo 73 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 73. Principios de la restitución. La restitución de que trata la presente ley estará regida por los siguientes principios:

1. Preferente. La restitución de tierras, acompañada de acciones de apoyo posrestitución, constituye la medida preferente de reparación integral para las víctimas.

2. Independencia. El derecho a la restitución de las tierras es un derecho en sí mismo y es independiente de que se haga o no efectivo el retorno de las víctimas a quienes les asista este derecho.
3. Progresividad. Se entenderá que las medidas de restitución contempladas en la presente ley tienen como objetivo el de propender de manera progresiva por el restablecimiento del proyecto de vida de las víctimas.
4. Estabilización. Las víctimas del desplazamiento forzado y del abandono forzado, tienen derecho a un retorno o reubicación voluntaria en condiciones de sostenibilidad, seguridad y dignidad.
5. Seguridad jurídica. Las medidas de restitución propenderán por garantizar la seguridad jurídica de la restitución y el esclarecimiento de la situación de los predios objeto de restitución. Para el efecto, se propenderá por la titulación de la propiedad como medida de restitución, considerando la relación jurídica que tenían las víctimas con los predios objeto de restitución o compensación.
6. Prevención. Las medidas de restitución se producirán en un marco de prevención del desplazamiento forzado, de protección a la vida e integridad de los reclamantes y de protección jurídica y física de las propiedades y posesiones de las personas desplazadas.
7. Participación. La planificación y gestión del retorno o reubicación y de la reintegración a la comunidad contará con la plena participación de las víctimas.
8. Prevalencia constitucional. Corresponde a las autoridades judiciales de que trata la presente ley, el deber de garantizar la prevalencia de los derechos de las víctimas del despojo y el abandono forzado, que tengan un vínculo especial constitucionalmente protegido, con los bienes de los cuales fueron despojados. En virtud de lo anterior, restituirán prioritariamente a las víctimas más vulnerables, y a aquellas que tengan un vínculo con la tierra que sea objeto de protección especial.
9. **Confianza Legítima. Las entidades administrativas y autoridades judiciales competentes para adelantar las distintas etapas en el marco de un proceso de restitución de tierra deberán en sus decisiones observar el principio constitucional de la confianza legítima.**
10. **Doble Instancia. Se garantizará el principio de la doble instancia en las sentencias y los autos interlocutorios, y autos que deciden sobre pruebas.**
11. **Acción sin daño. Se garantiza la aplicación del enfoque de Acción sin daño, al momento de dictar la respectiva sentencia, debién-**

dose tener en cuenta los efectos gravosos o un impacto negativo a terceros de buena fe que hacen parte o no del proceso.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, adiciónese un nuevo inciso, el cual quedará así:

Artículo 76. Registro de tierras presuntamente despojadas y abandonadas forzosamente. Créase el “Registro de Tierras Despojadas y 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, contados 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.

En el trámite de inclusión en el Registro de Tierras Presuntamente Despojadas Abandonadas Forzosamente, la Entidad competente deberá garantizar al propietario, poseedor u ocupante que se encuentre en el predio objeto de registro el derecho de conocer

la solicitud, formular alegaciones, contradecir pruebas, desvirtuar la pretensión de inclusión del predio reclamado en el registro y todas las demás actuaciones que garanticen el debido proceso administrativo, debiéndose notificar las mismas.

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.

Artículo 7°. Artículo nuevo. Adiciónese un nuevo artículo, el cual quedará así:

Artículo 77A. Trato equitativo, equilibrado, simultáneo a las víctimas: en relación con los reclamantes y opositores se tendrán en cuenta los siguientes:

1. Si quien resida, ocupe, sea el tenedor o poseedor de un predio reclamado ostente la condición de víctima, deberá ser tratada como tal, con los mismos derechos y obligaciones de aquellos que cuenta con la condición de víctimas y se presentan como reclamantes.
2. Cuando quien actúe como opositor demuestre sumariamente que también fue víctima en los términos señalados en los artículos 3° y 75 de la presente ley, se le dará el mismo tratamiento dentro del trámite administrativo y/o judicial que a la víctima reclamante.
3. Para todos los efectos de la presente ley, se dará protección especial a los Derechos Humanos de los campesinos víctimas, atendiendo entre otros Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales.

Artículo 8°. Modifíquese el inciso primero y segundo del artículo 79 de la Ley 1448 de 2011 y elimínese el inciso tercero del artículo, el cual quedará así:

Artículo 79. Competencia para conocer de los procesos de restitución.

