



## GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1720

Bogotá, D. C., miércoles, 16 de octubre de 2024

EDICIÓN DE 21 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

## PROYECTOS DE LEY

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 281 DE 2024 SENADO

por medio del cual se modifican las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004, 1098 de 2006, 1121 de 2006 y 1453 de 2011, en relación con la figura de la reparación integral, la concesión de beneficios por allanamientos y preacuerdos, y la aplicación del principio de oportunidad, entre otras reformas orientadas a garantizar una administración de justicia penal pronta y eficaz.



Bogotá, D.C., 08 de octubre de 2024

Doctores

EFRAÍN CEPEDA SARABIA

Presidente

SAÚL CRUZ BONILLA

Secretario General (e)

SENADO DE LA REPÚBLICA

Ciudad

Asunto: Radicación "Proyecto De Ley Número \_\_\_\_\_ De 2024

Por medio del cual se modifican las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004, 1098 de 2006, 1121 del 2006 y 1453 de 2011, en relación con la figura de la reparación integral, la concesión de beneficios por allanamientos y preacuerdos, y la aplicación del principio de oportunidad, entre otras reformas orientadas a garantizar una administración de justicia penal pronta y eficaz."

Respetados doctores:

De manera atenta, la Corte Suprema de Justicia, la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio de Justicia, presentan para consideración del Congreso de la República el proyecto de Ley Número \_\_\_\_\_ de 2024 por medio del cual se modifican las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004, 1098 de 2006, 1121 del 2006 y 1453 de 2011, "en relación con la figura de la reparación integral, la concesión de beneficios por allanamientos y preacuerdos, y la aplicación del principio de oportunidad, entre las reformas orientadas a garantizar una administración de justicia penal pronta y eficaz".

La Corte Suprema de Justicia, la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio de Justicia y del Derecho quedan a la disposición del Honorable Congreso de la República para acompañar el trámite legislativo de esta iniciativa que busca responder a la necesidad urgente de garantizar una administración de justicia pronta, eficaz, que se ajuste a las necesidades de los ciudadanos, y que esté enfocada en la reparación integral de los derechos de las víctimas.

Se adjunta original con tres (3) copias físicas y una (1) en medio digital.

Cordialmente,

GERSON CHAVERRA CASTRO

Presidente de la Corte Suprema de Justicia

LUZ ADRIANA CAMARGO GARZÓN

Fiscal General de la Nación

ÁNGELA MARÍA BUITRAGO RUÍZ  
Ministra de Justicia y del Derecho

"PROYECTO DE LEY NÚMERO \_\_\_\_\_ DE 2024

POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LAS LEYES 599 de 2000, 906 DE 2004, 1098 DE 2006, 1121 DEL 2006 Y 1453 DE 2011, EN RELACIÓN CON LA FIGURA DE LA REPARACIÓN INTEGRAL, LA CONCESIÓN DE BENEFICIOS POR ALLANAMIENTOS Y PREACUERDOS, Y LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE OPORTUNIDAD, ENTRE OTRAS REFORMAS ORIENTADAS A GARANTIZAR UNA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA PENAL PRONTA Y EFICAZ."

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,  
DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente Ley tiene por objeto restaurar el equilibrio y los fines del sistema acusatorio, estimular la emisión temprana y oportuna de decisiones judiciales a través de los mecanismos de terminación anticipada, y garantizarlos derechos de las víctimas a la reparación integral y justicia.

**Artículo 2°. Modificar** el artículo 77 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

"**Artículo 77. Extinción.** La acción penal se extingue por muerte del imputado o acusado, prescripción, aplicación del principio de oportunidad, amnistía, obliación, reparación integral, caducidad de la querrela, desistimiento y en los demás casos contemplados en la ley".

**Artículo 3°. Adicionar** al Título II, Capítulo I, de la Ley 906 de 2004, un artículo del siguiente tenor:

"**Artículo 78A. Reparación integral.** En los delitos que admiten desistimiento, en los de homicidio culposo y lesiones personales culposas cuando no concorra alguna de las circunstancias de agravación previstas en los artículos 110 y 121 del Código Penal, en los de lesiones personales dolosas con secuelas transitorias, en los delitos contra los derechos de autor, y en aquellos contra el patrimonio económico, excepto el hurto calificado por la violencia contra las personas previsto en el inciso 2° del artículo 240 de la Ley 599 de 2000 y extorsión, la acción penal se extinguirá para todos los imputados o acusados cuando cualquiera repare integralmente el daño causado.

En los mismos eventos, cuando no exista víctima conocida o individualizada, podrá extinguirse la acción penal, siempre que se garantice la reparación integral a través de la caución o cualquier medio idóneo, según lo establezca el fiscal.

Esta causal es aplicable, igualmente, en los eventos de concurso de conductas punibles siempre y cuando de forma individual se cumpla, en relación con cada una de aquellas, las previsiones del inciso anterior".

|  |  |
|--|--|
| <p><b>Artículo 4º.</b> El artículo 284 de la Ley 906 de 2004 tendrá un parágrafo 6º, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 284. Prueba anticipada.</b> Durante la investigación y hasta antes de la instalación de la audiencia de juicio oral se podrá practicar anticipadamente cualquier medio de prueba pertinente, con el cumplimiento de los siguientes requisitos:</p> <p>(...)</p> <p><b>"Parágrafo 6º.</b> Cuando la Fiscalía General de la Nación suspenda, interrumpa o renuncie a la persecución penal con fundamento en la causal 4ª del artículo 324 de la Ley 906 de 2004, deberá practicar como prueba anticipada el testimonio del imputado o acusado que resulte beneficiado con la aplicación del principio de oportunidad para preservar la integridad del medio probatorio y asegurar su uso en las actuaciones iniciadas con ocasión de la información suministrada y en todas aquellas en que preste utilidad. En todo caso, la diligencia deberá llevarse a cabo según lo previsto en los numerales 1º y 4º de este artículo, en presencia del defensor y el Delegado del Ministerio Público. En ningún caso estas declaraciones podrán ser usadas en su contra".</p> <p><b>Artículo 5º.</b> Modificar el artículo 331 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará del siguiente tenor:</p> <p><b>"Artículo 331. Preclusión.</b> En cualquier momento el fiscal solicitará al juez de conocimiento la preclusión una vez sobrevenga alguna de las causales previstas en el siguiente artículo".</p> <p><b>Artículo 6º.</b> Modificar el numeral 1º y el Parágrafo del artículo 332 de la Ley 906 de 2004, los cuales quedarán así:</p> <p><b>Artículo 332. Causales.</b> El fiscal solicitará la preclusión en los siguientes casos:</p> <p>"1. Imposibilidad de iniciar o continuar el ejercicio de la acción penal, entre otras razones, debido a la configuración de cualquiera de las causales que la extinguen.</p> <p>(...)</p> <p><b>Parágrafo.</b> Durante el juzgamiento, de sobrevenir las causales 1 y 3, el Ministerio Público, el procesado o su defensor, también podrán solicitar al juez de conocimiento la preclusión".</p>  | <p><b>Artículo 7º.</b> Modificar el numeral 7º del artículo 199 de la Ley 1098 de 2006, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 199. Beneficios y mecanismos sustitutivos.</b> Cuando se trate de los delitos de homicidio o lesiones personales bajo modalidad dolosa, delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, o secuestro, cometidos contra niños, niñas y adolescentes, se aplicarán las siguientes reglas:</p> <p>(...)</p> <p>7. En caso de celebración de preacuerdos y negociaciones entre la fiscalía y el imputado o acusado, o de allanamiento a cargos, se concederá la mitad de la rebaja de pena prevista en los artículos 351, 352, 356-5 y 367 del Código de Procedimiento Penal".</p> <p><b>Artículo 8º.</b> Eliminar el parágrafo del artículo 301 de la Ley 906 de 2004.</p> <p><b>Artículo 9º.</b> Adicionar un inciso tercero al artículo 86 de la Ley 599 de 2000, del siguiente tenor:</p> <p><b>Artículo 86. Interrupción y suspensión del término prescriptivo de la acción.</b></p> <p>(...)</p> <p>Con la aplicación del principio de oportunidad, se suspenderá el término de prescripción de la acción penal. Dicha suspensión se contará desde la fecha de la legalización de su aplicación ante el Juez de Control de Garantías.</p> <p><b>Artículo 10.</b> Modificar el inciso primero del artículo 323 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 323. Aplicación del principio de oportunidad.</b> La Fiscalía General de la Nación, en la indagación, en la investigación o en el juicio hasta antes de la audiencia de juzgamiento, podrá suspender, interrumpir o renunciar a la persecución penal, en los casos que establece este código para la aplicación del principio de oportunidad.</p> <p>(...).</p> <p><b>Artículo 11.</b> Modificar el artículo 324 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 324. Causales.</b> El principio de oportunidad se aplicará en los siguientes casos:</p> |
| <p>1. Cuando se apliquen los mecanismos de justicia restaurativa reconocidos en el presente código y en los estándares internacionales y se hayan cumplido las condiciones allí establecidas.</p> <p>2. Cuando la aplicación de la sanción penal sea innecesaria o resulte desproporcionada, como en los casos de delitos culposos o con penas no privativas de la libertad, cuando la afectación al bien jurídico resulte poco significativa, se haya tenido una respuesta adecuada por otras autoridades nacionales o extranjeras o las consecuencias de la conducta hayan alcanzado exclusivamente al autor o a sus ascendientes, descendientes, cónyuge, compañero o compañera permanente, hermano, adoptante o adoptivo, o pariente hasta el segundo grado de afinidad.</p> <p>La no necesidad de la pena o su desproporción se establecerá de acuerdo con las circunstancias del caso concreto y atenderá a criterios de disminución del injusto penal o de la culpabilidad del procesado, así como el cumplimiento anticipado y relevante de los fines de la pena.</p> <p>Si la lesión al bien jurídico es tan insignificante que, desde el punto de vista penal, la conducta no constituya la creación de un riesgo o peligro efectivo para aquel, no procederá el principio de oportunidad, sino la preclusión por atipicidad.</p> <p>3. Cuando los beneficios del ejercicio de la acción penal para la sociedad, la justicia y las víctimas sean mínimos en comparación con el costo que la persecución penal implicaría.</p> <p>4. Cuando el indagado, imputado o acusado, hasta antes de iniciarse la audiencia de juzgamiento colabore eficazmente con la justicia ante cualquier autoridad de investigación o juzgamiento en materia penal o en procesos de extinción de dominio, evento en el cual la Fiscalía podrá pactar inmunidad total o parcial y celebrar preacuerdos por los delitos que no fueron objetos del principio de oportunidad.</p> <p>Si la colaboración consiste en servir de testigo de cargo en contra de los determinadores, coautores y partícipes de las conductas punibles planeadas y/o ejecutadas a las que se refiere la delación, se recibirá mediante prueba anticipada ante Juez de control de garantías, en los términos del parágrafo 6º del artículo 284 de la Ley 906 de 2004.</p> | <p>5. Cuando quien haya prestado su nombre para adquirir o poseer bienes derivados de actividad ilícita los entregue al fondo de administración de bienes de la Fiscalía General de la Nación, conforme con lo establecido en la Ley 1708 de 2014 o las leyes que lo reglamenten.</p> <p>6. Cuando la persecución penal implique riesgo o amenaza a la seguridad del Estado o problemas sociales más significativos.</p> <p>7. En la modalidad de interrupción, cuando sea necesario para concretar negociaciones, preacuerdos y acuerdos entre la Fiscalía y el indagado, imputado o acusado, o cualquier otra forma de terminación anticipada del proceso.</p> <p>PARÁGRAFO 1o. En los casos de tráfico de estupefacientes y otras infracciones previstas en el capítulo segundo del título XIII del Código Penal, terrorismo, financiación de terrorismo, y administración de recursos relacionados con actividades terroristas, solo se podrá aplicar el principio de oportunidad, cuando se presenten las causales cuarta y quinta del presente artículo, siempre que no se trate de cabecillas, organizadores, promotores o directores de organizaciones delictivas.</p> <p>PARÁGRAFO 2o. No se podrá aplicar el principio de oportunidad en investigaciones o acusaciones por hechos constitutivos de graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario, delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y genocidio.</p> <p>PARÁGRAFO 3o. No se aplicará el principio de oportunidad al investigado, acusado o enjuiciado vinculado al proceso penal por haber accedido o permanecido en su cargo, curul o denominación pública con el apoyo o colaboración de grupos al margen de la ley o del narcotráfico.</p> <p><b>Artículo 12.</b> Modificar el parágrafo 1º del artículo 39 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará del siguiente tenor:</p> <p><b>Artículo 39. De la función de control de garantías.</b></p> <p>(...)</p>   |

"PARÁGRAFO 1o. En los casos que conozca la Corte Suprema de Justicia, la función de Juez de Control de Garantías será ejercida por un Magistrado de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá. Los autos proferidos en ejercicio de esta función serán susceptible del recurso de apelación ante la Sala que le sigue en turno".

Artículo 13. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga el artículo 26 de la Ley 1121 de 2006, y todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

Handwritten signatures and printed names of Gerson Chaverra Castro (Presidente de la Corte Suprema de Justicia), Luz Adriana Camargo Garzón (Fiscal General de la Nación), and Ángela María Buitrago Ruíz (Ministra de Justicia y del Derecho).

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 08 del mes de Octubre del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 281 Acto Legislativo N°. , con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: Presidente Corte Suprema de Justicia, Dr. Gerson Chaverra;

Fiscal General, Dña. Adriana Camargo; Ministra Justicia, Dña. Ángela Buitrago.

SECRETARIO GENERAL (E)

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Facultad legislativa

El artículo 156 de la Constitución Política otorga a la Corte Suprema de Justicia la "facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones", al tiempo que el artículo 251-4 de la Carta confiere a la Fiscalía General de la Nación, de manera expresa, la facultad de "participar en el diseño de la política del Estado en materia criminal y presentar proyectos de ley al respecto", esto es, la iniciativa legislativa (Cfr. CC C-646 de 2001), sin desconocer que radica en el legislador la libertad de configuración normativa sobre los mecanismos e institutos que componen la estructura específica del sistema procesal penal (Cfr. CC C-738 de 2008). De igual forma, los artículos 154 y 208 de la Constitución y el artículo 6-7 del Decreto 1427 de 2017 facultan al Ministerio de Justicia y del Derecho para "presentar, orientar e impulsar los proyectos de actos legislativos y de ley ante el Congreso de la República, en las materias relacionadas con los objetivos, misión y funciones del Ministerio y coordinar el ejercicio de la iniciativa legislativa que tiene el Gobierno nacional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 154 de la Constitución Política y en las materias relativas a la justicia y el derecho".

2. Justificación

I. Reparación integral.

Con el cometido de garantizar los derechos de las víctimas y fomentar el restablecimiento de los bienes jurídicos lesionados con la conducta punible, se propone establecer la indemnización integral como factor objetivo de terminación del proceso y como causal de preclusión, únicamente respecto de delitos cuyo objeto de protección no trascienda de la esfera individual y personalísima, tras estimar que la alta incidencia de estas ilicitudes genera congestión en la administración de justicia y en el sistema carcelario.

Ahora bien, aunque el referido mecanismo fue incluido en el marco del principio de oportunidad, también lo es que las vicisitudes propias de esta figura dificultan su efectiva aplicación. Ciertamente, el numeral 1º del artículo 324 de la Ley 906 de 2004 condiciona su implementación a delitos con pena privativa de la libertad cuyo máximo no exceda de seis años o con pena principal de multa, al tiempo que reserva todos aquellos que comporten un mayor reproche a la competencia exclusiva del Fiscal General de la Nación.

Tales disposiciones desestiman, de manera injustificada, el uso de esta herramienta en otros delitos, así como la implementación de medidas que logren materializar los derechos de las víctimas.

Esta propuesta surge de constatar que su regulación en la Ley 600 de 2000 prestó especial utilidad en orden a superar el conflicto de intereses entre victimario y víctima, por vía de la reparación integral.

Por tanto, establecer la reparación integral dentro de las posibilidades que habilitan tanto la terminación del proceso como su preclusión, puede estimular el restablecimiento del daño, al tiempo que disminuirá el número de actuaciones que llegan a juicio.

II. Justicia premial.

El Acto Legislativo 03 de 2002 procuró un proceso penal de tendencia acusatoria con el propósito de potenciar las actuaciones a través de la justicia premial, en búsqueda de asegurar su prontitud y eficacia, todo ello a partir de descongestionar el sistema judicial, duramente criticado por su exagerada formalidad y la demora en la respuesta estatal.

