



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1783

Bogotá, D. C., miércoles, 13 de diciembre de 2023

EDICIÓN DE 30 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

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 198 DE 2023 SENADO - 326 DE 2023 CÁMARA

por la cual se modifican algunos artículos de la Ley 1563 de 2012 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D.C., diciembre de 2023

Doctor
GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ
Presidente Comisión Primera
Senado de la República
Ciudad

Doctor
OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN
Presidente Comisión Primera
Cámara de Representantes

OSCAR RODRIGO CAMPO Representante a la Cámara Ponente	ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA Representante a la Cámara Ponente
JUAN SEBASTIAN GOMEZ Representante a la Cámara Ponente	DIÓGENES QUINTERO AMAYA Representante a la Cámara Ponente
LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara Ponente	

Referencia. Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley No. 198 de 2023 Senado - 326 de 2023 Cámara "Por la cual se modifican algunos artículos de la ley 1563 de 2012 y se dictan otras disposiciones"

Cordial saludo,

En cumplimiento del honoroso encargo conferido por la Comisión Primera del Senado de la República y por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, sometemos a consideración el informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 198 de 2023 Senado - 326 de 2023 Cámara "Por la cual se modifican algunos artículos de la ley 1563 de 2012 y se dictan otras disposiciones".
Atentamente,

 HERNAN DARIO CADAVID MARQUEZ Representante a la Cámara Ponente	MARELEN CASTILLO TORRES Representante a la Cámara Ponente
CLARA LÓPEZ OBREGÓN Senadora de la República Coordinador Ponente	ALIRIO URIBE MUÑOZ Representante a la Cámara Ponente
CARLOS FELIPE QUINTERO OVALLE Representante a la Cámara Coordinador Ponente	JUAN CARLOS WILLS OSPINA Representante a la Cámara Coordinador Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Proyecto de Ley No. 198 de 2023 Senado - 326 de 2023 Cámara "Por la cual se modifican algunos artículos de la ley 1563 de 2012 y se dictan otras disposiciones"

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El proyecto de ley No. 198 de 2023 fue radicado en el Senado de la República el 22 de noviembre por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Dr. Ricardo Bonilla González y el Ministro de Justicia y del Derecho, Dr. Néstor Iván Osuna Patiño, siendo publicado en la Gaceta No. 1635 de 2023.

El 29 de noviembre de 2023, los Ministros de Hacienda y Crédito Público, Dr. Ricardo Bonilla González y el Ministro de Justicia y del Derecho, Dr. Néstor Iván Osuna Patiño presentaron Mensaje de Urgencia al Proyecto de Ley No. 198 de 2023 Senado - 326 de 2023 Cámara "Por la cual se modifican algunos artículos de la ley 1563 de 2012 y se dictan otras disposiciones", teniendo en cuenta la relevancia para el Gobierno Nacional y para el país, de conformidad con lo establecido en el artículo 163 de la Constitución Política y 191 de la Ley 5 de 1992.

El 05 de diciembre de 2023, la Secretaria General de la Comisión Primera del Senado de la República mediante Acta MD-16 designó como ponente a la senadora: Clara Eugenia López Obregón.

El 06 de diciembre de 2023, la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes mediante oficio C.P.C.P. 3.1 - 0636 - 2023 designó como ponentes a los representantes: Alirio Uribe Muñoz (coordinador), Carlos Felipe Quintero Ovalle (coordinador), Juan Carlos Wills Ospina (coordinador), Hernán Dario Cadavid Marquez, Oscar Rodrigo Campo Hurtado, Astrid Sánchez Montes De Oca, Juan Sebastián Gómez González, Diógenes Quintero Amaya, Luis Alberto Albán Urbano y Marelen Castillo Torres.