Los Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras, conocerán y decidirán en única instancia los procesos de restitución de tierras y de formalización de títulos de quienes abandonaron y vendieron de manera forzosa sus predios o **fueron despojados de los mismos, en aquellos casos en que no se reconozcan opositores dentro del proceso, y en primera instancia de los procesos en los cuales se reconozcan opositores dentro de estos hasta dictar sentencia.**

Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial Sala Civil, especializados en restitución de tierras, decidirán en **segunda instancia** los procesos de restitución de tierras y de formalización de títulos **de quienes abandonaron sus predios o fueron despojados de los mismos, 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.

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

Parágrafo 1°. 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 2°. 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.

Artículo 9°. Adiciónese el literal f) al artículo 86 de la Ley 1448 de 2011 el cual quedará así:

Artículo 86. Admisión de la solicitud. El auto que admita la solicitud deberá disponer:

- a) La inscripción de la solicitud en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos indicando el folio de matrícula inmobiliaria y la orden de remisión del oficio de inscripción por el registrador al Magistrado, junto con el certificado sobre la situación jurídica del bien, dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la orden de inscripción.
- b) La sustracción provisional del comercio del predio o de los predios cuya restitución se solicita, hasta la ejecutoria de la sentencia.
- c) La suspensión de los procesos declarativos de derechos reales sobre el predio cuya restitución se solicita, los procesos sucesorios, de embargo, divisorios, de deslinde y amonajamiento, de servidumbres, posesorios de cualquier naturaleza, de restitución de tenencia, de declaración de pertenencia y de bienes vacantes y mostrencos, que se hubieran iniciado ante la justicia ordinaria en relación con el inmueble o predio cuya restitución se solicita, así como los procesos ejecutivos, judiciales, notariales y administrativos que afecten el predio, con excepción de los procesos de expropiación.
- d) La notificación del inicio del proceso al representante legal del municipio a donde esté ubicado el predio, y al Ministerio Público.
- e) La publicación de la admisión de la solicitud, en un diario de amplia circulación nacional, con inclusión de la identificación del predio y los nombres e identificación de la persona y el núcleo familiar del despojado o de quien abandonó el predio cuya restitución se solicita, para que las personas que tengan derechos legítimos relacionados con el predio, los acreedores con garantía real y otros acreedores de obligaciones relacionadas con el predio, así como las personas que se consideren afectadas por la suspensión de procesos y procedimientos administrativos comparezcan al proceso y hagan valer sus derechos.
- f) **NOTIFICACIÓN AL PROPIETARIO, POSEEDOR U OCUPANTE ACTUAL. La notificación al propietario, poseedor u ocupante actual del auto que admite la**

demanda de restitución o formalización de predios, deberá realizarse con estricto cumplimiento de lo dispuesto en el Título II, artículos 291 y 292, del Código General del Proceso.

Para el procedimiento de notificación personal, el juez tendrá en cuenta la dirección aportada por el propietario, poseedor u ocupante en el escrito de contestación en la etapa administrativa o, en su defecto, en la dirección del predio solicitado en restitución.

Esta misma notificación se aplicará para la etapa de registro de tierras presuntamente despojadas y abandonadas forzosamente a la cual se refiere esta ley.

Parágrafo. Adicionalmente el Juez o Magistrado en este auto o en cualquier estado del proceso podrá decretar las medidas cautelares que considere pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se estuviere causando sobre el inmueble.

Artículo 10. Modifíquese el inciso primero al artículo 87 de la Ley 1448 de 2011 el cual quedará así:

Artículo 87. *Traslado de la solicitud.* El traslado de la solicitud se surtirá a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas cuando la demanda no haya sido tramitada con su intervención, a las personas indeterminadas que consideren que deben comparecer al proceso para hacer valer sus derechos legítimos y a quienes se consideren afectados por el proceso de restitución.

Cumplidas las anteriores formalidades sin que los terceros determinados se presenten, se les designará un representante judicial para el proceso en el término de cinco (5) días.

Artículo 11. Modifíquese el artículo 88 de la Ley 1448 de 2011, y adiciónese un párrafo al artículo, el cual quedará así:

Artículo 88. *Oposiciones.* Las oposiciones se deberán presentar ante el juez dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la notificación del auto que admite la demanda, las cuales se entenderán presentadas bajo la gravedad del juramento. Las oposiciones a la solicitud efectuadas por particulares se presentarán bajo la gravedad del juramento y se admitirán, si son pertinentes. Las oposiciones que presente la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, cuando la solicitud no haya sido tramitada con su intervención deberán ser valoradas y tenidas en cuenta por el Juez o Magistrado.

El término se duplicará cuando en la misma demanda se presentan cinco o más reclamaciones o se acumulen varias demandas que sumen cinco o más reclamaciones.