Tal justicia premial inherente al sistema acusatorio se sustenta, como es mundialmente reconocido, en que solo el 10% o menos de los asuntos que son conocidos por la administración de justicia penal llegan a juicio, pues en su gran volumen deben ser resueltos a través de mecanismos como los allanamientos y preacuerdos.

Desde luego, tales institutos resultan de interés a los procesados, únicamente en la medida que comporten una rebaja de pena, la cual encuentra su explicación, de una parte, en que el Estado se ahorra ingentes esfuerzos en la investigación y juzgamiento de las conductas cuya comisión es aceptada por los perpetradores y, de otra, se concede a quien así procede una rebaja de la punibilidad. Sin embargo, el legislador progresivamente ha restringido el acceso a estas figuras dificultando la consecución de los objetivos perseguidos, principalmente la reducción de los índices de congestión del sistema, la disminución de la impunidad, el acceso oportuno a la justicia y la satisfacción de los derechos de las víctimas.

En tal escenario, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema ha exhortado al legislativo a ser consistente en la política criminal (CSJ SP, 27 feb. 2013).

Rad. 33254) y ha mostrado su preocupación por la "inflación legislativa y el aumento de penas y supresión de beneficios" (CSJ SP, 5 nov. 2008. Rad. 29056), de manera que si dentro de una confusa política criminal se han proferido leyes como las que hoy se propone modificar con este proyecto, dirigidas a negar la posibilidad de rebaja de pena cuando se procede por una u otra especie de delitos, obvio resulta que los procesados no tengan interés en aceptar la comisión de los delitos cometidos, en cuanto no recibirán algo a cambio.

En efecto, ante la ausencia de rebaja de pena, los investigados, por el contrario, intentarán dentro de su estrategia defensiva acudir a todos los mecanismos establecidos en la ley para prolongar la actuación (peticiones, recursos de reposición, apelación y queja, planteamiento fundado o sin asidero de posibles nulidades, solicitud de pruebas, impugnación del auto que niega o concede medios probatorios, práctica de elementos de convicción en el juicio, extensas alegaciones en la clausura del debate oral, apelación del fallo de condena, casación de la sentencia de segundo grado, entre otras muchas posibilidades), circunstancias que a la final conducen a que los afectados sean sometidos a un escenario de revictimización, todo lo cual riñe con los principios y propósitos del procedimiento penal, como fue concebido, y con la exigencia internacional del plazo razonable que rige las actuaciones judiciales.

Como consecuencia de lo anterior, los procesos se convierten, en contravía de los fundamentos del sistema penal acusatorio, en un trámite dispendioso que se prolonga indefinidamente en el tiempo, cuyas etapas se vuelven tortuosas tanto para los fiscales, como para los defensores y los jueces, sin que haya certeza de saber cómo terminarán, pues diversas vicisitudes pueden dar al traste con la pretensión punitiva del Estado, como por ejemplo, el fallecimiento o desconocimiento del paradero de testigos, el daño de pruebas técnicas o exámenes de laboratorio, la pérdida de recordación en los declarantes, las nulidades del trámite o inclusive, más grave aún, la prescripción de la acción penal derivada de los delitos por los que se procede, de manera que también se colocan en riesgo los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación.

Por su parte, la expedición de la Ley 890 de 2004 buscó fortalecer las disposiciones e instrumentos diseñados por el legislador en el marco de la justicia premial, con el propósito de garantizar un mayor margen de negociación sin afectar la noción de justicia que envuelve la sanción penal. Este fue el motivo por el cual se incrementaron las penas previstas para la generalidad de delitos.

Se constata que los argumentos de política criminal planteados para limitar legislativamente los beneficios punitivos en la justicia premial, han aludido a los derechos de las víctimas. Sin embargo, no contemplaron las consecuencias de su implementación respecto de éstas. Es así, que la certeza de una condena rápida, aunque suponga la imposición de una menor sanción, emerge como mejor alternativa que aquella que encarna dentro de sus posibilidades la prolongación indefinida del trámite, el advenimiento de un fallo absolutorio o, peor aún, la prescripción de la acción penal, entre otros escenarios de impunidad.

Sobre el particular, el artículo 348 de la Ley 906 del 2004 dispone que la celebración de preacuerdos y negociaciones entre la Fiscalía y el imputado o acusado, tiene como finalidades: i) humanizar la actuación procesal y la pena; ii) obtener pronta y cumplida justicia —eficacia del sistema—; iii) activar la solución de los conflictos sociales que genera el delito; iv) propiciar la reparación integral de los perjuicios ocasionados con el injusto, y v) lograr la participación del procesado en la definición de su caso.

Así, la justicia premial propia de la terminación anticipada de los procesos consigue que luego de una intensa investigación inicial se profiera un fallo de condena en el cual se declare la responsabilidad penal del autor o participe y, en razón de ello, se le otorgue una rebaja de pena que, según las normas propuestas en el proyecto, solo será de la mitad de lo que corresponde tratándose de otros delitos diversos a los punibles contra la libertad, integridad y formación sexuales, o secuestro, cometidos contra niños, niñas y adolescentes, por ser conductas que el legislador ha considerado especialmente graves.

De otra parte, se propone que cuando se trate de delitos de terrorismo, financiación de terrorismo, secuestro extorsivo, extorsión y conexos, procedan las rebajas de pena previstas por culminación anticipada, conforme al quantum dispuesto para la etapa procesal en la cual se produzcan. También procederán los subrogados y mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad, para lo cual se sugiere la derogatoria expresa del artículo 26 de la Ley 1121 de 2006 que contiene tal prohibición.

En armonía, se plantea eliminar la menor rebaja prevista para casos de captura en flagrancia.

De esta manera se mantiene el equilibrio entre la severidad de la sanción en delitos de alto impacto, y la búsqueda de la eficacia y eficiencia en la

administración de justicia, como característica propia del Sistema Penal Acusatorio, debido a que la terminación anticipada, además de permitir una pronta sanción contra el autor o participe, evita los costos derivados de extensos procesos cuya culminación es indeterminada. A la vez, evita la congestión judicial en la medida en que se logre el principio fundamental del sistema penal acusatorio, esto es, que solo el 10% o menos de los procesos lleguen a juicio, cuando hoy en día la proporción es inversa.

No en vano, en la Directiva 010 de noviembre de 2023 de la Fiscalía, "Por la cual se fijan directrices para la celebración de preacuerdos entre la Fiscalía General de la Nación y el imputado o acusado", se refiere que los preacuerdos son mecanismos jurídicos de ejercicio discrecional por parte de esta entidad, con el objetivo de obtener justicia material y efectiva, mediante la conversación con el imputado en procura de la terminación anticipada del proceso, asentada en una política criminal de eficacia y economía procesal<sup>1</sup>.

En cuanto atañe a las cifras se tiene que en Colombia en el año 2022 se reportaron 1'648.871 noticias criminales, en el 2023 1'815.751 y hasta ahora en el 2024 559.313, lo cual denota, de una parte, el aumento en el número de actuaciones penales y, de otra, la eventual congestión de la Fiscalía General de la Nación y la administración de justicia, máxime si a la fecha, el número total de casos activos es de 3'284.944<sup>2</sup>.

A su vez, en el 2023 la Fiscalía radicó 52.278 escritos de acusación, de los cuales, únicamente 2.742 fueron producto de preacuerdos<sup>3</sup>, cifra que corresponde a un poco más del 5% del total de aquellos, datos que acreditan cómo se procede de manera contraria a los propósitos consustanciales al Sistema Penal Acusatorio.

Resta recordar, que con el *Plea Bargaining* de Estados Unidos, que corresponde a la solución consensuada y terminación anticipada de los procesos, se consigue que solo el 10% de ellos lleguen a juicio.

Ahora, también las cifras y estadísticas han demostrado que la imposición de penas largas de privación de la libertad no constituye un disuasivo para desalentar a otros a cometer delitos de similar connotación dentro de la función de prevención general negativa de la pena, de modo que no es la severidad de

las sanciones la que da sustento al sistema, sino su aplicación efectiva, la cual, como se advirtió, se consigue con los allanamientos y preacuerdos.

Es preciso destacar que respecto del delito de feminicidio, (Ley 1761 del 2015), durante el trámite legislativo se consideró inicialmente en la exposición de motivos que debía prohibirse la rebaja de pena por terminación anticipada de la actuación con el fin de imponer una sanción ejemplarizante para los responsables en atención a la gravedad de tal conducta y su repudio social<sup>4</sup>; sin embargo, dicha prohibición fue morigerada ostensiblemente en aras de mantener los criterios de prevalencia de la eficacia y economía procesal, permitiendo la aplicación de preacuerdos para el delito de feminicidio, razón por la cual se decidió en segunda ponencia de la Cámara de Representantes del 22 de mayo del 2015<sup>5</sup>, establecer en el artículo 5 que solo se podrá aplicar la mitad del beneficio de que trata el artículo 351 de la Ley 906 del 2004.

Según cifras del SPOA, desde la entrada en vigencia de la aludida norma, 1382 asuntos, equivalentes al 29.8% del total de feminicidios registrados, han concluido de manera anticipada. Aunque esta cifra no es ideal, refleja cómo la filosofía premial del sistema acusatorio logra materializar los objetivos de celeridad, eficacia, justicia y reducción de la impunidad que motivaron su implementación en el 2004.

Precisamente, esta propuesta pretende que los delitos que actualmente tienen restricciones, y que en mayor medida ocupan la atención de la fiscalía y los jueces, puedan obtener resultados similares o superiores a los reportados respecto de la conducta de feminicidio, y culminen en un término razonable por vía de preacuerdos, negociaciones y allanamiento a cargos.

**III. Pruebas anticipadas.**

Los supuestos de hecho que habilitan la aplicación del principio de oportunidad se encuentran descritos en el artículo 324 de la Ley 906 de 2004 y responden, principalmente, a razones de i) interés nacional (núm. 2, 3 y 8), ii) colaboración con la justicia y desarticulación criminal (núm. 4, 5 y 18), iii) derecho penal como intervención mínima (núm. 6, 9 a 12 y 15) y iv) reparación de las víctimas y justicia restaurativa (núm. 1, 7, 13, 14 y 16).

1 Directiva N° 0010 del 10 de noviembre del 2023, Fiscalía General de la Nación.  
2 Herramienta SPOA.  
3 Herramienta SPOA.

4 Gaceta del Congreso N° 773 del 26 de septiembre del 2013, pág. 8.  
5 Gaceta del Congreso N° 322 del 22 de mayo del 2015, pág. 11.

Cuando el trámite se justifica en el segundo de estos motivos, emergen diversos inconvenientes que ponen en riesgo el esclarecimiento de los hechos, la judicialización de sus autores o partícipes y la desarticulación de estructuras criminales.

Durante las discusiones del Acto Legislativo 003 de 2002 se indicó que la "filosofía del principio de oportunidad" radica en la necesidad de "simplificar, acelerar y hacer más eficiente la administración de justicia penal".

En todo caso, deberá llevarse a cabo según lo previsto en los numerales 1º y 4º del artículo 284 de la Ley 906 de 2004, esto es, en audiencia pública presidida por un juez que cumpla funciones de control de garantías con observancia de todas las reglas que gobiernan la práctica de pruebas en el juicio.

VI. De la función de control de garantías.

El artículo 177 de la Ley 906 de 2004 contempla la concesión del recurso de apelación en efecto devolutivo respecto de los autos proferidos por los jueces con funciones de control de garantías.

No obstante, el artículo 39 de la misma codificación guardó silencio sobre la manera en que se materializaría la doble instancia cuando tal atribución sea ejercida por un Magistrado de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá en asuntos que competen a la Corte Suprema de Justicia.

Como se trata de una decisión unipersonal, se propone asignar la competencia para aclararla, modificarla, adicionarla, revocarla o confirmarla a la Sala que le

6 Gaceta del Congreso N.º 157 del 10 de mayo de 2002.

sigue en turno al interior de la misma corporación judicial. Ello, por dos razones fundamentales: ninguna de las Salas que componen la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia (Sala de Casación Penal, Sala de Instrucción y Sala Especial de Primera Instancia) tiene atribuciones de control de garantías y, al intervenir en la resolución del recurso, sus integrantes quedarían inhabilitados para ejercer la función de conocimiento que si le fue atribuida respecto de aforados legales y constitucionales.

3. Conclusión

Las reflexiones expuestas ponen de manifiesto la imperiosa necesidad de derogar la prohibición de acceder a descuentos punitivos en el marco de la justicia premial como supuesto inherente a todo sistema penal acusatorio.

Las modificaciones propuestas superan el test de proporcionalidad. Se trata de medidas idóneas, en tanto son útiles para aumentar los índices de justicia como valor constitucional que fomenta la convivencia pacífica; son necesarias, porque estimulan la emisión temprana y oportuna de decisiones judiciales de carácter condenatorio, lo que reduce en beneficio de las víctimas y materializa sus derechos en un plazo razonable, y, finalmente, no suponen una limitación desmedida a intereses jurídicos de orden superior.

4. Impacto fiscal:

Como quiera que las modificaciones propuestas no implican erogación alguna del erario, no comportan, en consecuencia, ningún impacto fiscal toda vez que, a pesar de que su propósito es agilizar el sistema procesal acusatorio en búsqueda de reducir la congestión judicial, no se incluye la creación de despachos judiciales, ni de cargos nuevos en los diferentes sectores de la administración de justicia.

Handwritten signatures of Gerson Chaverra Castro (Presidente de la Corte Suprema de Justicia), Luz Adriana Camargo Garzón (Fiscal General de la Nación), and Ángela María Buitrago Ruiz (Ministra de Justicia y del Derecho).

ESTADO DE LA REPUBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 08 del mes octubre del año 2024
se radicó en este despacho el proyecto de ley
N.º 281 Acto Legislativo N.º, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: Presidente Corte Suprema de Justicia, Dr. Gerson Chaverra;
Fiscal General, Dra. Adriana Camargo; Ministra Justicia, Dr. Ángela
Buitrago.
SECRETARIO GENERAL(E)

Table with handwritten signatures and names: Pedro Baracatán, Gabriel Velasco, Gloria Elena Arizabalak, Pacto Histórico, Norman Bird CER MAIS, Alejandro Ocampo, Doris Espinoza y Palomino Representante, Dokey Tony.

Handwritten signature: GARCÍA VELEZ CO B

|  |  |
|--|--|
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |

**PAULA ROBLEDO SILVA**  
 Secretaria Jurídica  
 SECRETARÍA JURÍDICA

Adjunto:  
 Elaboró:  
 Wilmar David Chaves Ramos  
 Asesor



OFI24-00200592 / GFPU 14000000  
 Bogotá D.C., 8 de octubre de 2024



Clave:  
 n9tIUT2LH

Doctora  
**ANGELA MARIA BUITRAGO RUÍZ**  
 Ministra de Justicia y del Derecho  
 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO DESPACHO  
 Calle 53 No. 13 - 27  
 Bogotá, D.C. Bogotá, D.C.  
 angela.buitrago@minjusticia.gov.co

Asunto: EXT24-00156086 Concepto de viabilidad jurídica sobre el Proyecto de Ley - por medio del cual se modifican las leyes 599 de 2000, 906 de 2004, 1098 de 2006, 1121 de 2006 y 1453 de 2011

Respetado señora ministra:

En cumplimiento de lo señalado en el artículo 13, apartado 2, del Decreto 2647 de 2022, y en atención a la solicitud remitida por su despacho mediante oficio MJD-OFI24-0041405-DMJ-10000 del 23 de septiembre de 2024<sup>1</sup>, me permito informar que, tras haberse efectuado la revisión integral del del Proyecto de Ley "por medio del cual se modifican las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004, 1098 de 2006, 1121 de 2006 y 1453 de 2011, en relación con la figura de la reparación integral, la concesión de beneficios por allanamientos y preacuerdos, y la aplicación del principio de oportunidad, entre otras reformas orientadas a garantizar una administración de justicia penal pronta y eficaz", se advierte que dicha iniciativa no presenta inquietudes respecto de su constitucionalidad, por lo que se emite concepto de viabilidad jurídica para la presentación del mencionado proyecto ante el Congreso de la República.

Cordialmente,

<sup>1</sup> Radicado en la Presidencia de la República el 25 de septiembre de 2024 y recibido por esta Secretaría Jurídica en la misma fecha.