<p>II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA</p> <p>El Proyecto de Ley consta de seis artículos incluidos la vigencia:</p> <p>El artículo primero adiciona un parágrafo al artículo 1 de la Ley 1563 de 2012, el cual crea la posibilidad que los actos administrativos de contenido particular que sean susceptibles del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en materia tributaria, aduanera o cambiaria de competencia de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales puedan ser sometidos a arbitraje institucional.</p> <p>El artículo segundo adiciona un parágrafo al artículo 27 de la Ley 1563 de 2012, estableciendo que cuando se trate de asuntos tributarios, aduaneros o cambiarios, los honorarios y gastos serán asumidos por el demandante.</p> <p>El artículo tercero adiciona un parágrafo al artículo 46 de la Ley 1563 de 2012, estableciendo que cuando se trate del recurso de anulación y revisión de laudos arbitrales proferidos en materia tributaria y aduanera, la competencia será de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y en asuntos cambiarios, lo será la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.</p> <p>El artículo cuarto adiciona el numeral 8 al artículo 831 del Estatuto Tributario, incluyendo la notificación del auto admisorio de la demanda arbitral como nueva excepción contra el mandamiento de pago.</p> <p>El artículo quinto le da la facultad al director general de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales para que mediante resolución, defina la política y los criterios de priorización para iniciar procesos y actuaciones administrativas a cargo de la entidad, así como para ejercer el deber de denuncia y el medio de control de reparación directa.</p> <p>El artículo sexto establece la vigencia.</p> <p>III. CONSIDERACIONES</p> <p>El Proyecto de Ley No. 198 de 2023 Senado - 326 de 2023 Cámara "Por la cual se modifican algunos artículos de la ley 1563 de 2012 y se dictan otras disposiciones" pretende:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Brindar herramientas a los contribuyentes para que determinen si voluntariamente quieren acceder al arbitraje como mecanismo alternativo de resolución de conflictos. Lo anterior no elimina ni modifica la posibilidad de que los administrados puedan continuar utilizando el sistema tradicional de administración de justicia. 2. Que los administrados no generen reservas patrimoniales por periodos extensos. 	<ol style="list-style-type: none"> 3. Priorizar que las actuaciones de la DIAN logren: (i) el mayor recaudo y (ii) la lucha frontal contra conductas asociadas al incumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras o cambiarias. 4. Convertir a Colombia en un país más competitivo respecto a los demás países de la región en términos de inversión extranjera. <p>ANÁLISIS JURÍDICO DE LA POSIBILIDAD DE HABILITAR EL ARBITRAJE EN MATERIA TRIBUTARIA, ADUANERA O CAMBIARIA DE COMPETENCIA DE LA DIAN</p> <p>El artículo 116 de la Constitución Política establece que:</p> <p>"(...) Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley".</p> <p>En este sentido, el legislador, facultado por el artículo 116 de la Constitución, incluyó en el numeral 3 del artículo 13 de la Ley 270 de 1996, Ley Estatutaria de Administración de Justicia, lo siguiente:</p> <p>"3. Los particulares actuando como conciliadores o árbitros habilitados por las partes, en asuntos susceptibles de transacción, de conformidad con los procedimientos señalados en la ley. Tratándose de arbitraje, las leyes especiales de cada materia establecerán las reglas del proceso, sin perjuicio de que los particulares puedan acordarlas. Los árbitros, según lo determine la ley, podrán proferir sus fallos en derecho o en equidad."</p> <p>En línea con lo anterior, el legislador en el artículo 111 de la Ley 446 de 1998 estableció que:</p> <p>"El arbitraje es un mecanismo por medio del cual las partes involucradas en un conflicto de carácter transigible, defieren su solución a un tribunal arbitral, el cual queda transitoriamente investido de la facultad de administrar justicia, profiriendo una decisión denominada laudo arbitral".</p> <p>De lo anterior es claro que para el momento en el que se expidieron las leyes mencionadas (Ley 270 de 1996 y 446 de 1998), los temas objeto de arbitraje requerían como requisito fundamental que fueran susceptibles de transacción o de carácter transigible.</p> <p>La Corte Constitucional en su jurisprudencia adoptó de manera estricta el cumplimiento del requisito fijado por el legislador para establecer los temas sobre los cuales se podría aplicar el arbitraje como mecanismo alternativo de solución de conflictos. La Sentencia C-1436 de 2000, estableció que:</p> <p>"(...) Los particulares, investidos de la facultad transitoria de administrar justicia, en su calidad de árbitros, no pueden hacer pronunciamiento alguno que tenga como fundamento determinar la legalidad de la actuación estatal, por cuanto</p>
<p>corresponde al Estado, a través de sus jueces, emitir pronunciamientos sobre la forma como sus diversos órganos están desarrollando sus potestades y competencias. En este orden de ideas, esta potestad no puede quedar librada a los particulares, así estos estén investidos transitoriamente de la facultad de administrar justicia, por cuanto a ellos solo les compete pronunciarse sobre aspectos que las partes en conflicto pueden disponer, y el orden jurídico, en este sentido, no es objeto de disposición, pues se entiende que cuando la administración dicta un acto administrativo lo hace en uso de las potestades que la Constitución y la ley le han asignado, sin que a los particulares les pueda asistir la facultad de emitir fallos sobre ese particular. El pronunciamiento en este campo, es exclusivo de la jurisdicción, por tratarse de aspectos que tocan con el orden público normativo, que no es susceptible de disposición alguna.</p> <p>(...)</p> <p>Significa lo anterior que cuando la materia sujeta a decisión de los árbitros, se refiera exclusivamente a discusiones de carácter patrimonial que tengan como causa un acto administrativo, éstos podrán pronunciarse, como jueces de carácter transitorio. Más, en ningún caso la investidura de árbitros les otorga competencia para fallar sobre la legalidad de actos administrativos como los que declaran la caducidad de un contrato estatal, o su terminación unilateral, su modificación unilateral o la interpretación unilateral, pues, en todas estas hipótesis, el Estado actúa en ejercicio de una función pública, en defensa del interés general que, por ser de orden público, no puede ser objeto de disponibilidad sino que, en caso de controversia, ella ha de ser definida por la jurisdicción contencioso administrativa, que, como se sabe, es el juez natural de la legalidad de los actos de la administración, conforme a lo dispuesto por los artículos 236, 237 y 238 de la Carta Política. (...)"</p> <p>Adicionalmente, la Corte Constitucional en la Sentencia SU-174 de 2007, señaló que:</p> <p>"(...) 3.1.1. Sólo se pueden someter a arbitramento los asuntos transigibles. La jurisprudencia constitucional ha señalado claramente que el arbitramento tiene límites materiales, en el sentido de que no todos los asuntos se pueden someter a la decisión de los árbitros. En términos generales, únicamente se pueden sujetar a este tipo de procedimiento los asuntos de naturaleza transigible, que pueden ser objeto de libre disposición, negociación o renuncia por las partes en conflicto y, en consecuencia, se incluyen dentro de la órbita de su voluntad. En consecuencia, existen ciertas materias que, por su naturaleza no transigible ni sujeta a disposición, deben necesariamente ser resueltas por los jueces de la República. (...)</p> <p>3.1.3. El arbitraje en el ámbito de lo contencioso administrativo, la validez de los actos administrativos, y la resolución de conflictos contractuales de contenido económico. De particular importancia para el caso concreto que se revisa, es el tema del control de legalidad de los actos administrativos y la diferencia entre el ejercicio de tal control de legalidad y la resolución de controversias económicas que puedan derivarse de la adopción de</p>	<p>determinados actos administrativos. A este respecto, resulta relevante una lectura cuidadosa de los reales alcances de la decisión adoptada por el pleno de esta Corporación en la sentencia C-1436 de 2000. (...)</p> <p>3.1.3.2. La Corte reiteró, en primer lugar, que de la definición legal del arbitramento, se infiere que la competencia de los árbitros es restringida por límites materiales afines al asunto objeto de arbitramento, dado que sólo pueden pronunciarse sobre materias transigibles.</p> <p>3.1.3.3. A continuación, la Corte explicó que el control de legalidad de los actos administrativos es ejercido por el Estado, a través de la jurisdicción contencioso administrativa, y como contrapeso a la presunción de legalidad que ampara las manifestaciones de voluntad de la Administración: (...) Para la Corte, el control de legalidad de los actos administrativos es una facultad exclusiva del Estado en cabeza de la jurisdicción contencioso administrativa, de la cual no pueden derogar los particulares por medio de un pacto arbitral; los árbitros sólo se pueden pronunciar sobre los aspectos de los que pueden disponer las partes en conflicto, que no incluyen este aspecto del orden jurídico, el cual atañe al orden público normativo: (...)"</p> <p>De acuerdo con lo anterior, es posible reconocer que esta última providencia recogió los argumentos expuestos en la Sentencia C-1436 de 2000 para establecer que los árbitros no podían determinar la legalidad de los actos administrativos.</p> <p>Ahora bien, el legislador, por medio del artículo 6 de la Ley 1285 de 2009, modificó el numeral 3 del artículo 13 de la Ley 270 de 1996, estableciendo que:</p> <p>"Artículo 13. Del ejercicio de la función jurisdiccional por otras autoridades y por particulares. Ejercen función jurisdiccional de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política:</p> <p>(...)</p> <p>3. Los particulares actuando como conciliadores o árbitros habilitados por las partes, en los términos que señale la ley. Tratándose de arbitraje, en el que no sea parte el estado o alguna de sus Entidades, los particulares podrán acordar las reglas de procedimiento a seguir, directamente o por referencia a la de un Centro de Arbitraje, respetando, en todo caso los principios Constitucionales que integran el debido proceso."</p> <p>En este mismo sentido, el legislador en el artículo 1 de la Ley 1563 de 2012, estableció que:</p> <p>"El arbitraje es un mecanismo alternativo de solución de conflictos mediante el cual las partes defieren a árbitros la solución de una controversia relativa a asuntos de libre disposición o aquellos que la ley autorice."</p> <p>Así mismo, el artículo 118 de la Ley 1563 de 2012, derogó el artículo 111 de la Ley 446 de 1998, norma que exigía el requisito de "transigible".</p>