Al escrito de oposición se acompañarán los documentos que se quieran hacer valer como

prueba de la calidad de despojado del respectivo predio, de la buena fe exenta de culpa, del justo título del derecho, condición de segundo ocupante y las demás pruebas que pretenda hacer valer el opositor en el proceso, referentes al valor del derecho, o la tacha de la calidad de despojado de la persona o grupo en cuyo favor se presentó la solicitud de restitución o formalización.

Cuando la solicitud haya sido presentada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas de conformidad con lo previsto en este capítulo y no se presenten opositores, el Juez en única instancia procederá a dictar sentencia con base en el acervo probatorio presentado con la solicitud.

Parágrafo. En el marco del principio de legalidad y confianza legítima en ningún caso podrá exigírsele al actual ocupante, tenedor, poseedor, propietario del predio solicitado en restitución requisitos no consagrados en la ley al momento de la compra o negocio jurídico de adquisición del predio.

Artículo 12. Modifíquese el artículo 89 de la Ley 1448 de 2011, y elimínese el inciso tercero del artículo el cual quedará así:

Artículo 89. *Pruebas.* Son pruebas admisibles todas las reconocidas por la ley. En particular el Juez o Magistrado tendrá en cuenta los documentos y pruebas aportadas con la solicitud, evitará la duplicidad de pruebas y la dilación del proceso con la práctica de pruebas que no considere pertinentes y conducentes.

El valor del predio lo podrá acreditar el opositor mediante el avalúo comercial del predio elaborado por una Lonja de Propiedad Raíz de las calidades que determine el Gobierno nacional. Si no se presenta controversia sobre el precio, se tendrá como valor total del predio el avalúo presentado por la autoridad catastral competente.

Artículo 13. Modifíquese el inciso primero del artículo 92 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 92. *Recurso de revisión de la sentencia.* Contra la sentencia se podrá interponer el recurso de revisión ante la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en los términos de los artículos 354 y siguientes de la Ley 1564 de 2012.

La Corte Suprema de Justicia proferirá los autos interlocutorios en un término no mayor de diez (10) días y decisión en un término máximo de dos (2) meses.

Artículo 14. Modifíquese el inciso primero del artículo 93 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 93. *Notificaciones.* Los actos administrativos y las providencias que se dicten se notificarán personalmente en las direcciones señaladas en la demanda y en la contestación

de la misma, respectivamente o al correo electrónico que señalen los intervinientes, y lo dispuesto en el Título II, artículos 291 y 292, del Código General del Proceso.

Artículo 15. Modifíquese el inciso primero del artículo 97 de la Ley 1448 de 2011 y adiciónese el literal e), el cual quedará así:

Artículo 97. Compensaciones en especie y reubicación. El solicitante podrá pedir al juez o magistrado que con cargo a los recursos del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas, le entregue un bien inmueble de similares características al despojado en aquellos casos en que la restitución material del bien sea imposible por alguna de las siguientes razones:

- a) Por tratarse de un inmueble ubicado en una zona de alto riesgo o amenaza de inundación, derrumbe, u otro desastre natural, conforme lo establecido por las autoridades estatales en la materia;
- b) Por tratarse de un inmueble sobre el cual se presentaron despojos sucesivos, y este hubiese sido restituído a otra víctima despojada de ese mismo bien;
- c) Cuando dentro del proceso repose prueba que acredite que la restitución jurídica y/o material del bien implicaría un riesgo para la vida o la integridad personal del despojado o restituído, o de su familia.
- d) Cuando se trate de un bien inmueble que haya sido destruido parcial o totalmente y sea imposible su reconstrucción en condiciones similares a las que tenía antes del despojo.
- e) **Cuando el mismo Juez o Magistrado le reconozca la condición de segundo ocupante o la buena fe exenta de culpa a una de las partes del proceso.**

Artículo 16. Modifíquese el inciso primero del artículo 98 de la Ley 1448 de 2011:

Artículo 98. Pago de compensaciones. El valor de las compensaciones que decreta la sentencia a favor de los opositores, que probaron la buena fe exenta de culpa o la condición de segundos ocupantes dentro del proceso, será pagado por el Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. En ningún caso el valor de la compensación o compensaciones excederá el valor del predio acreditado en el proceso.

En los casos en que no sea procedente adelantar el proceso, y cuando de conformidad con el artículo 97 proceda la compensación en especie u otras compensaciones ordenadas en la sentencia, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas tendrá competencia para acordar y pagar la compensación económica correspondiente, con cargo a los recursos del fondo. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

El valor de las compensaciones monetarias deberá ser pagado en dinero.