2. Despacho del Viceministro General

Doctora  
**ÁNGELA MARÍA BUITRAGO RUÍZ**  
 Ministra  
 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO  
 Calle 53 No. 13 - 27  
 Bogotá D.C., Colombia  
 gestión.documental@minjusticia.gov.co



Radicado: 2-2024-049445  
 Bogotá D.C., 17 de septiembre de 2024 10:33

Radicado entró  
 No. Expediente 41464/2024/OFI

Asunto: Respuesta a la solicitud de concepto al anteproyecto de ley "Por medio del cual se modifican las leyes 599 de 2000, 906 de 2004, 1098 de 2006, 1121 de 2006 y 1453 de 2011, en relación con la figura de la reparación integral, la concesión de beneficios por allanamientos y preacuerdos, y la aplicación del principio de oportunidad, entre otras reformas orientadas a garantizar una administración de justicia penal pronta y eficaz.". Radicado No. 1-2024-078557.

Respetada Ministra:

De manera atenta, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al anteproyecto de ley relacionado en el asunto, en los siguientes términos.

El anteproyecto de ley en comento tiene por objeto restaurar el equilibrio y los fines del sistema acusatorio, estimular la emisión temprana y oportuna de decisiones judiciales, a través de los mecanismos de terminación anticipada, y garantizarlos derechos de las víctimas a la reparación integral y justicia.

Al respecto, de las modificaciones y adiciones propuestas a las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004, 1098 de 2006 y la derogatoria del artículo 26 de la Ley 1121 de 2006, es preciso indicar que la implementación de la propuesta normativa no generaría impacto fiscal, toda vez que no propone la creación de nuevos cargos o despachos judiciales, de manera que no requeriría la asignación de recursos adicionales a los ya destinados a los sectores involucrados.

<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, manifiesta su análisis fiscal sobre el anteproyecto de ley del asunto y solicita se tengan en cuenta sus consideraciones. Por último, esta Cartera manifiesta la disposición de colaborar con las iniciativas de las entidades del Gobierno nacional dentro de las competencias y procedimientos constitucionales y legales vigentes.

Cordialmente,

**DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA**  
 Viceministro General  
 Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
 DGPPN/OAJ



**CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL**

Estudio a la propuesta de Proyecto de Ley sin radicar, titulado "Por medio del cual se modifican las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004, 1098 de 2006, 1121 del 2006 y 1453 de 2011, en relación con la figura de la reparación integral, la concesión de beneficios por allanamientos y preacuerdos, y la aplicación del principio de oportunidad, entre otras reformas orientadas a garantizar una administración de justicia penal pronta y eficaz."

|                              |  |
|------------------------------|--|
| <b>Autores</b>               | Construido por la Corte Suprema de Justicia y la Fiscalía General de la Nación, y acompañado por el Ministerio de Justicia y del Derecho |
| <b>Fecha de presentación</b> | Sin radicar  |
| <b>Estado</b>                | Sin radicar  |
| <b>Referencia</b>            | Concepto No 16.2024  |

El Consejo Superior de Política Criminal (en adelante "CSPC") revisó el texto del Proyecto de Ley sin radicar, "Por medio del cual se modifican las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004, 1098 de 2006, 1121 del 2006 y 1453 de 2011, en relación con la figura de la reparación integral, la concesión de beneficios por allanamientos y preacuerdos, y la aplicación del principio de oportunidad, entre otras reformas orientadas a garantizar una administración de justicia penal pronta y eficaz" (en adelante "El Proyecto" o "El Proyecto de Ley").

El articulado de El Proyecto se desarrolla así:

| ARTÍCULO   | CONTENIDO   |
|------------|---|
| Artículo 1 | Objeto  |
| Artículo 2 | Modifica el artículo 77 de la Ley 906 de 2004                         |
| Artículo 3 | Adiciona al Título II, Capítulo I, de la Ley 906 de 2004, un artículo |
| Artículo 4 | Adiciona al artículo 238 de la Ley 906 de 2004, un segundo inciso     |
| Artículo 5 | Adiciona un párrafo al artículo 283 de la Ley 906 de 2004             |
| Artículo 6 | Modifica el artículo 331 de la Ley 906 de 2004                        |
| Artículo 7 | Modifica el numeral 1º y el párrafo del artículo 332 de la            |

|             | Ley 906 de 2004   |
|-------------|---|
| Artículo 8  | Modifica el artículo 349 de la Ley 906 de 2004                    |
| Artículo 9  | Modifica el numeral 7º del artículo 199 de la Ley 1098 de 2006    |
| Artículo 10 | Elimina el párrafo del artículo 301 de la Ley 906 de 2004         |
| Artículo 11 | Adiciona un inciso al artículo 301 de la Ley 906 de 2004          |
| Artículo 12 | Modifica el inciso primero del artículo 323 de la Ley 906 de 2004 |
| Artículo 13 | Modifica el artículo 324 de la Ley 906 de 2004                    |
| Artículo 14 | Vigencia  |

**I. Contextualización**

El Proyecto de Ley es fruto de un trabajo conjunto entre Corte Suprema de Justicia y Fiscalía General de la Nación, dos de los principales actores de la política criminal del estado colombiano. Así mismo, cuenta con el acompañamiento permanente del Ministerio de Justicia y del Derecho y fue socializado y retroalimentado por la Comisión de Reforma a la Justicia creada por el Gobierno Nacional, conformada por diversos académicos, autoridades judiciales, representantes de litigantes, trabajadores de la administración de justicia, representantes de centros de pensamiento en materia de justicia, entre otros.

Lo anterior es relevante, en la medida en que importantes actores y operarios del sistema penal acusatorio han hecho parte de la construcción del articulado y por ello, se ha contado con conocimientos estadísticos, jurídicos y prácticos de la operación y desarrollo del sistema penal colombiano.

Teniendo en cuenta dicha contexto y los argumentos que se esbozarán a continuación, el CSPC emite un concepto FAVORABLE a El Proyecto.

**II. Metodología usada en este concepto**

Teniendo en cuenta que la totalidad del articulado de El Proyecto cuenta con una incidencia político criminal, el CSPC decidió plantear este concepto en bloques temáticos, dentro de los cuales se encuentra la explicación de la reforma y los comentarios que se tienen sobre esta.

En particular, el concepto se referirá a los siguientes bloques temáticos: (i) Objeto del Proyecto; (ii) Reparación Integral; (iii) Justicia Premial; (iv) Incremento Patrimonial; (v) Prueba Anticipada; y (vi) De la Función de Control de Garantías.

**III. Desarrollo de los Bloques Temáticos**

**1. Objeto del Proyecto**

**1.1. Objeto propuesto**

De conformidad con el artículo 1 de El Proyecto de Ley, el mismo tiene como objetivo "restaurar el equilibrio y los fines del sistema acusatorio, estimular la emisión temprana y oportuna de decisiones judiciales a través de los mecanismos de terminación anticipada, y garantizarlos derechos de las víctimas a la reparación integral y justicia".

Para ello, desarrolla 14 artículos, incluido el de vigencia.

**1.2. Consideraciones sobre el Objeto**

Desde el CSPC se reconoce que el objeto planteado por el Proyecto es adecuado y debe ser promovido en el marco de una política criminal racional, proporcional y necesaria.

Lo anterior, especialmente, porque desde los inicios del sistema penal acusatorio, incorporado mediante el Acto Legislativo 03 de 2002, se planteó un sistema en el cual se reconocía que no todos los procesos podían y debían ser llevados a juicio. No en vano, la Ley 906 de 2004, consagró figuras como el allanamiento a cargos, los preacuerdos y negociaciones, el principio de oportunidad y los mecanismos de justicia restaurativa. Todos ellos, salidas anticipadas dentro del proceso penal, que no necesariamente implicaban el desarrollo de un juicio, pero que no por ello, generaban impunidad. Por el contrario, se trataba de una forma diferente de procesar los casos, plenamente avalada.

No obstante, tras 20 años del sistema, y como se analizará a continuación, se han incorporado diversos limitantes que desincentivan estas salidas alternas

dentro del proceso penal. Así, en buena hora llega una reforma que a través de diversas modificaciones legales restaura el equilibrio y fines del sistema acusatorio, y además, estimula en debida forma la emisión temprana y oportunidad de decisiones judiciales, a través de los mecanismos de terminación anticipada.

**2. Reparación Integral**

**2.1. Propuesta sobre Reparación Integral**

El Proyecto pretende la inclusión de la figura de la reparación integral como una nueva causal de la extinción de la acción penal. Para ello, incorpora dentro del artículo 77 de la Ley 906 de 2004 la figura de la siguiente manera:

| Texto original   | Texto propuesto  |
|--|--|
| <p><i>"Artículo 77. Extinción. La acción penal se extingue por muerte del imputado o acusado, prescripción, aplicación del principio de oportunidad, amnistía, oblación, caducidad de la querrela, desistimiento y en los demás casos contemplados en la ley".</i></p> | <p><b>Artículo 2º. Modificar</b> el artículo 77 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</p> <p><i>"Artículo 77. Extinción. La acción penal se extingue por muerte del imputado o acusado, prescripción, aplicación del principio de oportunidad, amnistía, oblación, <b>reparación integral</b>, caducidad de la querrela, desistimiento y en los demás casos contemplados en la ley".</i></p> |

Igualmente, adiciona al Título II, Capítulo I de la Ley 906 de 2004, el artículo 78-A, el cual desarrolla la figura de la reparación integral y la regula de la siguiente manera:

**Artículo 3º. Adicionar** al Título II, Capítulo I, de la Ley 906 de 2004, un artículo del siguiente tenor:

*"Artículo 78A. Reparación integral. En los delitos que admiten desistimiento, en los de homicidio culposo y lesiones personales culposas cuando no concorra alguna de las circunstancias de agravación previstas en los artículos 110 y 121 del Código Penal, en los de lesiones personales*

*dolosas con secuelas transitorias, en los delitos contra los derechos de autor, y en aquellos contra el patrimonio económico, excepto el hurto calificado por la violencia contra las personas previsto en el inciso 2º del artículo 240 de la Ley 599 de 2000 y extorsión, la acción penal se extinguirá para todos los imputados o acusados cuando cualquiera repare integralmente el daño causado.*

*En los mismos eventos, cuando, no exista víctima conocida o individualizada, podrá extinguirse la acción penal, siempre que se garantice la reparación integral a través de la caución o cualquier medio idóneo, según lo establezca el fiscal.*

*Esta causal es aplicable, igualmente, en los eventos de concurso de conductas punibles siempre y cuando de forma individual se cumpla, en relación con cada una de aquellas, las previsiones del inciso anterior".*

Así, la reforma contempla un grupo específico de delitos (delitos que admiten desistimiento, homicidio culposo, algunas lesiones personales, delitos contra los derechos de autor y algunos delitos contra el patrimonio económico) respecto de los cuales, la acción penal podrá extinguirse cuando se repare integralmente el daño causado.

Adicionalmente prevé que cuando no exista víctima conocida o individualizada, la acción penal puede extinguirse si la reparación se presenta como una caución.

El Proyecto también incluye la posibilidad de preclusión por cualquiera de las causales que extingue la acción penal, incluyendo, por supuesto, la reparación integral.

**2.2. Consideraciones sobre la Reparación Integral**

Las reformas encaminadas a la incorporación de la figura de la reparación integral resultan convenientes a la luz de la política criminal del Estado colombiano por las siguientes razones:

En primer lugar, porque buscan asegurar y proteger los derechos de las víctimas contemplados en la Constitución Política de Colombia<sup>1</sup> y en el Código de Procedimiento Penal<sup>2</sup>, dentro de los cuales están la verdad, justicia y reparación. Específicamente, el Proyecto busca un mecanismo de reparación ágil y eficaz para las víctimas.

Podría indicarse que ya en la legislación procesal penal existe una etapa establecida para la consecución de la reparación (incidente de reparación integral)<sup>3</sup>. No obstante, es de público conocimiento que dicho momento procesal se activa a la finalización del proceso penal, lo cual implica tiempos prolongados para la llegada de este.

Por ello, la búsqueda de nuevas alternativas, ágiles y efectivas para lograr la reparación, se constituye en la materialización clara de los derechos de las víctimas.

En segundo lugar, porque el Proyecto es cuidadoso en dar esta posibilidad únicamente a aquellos delitos cuyo objeto de protección no trascienda de la esfera individual y personalísima, creando un criterio claro del conjunto de conductas por los cuales procede.

En tercer lugar, porque la incorporación de la reparación integral constituye la búsqueda de nuevos mecanismos de terminación anticipada del proceso penal, lo cual repercute favorablemente en el sistema, descongestionando despachos fiscales y judiciales. Ello, sin dejar de lado los derechos de las víctimas.

Además, el Proyecto busca que la figura de la reparación integral se pueda aplicar de manera efectiva. En efecto, la iniciativa reconoce que dicha figura se encuentra contemplada en el numeral 1 del artículo 325 de la Ley 906 de 2004, como una causal de principio de oportunidad. No obstante, también reconoce que ella no procede por delitos que excedan de penas de 6 años y, además, deja la potestad de su aplicación únicamente en cabeza de la Fiscalía General de la Nación. Lo anterior, lleva a excluir delitos que bien podrían ser resueltos a través de una indemnización y, además, impone una carga excesiva a la

<sup>1</sup> Ver Constitución Política de Colombia. Artículo 250  
<sup>2</sup> Ver Ley 906 de 2004. Artículo 11.  
<sup>3</sup> Ver Ley 906 de 2004. Artículos 102 y siguientes.

Fiscalía, pues la procedencia de la figura depende casi exclusivamente de este organismo.

Con lo consagrado en el Proyecto, la figura se vuelve práctica y efectiva de aplicar. Se promueve un rol activo de las víctima y victimario dentro del proceso, y se da una salida efectiva que garantiza los derechos de las víctimas.

Finalmente, la incorporación de la reparación integral no solo promueve los derechos de las víctimas, acelera los procesos y descongestiona el sistema judicial, sino que, además, promueve el objetivo 4 del Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025, en virtud del cual se debe dejar la reacción punitiva como última instancia, incluso, al interior de los procesos penales.

**3. Justicia Premial**

**3.1 Propuesta sobre el Fortalecimiento de la Justicia Premial en Colombia**

La justicia premial busca incentivar la colaboración de los imputados con la administración de justicia, premiando su contribución a través de la concesión de reducciones de-pena o beneficios similares. Esta práctica se fundamenta en el reconocimiento de que la cooperación de los imputados puede ser importante para esclarecer hechos delictivos y para desarticular estructuras criminales organizadas. En este sentido, la justicia premial busca promover la colaboración proporcionando incentivos a aquellos que contribuyen a la administración de justicia, facilitando así la resolución de casos y la identificación de otros actores implicados en actividades ilícitas.

La implementación de la justicia premial en Colombia se fortaleció a partir del Acto Legislativo 03 de 2002, que introdujo un sistema penal de tendencia acusatoria. Este acto legislativo marcó una transformación significativa en el sistema procesal penal, promoviendo un modelo en el cual la eficiencia y la efectividad se volvieron el eje central. En este nuevo marco, la justicia premial ha desempeñado un papel esencial al ofrecer mecanismos para reducir penas o conceder beneficios a quienes colaboren sustancialmente con la justicia.

No obstante, en la práctica, la creación de diversas leyes ha restringido progresivamente el acceso a mecanismos que fortalecen la implementación de

la justicia premial en Colombia. Esto ha dificultado el logro de los objetivos previstos, que son principalmente: (i) reducir la congestión del sistema judicial; (ii) disminuir la impunidad; (iii) asegurar un acceso oportuno a la administración de justicia; y (iv) garantizar la satisfacción de los derechos de las víctimas.

En este contexto, las modificaciones propuestas en El Proyecto tienen como objetivo fortalecer la justicia premial dentro de nuestro ordenamiento jurídico, como se detalla a continuación.

El artículo 9 del Proyecto propone modificar el numeral 7° del artículo 199 de la Ley 1098 de 2006 en relación con los beneficios y mecanismos sustantivos. Esta modificación tiene como objetivo establecer que, en caso de celebración de preacuerdos y negociaciones entre la Fiscalía y el imputado o acusado, o de allanamiento a cargos, se concederá la mitad de la rebaja de pena prevista en los artículos 351, 352, 356-5 y 367 de la Ley 906 de 2004. La modificación permite que el imputado o acusado se beneficie de esta disminución de pena, eliminando la prohibición establecida en el texto original.