En este sentido, es posible reconocer que con ocasión de los cambios normativos referidos, los asuntos objeto de arbitraje serán, entre otros, los que autorice la Ley.

En consecuencia, la presente propuesta tiene como objetivo incluir en la Ley 1563 de 2012 modificaciones que autoricen el arbitraje en materia tributaria, aduanera o cambiaria, lo cual no se encuentra expresamente limitado por el texto de la Constitución ni por la Ley.

Al respecto, los autores Santiago Lizarazo Polanco y Mateo Vargas Pinzón en el artículo académico "Arbitraje tributario en el ordenamiento jurídico colombiano" en la Revista del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, No. 78, de mayo de 2018, señalan que:

"Es importante tener en cuenta que la comprensión del Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional no se puede desligar de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia (270 de 1996) ni del artículo 116 de la Carta Política. Con fundamento en lo anterior, sea lo primero indicar que la procedencia del arbitramento en Colombia estuvo reservada, en sus inicios, únicamente para los conflictos "de carácter transigible".

Como es sabido, la aludida reserva constituía el principal obstáculo jurídico para la implementación del arbitramento en materia tributaria. Es así, puesto que no se cuestiona la naturaleza indisponible del crédito tributario, en tanto que prestación de la obligación jurídica que se traba entre la Administración y el contribuyente. A pesar de ello, quienes de vieja data han abogado por la admisibilidad del arbitraje doméstico, en lo que toca con el ámbito tributario, sostenían con acierto que la prohibición jurídica solo encontraba sustento en normas de rango legal, pues no existía, ni existe, disposición de resorte constitucional que consagrara regulación semejante. En efecto, su tesis se constató con la expedición de la Ley 1285 de 2009, por medio de la cual se reformó el transcrito artículo 13 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia.

Nótese que la norma desató la procedencia del arbitramento exclusivamente a los casos que fuesen susceptibles de ser transigidos, no solo porque era una injustificada exigencia que no dimanaba del texto constitucional, sino porque era imperativo garantizar la celeridad y eficiencia en la Administración de Justicia, todo lo cual quedó debidamente documentado en la Ponencia para el Segundo Debate de la ley:

"Si dentro de los propósitos de la reforma está el de darle amplitud y dinamismo a los mecanismos alternativos al proceso judicial, lo que se debe hacer es modificar el artículo 13 de la misma Ley 270 de 1996 que regula el arbitraje. Concretamente se podría suprimir la expresión 'en asuntos susceptibles de transacción' del texto vigente, para disponer, por ejemplo, que 'la cláusula compromisoria es autónoma', respecto de la existencia y validez de los contratos que la contienen. También se puede aprovechar la oportunidad legislativa de ocuparnos de los medios alternativos para permitir que, salvo el trámite arbitral en que una de las partes sea el Estado o alguna de sus

entidades los particulares pueden acordar las reglas procesales aplicables a la solución de su controversia".

Bajo ese contexto, y con la desaparición del primer obstáculo para la viabilidad del arbitramento en materia tributaria, únicamente se mantenía la disposición consagrada en el artículo 115 del Decreto 1818, la cual fue derogada por la entrada en vigor de la Ley 1563 de 2012. En consecuencia, se reitera que el estado de cosas actual prevé dos vías para que las controversias se puedan ventilar en el marco del procedimiento arbitral: (i) que los asuntos sean de libre disposición; o (ii) que la ley haya regulado específicamente la procedencia del arbitramento. (...)"

Sumado al análisis anterior, es necesario resaltar que la Corte Constitucional emitió la Sentencia C-443 de 2021, donde, en un análisis de constitucionalidad de la Ley 2061 de 2020 "Por medio de la cual se aprueba el "Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa para evitar la doble tributación y prevenir la evasión y la elusión fiscal con respecto a los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio" y su "Protocolo", suscritos en Bogotá, República de Colombia, el 25 de junio de 2015.", indicó lo siguiente:

"(...) 221. Finalmente, el párrafo 5 prevé la posibilidad de someter a arbitraje las cuestiones no resueltas por las autoridades competentes de los Estados contratantes, si tales autoridades y la persona que planteó el caso están de acuerdo y esta última acepta estar vinculada por la decisión del tribunal o junta de arbitraje. Sin embargo, esta posibilidad no aplica cuando un tribunal judicial o administrativo de uno de los Estados ya ha proferido una decisión sobre dicha cuestión, la cual será vinculante para ambos Estados contratantes.

222. Este artículo es compatible con la Constitución por cuatro razones. Primero, el artículo regula un mecanismo de solución de controversias propio de los convenios de doble imposición, que es conforme con los artículos 9 y 226 de la Constitución. Segundo, este precepto no excluye el uso de los recursos internos, "con lo cual, no se quebranta la soberanía de los Estados Partes [sic]". Tercero, se trata de una cláusula que busca la eficacia en el cumplimiento de los fines del Convenio y, al mismo tiempo, "reconoce el peso de los derechos del afectado". Cuarto, la posibilidad de acudir al arbitraje se ajusta a lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución, en relación con el alcance y los límites de la justicia arbitral. En efecto, el literal b) del párrafo 5, (i) claramente señala el carácter excepcional de ese mecanismo para la solución de controversias entre los Estados Contratantes; (ii) otorga prevalencia a la justicia estatal, con lo cual, además, respeta el ámbito de la soberanía nacional en las relaciones internacionales de los Estados (artículo 9 de la Constitución); y (iii) no desconoce el principio de voluntariedad o libre habilitación, porque se sustenta en el acuerdo previo, libre y voluntario de las partes de someter sus desacuerdos a la solución de un tercero. (...)"