Artículo 17. Modifíquense el inciso primero y segundo del artículo 99 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 99. Contratos para el uso del predio restituído. Cuando existan proyectos agroindustriales productivos en el predio objeto de restitución y con el propósito de la salvaguarda del mismo, el juez o magistrados podrá autorizar, mediante el trámite incidental, o en el marco de las competencias otorgadas del artículo 102 de la presente ley la celebración de contratos entre los beneficiarios de la restitución y el opositor la Parte –propietaria del proyecto productivo– que no hubiere participado del despojo de manera directa o por interpuesta persona, sobre la base del reconocimiento del derecho de dominio del restituído o restituídos.

Cuando no se pruebe como mínimo la buena fe simple, el juez o magistrado entregará el proyecto productivo al Ministerio de Agricultura para que tome las determinaciones pertinentes para mantener la continuidad del proyecto, incluyendo al beneficiario de la restitución.

El Magistrado velará por la protección de los derechos de los intervinientes en el proceso y que estos obtengan una retribución económica adecuada.

Artículo 18. Agréguese dos incisos al artículo 100 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 100. Entrega del predio restituído. La entrega del predio objeto de restitución se hará al despojado en forma directa cuando este sea el solicitante, o a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas a favor del despojado, dentro de los tres días siguientes a la ejecutoria de la sentencia.

Para la entrega del inmueble, el Juez o Magistrado de conocimiento practicará la respectiva diligencia de desalojo en un término perentorio de cinco (5) días y para ello podrá comisionar al Juez Municipal, quien tendrá el mismo término para cumplir con la comisión. Las autoridades de policía prestarán su concurso inmediato para el desalojo del predio. De la diligencia se levantará un acta y en ella no procederá oposición alguna.

Si en el predio no se hallaran habitantes al momento de la diligencia de desalojo se procederá a practicar el allanamiento, de conformidad con los artículos 113 y 114 del Código de Procedimiento Civil. En este caso se realizará un inventario de los bienes, dejándolos al cuidado de un depositario.

En la práctica del desalojo deberá quedar constancia de las personas que fueron desalojadas y el lugar hacia donde se dirigen en aras de salvaguardar sus condiciones mínimas de subsistencia.

En caso de la existencia de menores de edad y personas de especial protección constitucional reforzada al momento del desalojo, el funcionario que realice la diligencia deberá comunicar de inmediato al juez o magistrado que adoptó la decisión para que tome medidas urgentes y necesarias en aras de evitar que los menores de edad o estas personas de especial protección constitucional reforzada, sean vulnerados en sus derechos fundamentales.

Artículo 19. Modifíquese el inciso segundo del artículo 101 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 101. Protección de la restitución. Para proteger al restituido en su derecho y garantizar el interés social de la actuación estatal, el derecho a obtener la restitución no será transferible por acto entre vivos a ningún título durante los siguientes dos años contados a partir de la entrega del predio, salvo que se trate de un acto entre el despojado y el Estado.

Asimismo, una vez obtenida la restitución, cualquier negocio jurídico o contrato en que se ceda la libre disposición o se entregue bajo cualquier modalidad de tenencia las tierras restituidas dentro de los dos (2) años siguientes a partir de la entrega del predio, la cual será ineficaz de pleno derecho, sin necesidad de declaración judicial, a menos que se obtenga la autorización previa, expresa y motivada del Juez o Tribunal que ordenó la restitución.

Parágrafo. La autorización de que trata el segundo inciso de este artículo no será necesaria cuando se trate de respaldar créditos a nombre del restituido otorgados por entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera.

Artículo 20. Modifíquese el inciso primero del artículo 102 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 102. Mantenimiento de competencia después del fallo. 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 la protección de los derechos y garantías de los intervinientes, aplicando el concepto de la acción

sin daño en el marco de la justicia transicional, 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.

Artículo 21. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación, y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los honorables Senadores,



MARIA FERNANDA CABAL MOLINA
Senadora de la República

CONTENIDO

Gaceta número 800 - Martes 27 de agosto de 2019

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 13 de 2019 Senado, por medio del cual se adiciona un artículo nuevo a la Ley 1712 de 2014 - Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional.....	1
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 15 de 2019 Senado, por medio del cual se modifica la Ley 1922 de 2018, estableciendo la revocatoria de la medida de aseguramiento y se dictan otras disposiciones.	2
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 17 de 2019 Senado, por medio de la cual se adicionan los artículos 103A, 168A, 429A y se modifican los artículos 38G y 68A de la Ley 599 de 2000 - Código Penal Colombiano.	3
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 39 de 2019 Senado, por medio del cual se desarrolla el Tratamiento Penal Diferenciado para Pequeños Agricultores y Agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y las actividades derivadas de este, de acuerdo con las disposiciones del Punto 4.1.3.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y el artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017.....	8
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 20 de 2019 Senado, por medio de la cual se modifican algunos artículos de la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.....	12