El artículo 10 de El Proyecto, pretende eliminar el párrafo del artículo 301 de la Ley 906 de 2004, que desarrolla el instituto jurídico de la flagrancia. El párrafo, actualmente vigente, consagra que la persona capturada en flagrancia sólo tendrá ¼ del beneficio de que trata el artículo 351 de la Ley 906 de 2004.

El artículo 12 de El Proyecto modifica el primer inciso del artículo 323 de la Ley 906 de 2004. Esta modificación tiene como objetivo ampliar la aplicación del principio de oportunidad, estableciendo que la Fiscalía General de la Nación podrá aplicarlo también durante la etapa de "indagación".

Finalmente, el artículo 13 de El Proyecto modifica el artículo 324 de la Ley 906 de 2004, relativo a las causales del principio de oportunidad. Ello, con el objetivo de facilitar y promover su aplicación. Para lograr esto, se simplifican las causales, reduciéndolas de 18 a 7 y ajustando el lenguaje, tal como se detalla a continuación.

En particular, (i) la primera causal guarda relación con la justicia restaurativa y se eliminan las restricciones sobre el tipo de delitos a los que se puede

aplicar; (ii) la segunda causal se enfoca en la necesidad de la sanción penal o la desproporción de la misma; (iii) la tercera causal considera los beneficios que la sanción penal puede aportar a la justicia, a las víctimas y a la sociedad en general; (iv) la cuarta causal aborda la colaboración eficaz con la justicia.

Igualmente, (v) la quinta causal guarda relación cuando los bienes derivados de actividades ilícitas son entregados al fondo para la administración de bienes de la Fiscalía General de la Nación; (vi) la sexta causal se refiere a situaciones en las que la persecución penal implica un riesgo o amenaza para la seguridad nacional; y (vii) la séptima causal contempla la interrupción del proceso cuando es necesario para alcanzar un acuerdo o negociación.

Una vez detalladas las disposiciones de El Proyecto relacionadas con el fortalecimiento de la justicia premial, se procederá a emitir los comentarios pertinentes desde una perspectiva de política criminal.

**3.2 Consideraciones sobre el Fortalecimiento de la Justicia Premial en Colombia**

El CSPC considera que las disposiciones mencionadas se alinean con la política criminal del Estado colombiano, especialmente en lo que respecta al fortalecimiento de la justicia premial, como se detalla a continuación.

En primer lugar, como se mencionó anteriormente, El Proyecto tiene como objetivo recuperar el propósito original del Acto Legislativo 01 de 2002, que introdujo la Ley 906 de 2004. Es importante recordar que el sistema penal con enfoque acusatorio pretendía "potenciar las actuaciones mediante la justicia premial, buscando asegurar su prontitud y eficacia" (Exposición de Motivos de El Proyecto).

El sistema de justicia premial se diseñó en respuesta a la incapacidad de la administración de justicia para procesar todos los casos que llegan al ente acusador. Frente a esta limitación, se presentaban dos alternativas: (i) permitir que algunos casos quedaran sin resolver o prescribieran, o (ii) garantizar el procesamiento de todos los casos, priorizando las negociaciones y las terminaciones anticipadas.

En este contexto, la lógica detrás de las disposiciones de El Proyecto es fortalecer la justicia premial. Según la exposición de motivos de El Proyecto, el objetivo es que solo el 10% de los casos que llegan a la administración de justicia terminen efectivamente en juicio. Este enfoque permite una administración más ágil y efectiva de los recursos judiciales, favoreciendo una resolución más rápida y justa de los casos.

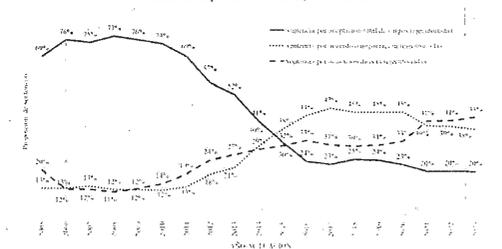
En segundo lugar, el aumento de leyes que restringen el acceso a mecanismos que promueven la justicia premial ha incrementado los obstáculos para las negociaciones con las personas procesadas. Como resultado, la justicia premial se utiliza cada vez menos, lo que ha llevado a la necesidad de llevar todos los casos a juicio. Este cambio ha aumentado la carga de trabajo del sistema judicial, generando mayor congestión, elevando la impunidad y reduciendo los derechos de las víctimas.

La Corte Suprema de Justicia ha mostrado una preocupación por la "inflación legislativa y el aumento de penas y supresión de beneficios" (CSJ SP, 5 nov. 2008, Rad. 29056), todo ello, de cara a las diferentes reformas que desincentivan los mecanismos de terminación anticipada del proceso penal y llevan a la eliminación de incentivos para lograr salidas negociadas y restaurativas con posibles autores de conductas punibles. Los argumentos para limitar legislativamente los beneficios punitivos en la justicia premial se han enfocado en los derechos de las víctimas, pero no han considerado plenamente las consecuencias de estas restricciones. La certeza de una condena rápida, aunque implique una sanción menor, resulta ser una mejor alternativa frente a la prolongación indefinida de un proceso, la posibilidad de un fallo absolutorio o, en el peor de los casos, la prescripción de la acción penal, que son escenarios que fomentan la impunidad.

Por ejemplo, como se ilustra en la gráfica 1, en el año 2007 el sistema judicial resolvía el 79% de los casos mediante la aceptación de cargos. En contraste, para el año 2023, este porcentaje ha disminuido aproximadamente un 20%.

**Gráfica 1.** Gráfico de la Distribución de las sentencias absolutorias y condenatorias según el tipo de terminación y año de actuación 2005- 2023.

**Gráfico 4.** Distribución de las sentencias absolutorias y condenatorias según tipo de terminación y año actuación, 2005-2023



Fuente: Elaboración Dirección de Políticas y Estrategia – Subdirección de Políticas Públicas y Estrategia Institucional, con base en cifras del SPOA.

Nota: Adaptado de La Caracterización del comportamiento de sentencias absolutorias de la Fiscalía General de la Nación 2005-2023 (p. 10), por Fiscalía General de la Nación, 2023.

En tercer lugar, esta Corporación considera que la ausencia de rebajas de pena puede llevar a los procesados a utilizar diversas tácticas para prolongar el proceso penal. Sin incentivos claros para aceptar culpabilidad o colaborar con la administración de justicia, las personas procesadas pueden recurrir a estrategias como retrasos procesales, solicitudes de aplazamientos o presentación de recursos innecesarios, lo que dilata la resolución de los casos.

Además, la demora injustificada impacta directamente en los derechos de las víctimas, quienes deben enfrentar una espera prolongada para la resolución de sus casos, la posible pérdida de pruebas y, en algunos casos, la revictimización. Precisamente, esta es otra de las razones por las que el CSPC estima que la limitación de mecanismos de justicia premial que ofrezcan rebajas de pena puede socavar la eficacia del sistema judicial y la protección de los derechos de las víctimas, al no fomentar una resolución más ágil y justa.

Al respecto, es pertinente mencionar que, de acuerdo con cifras de la Fiscalía General de la Nación, aportadas en la exposición de motivos, en Colombia en el año 2022 se reportaron 1.648.871 noticias criminales, cifra que aumentó a 1.815.751 en 2023. Hasta el momento en 2024, se han registrado 559.313 noticias criminales. Estos números reflejan un incremento significativo en el

volumen de actuaciones penales, lo que sugiere una creciente congestión en la Fiscalía General de la Nación y en la administración de justicia. Esta situación se ve acentuada por el hecho de que, actualmente, el número total de casos activos es de 3.284.944.

Además, en 2023, la Fiscalía presentó 52.278 escritos de acusación. De estos, solo 2.742 se derivaron de preacuerdos, lo que representa poco más del 5% del total. Estos datos evidencian una desviación de los objetivos fundamentales del Sistema Penal Acusatorio, que busca precisamente la reducción de la congestión judicial y la promoción de mecanismos más ágiles para la resolución de los casos.

En quinto lugar, el CPSC estima que las cifras y estadísticas han demostrado que imponer altas penas de privación de libertad no siempre actúa como un disuasivo efectivo para prevenir delitos. En cambio, la aplicación efectiva de la ley, facilitada por mecanismos como allanamientos y preacuerdos, resulta tener mayor relevancia para mejorar la respuesta del sistema judicial.

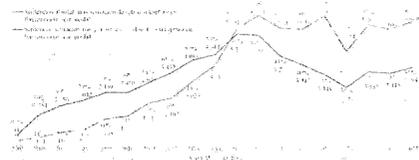
Por ejemplo, en el contexto del delito de feminicidio, en la discusión legislativa que dio origen a la Ley 1761 de 2015, inicialmente se contempló la prohibición de rebajas de pena con el fin de imponer sanciones ejemplarizantes, dada la gravedad del delito (Gaceta del Congreso No. 773 del 26 de septiembre de 2013, pág. 8). No obstante, al final de las discusiones se decidió permitir los preacuerdos, aunque con una rebaja de pena reducida a la mitad del beneficio originalmente previsto en la Ley 906 de 2004, para equilibrar la eficacia y la economía procesal. Desde la entrada en vigor de la ley en mención, aproximadamente el 29.8% de los casos de feminicidio han concluido anticipadamente. Ello muestra que aún en delitos de especial gravedad, el propio legislador ha considerado la incorporación de beneficios y los mismos han dado resultados positivos, traducidos en sentencias condenatorias más ágiles.

En sexto lugar, el CPSC estima que, en los casos de flagrancia, la tasa de absolución ha aumentado significativamente. Como se ilustra en la gráfica que se presenta a continuación, los casos de absolución de casos con captura en flagrancia han pasado de 2 de cada 10 casos en 2008 a 6 de cada 10 en 2019. Este aumento es preocupante y puede estar relacionado con la falta de incentivos para la aceptación de cargos. La ausencia de mecanismos que

promuevan la colaboración de los procesados y la aceptación de culpabilidad podría estar contribuyendo a un incremento en el número de absoluciones, lo que afecta la eficacia del sistema judicial y la resolución de los casos.

Figura 2. Gráfico de la Tasa de absolución y condena por acusación directa con captura en flagrancia 2005-2023.

Gráfico 7. Tasa de absolución y condena por acusación directa con captura en flagrancia 2005-2023



Fuente: Elaboración Dirección de Política y Estrategia - Subdirección de Políticas Públicas y Estrategia Institucional, con base en cifras del SPOA.

Nota: Adaptado de *La Caracterización del comportamiento de sentencias absolutorias de la Fiscalía General de la Nación 2005-2023* (p. 13), por Fiscalía General de la Nación, 2023.

Se destaca que algunos miembros del CSPC, aún cuando manifiestan su intención de acompañar integralmente la postura de este concepto, hacen la salvedad de que les resulta problemática la reforma al numeral 7° del artículo 199 de la Ley 1098 de 2006. Ello, por considerar que la eliminación de limitantes para lograr acuerdos y negociaciones en delitos relacionados con Niños, Niñas y Adolescentes tiene un riesgo de vulneración de los derechos de los niños, contemplados en el artículo 244 de la Constitución Política de Colombia.

Finalmente, debe indicarse que en relación con la causal número 1 incorporada por el artículo 13 del Proyecto de Ley, el CPSC sugiere una redacción simplificada que permita aplicarla de manera más efectiva, de la siguiente manera:

**Artículo 13. Modificar el artículo 324 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:**

**Artículo 324. Causales.** El principio de oportunidad se aplicará en los siguientes casos:

1. Cuando se apliquen los mecanismos de justicia restaurativa reconocidos en el presente código y en los estándares internacionales y se hayan cumplido las condiciones allí establecidas.

**4. Incremento Patrimonial**

**4.1 Propuesta sobre el Allanamiento en casos de Incremento Patrimonial Ilícito**

El artículo 8 de El Proyecto busca modificar el artículo 349 de la Ley 906 de 2004, sobre improcedencia de preacuerdo o negociaciones con el imputado o acusado. Este artículo en particular establece que en los delitos en los cuales el sujeto activo de la conducta punible hubiese obtenido incremento patrimonial fruto del mismo, no se podrán celebrar preacuerdos con la fiscalía hasta tanto se reintegre, por lo menos, el cincuenta por ciento del valor equivalente al incremento percibido y se asegure el recaudo del remanente.

La modificación que busca El Proyecto consiste en que la anterior restricción no opere cuando el imputado o acusado se allane unilateralmente a los cargos. Igualmente, establece que frente al reintegro parcial o total del incremento patrimonial descrito en el inciso anterior, la menor o mayor proporción del provecho ilícito devuelto incidirá directamente en el monto de la rebaja a reconocer por virtud del allanamiento, según la etapa en que éste se produzca.

**4.2 Consideraciones sobre el Allanamiento en casos de Incremento Patrimonial Ilícito**

El punto abordado en la modificación en mención, en sentir del CSPC, resulta acorde a la política criminal del Estado colombiano, por las siguientes razones.

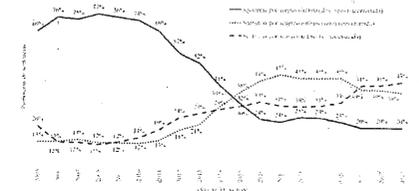
En primer lugar, es una medida que busca promover la justicia premial y el ahorro procesal. La modificación refleja una intención clara de fomentar la justicia premial dentro del sistema judicial, ya que busca incentivar la aceptación de cargos y, por ende, generar ahorros procesales eliminando el limitante que existe actualmente. Este enfoque contribuye a la reducción de la congestión judicial al facilitar la resolución de casos, alineándose con el propósito de hacer más eficiente el sistema judicial.

En segundo lugar, es conveniente resaltar que la posición que adoptó la Corte Suprema de Justicia, en su sentencia del 27 de septiembre de 2017 (Rad. 39831), en relación con ampliar un limitante que no estaba contemplado por el legislador penal, ha redundado en una imposibilidad de hacer efectiva la justicia premial en estos casos y ha repercutido claramente en la congestión judicial. Por tanto, la modificación es positiva, en tanto busca revertir las restricciones que han limitado la aplicación efectiva de la justicia premial en casos como el estudiado.

Al respecto, la gráfica que se enseña a continuación evidencia un declive notable en las sentencias condenatorias obtenidas a través de la aceptación de cargos

Figura 3. Gráfico de la Distribución de las sentencias absolutorias y condenatorias según el tipo de terminación y año de actuación 2005- 2023.

Gráfico 4. Distribución de las sentencias absolutorias y condenatorias según tipo de terminación y año actuación, 2005-2023



Fuente: Elaboración Dirección de Política y Estrategia - Subdirección de Políticas Públicas y Estrategia Institucional, con base en cifras del SPOA.

Nota: Adaptado de *La Caracterización del comportamiento de sentencias absolutorias de la Fiscalía General de la Nación 2005-2023* (p. 10), por Fiscalía General de la Nación, 2023.

En tercer lugar, el CPSC estima que dicha modificación impacta positivamente en reducir el desgaste de la administración de justicia. Para ello, es importante distinguir entre las figuras del allanamiento, los preacuerdos y las negociaciones, ya que cada una tiene una naturaleza y un propósito específico dentro del proceso penal. El allanamiento a cargos, a diferencia de los preacuerdos y negociaciones, no implica un esfuerzo de la Fiscalía General de la Nación para negociar términos, sino que se basa en una aceptación

unilateral de la responsabilidad por parte del imputado. Este mecanismo se presenta como uno de los escenarios más adecuados para la terminación eficiente de un proceso penal, dado que simplifica el procedimiento al eliminar la necesidad de surtir etapas adicionales.

Finalmente, el CSPC estima que, aunque se elimine el requisito de reintegro del incremento patrimonial ilícito como condición para negociar preacuerdos, esto no elimina el incentivo para que el imputado devuelva el dinero obtenido de manera ilegal. La entrega parcial o total del incremento patrimonial que se obtiene aún puede influir en el porcentaje de rebaja de pena a reconocer en caso de allanamiento a cargos. Este ajuste mantiene la motivación para la restitución del beneficio ilícito, asegurando que la devolución siga siendo un factor determinante en la reducción de la pena y, por ende, fomente la cooperación del imputado.