En esta medida, actualmente se cuenta con cambios normativos, como los introducidos por la Ley 1285 de 2009 y 1563 de 2012, que permitirán extender el arbitraje a asuntos que sean expresamente autorizados por el legislador.

Por otra parte, resulta pertinente destacar la proliferación en la implementación de métodos alternativos de resolución de conflictos en materia tributaria, como lo es el arbitraje tributario. Al respecto, la doctrina internacional ha coincidido en la conveniencia de este método, teniendo en cuenta los altos niveles de litigiosidad en la materia y la congestión de los jueces administrativos, así como la relación más equilibrada, entre administración-administrado, que se propicia en este tipo de escenarios.

Australia, Bélgica, Canadá, Francia, Alemania, Países Bajos, Hong Kong, China, Italia, México, Gran Bretaña, Estados Unidos, entre otros países, han adoptado alguna forma de método alternativo de resolución de conflictos en materia tributaria. Concretamente, desde el año 2001 hacia adelante, países como Estados Unidos, Portugal y Venezuela cuentan con disposiciones que permiten el arbitraje tributario. En la actualidad, jurisdicciones como México y Perú están dando las discusiones correspondientes, con miras a lograr la incorporación del arbitraje tributario en sus respectivas legislaciones.

A continuación, un gráfico que resume los mecanismos implementados por algunas jurisdicciones:

País	Mecanismo consensual	Objeto. Ámbito de aplicación	Regulación legal	Oportunidad para interponerla	Órganos intervinientes, además de las partes.
Alemania	1. Acuerdo sobre los hechos ("Bundeministerium der Finanzen") 2. Mediación	Cuestiones de hecho.	Jurisprudencia y Ordenanza Administrativa	1. Procedimiento administrativo 2. Instancia Judicial	Partes 2. Jueces calificados diferentes del que resuelve la causa-
España	Acta con acuerdo	Cuestiones de hecho y derecho.	Ley General Tributaria Art. 155 y sgts.	Comprobación y fiscalización	
RE.U.	1. Remisión temprana (Early Referral). 2. Mediación de trazo Abreviado ("Fast Track Mediation"). 3. Resolución de trazo Abreviado ("Fast Track Settlement"). 4. Mediación (Mediation) 5.- Arbitraje (Arbitration)	1. 2.3 y 4. Cuestiones de hecho o de derecho. 5. Cuestiones de hecho. 1. todos los contribuyentes 2. Pequeños contribuyentes y microempresas 3. Mediano y grandes contribuyentes 4 y 5. Contribuyentes en general	Código de Rentas Internas (Internal Revenue Code IRC) 1. Section 7123 IRC. Revenue procedure 99-28. 2. Revenue Procedure 2003-41 IRS 3. Revenue Procedure 2003-40, Part. IV IRS 4. Section 7123 IRC. Revenue Procedure 2009-44 5. Section 7123 IRC. Revenue Procedure 2006-44	1. procedimiento de fiscalización. 2 y 3.- procedimiento administrativo 4. apelación del acto administrativo 5. recurso contra el acto administrativo	1.2.3 y 4. Oficina de Apelaciones (Órgano dentro del IRS)

País	Mecanismo consensual	Objeto. Ámbito de aplicación	Regulación legal	Oportunidad para interponerla	Órganos intervinientes, además de las partes.
Gran Bretaña	1. "Early neutral evaluation" 2. "Facilitated discussion" 3. "Mediation"	Cuestiones de hecho y derecho	Tax Management Act 1970, HMRC, Resolving Tax Disputes Guidance	1. fiscalización o comprobación 2 y 3 procedimiento administrativo.	1. técnico experto ajeno a las partes. 2. "Dispute Resolution Unit" dentro del HMRC. 3. tercero externo del HMRC. "Center of Effective Dispute Resolution CEDR"
Italia	1.- Acuerdo con Adhesión (acertamiento con adhesión) 2.- Reclamo y mediación (il Reclamo o la Mediazione) 3. Conciliación Judicial ("Conciliazione Giudiziale")	Cuestiones de hecho o de derecho. Aplica a todos los contribuyentes	1. Dec. Leg. N° 218/97, arts. 5, 6 y 12. 2. Dec. Leg. N° 546/92, art. 48, bis y ter. 3. Dec. Leg. N° 546/92, art. 48, bis y ter.	1. fiscalización o comprobación. 2. recurso contra acto administrativo 3. Instancia judicial	1. Partes. 2.- área de la Administración tributaria, distinta de la que dictó el acto. 3. Poder Judicial. "Commissione Tributaria".
México	Acuerdo conclusivo	Cuestiones de hecho y derecho. Aplica a todos los contribuyentes	Código Fiscal de la Federación, Capítulo II, Título III, arts. 69 C a 69 H	Fiscalización o comprobación. Antes de la notificación del acto de determinación al contribuyente	Tercero externo del SAT. Defensor del Contribuyente. Procuraduría de la Defensa del Contribuyente
Portugal	Arbitraje	Cuestiones de hecho y derecho. Determinadas reclamaciones.	Decreto Ley N° 10/2011	Impugnación del acto administrativo	Tercero ajeno a las partes. Centro de Arbitraje Administrativo (CAAD, Centro de Arbitragem Administrativa)
Venezuela	1. Transacción judicial 2. Arbitraje Tributario	Cuestiones de hecho y derecho.	Código Orgánico Tributario, Capítulo V Transacción judicial. Capítulo VI Arbitraje Tributario	Instancia judicial	Partes y el Poder Judicial

Gráfica tomada de: MARTINOLI, Carol. "Fórmulas Alternativas para la Resolución de Conflictos Tributarios. Análisis de Derecho Comparado". Págs. 61-62. XXV Concurso de Monografías. Instituto de Estudios Fiscales y Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. Panamá, 2017. Disponible en: https://www.ciat.org/Biblioteca/ConcursosdeMonografia/XXV-2017/xxv_j_Premio_Martinoli.pdf

ANÁLISIS DE LA TASA DE ÉXITO EN LA LITIGIOSIDAD DE LA DIAN

La consulta de Ekogui, la base de datos asociada al Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado Colombiano, con corte a mayo de 2023, acumula un total de 16993 procesos en los que la DIAN ha estado involucrada, como demandado o demandante, desde 1988. De este total, el universo relevante es el de los procesos activos, que suman 7112 y representan cuantías por valor de \$27.3 billones de pesos; estos agrupan litigios de toda índole, que incluyen entre otras causas aprehensiones ilegales de mercancías, no pagos de la prima técnica y litigios tributarios propiamente dichos (en su gran mayoría relacionados con liquidaciones oficiales, alrededor del 90% del total).

Si se multiplica esta cifra por la tasa de éxito del último año para los litigios en términos de montos (la cual fue del 54%), la DIAN podría obtener decisiones favorables inicialmente por valor de \$14.7 billones de pesos. Como no todos los litigios de la DIAN tienen que ver con su función recaudadora, la DIAN toma una posición conservadora para elegir los pleitos que podrían incrementar el recaudo en caso de obtener fallos favorables, mientras se termina de depurar la base de datos con el propósito de identificar de mejor forma los litigios con incidencia en el proceso administrativo y financiero de la función recaudadora.

Así las cosas, para efectos de proporcionar un conjunto más preciso, se eligen las reparaciones directas y las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho relacionadas con el impuesto sobre la renta, el IVA, los decomisos de mercancía y las contribuciones de obra pública donde, la base que resulta comprende 2572 litigios, que en cuantía ascienden a alrededor de \$16.8 billones de pesos.

De esta forma, el recaudo esperado resulta de multiplicar la cuantía agregada en un tipo de litigios por la probabilidad de obtener en ellos un fallo favorable, calculada como el promedio de la probabilidad de éxito observada para los últimos cinco años en litigios de la misma naturaleza². La probabilidad de éxito en este caso es de 83.5%, por lo que el valor estimado que se esperaría obtener por este concepto es de \$14 billones de pesos.

Si consideramos también que el stock de litigios de esta naturaleza puede incrementarse en cerca de 6 billones de pesos en el próximo año; esto, ya que la Subdirección de Recursos Jurídicos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, certifica que este valor es el flujo normal de los recursos que se resuelven confirmándose al año en esa Dependencia. Con esto, el valor esperado del arbitramento se incrementa a 18.4 billones que, una vez considerada la reducción en intereses moratorios para los que opten por el mecanismo, implica un recaudo esperado neto de \$14.2 billones de pesos.

Sumado a lo anterior, en el presente proyecto de ley se incluye un mecanismo para realizar la priorización para iniciar procesos y actuaciones administrativas a cargo de la DIAN. Este criterio permitirá una mayor eficiencia en el uso de los recursos por parte de la entidad, puesto que la habilita para priorizar los procesos más relevantes, generando una expectativa de mayor recaudo. Con ello, por concepto del conjunto de medidas del presente proyecto de ley se estima un valor total a obtener de \$15 billones de pesos.

ANÁLISIS DE LA DURACIÓN DE LOS PROCESOS ARBITRALES EN OTRAS ÁREAS DEL DERECHO

Según la información consultada en la página web del sistema de información de la Conciliación, el Arbitraje y la Amigable Composición³ es posible evidenciar que de la totalidad de los 1086 procesos arbitrales iniciados en el 2022, 272 finalizaron en menos de 1 semana, 14 finalizaron en menos de 1 mes, 62 finalizaron entre 1 y 3 meses, 118

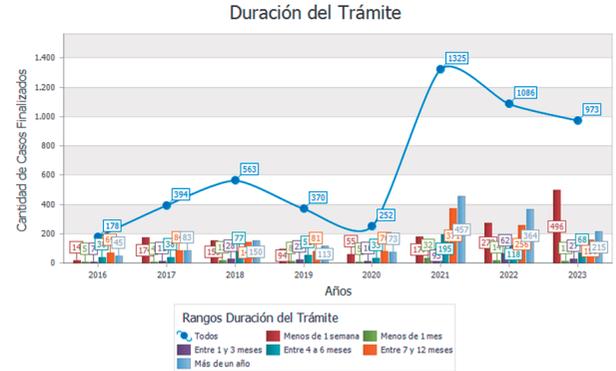
¹ Disponible en el Informe de Litigiosidad de la entidad para 2022.

² La probabilidad observada se mide como la razón entre los valores de las cuantías falladas favorablemente y el valor total de las cuantías.

³ Ver link: <https://www.sicaac.gov.co/Informacion/EstadisticaArbitraje>

finalizaron entre 4 y 6 meses, 256 finalizaron entre 7 y 12 meses y 364 finalizaron en un periodo de más de un año. Lo anterior, permite reconocer como el arbitraje como mecanismo alternativo de solución de conflictos genera de forma clara una reducción en el término de duración de las controversias.

Gráfica No. 1 – Duración de los procesos arbitrales en el 2022.



ANÁLISIS DE LA CONGESTIÓN EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA

Según la información publicada en el enlace de la Corporación Excelencia en la Justicia – CEJ⁴, es posible evidenciar que la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en Colombia cuenta con un índice de congestión del 64% para el 2020. El promedio del índice de congestión de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en Colombia durante los últimos 9 años es del 58%. Lo anterior, demuestra de forma clara que actualmente la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en Colombia requiere de herramientas que permitan la descongestión del sistema.

Gráfica No. 2 – Índice de congestión de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en Colombia.



De lo anterior, es posible reconocer que actualmente existe una congestión considerable en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, lo cual evidencia la necesidad de implementar mecanismos alternativos de solución de conflictos, tal como el arbitraje en materia tributaria, aduanera o cambiaria.