No obstante las anteriores consideraciones, el CSPC considera que puede haber una mejora en la redacción de la norma propuesta, respetando su filosofía e intención. Para ello, se sugiere la siguiente redacción:

**Artículo 8º. Modificar el artículo 349 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:**

**"Artículo. 349. Improcedencia de preacuerdos o negociaciones con el imputado o acusado.** En los delitos en los cuales el sujeto activo de la conducta punible hubiese obtenido incremento patrimonial fruto del mismo, no se podrán celebrar preacuerdos con la fiscalía hasta tanto se reintegre, por lo menos, el cincuenta por ciento del valor equivalente al incremento percibido y se asegure el recaudo del remanente.

La anterior restricción no opera cuando el imputado o acusado se allane unilateralmente a los cargos.

En todo caso, la menor o mayor proporción del provecho ilícito devuelto y la etapa en que se produzca el reintegro, incidirán directamente en la determinación de la rebaja a reconocer por virtud del allanamiento".

## 5. Prueba Anticipada

### 5.1. Propuesta sobre Prueba Anticipada

adelantado desde una noticia criminal diferente a la cual se va a rendir el testimonio. Así, cada tiempo procesal es diferente, y muchas veces, el beneficiario, aun cuando tiene la voluntad de colaborar y declarar, no lo puede hacer, simplemente porque el escenario procesal para hacerlo aún no ha llegado.

En segundo lugar, la prueba anticipada es el mecanismo idóneo para asegurar la prueba que ha gestionado la fiscalía. Esto es importante, pues no es extraño que desde el momento en que empieza la colaboración, hasta el momento en que el beneficiario efectivamente va a ir a juicio a declarar, existen cambios de versiones, amenazas, arrepentimientos o hasta la muerte del postulante, lo que impide la consolidación de la prueba en el proceso penal. En cambio, si dicha información es recaudada con las formalidades propias de la prueba anticipada, la misma se convierte en un elemento seguro para el ente acusador, que no dependerá de mayores factores externos y que repercutirá favorablemente en la agilidad de los casos, la congestión y los derechos de las víctimas.

## 6. De la Función de Control de Garantías

### 6.1. Propuesta sobre la Función de Control de Garantías

El Proyecto contempla una adición de un segundo inciso al artículo 238 de la Ley 906 de 2004 en el siguiente sentido:

**Artículo 4º. Adicionar al artículo 238 de la Ley 906 de 2004, un segundo inciso, el cual quedará del siguiente tenor:**

*El recurso de apelación promovido contra las decisiones adoptadas por un Magistrado de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, en desempeño de la función de Juez de Control de Garantías, será resuelto por los tres (3) Magistrados integrantes de la Sala que le sigue en turno".*

En resumen, la propuesta normativa implica que cuando un Magistrado del Tribunal Superior de Bogotá actúe como Juez de Control de Garantías de procesos que conozca la Corte Suprema de Justicia<sup>4</sup>, y se interponga un

<sup>4</sup> Ver Ley 906 de 2004. Artículo 39, inciso 1.

El Proyecto consagra la inclusión de un párrafo dentro del artículo 284 de la Ley 906 de 2004 bajo el siguiente tenor:

**Artículo 5º.** El artículo 284 de la Ley 906 de 2004 tendrá un párrafo 6º, el cual quedará así:

**"Párrafo 6º.** Cuando la Fiscalía General de la Nación suspenda, interrumpa o renuncie a la persecución penal con fundamento en la causal 4ª del artículo 324 de la Ley 906 de 2004, deberá practicar como prueba anticipada el testimonio del imputado o acusado que resulte beneficiado con la aplicación del principio de oportunidad para preservar la integridad del medio probatorio y asegurar su uso en las actuaciones iniciadas con ocasión de la información suministrada y en todas aquellas en que preste utilidad. En todo caso, la diligencia deberá llevarse a cabo según lo previsto en los numerales 1º y 4º de este artículo, en presencia del defensor y el Delegado del Ministerio Público. En ningún caso estas declaraciones podrán ser usadas en su contra".

En esencia, la inclusión busca que cuando se aplique la causal número 4 de la figura de principio de oportunidad, esto es, que haya colaboración eficaz con la justicia por parte del postulante, se debe practicar una prueba anticipada al testimonio de quien está otorgando la información correspondiente.

### 5.2. Consideraciones sobre la Prueba Anticipada

La consagración de la prueba anticipada en el marco de la causal de colaboración con la justicia del principio de oportunidad resulta razonable por dos razones fundamentales.

En primer lugar, porque se convierte en una manera eficaz de que el beneficiario del principio de oportunidad pueda cumplir con su compromiso de colaboración y declaración, sin que este quede supeditado a que sea llamado a un juicio. Esto implica que su situación jurídica puede quedar resuelta de forma más ágil y oportuna, contribuyendo a la descongestión judicial.

En la práctica, en muchas oportunidades, la persona beneficiaria del principio de oportunidad pasa años hasta que puede ser llamada a juicio a declarar. Esto se da, porque el trámite de principio de oportunidad puede estar siendo

recurso sobre su decisión, dicho recurso será resuelto por 3 magistrados de la Sala que le sigue en turno.

### 6.2. Consideraciones sobre la Función de Control de Garantías

La reforma planteada en este bloque temático resulta acertada y necesaria dentro del proceso penal colombiano por dos razones fundamentales.

En primer lugar, porque la Ley 906 de 2004 contiene un vacío normativo en relación a la autoridad llamada a ser segunda instancia de un Magistrado del Tribunal Superior de Bogotá que actúa como Juez de Control de Control de Garantías. Sin dicha aclaración, hay una posibilidad de poner en riesgo el derecho fundamental al debido proceso y el derecho a una segunda instancia. Por lo tanto, resulta deseable y adecuado otorgar un camino claro para asegurar dichos derechos.

Ahora bien, la fórmula planteada también resulta acertada pues aun cuando para algunos, el llamado a fallar la segunda instancia en estos casos es la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, lo cierto es que ninguna de las salas que componen esa corporación- Sala de Casación Penal, la Sala de Instrucción y la Sala Especial de Primera Instancia— tiene atribuciones de control de garantías establecidas por la Constitución o la ley.

Además, si alguno de sus miembros interviniera en la resolución del recurso, quedarían inhabilitados para ejercer la función de conocimiento que les corresponde en relación con los aforados legales y constitucionales.

Dado que no existe un órgano superior al Tribunal diferente a la Corte Suprema de Justicia, pero como se ha visto, ella no puede estar llamada a revisar las decisiones de segunda instancia, lo más adecuado es que la resolución del recurso quede en manos de otra autoridad dentro de la misma corporación, asegurando así la continuidad y la imparcialidad del proceso.

## IV. Conclusión

Por las razones antes expuestas, se emite concepto **FAVORABLE** por parte del Consejo Superior de Política Criminal al proyecto de ley sin radicar "Por medio del cual se modifican las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004, 1098 de 2006, 1121

del 2006 y 1453 de 2011, en relación con la figura de la reparación integral, la concesión de beneficios por allanamientos y preacuerdos, y la aplicación del principio de oportunidad, entre otras reformas orientadas a garantizar una administración de justicia penal pronta y eficaz".

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

**DIEGO MAURICIO OLARTE RINCÓN**  
Director de Política Criminal y Penitenciaria  
Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal

Hacienda

2. Despacho del Viceministro General

Doctora  
**ÁNGELA MARÍA BUITRAGO RUÍZ**  
Ministra  
**MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO**  
Calle 53 No. 13 - 27  
Bogotá D.C., Colombia  
[gestion.documental@minjusticia.gov.co](mailto:gestion.documental@minjusticia.gov.co)



Radicado: 2-2024-049445  
Bogotá D.C., 17 de septiembre de 2024 10:33

Radicado entrada  
No. Expediente 41464/2024/OFI

**Asunto:** Respuesta a la solicitud de concepto al anteproyecto de ley "Por medio del cual se modifican las leyes 599 de 2000, 906 de 2004, 1098 de 2006, 1121 de 2006 y 1453 de 2011, en relación con la figura de la reparación integral, la concesión de beneficios por allanamientos y preacuerdos, y la aplicación del principio de oportunidad, entre otras reformas orientadas a garantizar una administración de justicia penal pronta y eficaz.". Radicado No. 1-2024-078557.

Respetada Ministra:

De manera atenta, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al anteproyecto de ley relacionado en el asunto, en los siguientes términos.

El anteproyecto de ley en comento tiene por objeto restaurar el equilibrio y los fines del sistema acusatorio, estimular la emisión temprana y oportuna de decisiones judiciales, a través de los mecanismos de terminación anticipada, y garantizar los derechos de las víctimas a la reparación integral y justicia.

Al respecto, de las modificaciones y adiciones propuestas a las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004, 1098 de 2006 y la derogatoria del artículo 26 de la Ley 1121 de 2006, es preciso indicar que la implementación de la propuesta normativa no generará impacto fiscal, toda vez que no propone la creación de nuevos cargos o despachos judiciales, de manera que no requeriría la asignación de recursos adicionales a los ya destinados a los sectores involucrados.

<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, manifiesta su análisis fiscal sobre el anteproyecto de ley del asunto y solicita se tengan en cuenta sus consideraciones. Por último, esta Cartera manifiesta la disposición de colaborar con las iniciativas de las entidades del Gobierno nacional dentro de las competencias y procedimientos constitucionales y legales vigentes.

Cordialmente,

**DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA**  
Viceministro General  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
DGPPN/OAJ

Presidencia

OFI24-00200592 / GFPU 14000000  
Bogotá D.C., 8 de octubre de 2024



Doctora  
**ANGELA MARIA BUITRAGO RUÍZ**  
Ministra de Justicia y del Derecho  
**MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO DESPACHO**  
Calle 53 No. 13 - 27  
Bogotá, D.C. Bogotá, D.C.  
[angela.buitrago@minjusticia.gov.co](mailto:angela.buitrago@minjusticia.gov.co)

Clave:  
n9t1UT22LH

**Asunto:** EXT24-00156086 Concepto de viabilidad jurídica sobre el Proyecto de Ley - por medio del cual se modifican las leyes 599 de 2000, 906 de 2004, 1098 de 2006, 1121 de 2006 y 1453 de 2011

Respetado señora ministra:

En cumplimiento de lo señalado en el artículo 13, apartado 2, del Decreto 2647 de 2022, y en atención a la solicitud remitida por su despacho mediante oficio MJD-OFI24-0041405-DMJ-10000 del 23 de septiembre de 2024<sup>1</sup>, me permito informar que, tras haberse efectuado la revisión integral del Proyecto de Ley "por medio del cual se modifican las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004, 1098 de 2006, 1121 de 2006 y 1453 de 2011, en relación con la figura de la reparación integral, la concesión de beneficios por allanamientos y preacuerdos, y la aplicación del principio de oportunidad, entre otras reformas orientadas a garantizar una administración de justicia penal pronta y eficaz", se advierte que dicha iniciativa no presenta inquietudes respecto de su constitucionalidad, por lo que se emite concepto de viabilidad jurídica para la presentación del mencionado proyecto ante el Congreso de la República.

Cordialmente,

<sup>1</sup> Radicado en la Presidencia de la República el 25 de septiembre de 2024 y recibido por esta Secretaría Jurídica en la misma fecha.

**PAULA ROBLEDO SILVA**  
Secretaría Jurídica  
SECRETARÍA JURÍDICA

Adjunto:  
Elaboró:  
Wilmar David Chaves Ramos  
Asesor

SECCIÓN DE LEYES  
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN  
LEYES

Bogotá D.C., 08 de octubre de 2024

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.281/24 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LAS LEYES 599 DE 2000, 906 DE 2004, 1099 DE 2006, 1121 DE 2006 Y 1453 DE 2011, EN RELACIÓN CON LA FIGURA DE LA REPARACIÓN INTEGRAL, LA CONCESIÓN DE BENEFICIOS POR ALLANAMIENTOS Y PREACUERDOS, Y LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE OPORTUNIDAD, ENTRE OTRAS REFORMAS ORIENTADAS A GARANTIZAR UNA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA PENAL PRONTA Y EFICAZ" me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el señor Presidente de la Corte Suprema de Justicia, doctor GERSON CHAVERRA CASTRO; la Fiscal General de la Nación, doctora LUZ ADRIANA CAMARGO GARZÓN; y la Ministra de Justicia y del Derecho, doctora ANGELA MARÍA BUITRAGO RUIZ; con el acompañamiento del Honorable Senador JULIÁN GALLO CUBILLOS; y los Honorables Representantes HECTOR CHAPARRO CHAPARRO, PEDRO SUÁREZ VACCA, GILDARDO SILVA MOLINA, ALIRIO URIBE MUÑOZ, MARY ANNE PERDOMO, EDUARD SARMIENTO HIDALGO, GABRIEL PARRADO DURÁN, JORGE TAMAYO MARULANDA, ERMES PETE VIVAS, REINALDO CALA SUÁREZ, PEDRO BARACUTAO GARCÍA, PIEDAD CORREAL RUBIANO, GABRIEL BECERRA YÁNEZ, CRISTOBAL CAICEDO ANGULO, GLORIA ARIZABALETA CORRAL, HERÁCLITO LANDINEZ, NORMAN BAÑOL ÁLVAREZ, SUSANA GOMEZ GASTAÑO, ALEJANDRO OCAMPO GIRALDO, MARÍA DEL MAR PIZARRO, DORINA HERNÁNDEZ PALOMINO, ÁLVARO RUEDA CABALLERO, DOLCEY TORRES ROMERO, ERICK VELASCO BURBANO, ÁLVARO HENRY MONEDERO RIVERA. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

SAÚL CRUZ BONILLA  
Secretario General (E)

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – OCTUBRE 08 DE 2024

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

EFRAIN CEPEDA SARABIA

SECRETARIO GENERAL (E) DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

SAÚL CRUZ BONILLA

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 276 DE 2024 SENADO**

*por medio se confieren facultades jurisdiccionales a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, se reforma la Ley 1448 de 2011 para agilizar el proceso de restitución de tierras, y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá D.C., 07 de octubre de 2024

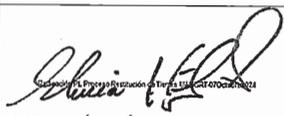
Doctor  
Efraín Cepeda  
Presidente  
Senado de la República  
Ciudad

REF: Radicación proyecto de ley "Por medio de la cual se confieren facultades jurisdiccionales a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, se reforma la Ley 1448 de 2011 para agilizar el proceso de restitución de tierras, y se dictan otras disposiciones"

Señor presidente,

En uso de las facultades conferidas por la Constitución política y la Ley 5 de 1992, se presenta consideración del honorable Senado de la República el proyecto de ley "Por medio de la cual se confieren facultades jurisdiccionales a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, se reforma la Ley 1448 de 2011 para agilizar el proceso de restitución de tierras, y se dictan otras disposiciones"

Firman los Honorables Congressistas,

|   |   |
|---|---|
| <br><b>ARIEL ÁVILA</b><br>Partido Alianza Verde  | <br><b>DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ</b><br>Representante a la Cámara por Antioquia<br>Pacto Histórico    |
| <br><b>AIDA MARINÁ QUILCUÉ VIVAS</b><br>Senadora de la República - Circunscripción Indígena<br>Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS) | <br><b>GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER</b><br>Senadora de la República<br>Pacto Histórico - Colombia Humana |

|  |  |
|--|--|
| <br><b>CARLOS ALBERTO BENAVIDES MORA</b><br>Senador de la República<br>Pacto Histórico - Polo Democrático<br>Alternativo | <br><b>Norman Bañol</b><br>CE 1 MAIS. |
|--|--|

PROYECTO DE LEY

"POR MEDIO DE LA CUAL SE CONFIEREN FACULTADES JURISDICCIONALES A LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS Y ABANDONADAS FORZOSAMENTE, SE REFORMA LA LEY 1448 DE 2011 PARA AGILIZAR EL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

**ARTÍCULO 1. OBJETO.** La presente Ley tiene por objeto agilizar el proceso de restitución de tierras despojadas o abandonadas forzosamente, mediante la modificación de la Ley 1448 de 2011, dotando de facultades jurisdiccionales excepcionales a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para que adelante y decida los procesos de restitución de tierras, en aquellos casos en los que no concurren terceros, posibles opositores, posibles segundos ocupantes, ni se identifiquen propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante frente al inmueble reclamado en restitución.