PRIORIZACIÓN EN LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS EN LA ADMINISTRACIÓN

El artículo 209 de la Constitución Política establece los principios de la función administrativa dentro los cuales están los de economía y eficacia. La jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha referido a estos principios en varias ocasiones, explicando que el principio de economía debe interpretarse en concordancia con el artículo 334 de la Constitución Política que supone que "la Administración debe tomar medidas para ahorrar la mayor cantidad de costos en el cumplimiento de sus fines"⁵. Por su parte, la eficacia exige a la Administración el cumplimiento cabal de sus fines. En conjunto, estos principios imponen a la Administración el deber de cumplir sus objetivos con una adecuada relación costo-beneficio, en otras palabras, actuar de forma eficiente⁶. Sobre este punto, se resalta lo señalado en la Sentencia C-035 de 1999:

"Los principios de eficacia, economía y celeridad que rigen las actuaciones de las autoridades administrativas, constituyen precisamente orientaciones que deben guiar la actividad de éstas para que la acción de la administración se dirija a obtener la finalidad o los efectos prácticos a que apuntan las normas constitucionales y legales, buscando el mayor beneficio social al menor costo. (...) El posible conflicto entre la efectividad de los aludidos principios de la función administrativa y la necesidad de cumplimiento de los deberes sociales del Estado se resuelve en beneficio de este último, porque es inconcebible que aquéllos predominen sobre el bien superior de atender valiosos deberes sociales del Estado, como son los atinentes a la preservación del ambiente. Por consiguiente, el ideal es que se realicen dichos deberes sociales, conciliando la efectividad de éstos con la conveniente, prudente y necesaria observancia de dichos principios."

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-643 de 2012.

⁶ Sentencia C-849 de 2005.

Así las cosas, lo que se propone tiene por objeto contribuir al desarrollo de estos principios en la administración tributaria. De acuerdo con la norma se faculta al Director General de la DIAN para que defina la política y los criterios de priorización para iniciar procesos y actuaciones administrativas, así como para ejercer el deber de denuncia de manera razonable y, consecuentemente, iniciar el medio de control de reparación directa.

La priorización de las actuaciones de la DIAN estará dada en función de varios factores, dentro de los cuales se destacan (i) el mayor recaudo y (ii) la lucha frontal contra conductas asociadas al incumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras o cambiarias.

De acuerdo con lo informado por la Subdirección de Asuntos Penales de la DIAN, a la fecha, existen 50.777 procesos activos por denuncias presentadas por el delito de omisión del agente retenedor (previsto en el artículo 402 del Código Penal). La cuantía de dichos procesos se acerca a los \$2.5 billones de pesos; sin embargo, la siguiente gráfica muestra como el 58% de la mayor cuantía se concentra en el 5.79% de los procesos, lo que se traduce en que el 94,21% de los recursos de la administración se destinan a gestionar el 42% de la cuantía. En este sentido, aplicar metodologías de priorización para el ejercicio del deber de denuncia permitirá enfocar estos recursos en procesos que, en atención a su mayor cuantía, representan un potencial mayor recaudo.

Denuncias 2022



En este sentido, el ejercicio de la función administrativa, acudiendo a parámetros de optimización y racionalización, como son los criterios de priorización que propone la norma, permite que no solo la administración tributaria, aduanera y cambiaria, sino también la propia administración de justicia se enfoque en aquellas conductas que resultan especialmente nocivas, ya sea por el monto involucrado o por el andamiaje empleado para su realización.

Por último, esta facultad radica en cabeza del director general de la DIAN porque es quien dispone de la mejor información para definir tales criterios. De otra parte, las decisiones que se tomen al respecto por cada una de las áreas deben motivarse.

ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 establece, entre otras cosas, que "(...) Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (...)".

En el caso particular de esta iniciativa, el Gobierno Nacional no prevé que se planteen gastos adicionales por lo que no se advierten presiones de gasto que no estén contempladas actualmente en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), en la medida en que: i) los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de que trata el artículo 1 del proyecto de ley serán sometidos al arbitraje institucional existente, razón por la cual no se crearán nuevas instancias ni tribunales de arbitramento; y ii) los honorarios y gastos generados en los casos en los cuales haya voluntad de las partes para iniciar un proceso de arbitramento, serán asumidos por el demandante, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2 del mismo proyecto de ley.

Por su parte, la aprobación del proyecto de ley tendría un impacto favorable sobre el recaudo del Gobierno Nacional Central de alrededor de \$15 billones de pesos, de manera consistente con lo dispuesto en esta ponencia: \$14.2 billones se obtendrían de la medida de arbitramento, y \$0.8 billones de la priorización; esto teniendo en cuenta el impacto fiscal de la reducción de intereses moratorios en un 40% por acceder a este mecanismo.

En este sentido, se entiende que la eventual aprobación del proyecto de ley no genera impactos fiscales adversos para el Gobierno Nacional, que se aparten de las proyecciones establecidas en el MFMP y que, en consecuencia, puedan comprometer la sostenibilidad fiscal del país o afectar el cumplimiento de la Regla Fiscal.

JUSTIFICACIÓN A LA REDUCCIÓN DE INTERESES MORATORIOS PARA AQUELLOS QUE OPTEN POR ARBITRAJE

Con el objetivo de incentivar a que los contribuyentes, usuarios aduaneros y cambiarios se acojan al arbitraje para solucionar sus controversias dentro de los siguientes dieciocho (18) meses a la entrada en vigencia de este proyecto de ley, se propone generar un incentivo adicional para que en un plazo determinado se sometan a arbitraje las controversias en materia tributaria, aduanera y cambiaria, ya sea porque los contribuyentes o usuarios aduaneros y cambiarios presenten compromisos arbitrales o los mismos acepten aquellos ofrecidos por la administración, siempre y cuando, por supuesto cumplan con los requisitos de la Ley 1563 de 2012.

Así, con el propósito de motivar que los contribuyentes opten por la vía del arbitramento para obtener el recaudo en disputa con mayor celeridad, se calibró una reducción porcentual en los intereses moratorios causados hasta el momento del laudo arbitral o pago de la obligación (en caso de que no se acepte la propuesta de compromiso). Sea x el valor de la obligación, τ la tasa de interés moratorio simple y α la reducción propuesta en los intereses.

Un contribuyente racional que se enfrente a la decisión de continuar o iniciar un litigio por la vía judicial enfrenta un balance en dos dimensiones: por un lado, estima qué tanto tiempo necesita para erosionar la deuda con la inflación; por otro, calcula qué tan rentable es el camino del arbitraje durante el primer año en función de lo anterior y de la reducción propuesta en los intereses.