**ARTÍCULO 2. ATRIBUCIÓN DE FACULTADES JURISDICCIONALES A LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS.** Se confieren facultades jurisdiccionales a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, para que conozca y decida los procesos de restitución de tierras donde no concurren

|   |   |
|---|---|
| <p>terceros, posibles opositores, posibles segundos ocupantes, ni se identifiquen propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante frente al inmueble solicitado en restitución.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> Con la finalidad de garantizar la imparcialidad y autonomía en el ejercicio de la referida atribución, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas ajustará su estructura interna con el propósito de garantizar que el área encargada de asumir las funciones jurisdiccionales asignadas por la presente ley cuente con la debida independencia frente a las demás áreas encargadas de la etapa administrativa del procedimiento de restitución de tierras.</p> <p><b>ARTÍCULO 3.</b> Modifíquese el numeral 8° del artículo 73 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 73. PRINCIPIOS DE LA RESTITUCIÓN.</b> La restitución de que trata la presente ley estará regida por los siguientes principios:</p> <p>[...]</p> <p>8. Prevalencia constitucional. Corresponde a las autoridades judiciales de que trata la presente ley y a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, 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.</p> <p><b>ARTÍCULO 4.</b> Modifíquese el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 76. REGISTRO DE TIERRAS PRESUNTAMENTE DESPOJADAS Y ABANDONADAS FORZOSAMENTE.</b> Créese 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, el período durante el cual se ejerció influencia armada en relación con el predio, los terceros ocupantes o propietarios de los predios presuntamente despojados y abandonados forzosamente, y determinando con precisión los predios objeto de despojo, en forma preferente mediante georreferenciación u otras metodologías de identificación predial complementarias; debiéndose asegurar el acompañamiento durante todo el procedimiento por parte de la Defensoría del Pueblo.</p> <p>El registro se implementará en forma gradual y progresiva a partir de la microfocalización de zonas, de conformidad con el reglamento, teniendo en cuenta la situación de seguridad,</p>  | <p>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>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><b>PARÁGRAFO 1.</b> Las autoridades que reciban información acerca del abandono forzado y de despojo de tierras deben remitir a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de</p> |
| <p>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><b>PARÁGRAFO 2.</b> 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 y la Defensoría del Pueblo, en aras de garantizar la integridad e Inter operatividad de la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.</p> <p><b>PARÁGRAFO 3.</b> Se deberá establecer el diseño de mecanismos y metodologías de identificación predial diferentes a la georreferenciación en zonas donde las condiciones de seguridad no permiten el ingreso a los predios que habiliten la microfocalización de manera excepcional para iniciar la actuación administrativa a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para decidir el ingreso o no al registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente. - RTDAF.</p> <p><b>PARÁGRAFO TRANSITORIO.</b> En aras de incorporar en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. - RTDAF, aquellas solicitudes que por motivos de la no microfocalización no han tenido un avance administrativo y su trámite se encuentra rezagado, se deberá garantizar el respectivo inicio de estudio de estas, garantizando las condiciones de seguridad necesarias para que los equipos técnicos puedan iniciar el proceso de identificación predial.</p> <p><b>ARTÍCULO 5.</b> Modifíquese el artículo 79 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 79. COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS PROCESOS DE RESTITUCIÓN.</b> Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial Sala Civil, especializados en restitución de tierras, decidirán en única instancia los procesos de restitución de tierras, y los procesos de formalización de títulos de despojados y de quienes abandonaron en forma forzosa sus predios, en aquellos casos en que se reconozcan opositores dentro del proceso. Así mismo, conocerán de las consultas de las sentencias dictadas por los Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras.</p> <p>Los Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras, conocerán y decidirán en única instancia los procesos de restitución de tierras y formalización de títulos de víctimas de despojo y abandono forzado en aquellos casos en los que se presenten terceros que no se opongan a las pretensiones de restitución o en los que se presenten víctimas de despojos o abandonos forzados sucesivos sobre un mismo predio en diferente temporalidad, siempre y cuando no se configure oposición.</p> <p>La Unidad Administrativa Especial de Gestión Restitución de Tierras Despojadas, en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales excepcionales, conocerá y resolverá en única instancia los procesos de restitución de tierras en aquellos casos en los que no concurren</p> | <p>terceros que eventualmente puedan ser reconocidos por un juez como opositores o posibles segundos ocupantes, y cuando en la etapa de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente no se identifiquen propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante.</p> <p>En los procesos en que se reconozca personería a opositores, y/o en los que una o más víctimas se opongan a la pretensión de restitución, los Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras, tramitarán el proceso hasta antes del fallo y lo remitirán para lo de su competencia al Tribunal Superior de Distrito Judicial.</p> <p>Las sentencias proferidas por los Jueces Civiles del Circuito especializados en restitución de tierras o por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Restitución de Tierras Despojadas en ejercicio de funciones jurisdiccionales 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, defensa de los derechos y garantías de los despojados.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1º.</b> 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.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2º.</b> 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><b>PARÁGRAFO 3º.</b> Si en cualquier etapa de la actuación judicial adelantada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas comparecen o se identifican terceros que eventualmente puedan ser reconocidos por un juez como opositores o posibles segundos ocupantes, o propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas perderá competencia para seguir conociendo del asunto y devolverá el expediente a la Dirección Territorial respectiva para que adelante, si es el caso, la solicitud de restitución en representación del titular de la acción ante el juez competente, de conformidad con lo establecido en el artículo 82 de la presente ley. En caso de que la solicitud judicial ya cuente con una decisión de admisión, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas remitirá el expediente a la oficina de reparto ante los jueces especializados en restitución de tierras con competencia en el lugar de ubicación del inmueble, para que continúe el trámite ante el juez respectivo.</p> <p><b>ARTÍCULO 6.</b> Modifíquese el artículo 80 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p>  |

**ARTÍCULO 80. COMPETENCIA TERRITORIAL.** Serán competentes de modo privativo los jueces y Magistrados del lugar donde se hallen ubicados los bienes, y si estos se encuentran en varios municipios con distintas jurisdicciones, serán competentes el juez y los magistrados del municipio de la respectiva jurisdicción donde se presente la demanda. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales será competente para decidir sobre el proceso de restitución en todo el territorio nacional según las competencias establecidas en el artículo 79 de la presente ley.

**ARTÍCULO 7.** Modifíquese el artículo 83 a la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 83. SOLICITUD DE RESTITUCIÓN O FORMALIZACIÓN POR PARTE DE LA VÍCTIMA.** Cumplido el requisito de procedibilidad a que se refiere el artículo 76 de la presente ley, el despojado podrá dirigirse directamente al Juez o Magistrado, o a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, según lo dispuesto en el artículo 79 de la presente ley, mediante la presentación de demanda escrita u oral, por sí misma o a través de apoderado.

**ARTÍCULO 8.** Modifíquese el artículo 85 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 85. TRÁMITE DE LA SOLICITUD.** La sustanciación de la solicitud estará a cargo del Juez o Magistrado según el caso, a quien corresponderá por reparto que será efectuado por el Presidente de la Sala el mismo día, o a más tardar el siguiente día hábil. El Juez o Magistrado tendrá en consideración la situación de vulnerabilidad manifiesta de las víctimas para considerar la tramitación preferente de sus reclamaciones.

En los casos en que, de acuerdo con la competencia establecida en el artículo 79 de la presente ley, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas sea competente para decidir sobre la restitución, la solicitud será presentada ante la dependencia correspondiente que estará a cargo de la sustanciación y también tendrá en consideración la situación de vulnerabilidad manifiesta de las víctimas para considerar la tramitación preferente de sus reclamaciones.

**PARÁGRAFO.** Cuando el proceso esté a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas de acuerdo con las competencias establecidas en el artículo 79 de la presente ley, la Entidad podrá realizar una inspección ocular en el predio solicitado, con el objeto de verificar si hay presencia de personas que puedan tener interés en el inmueble objeto de reclamación. Adicionalmente podrá ordenar de manera oficiosa el decreto de pruebas, con el objeto de confirmar el cumplimiento de los artículos 3, 74 y 75 de la presente ley, y en particular, verificar en caso de duda, si existen terceros con eventuales derechos o intereses sobre el inmueble reclamado.

**ARTÍCULO 9.** Modifíquese artículo 86 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 89. PRUEBAS.** Son pruebas admisibles todas las reconocidas por la ley. En particular el Juez, Magistrado o la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas cuando sea competente según lo establecido en el artículo 79 de la presente ley, 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. Tan pronto el Juez, Magistrado o la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, en ejercicio de funciones jurisdiccionales, según el caso, llegue al convencimiento respecto de la situación litigiosa, podrá proferir el fallo sin necesidad de decretar o practicar las pruebas solicitadas.

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.

Se presumen fidedignas las pruebas provenientes de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas en el Registro de Tierras Despojadas y abandonadas forzosamente a que se refiere la presente ley.

**ARTÍCULO 11.** Modifíquese el artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 91. CONTENIDO DEL FALLO.** Las sentencias proferidas por los magistrados y jueces de restitución de tierras, así como aquellas provenientes de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales excepcionales, se pronunciarán de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda.

En las sentencias dictadas por jueces y magistrados de restitución de tierras se decretarán las compensaciones a que hubiere lugar a favor de los opositores o terceros que probaron buena fe exenta de culpa dentro del proceso.

La sentencia constituye título de propiedad suficiente.

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

a. Todas y cada una de las pretensiones de los solicitantes, así como las excepciones de opositores y las solicitudes de los terceros, cuando concurren al proceso;

b. La identificación, individualización, deslinde de los inmuebles que se restituyan, indicando su ubicación, extensión, características generales y especiales, linderos, coordenadas geográficas, identificación catastral y registral y el número de matrícula inmobiliaria.

**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 Juez, Magistrado, o a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, según el caso, 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 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.

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 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). En los casos en que sea competente la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas de acuerdo con las competencias definidas en el artículo 79 de la presente ley, la remisión de oficios informativos, a las entidades que puedan estar interesadas en el trámite por la posible superposición del predio reclamado con determinantes ambientales, minero-energéticos, de infraestructura, y otras afines, para que se pronuncien en el término de quince (15) días hábiles a partir de su recibo.

**PARÁGRAFO.** Adicionalmente el Juez, Magistrado o la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas cuando sea competente según lo establecido en el artículo 79 de la presente ley, 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 artículo 89 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

c. Las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que inscriba la sentencia, en la oficina en donde por circunscripción territorial corresponda el registro del predio restituído o formalizado.

d. Las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que cancele todo antecedente registral sobre gravámenes y limitaciones de dominio, títulos de tenencia, arrendamientos, de la denominada falsa tradición y las medidas cautelares registradas con posterioridad al despojo o abandono, así como la cancelación de los correspondientes asientos e inscripciones registrales;

e. Las órdenes para que los inmuebles restituídos queden protegidos en los términos de la Ley 387 de 1997, siempre y cuando los sujetos a quienes se les restituya el bien estén de acuerdo con que se profiera dicha orden de protección;

f. En el caso de que procediera la declaración de pertenencia, si se hubiese sumado el término de posesión exigido para usucapir previsto por la normativa, las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que inscriba dicha declaración de pertenencia;

g. En el caso de la explotación de baldíos, se ordenará a la Agencia Nacional de Tierras la realización de las adjudicaciones de baldíos a que haya lugar.

h. Las órdenes necesarias para restituir al poseedor favorecido en su derecho por la sentencia dentro del proceso de restitución, de acuerdo con lo establecido en la presente ley, cuando no se le reconozca el derecho de dominio en la respectiva providencia;

i. Las órdenes necesarias para que se desenglobe o parcelen los respectivos inmuebles cuando el inmueble a restituir sea parte de uno de mayor extensión. El Juez, Magistrado o la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, en ejercicio de funciones jurisdiccionales según corresponda, también ordenarán que los predios se engloben cuando el inmueble a restituir incluya varios predios de menor extensión;

j. Las órdenes pertinentes para que se haga efectivo cumplimiento de las compensaciones de que trata la ley, y aquellas tendientes a garantizar los derechos de todas las partes en relación con las mejoras sobre los bienes objeto de restitución;

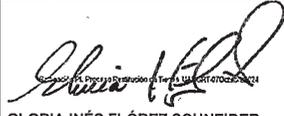
k. Las órdenes necesarias para que la persona compensada transfiera al Fondo de la Unidad Administrativa el bien que le fue despojado y que fue imposible restituirle.

l. La declaratoria de nulidad de las decisiones judiciales que por los efectos de su sentencia, pierdan validez jurídica, de conformidad con lo establecido en la presente ley.

|  |   |
|--|---|
| <p>m. La declaratoria de nulidad de los actos administrativos que extingan o reconozcan derechos individuales o colectivos, o modifiquen situaciones jurídicas particulares y concretas, debatidos en el proceso, si existiera mérito para ello, de conformidad con lo establecido en esta ley, incluyendo los permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales que se hubieran otorgado sobre el predio respectivo;</p> <p>n. La orden de cancelar la inscripción de cualquier derecho real que tuviera un tercero sobre el inmueble objeto de restitución, en virtud de cualesquiera obligaciones civiles, comerciales, administrativas o tributarias contraídas, de conformidad con lo debatido en el proceso;</p> <p>o. Las órdenes pertinentes para que la fuerza pública acompañe y colabore en la diligencia de entrega material de los bienes a restituir;</p> <p>p. Las órdenes que sean necesarias para garantizar la efectividad de la restitución jurídica y material del bien inmueble y la estabilidad en el ejercicio y goce efectivo de los derechos de las personas reparadas;</p> <p>q. Las órdenes y condenas exigibles de quienes hayan sido llamados en garantía dentro del proceso a favor de los demandantes y/o de los demandados de buena fe derrotados en el proceso;</p> <p>r. Las órdenes necesarias para garantizar que las partes de buena fe exenta de culpa vencidas en el proceso sean compensadas cuando fuera del caso, en los términos establecidos por la presente ley;</p> <p>s. La condena en costas a cargo de la parte vencida en el proceso de restitución de que trata la presente ley cuando se acredite su dolo, temeridad o mala fe;</p> <p>t. La remisión de oficios a la Fiscalía General de la Nación en caso de que como resultado del proceso se perciba la posible ocurrencia de un hecho punible.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1º.</b> Una vez ejecutoriada la sentencia, su cumplimiento se hará de inmediato. En todo caso, el Juez, Magistrado o la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, en ejercicio de funciones jurisdiccionales según el caso, mantendrán la competencia para garantizar el goce efectivo de los derechos del reivindicado en el proceso, prosiguiéndose dentro del mismo expediente las medidas de ejecución de la sentencia, aplicándose, en lo procedente, el artículo 306 del Código General del Proceso. Dicha competencia se mantendrá hasta tanto estén completamente eliminadas las causas de la amenaza sobre los derechos del reivindicado en el proceso.</p>  | <p><b>PARÁGRAFO 2º.</b> El Juez, Magistrado, o la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, en ejercicio de funciones jurisdiccionales, dictará el fallo dentro de los cuatro meses siguientes a la solicitud. El incumplimiento de los términos aplicables en el proceso constituirá falta gravísima.</p> <p><b>PARÁGRAFO 3º.</b> Incurrirá en falta gravísima el funcionario que omita o retarde injustificadamente el cumplimiento de las órdenes contenidas en el fallo o no brinde al Juez, al Magistrado o a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, el apoyo requerido por este para la ejecución de la sentencia.</p> <p><b>PARÁGRAFO 4º.</b> El título del bien deberá entregarse a nombre de los dos cónyuges o compañeros permanentes, que, al momento del desplazamiento, abandono o despojo, cohabitaban, así al momento de la entrega del título no están unidos por ley.</p> <p><b>ARTÍCULO 12.</b> Modifíquese el artículo 97 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 97. COMPENSACIONES EN ESPECIE Y REUBICACIÓN.</b> Como pretensión subsidiaria, el solicitante podrá pedir al Juez, Magistrado, o la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas en ejercicio funciones jurisdiccionales, 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> <ol style="list-style-type: none"> <li>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;</li> <li>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;</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>Por tratarse de un inmueble baldío inadjudicable, excepto cuando sea viable el otorgamiento del derecho de uso de acuerdo con la legislación ambiental y agraria y siempre que se dé cumplimiento de las obligaciones de conservación y restauración ambiental.</li> <li>Para casos que superen el término de dos años de presentada la solicitud y aún no han podido ser microfocalizados por condiciones de seguridad. Se deberá empezar por el</li> </ol>  |
| <p>término de 2 (dos) años como temporalidad inicial y se aplicarán todos los enfoques diferenciales, en concurrencia con el Capítulo II de la presente ley.</p> <p><b>ARTÍCULO 13.</b> Modifíquese el artículo 102 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 102. MANTENIMIENTO DE COMPETENCIA DESPUÉS DEL FALLO.</b> Después de dictar sentencia que decida sobre la restitución, el Juez, el Magistrado, o la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas en ejercicio de funciones jurisdiccionales, según corresponda, mantendrá su competencia sobre el proceso para dictar todas aquellas medidas que, según fuere el caso, garanticen el uso, goce y disposición de los bienes por parte de los despojados a quienes les hayan sido restituidos o formalizados predios; y la seguridad para sus vidas, su integridad personal, y la de sus familias.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> La Unidad Administrativa Especial de Gestión en Restitución de Tierras Despojadas, podrá oficiar al juez competente territorialmente, de acuerdo a la ubicación del predio objeto de la sentencia, para que incluya en las Audiencias de seguimiento al cumplimiento de las sentencias de restitución, los procesos decididos en ejercicio de las facultades jurisdiccionales excepcionales con el fin de hacer seguimiento al cumplimiento de las medidas de reparación a víctimas de despojo y abandono forzado adoptadas en las resoluciones.</p> <p><b>ARTÍCULO 14.</b> Modifíquese el artículo 105 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 105. FUNCIONES DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS.</b> Serán funciones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Diseñar, administrar y conservar el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente de conformidad con esta ley y el reglamento.</li> <li>Incluir en el registro las tierras despojadas y abandonadas forzosamente, de oficio o a solicitud de parte y certificar su inscripción en el registro.</li> <li>Acopiar las pruebas de despojos y abandonos forzados sobre los predios para presentarlas en los procesos de restitución a que se refiere el presente capítulo.</li> <li>Identificar física y jurídicamente, los predios que no cuenten con información catastral o registral y ordenar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos la consecuente apertura de folio de matrícula a nombre de la Nación y que se les asigne un número de matrícula inmobiliaria.</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>Tramitar ante las autoridades competentes los procesos de restitución de predios de los despojados o de formalización de predios abandonados en nombre de los titulares de la acción, en los casos previstos en esta ley.</li> <li>Pagar en nombre del Estado las sumas ordenadas en las sentencias de los procesos de restitución a favor de los terceros de buena fe exenta de culpa.</li> <li>Pagar a los despojados y desplazados las compensaciones a que haya lugar cuando, en casos particulares, no sea posible restituirles los predios, de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.</li> <li>Formular y ejecutar programas de alivios de pasivos asociados a los predios restituidos y formalizados.</li> <li>Crear y administrar programas de subsidios a favor de los restituidos o de quienes se les formalicen los predios de conformidad con este capítulo, para la cancelación de los impuestos territoriales y nacionales relacionados directamente con los predios restituidos y el alivio de créditos asociados al predio restituido o formalizado.</li> <li>Ejercer facultades jurisdiccionales excepcionales para adelantar el proceso de restitución de tierras en aquellos casos en los que no concurren terceros u opositores al trámite y cuando en la etapa administrativa que lleve a la inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente no se identifiquen propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante.</li> <li>Las demás funciones afines con sus objetivos y funciones que le señale la ley.</li> </ol> <p><b>Parágrafo.</b> La Fiscalía General de la Nación, y las autoridades militares y de policía prestarán el apoyo y colaboración que le sea requerido por el Director de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas para el desarrollo de las funciones previstas en los numerales 2º y 3º de este artículo, en todo caso el Ministerio Público acompañarán los procedimientos de que trata el presente parágrafo.</p> <p><b>ARTÍCULO 15.</b> Modifíquese el artículo 118 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 118. TITULACIÓN DE LA PROPIEDAD Y RESTITUCIÓN DE DERECHOS.</b> En desarrollo de las disposiciones contenidas en este capítulo, en todos los casos en que el demandante y su cónyuge, o compañero o compañera permanente, hubieran sido víctimas de abandono forzado y/o despojo del bien inmueble cuya restitución se reclama; el Juez, Magistrado, o la Unidad Administrativa Especial de Gestión la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas, en ejercicio de funciones jurisdiccionales, según el caso ordenará que la restitución y/o la compensación se efectúen a favor de los dos, y cuando como consecuencia de la sentencia se otorgue el dominio sobre el bien, también ordenará a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos que efectúe el</p> |