El problema generalizado, en el que la duración de los litigios es una variable aleatoria, el tiempo se valora de manera diferente y la inflación en cada periodo es diferente y desconocida, se resume de la siguiente forma:

$$x(1 + \tau) \left(1 - E_t \left\{ \sum_{i=1}^{T^*} \beta^i \pi_i \prod_{j=1}^{i-1} (1 + \pi_j) \right\} \right) = 0$$

$$x(1 + \tau) \left(1 - E_t \left\{ \sum_{i=1}^T \beta^i \pi_i \prod_{j=1}^{i-1} (1 + \pi_j) \right\} \right) = x(1 + \tau(1 - \alpha))$$

Donde β es un factor de descuento temporal, π_i es la inflación en el periodo i , T y T^* indican el momento potencial en que se da un fallo desfavorable y $E_t\{\cdot\}$ indica el operador de valor esperado.

La primera expresión iguala a cero la reducción de la deuda a causa de la inflación, vista en el presente: como el monto adeudado no se indexa a la inflación, si transcurre suficiente tiempo sin que se llegue a un fallo el crecimiento de los precios termina en efecto diluyendo, en términos reales, el monto adeudado. Como las personas no valoran el futuro igual que el presente, incluimos el factor de descuento temporal, que es un número entre cero y uno, para reflejar que lo que pase lejos en el tiempo tiene menos valor relativo visto desde el presente.

De esta primera ecuación, el contribuyente puede hacer supuestos sobre la inflación futura y los intereses⁷ para aproximar el tiempo que le tomaría reducir el valor de su deuda a cero. Este valor es insumo para la segunda ecuación, que iguala esta expectativa con un valor de la deuda reducido en un porcentaje vía intereses y la calibra con la tasa de éxito que tiene el sistema judicial en resolver estos pleitos. El valor α es la incógnita que se debe encontrar, y su valor debe estar entre cero y uno.

⁷ Apenas se acepta el pleito en el sistema judicial, los intereses corren durante dos años, y luego se congelan hasta que se llegue a una sentencia. Consideramos acá pleitos sobre los que ya corren intereses, sin pérdida de generalidad para la exposición.

La solución directa de este problema no es fácil. La variable T es aleatoria, lo mismo que las inflaciones futuras (de ahí la inclusión del valor esperado): esto implica que las dos ecuaciones son sumas aleatorias con sumandos no distribuidos idénticamente ni independientes,⁸ lo que dificulta encontrar explícitamente el porcentaje de reducción en los intereses.

Para simplificar el análisis hacemos dos supuestos: el tiempo en el que se resuelven los litigios no será aleatorio, y la inflación en todos los periodos es constante. El problema ahora se transforma en uno más sencillo, dado por las siguientes ecuaciones:

$$x(1 + \tau) \left(1 - \pi \sum_{i=1}^{T^*} \beta^i (1 + \pi)^{i-1} \right) = 0$$

$$x(1 + \tau) \left(1 - \pi \sum_{i=1}^T \beta^i (1 + \pi)^{i-1} \right) = x(1 + \tau(1 - \alpha))$$

Con esta especificación, es posible a partir de la primera ecuación encontrar el tiempo que se tardaría la inflación en erosionar la deuda por completo, para cualquier contribuyente que esté en un pleito activo en este momento:

$$T^* = \frac{\ln \left(\frac{1}{\beta \pi} (\beta(1 + \pi) - 1) + 1 \right)}{\ln(\beta(1 + \pi))}$$

Este valor se usa para ajustar las deudas de contribuyentes con pleitos que iniciaron antes del tiempo presente, y compararlas con el valor histórico promedio de duración de los litigios, para determinar en un primer momento a quién le puede servir el camino del arbitraje. Finalmente, usamos la segunda ecuación para encontrar un α mínimo que garantice indiferencia entre optar por un litigio o arbitrar:

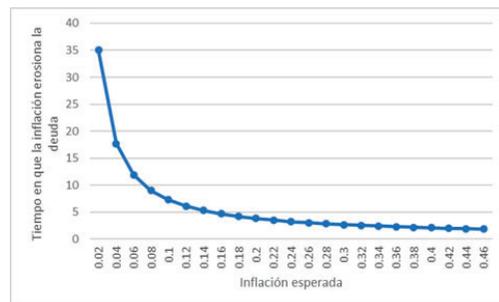
⁸ Existen resultados que permiten simplificar el análisis si la distribución de los sumandos es idéntica y si hay independencia entre los sumandos y el tiempo. Este no es nuestro caso.

$$\alpha = \frac{1 + \tau}{\tau} (1 - A)$$

Con $A = 1 - \beta \pi \left(\frac{\beta^T (1 + \pi)^T - 1}{\beta(1 + \pi) - 1} \right)$ y α menor a 1. Obsérvese que el monto de la reducción depende del tiempo en el que se da el fallo, por lo que su escogencia se debe hacer en función de que la reducción esté entre cero y uno y de que T sea menor a T^* .

Como valor de referencia, suponemos que el factor de descuento temporal es igual a 1 (el contribuyente valora todos los periodos de tiempo igual al presente⁹). La Gráfica 1 muestra cómo cambia T^* (en años) medida que cambia la inflación esperada en el futuro:

Gráfico No. 3. Tiempo en el que se agota la obligación



En su último reporte de política monetaria, el Banco de la República estima que la inflación regresará a su meta durante el primer semestre de 2025. Suponemos una inflación esperada en línea con estas proyecciones recientes y también con los supuestos macroeconómicos disponibles en el Marco Fiscal de Mediano Plazo: promediamos los valores proyectados de la inflación fin de periodo para 2023, 2024 y 2025 para obtener la

⁹ Este factor de descuento es individual para cada contribuyente, y determina T^* diferentes para todas las personas que tienen un litigio. Para simplificar y obtener un valor de referencia agregado, suponemos que todos valoran el futuro de la misma manera, igual que el presente. Podemos suponer un factor de descuento que refleje un costo de oportunidad: en términos de rentabilidad: si lo hacemos igual al inverso del rendimiento de un CDT a un año, obtenemos valores cercanos a uno con los valores actuales.

inflación esperada que será la base para nuestros cálculos. Esta inflación esperada es 6%, por lo que suponemos un T^* de entre 10 y 12 años.

Para ajustar la reducción en los intereses moratorios, nos concentramos en los pleitos admitidos en los últimos diez años, que concentran más del 90% de los valores en disputa. Ajustamos estos pleitos con las series de inflación histórica para saber el valor actual de la cuantía, y promediamos el año gravable de la obligación demandada para todos los litigios activos con el fin de calcular los intereses moratorios generados (alrededor de dos años antes de admitida la obligación en el sistema judicial); esto significa que los intereses se generan en una ventana de aproximadamente cuatro años, dos años antes de la admisión en el sistema judicial y dos años después, de acuerdo con el parágrafo 2 del art. 634 del Estatuto Tributario.