respectivo registro a nombre de los dos, aun cuando el cónyuge o compañero o compañera permanente no hubiera comparecido al proceso.

ARTÍCULO 16. VIGENCIAS Y DEROGATORIAS. La presente ley tiene vigencia a partir de su publicación en el Diario Oficial y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

|   |   |
|---|---|
| <br><b>ARIEL ÁVILA</b><br>Partido Alianza Verde  | <br><b>DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ</b><br>Representante a la Cámara por Antioquia<br>Pacto Histórico    |
| <br><b>AIDA MARINA QUILCÚE VIVAS</b><br>Senadora de la República - Circunscripción Indígena<br>Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS) | <br><b>GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER</b><br>Senadora de la República<br>Pacto Histórico - Colombia Humana |
| <br><b>CARLOS ALBERTO BENAVIDES MORA</b><br>Senador de la República<br>Pacto Histórico - Polo Democrático Alternativo                         |   |

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 07 del mes octubre del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley N° 276 Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: \_\_\_\_\_

SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY

“POR MEDIO DE LA CUAL SE CONFIEREN FACULTADES JURISDICCIONALES A LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS Y ABANDONADAS FORZOSAMENTE, SE REFORMA LA LEY 1448 DE 2011 PARA AGILIZAR EL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Objetivo

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

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

II. Justificación

El 9 de junio de 2021 la Ley 1448 de 2011 cumplió una década desde su entrada en vigencia, la cual fue prorrogada por diez años más, es decir, hasta 2031, mediante la Ley 2078 de 2021. Al momento de la creación de la Ley se proyectó atender 300.000 solicitudes de restitución de tierras. No obstante, al 30 de agosto de 2024, se observa que, se han presentado 158.073 solicitudes ante la UAEGRTD, de las cuales, 107.677 han concluido su trámite. De estas, 66.374 no fueron inscritas, mientras que 41.303 fueron inscritos en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas.

De aquellos casos inscritos, 37.569 han sido demandados ante los jueces especializados, de los cuales solo 16.046 han sido falladas, es decir, el 42% del total de casos presentados ante la especialidad.

Si ponemos en consideración las cifras anteriormente descritas y a partir de allí volvemos a calcular la proyección en materia de restitución de tierras despojadas forzosamente, nos encontraríamos frente a un escenario igual de adverso frente al objetivo que se trazó inicialmente en la Ley.

En otras palabras, si en 10 años de vigencia de la ley solo se ha alcanzado el 5% sobre el objetivo trazado, de mantenerse igual el estado de cosas, en los aproximadamente 7 años restantes de vigencia, solo se avanzaría en un 4% adicional, dejando por fuera de la posibilidad de ser restituidas a más del 90% de las víctimas de despojo. Además de esto, es importante tener en cuenta que existe un total de 21.523 solicitudes inscritas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF) que ya se encuentran en etapa judicial, pero que aún no cuentan con sentencia.

Adicionalmente, en términos de la duración de los procesos judiciales de restitución de tierras, se tiene que éstos en promedio tienen una duración de 26,28 meses, correspondiente a 2,19 años, cuando de acuerdo a lo establecido en el parágrafo 2° del artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, el tiempo máximo entre la presentación de la solicitud y la sentencia es de cuatro (4) meses, evidenciándose con esto un escenario de mora judicial que perjudica los derechos de las víctimas de despojo y abandono.

El panorama expuesto de manera sucinta pone de presente la ingente necesidad de abordar la Ley 1448 de 2011 desde la perspectiva de la eficacia normativa, lo que implica incorporar modificaciones sustanciales que vayan encaminadas a dar cumplimiento a los principios de celeridad, economía procesal, eficacia y eficiencia, además de procurar una garantía a los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado a la verdad, la justicia, la reparación integral, y las garantías de no repetición, en el marco de un escenario de justicia transicional.

En ese sentido, la presente iniciativa es un esfuerzo por cumplir con el mandato legal y constitucional que reconoce a las víctimas del conflicto armado interno como sujetos de especial protección constitucional. En consecuencia, es preciso efectuar todas las adecuaciones normativas que aporten elementos para su reparación integral en los

|   |   |
|---|---|
| <p>términos del artículo 25 de la Ley 1448 de 2011, según el cual "Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, restaurativa, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones que trata la presente ley".</p> <p>Otorgar facultades a la UAEGRTD para que pueda hacer efectiva la restitución sin necesidad de desgastar el aparato judicial en los casos en que no existan terceros, posibles opositores o posibles segundos ocupantes en el trámite de restitución se convertirá en una herramienta útil, si lo que se quiere es alcanzar la reparación material al universo de víctimas restante en lo que queda de vigencia de la Ley 1448. Bajo este supuesto, se lograrían entonces dos objetivos que constituyen tareas centrales del Estado Social de Derecho: por un lado, la satisfacción de los derechos de las víctimas del conflicto armado como sujetos de especial protección constitucional; y de otro lado, la descongestión judicial que, dicho sea de paso, de 37.615 solicitudes de restitución presentadas ante las autoridades judiciales, se han resuelto 17.327, es decir, el 46%, lo que evidencia la necesidad de buscar alternativas para la descongestión de los despachos judiciales.</p> <p>Adicionalmente, acorde a información de la UAEGRTD del total de 21.523 procesos en sede judicial 8379 no tiene oposición, mientras que 7.599 si tienen, en los demás casos no se tiene precisión de su existencia. Esto indica que, al menos el 38% de los casos en sede judicial no tienen oposición.</p> <p><b>Configuración conforme a las reglas de interpretación constitucional</b></p> <p>La atribución de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas está constitucionalmente avalado por el artículo 116 de la Constitución Política, según el cual: "Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas", excluyéndose expresamente la instrucción de sumarios y el juzgamiento de delitos.</p> <p>Esta disposición fue reglamentada en el artículo 3 de la Ley 1285 de 2009, por el cual se modificó el artículo 8 de la Ley 270 de 1996, así:</p> <p><b>Artículo 3º.</b> Modifíquese el artículo 8º de la Ley 270 de 1996 en los siguientes términos:</p> <p><b>Artículo 8º. Mecanismos Alternativos.</b> La ley podrá establecer mecanismos alternativos al proceso judicial para solucionar los conflictos que se presenten entre los asociados y señalará los casos en los cuales habrá lugar al cobro de honorarios por estos servicios.</p> <p>Excepcionalmente la ley podrá atribuir funciones jurisdiccionales a ciertas y determinadas autoridades administrativas para que conozcan de asuntos que por su naturaleza o cuantía puedan ser resueltos por aquellas de manera adecuada y</p> | <p>eficaz. En tal caso la ley señalará las competencias, las garantías al debido proceso y las demás condiciones necesarias para proteger en forma apropiada los derechos de las partes. Contra las sentencias o decisiones definitivas que en asuntos judiciales adopten las autoridades administrativas excepcionalmente facultadas para ello, siempre procederán recursos ante los órganos de la Rama Jurisdiccional del Estado, en los términos y con las condiciones que determine la ley.</p> <p>Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de conciliadores o en la de árbitros debidamente habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad.</p> <p>El Consejo Superior de la Judicatura, en coordinación con el Ministerio del Interior y Justicia, realizará el seguimiento y evaluación de las medidas que se adopten en desarrollo de lo dispuesto por este artículo y cada dos años rendirán informe al Congreso de la República.</p> <p>En reiterados pronunciamientos la Corte Constitucional, atendiendo a lo dispuesto en el citado artículo ha considerado las siguientes reglas para la atribución de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas:</p> <p>"5.3.1. Se encuentra constitucionalmente ordenado que sean disposiciones con fuerza de ley las que atribuyan funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas. Esta competencia legislativa, conforme al artículo 3 de la ley 1285 de 2009, comprende el señalamiento de las competencias, la determinación de las garantías al debido proceso y la fijación de todas las condiciones necesarias para proteger en forma apropiada los derechos de las partes.</p> <p>5.3.2. Se encuentra constitucionalmente dispuesto que la atribución sea excepcional y precisa (artículo 116). Del carácter excepcional se sigue (i) un <i>mandato de interpretación restrictiva</i> de las normas que confieren este tipo de facultades y (ii) un <i>mandato de definición precisa</i> de las competencias y las autoridades encargadas de ejercerlas. De este mandato de definición precisa se deriva el deber del legislador de establecer competencias puntuales, fijas y ciertas. Adicionalmente y atendiendo lo dispuesto en el artículo 3 de la ley 1285 de 2009 el carácter excepcional implica (iii) un <i>mandato de asignación eficiente</i> conforme al cual la atribución debe establecerse de manera tal que los asuntos sometidos al conocimiento de las autoridades administrativas puedan ser resueltos de manera adecuada y eficaz.</p> <p>5.3.3. Se encuentra constitucionalmente <i>prohibido de manera definitiva</i> la asignación de competencias a autoridades administrativas para instruir sumarios o juzgar delitos.</p>   |
| <p>5.3.4. Está constitucionalmente ordenado el aseguramiento de la imparcialidad e independencia en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas. Este mandato supone al menos las siguientes tres reglas:</p> <p>(i) En el evento de que resulte posible diferenciar claramente y no exista riesgo alguno de interferencia entre el ejercicio de las funciones jurisdiccionales y el ejercicio de las funciones administrativas desarrolladas por la autoridad correspondiente -relacionadas con la materia objeto de juzgamiento-, la disposición que asigna las competencias jurisdiccionales será constitucionalmente admisible.</p> <p>(ii) En el evento en que las funciones administrativas y jurisdiccionales se encuentren tan estrechamente ligadas que no sea posible diferenciar -o eliminar- el riesgo de interferencia en el ejercicio de unas y otras en la entidad administrativa correspondiente, la disposición que atribuye las funciones jurisdiccionales será inconstitucional.</p> <p>(iii) En el evento en que las funciones administrativas y jurisdiccionales impliquen un riesgo de confusión o interferencia, pero sea posible desde el punto de vista jurídico y práctico superar tales riesgos de confusión o interferencia, la disposición que atribuye las funciones será constitucional bajo la condición de que se eliminen tales riesgos.</p> <p>[...]"<sup>1</sup></p> <p>Teniendo en cuenta las reglas antedichas, la configuración que se propone adoptar, resulta ser adecuada por las siguientes razones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se materializaría mediante una ley expedida por el Congreso de la República.</li> <li>- Es excepcional y precisa, dado que la materia sobre la cual versa es fácilmente identificables y determinable; esto es, la decisión de los casos de restitución en los que no concurren terceros u opositores al trámite y cuando en el trámite de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente no se identifiquen propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante.</li> <li>- No conlleva la facultad de instruir sumarios o juzgar delitos.</li> <li>- Se asegura la imparcialidad e independencia en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales, al asignarlas a una dependencia específica, que no tiene superioridad jerárquica ni funcional de quienes tienen regularmente delegado el ejercicio de la función administrativa.</li> </ul> <p><sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-896 de 2016, M.P. Mauricio González Cuervo.</p>  | <p><b>III. Fundamentos constitucionales</b></p> <p>La acción de restitución de tierras, entendida como un instrumento para garantizar la satisfacción de los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado interno, tiene un profundo arraigo en los principios y valores constitucionales. Mediante la restitución se busca la realización de los fines supremos del Estado y la superación de la exclusión de la población víctima del conflicto de aquellos fines. Con la reparación integral a través de la ley 1448 de 2011, se busca la materialización de la paz, la equidad social, la dignidad humana y la igualdad, concebidas desde su doble faceta de principios constitucionales y derechos fundamentales. Adicionalmente, la reparación material a las víctimas es un instrumento que garantiza el acceso a derechos como la vivienda digna, el mínimo vital, el acceso a la tierra, entre otros consagrados en la Carta Política de 1991.</p> <p>A continuación, se relacionan los artículos constitucionales sobre los cuales se fundamenta el deber del Estado para la restitución de las víctimas de despojo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Artículo 1:</b> Principio de la Dignidad Humana</li> <li>➤ <b>Artículo 2:</b> Deber de garantía de los derechos de los ciudadanos por parte del Estado</li> <li>➤ <b>Artículo 29:</b> Derecho al debido proceso</li> <li>➤ <b>Artículo 90:</b> Cláusula general de responsabilidad del Estado</li> <li>➤ <b>Artículo 229:</b> Derechos de acceso a la administración de justicia</li> </ul> <p><b>IV. Fundamentos legales</b></p> <p><b>Ley 1448 de 2011.</b></p> <p>También conocida como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, esta ley fue creada con el propósito de dictar medidas de atención, asistencia y reparación integral para las víctimas del conflicto armado interno. La construcción de este instrumento legal tuvo su origen en el marco de la justicia transicional<sup>2</sup> aplicable en contextos como el posterior a los diálogos de paz. Este marco reconoce que la centralidad de las víctimas y su reparación es fundamental, dando lugar así a un marco jurídico sin precedentes en la búsqueda de la recomposición del tejido social y la atención integral a las víctimas del</p> <p><sup>2</sup> Ley 1448 de 2011. Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3º de la presente ley, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales. (Negrilla fuera del texto).</p> |

|  |   |
|--|---|
| <p>conflicto armado. Para ello, se consagraron principios, procedimientos e instituciones especiales con el fin de dar cumplimiento a los objetivos de la justicia transicional.</p> <p>Uno de los instrumentos más importantes de la Ley, es el relativo a la restitución de tierras despojadas forzosamente. Para ello se creó la figura de la acción de restitución de tierras que se desarrolla a través de una fase administrativa (adelantada por la UAEGRTD) y una judicial (a cargo de Jueces y Magistrados de Restitución). Dicho proceso cubre a las víctimas de infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) o a los Derechos Humanos (DDHH) con ocasión del conflicto armado interno a partir del 1 de enero de 1991.</p> <p>La restitución de tierras es entonces un instrumento jurídico de rango superior que cubre a las víctimas de infracciones del DIH o de los DDHH con ocasión del conflicto armado interno a partir del 1° de enero de 1991. El procedimiento está constituido por dos etapas:</p> <p><b>1. Etapa administrativa:</b></p> <p>Está a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, a la cual, dentro de otras funciones, le corresponde recibir y decidir sobre las solicitudes de inscripción de un predio en el <b>Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente</b>. El procedimiento de esta etapa se constituye en prerrequisito para radicar la solicitud de restitución ante el juez especializado, puesto que, para tal efecto, el predio objeto de restitución debe estar previamente incluido en dicho Registro.</p> <p>Durante esta etapa, la Unidad debe realizar los siguientes trámites:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Identificación física y jurídica de los predios.</li> <li>➤ Contextualización de los hechos victimizantes.</li> <li>➤ Individualización de las víctimas y sus núcleos familiares.</li> <li>➤ Establecimiento de la relación jurídica entre la víctima y el predio.</li> <li>➤ Establecimiento de los hechos de despojo y/o abandono forzado.</li> <li>➤ Identificación de los ocupantes del predio y personas con derechos de propiedad, posesión u ocupación.</li> <li>➤ Decisión de incluir o no el predio en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.</li> </ul> <p><b>2. Etapa judicial:</b></p> <p>Agotada la etapa administrativa, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas remitirá el expediente ante los jueces o magistrados especializados de restitución, para que estos decidan de fondo las solicitudes mediante</p>  | <p>sentencia, en la cual se determina si es posible material y jurídicamente la restitución. En los casos en los que esto no sea posible, se podrá ordenar la compensación de la víctima.</p> <p>El artículo 79 de la Ley 1448 de 2011 lo establece del siguiente modo:</p> <p><i>“Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial Sala Civil, especializados en restitución de tierras, decidirán en única instancia los procesos de restitución de tierras, y los procesos de formalización de títulos de despojados y de quienes abandonaron en forma forzosa sus predios, en aquellos casos en que se reconozcan opositores dentro del proceso. Así mismo, conocerán de las consultas de las sentencias dictadas por los Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras.</i></p> <p><i>Los Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras, conocerán y decidirán en única instancia los procesos de restitución de tierras y los procesos de formalización de títulos de despojados y de quienes abandonaron en forma forzosa sus predios, en aquellos casos en que no se reconozcan opositores dentro del proceso.</i></p> <p><i>En los procesos en que se reconozca personería a opositores, los Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras, tramitarán el proceso hasta antes del fallo y lo remitirán para lo de su competencia al Tribunal Superior de Distrito Judicial.</i></p> <p><i>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.”</i></p> <p><b>V. Fundamentos jurídicos</b></p> <p><b>Sentencia T-025 de 2004</b></p> <p>Mediante la Sentencia T-025 proferida el 22 de enero de 2004, la Corte Constitucional declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional, afirmando que el respeto y la garantía de los derechos y su desarrollo progresivo no son facultativos del Estado, sino una obligación que se materializa en el deber de acatar las normas establecidas, para garantizar la igualdad material y la protección efectiva de los derechos.</p> <p>La Sentencia T-025 de 2004 declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional y estableció una serie de órdenes en materia de políticas públicas a las instituciones del Estado, con el fin de garantizar y proteger los derechos de las víctimas del conflicto. En ese momento, la Corte encontró que los derechos vulnerados a la población desplazada</p>  |
| <p>son principalmente el derecho a la vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, de petición, al trabajo, a la seguridad social, a la salud, a la educación, al mínimo vital y a la protección especial debida a las personas de la tercera edad, a mujeres cabeza de familia y a los niños.</p> <p>Posteriormente, a través de los autos de seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004, la Corte enfatizó los principales objetivos que debería buscar la política pública de restitución de tierras, así: i) contar con un mecanismo para esclarecer la verdad sobre la magnitud del despojo; ii) adoptar las modalidades y efectos de los abandonos y despojos de tierras ocurridos en el marco del conflicto armado; iii) identificar reformas institucionales y normativas que sean necesarias para asegurar la restitución de bienes a la población desplazada; iv) diseñar y poner en marcha un mecanismo especial para recibir, tramitar y resolver las solicitudes de restitución de tierras de las víctimas de abandonos o despojos, teniendo en cuenta las distintas formas de relación jurídica de la población desplazada con los predios abandonados (propiedad, posesión, tenencia, etc.) (Auto 08, 2009).</p> <p><b>Sentencia T-821 de 2007</b></p> <p>Mediante esta sentencia, la Honorable Corte Constitucional estableció que:</p> <p><i>“Las personas que se encuentran en situación de desplazamiento forzado y que han sido despojadas violentamente de su tierra (de la tierra de la cual son propietarias o poseedoras), tienen derecho fundamental a que el Estado conserve su derecho a la propiedad o posesión y les restablezca el uso, goce y libre disposición de la misma en las condiciones establecidas por el derecho internacional en la materia. En efecto, en estos casos el derecho a la propiedad o a la posesión adquiere un carácter particularmente, reforzado, que merece atención especial por parte del Estado.</i></p> <p><i>Ciertamente, si el derecho a la reparación integral del daño causado a víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, es un derecho fundamental, no puede menos que afirmarse que el derecho a la restitución de los bienes de los cuales las personas en situación de desplazamiento han sido despojadas, es también un derecho fundamental. Como bien se sabe, el derecho a la restitución es uno de los derechos que surgen del derecho a la reparación integral. En este sentido es necesario recordar que el artículo 17 del Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 1949 y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, consagrados en el Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el Tema de los Desplazamientos Internos de Personas (los llamados principios Deng), y entre ellos, los Principios 21, 28 y 29 y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las Personas desplazadas, hacen parte del Bloque de constitucionalidad en sentido lato, en tanto son desarrollos adoptados por la</i></p> | <p><i>doctrina internacional, del derecho fundamental a la reparación integral por el daño causado (C.P. art. 93.2).”</i></p> <p>Queda claro entonces cómo mediante su jurisprudencia, la Corte ha reconocido el carácter fundamental de los derechos de las víctimas de despojo a ser restituidas y que el Estado realice todas las acciones necesarias para garantizar la plenitud de derechos a esta población. Adicionalmente, ha reconocido la Corte que los Principios sobre restitución de tierras a personas desplazadas, en virtud de los tratados internacionales ratificados por el estado colombiano en esta materia, hacen parte de Bloque de Constitucionalidad; es decir, están integrados a la Constitución Política. Al haber elevado los derechos de las víctimas de desplazamiento a rango constitucional, es menester enfilar todos los instrumentos institucionales hacia la realización material de los derechos de las personas en situación de despojo, incluidas las adecuaciones normativas a que haya lugar en función de imprimir la máxima celeridad y eficiencia a los procesos de restitución de derechos, en este caso la restitución de tierras.</p> <p>Adicionalmente, también resulta ilustrativo mencionar que, en lo que se refiere al otorgamiento de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas, la posibilidad se sustenta en el artículo 116 de la Constitución Política, según el cual <i>“Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.”</i> En este marco, la Corte Constitucional en Sentencia C-156 de 2013 definió que el otorgamiento de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas debe ser claro, expreso, concreto y la designación del funcionario encargado de adelantar dicha atribución, debe ser específica.”</p> <p>De forma similar, en Sentencia C-436 de 2013, la Corte estableció las reglas constitucionales relativas a la atribución de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas, las cuales, a continuación, se analizan respecto del contenido y alcance de la presente propuesta de modificación, a saber:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La asignación de funciones jurisdiccionales excepcionales para la UAEGRTD se enmarca en el cumplimiento del artículo 116 y las demás normas constitucionales que se vinculan con la atribución y ejercicio de funciones judiciales por parte de autoridades administrativas (artículos 113 y 29).</li> <li>2. El legislador es titular de una extendida libertad de configuración en esta materia. En tales términos, la asignación de este tipo de funciones debe, al menos, (i) señalar las competencias, (ii) establecer las garantías que aseguren el respeto del derecho al debido proceso y (iii) fijar todas las condiciones necesarias para proteger en forma apropiada los derechos de las partes, tal y como lo precisa el artículo 3 de la ley 1285 de 2009.</li> <li>3. Las funciones jurisdiccionales excepcionales que se le asignen a la UAEGRTD no exceden las funciones administrativas a su cargo ni las convierte en secundarias, por lo cual no se desconoce el artículo 116 de la Constitución.</li> </ol> |

4. El mandato de precisión orgánica exige que la disposición que asigna las funciones establezca con claridad cuál es la autoridad a la que le corresponde el ejercicio de las funciones. No exige esta regla señalar la dependencia interna de la entidad administrativa que lo hará, así como tampoco los funcionarios específicos en quien se encontrará radicada tal actividad.
5. Los asuntos sometidos al conocimiento de la UAEGRTD serán resueltos de manera adecuada y eficaz, ya que existe relación de afinidad entre las funciones jurisdiccionales que se proponen y aquellas que ejerce ordinariamente en sede administrativa.
6. La atribución jurisdiccional para la UAEGRTD no transgrede la legislación penal, incluso, las reglas que se proponen bajo esta facultad están relacionadas con la ausencia de terceros dentro del proceso.
7. La atribución de funciones jurisdiccionales a la UAEGRTD presupone la extensión de las garantías institucionales previstas para los funcionarios integrantes de la rama judicial, asegurando la imparcialidad e independencia en el ejercicio de sus competencias, puntualmente considerando:
  - a. No existen riesgos de confusión o interferencia entre las funciones propiamente administrativas de la autoridad y aquellas de naturaleza judicial que le han asignado.
  - b. Las funciones administrativas de la UAEGRTD y la facultad jurisdiccional se pueden diferenciar con claridad: las primeras se relacionan con el requisito de procedibilidad para el ingreso al RTDAF y, posteriormente, la adopción de la decisión respecto del derecho a la restitución. No existe riesgo de interferencia en el ejercicio de unas y otras.

**VI. Normatividad internacional**

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

- a) La Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 1, 2, 8 y 10)
- b) La Declaración Americana de Derechos del Hombre (art. XVII)
- c) El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 2, 3, 9, 10, 14 y 15)
- d) La Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 1, 2, 8, 21, 24, 25 y 63)
- e) El Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra (art. 17)

f) Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (también conocidos como principios Deng)

g) Los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas (también conocidos como principios Pinheiro) -reconocidos como parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato según la sentencia T-821 de 2007-

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

**Principios Deng**

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

**Principios Pinheiro**

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

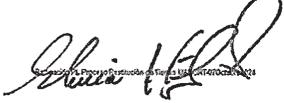
Si bien los Principios Pinheiro no hacen parte del bloque de Constitucionalidad en sentido estricto, mediante Sentencia C-035 de 2016, la corte constitucional estableció que: "si hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato, en la medida en que concretan el sentido de normas contenidas en tratados internacionales de derechos

humanos ratificados por Colombia", y añadió que estos constituyen un desarrollo de la doctrina internacional sobre el derecho fundamental a la reparación integral consagrado en el ámbito internacional a través de diversos tratados, y han sido aplicados por distintos organismos de protección de derechos. "Por lo tanto, los Principios Pinheiro pueden ser parámetros para el análisis de constitucionalidad de las leyes que desarrollan estos derechos", de acuerdo con la sentencia T-821 de 2007"

**CONCLUSIÓN:**

Por lo anteriormente presentado, se pone a consideración del Senado de la República el proyecto de ley "Por medio de la cual se confieren facultades jurisdiccionales a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, se reforma la Ley 1448 de 2011 para agilizar el proceso de restitución de tierras, y se dictan otras disposiciones", para su trámite ante el congreso de la República.

Firma de los Honorables Congresistas,

|   |   |
|---|---|
| <br><b>ARIEL ÁVILA</b><br>Partido Alianza Verde  | <br><b>DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ</b><br>Representante a la Cámara por Antioquia<br>Pacto Histórico    |
| <br><b>AIDA MARINA QUILCUÉ VIVAS</b><br>Senadora de la República - Circunscripción Indígena<br>Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS) | <br><b>GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER</b><br>Senadora de la República<br>Pacto Histórico - Colombia Humana |
| <br><b>CARLOS ALBERTO BENAVIDES MORA</b>   |   |

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-035 de 2016, M.P Gloria Stella Ortiz Delgado

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 07 del mes Octubre del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley N° 276 Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: \_\_\_\_\_

SECRETARIO GENERAL

|  |                         |  |                                    |  |             |  |   |
|--|-------------------------|--|------------------------------------|--|-------------|--|---|
| <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="padding: 2px;">Senador de la República</td> <td style="width: 100px;"></td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;">Pacto Histórico - Polo Democrático</td> <td></td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;">Alternativo</td> <td></td> </tr> </table> | Senador de la República |  | Pacto Histórico - Polo Democrático |  | Alternativo |  | <p style="text-align: center;"><b>SECCIÓN DE LEYES</b><br/><b>SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</b></p> <p>Bogotá D.C., 07 de octubre de 2024</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.276/24 Senado "POR MEDIO SE CONFIEREN FACULTADES JURISDICCIONALES A LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS Y ABANDONADAS FORZOSAMENTE, SE REFORMA LA LEY 1448 DE 2011 PARA AGILIZAR EL PROCESO DE RESTITUCION DE TIERRAS, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores; ARIEL AVILA MARTINEZ, AIDA MARINA QUILCUE VIVAS, GLORIA INES FLOREZ SCHNEIDER, CARLOS ALBERTO BENAVIDES MORA, y Los Honorables Representantes DAVID ALEJANDRO TORO RAMIREZ, NORMAN BAÑOL la materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p><b>SAÚL CRUZ BONILLA</b><br/>Secretario General (E)</p> <p style="text-align: center;"><b>PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – OCTUBRE 07 DE 2024</b></p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p><b>CÚMPLASE</b></p> <p><b>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>EFRAIN CEPEDA SARABIA</b><br/>SECRETARIO GENERAL (E) DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p><b>SAÚL CRUZ BONILLA</b></p> |
| Senador de la República  |                         |  |                                    |  |             |  |   |
| Pacto Histórico - Polo Democrático   |                         |  |                                    |  |             |  |   |
| Alternativo  |                         |  |                                    |  |             |  |   |

**CONTENIDO**

Gaceta número 1720 - Miércoles, 16 de octubre de 2024

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

**Págs.**

|   |    |
|---|----|
| Proyecto de Ley número 281 de 2024 Senado, por medio del cual se modifican las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004, 1098 de 2006, 1121 de 2006 y 1453 de 2011, en relación con la figura de la reparación integral, la concesión de beneficios por allanamientos y preacuerdos, y la aplicación del principio de oportunidad, entre otras reformas orientadas a garantizar una administración de justicia penal pronta y eficaz..... | 1  |
| Proyecto de Ley número 276 de 2024 Senado, por medio se confieren facultades jurisdiccionales a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, se reforma la Ley 1448 de 2011 para agilizar el proceso de restitución de tierras, y se dictan otras disposiciones.....   | 13 |