La tabla 1 presenta las reducciones a hoy de cuantías de litigios activos en el pasado, producto de la inflación. Se presenta de forma ilustrativa, porque con este modelo la reducción en los intereses no depende del monto en disputa: es función únicamente de la inflación futura, los intereses causados y el tiempo de resolución de un litigio (que se disminuirá si se aprueba el arbitramento).

Tabla1. Erosión de las deudas a causa de la inflación

AÑO DE ADMISIÓN	REDUCCIÓN DEUDA EN PORCENTAJE
2013	88%
2014	82%
2015	70%
2016	61%
2017	55%
2018	50%
2019	44%
2020	42%
2021	35%
2022	19%

La expresión para la reducción en los intereses y la condición de su factibilidad (debe estar entre cero y uno) son las siguientes:

$$\alpha \geq \left(\frac{1+\tau}{\tau}\right) \left((1+\pi)^T - 1\right)$$

$$T < \frac{\ln\left(\frac{2\tau+1}{\tau+1}\right)}{\ln(1+\pi)}$$

Con la inflación esperada y la liquidación de intereses vigente, hay que ofrecerle al contribuyente reducciones superiores al 100% en los intereses si el tiempo esperado de resolución de un litigio por la vía judicial excede los ocho años (equivalente al tiempo estimado de duración actual). Como la medida de arbitramento descongestiona el sistema, la reducción en intereses está relacionada con la reducción en los tiempos de fallo: si se reducen los tiempos actuales a más de la mitad, digamos a tres años, una reducción de al menos 40% en los intereses moratorios hace que el contribuyente opte por el arbitramento con mayor probabilidad.

¿Cuál sería el sacrificio fiscal de una reducción en los intereses moratorios en un porcentaje levemente mayor? Si todos los contribuyentes escogen el camino del arbitramento, esperaríamos una reducción potencial de \$4.3 billones de pesos en el recaudo, correspondiente a la diferencia entre el valor de la deuda tal y como está (sin incluir la erosión que la inflación genera) y el valor de la deuda con la reducción en los intereses moratorios de 40%.

Este monto se puede refinar aún más si lo ponderamos por la tasa de éxito general en litigios relacionados con el impuesto a la renta, el IVA, los decomisos de mercancía y las contribuciones de obra pública de la DIAN, la cual se estima en 84%. Así, luego de considerar el acervo de litigios con que se espera terminar este año, cercano a los 22 billones de pesos, y de multiplicar sus cuantías y el sacrificio en recaudo de una reducción del 40% en los intereses moratorios por la tasa de éxito, esperamos conseguir un monto cercano a los \$14.2 billones de pesos.

IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Presentamos las siguientes modificaciones al articulado:

PROYECTO DE LEY ORIGINAL	PROPUESTA PLIEGO MODIFICATORIO	JUSTIFICACIÓN
<p>ARTÍCULO 1. Adiciónese un parágrafo al artículo 1 de la Ley 1563 de 2012, así:</p> <p>Parágrafo. Los actos administrativos de contenido particular que sean susceptibles del medio de control de</p>	<p>ARTÍCULO 1. Adiciónese dos párrafos al artículo 1 de la Ley 1563 de 2012, así:</p> <p>Parágrafo 1. Los actos administrativos de contenido particular que sean susceptibles del medio de control de</p>	<p>El proyecto de ley concibe el arbitraje tributario únicamente como un mecanismo para descongestionar la justicia ordinaria, ya que se establece como</p>

<p>nulidad y restablecimiento del derecho en materia tributaria, aduanera o cambiaria de competencia de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN podrán ser sometidos a arbitraje institucional en los términos de la presente ley y el laudo se proferirá en derecho.</p> <p>Para el efecto, la administración o la contraparte podrán proponer un compromiso en los términos del artículo 6 de la presente Ley, en el que además se indicará la forma de designación de los árbitros y el centro de arbitraje en el cual se desarrollará el respectivo trámite. El compromiso podrá proponerse, en materia tributaria, desde la notificación de la demanda hasta el fallo de primera instancia y, en materia aduanera o cambiaria, desde la citación a la audiencia de conciliación extrajudicial hasta el fallo de primera instancia.</p> <p>En el evento en el que la propuesta de compromiso sea presentada por la administración, la contraparte dispondrá de diez (10) días hábiles contados a partir del día siguiente a su notificación electrónica para aceptar, rechazar o proponer modificaciones por escrito al compromiso. En aquellos eventos en los que la contraparte presente una propuesta de modificación, la administración dispondrá de cinco (5) días hábiles para comunicar su aceptación o rechazo.</p> <p>En el evento en el que la propuesta de compromiso sea presentada por la contraparte, la administración dispondrá de diez (10) días hábiles contados a partir del día siguiente a su comunicación para aceptar, rechazar o proponer modificaciones por escrito al compromiso. En aquellos</p>	<p>nulidad y restablecimiento del derecho en materia tributaria, aduanera o cambiaria de competencia de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN podrán ser sometidos a arbitraje institucional en los términos de la presente ley y el laudo se proferirá en derecho.</p> <p>Para el efecto, la administración o la contraparte podrán proponer un compromiso en los términos del artículo 6 de la presente Ley, en el que además se indicará la forma de designación de los árbitros y el centro de arbitraje en el cual se desarrollará el respectivo trámite. El compromiso podrá proponerse, en materia tributaria, desde la notificación de la demanda hasta el fallo de primera instancia y, en materia aduanera o cambiaria, desde la citación a la audiencia de conciliación extrajudicial hasta el fallo de primera instancia <u>desde que se hayan agotado los recursos de la actuación administrativa o cumplidas las condiciones establecidas en el parágrafo del artículo 720 del Estatuto Tributario, y hasta antes del vencimiento del término para interponer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.</u></p> <p><u>De igual manera se podrá acceder al arbitraje respecto de procesos tributarios, aduaneros o cambiarios que se encuentren en curso, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y hasta antes del fallo de primera instancia.</u></p> <p>En el evento en el que la propuesta de compromiso sea presentada por la administración, la contraparte dispondrá de diez (10) días hábiles contados a partir del día siguiente a su notificación electrónica para aceptar, rechazar o proponer modificaciones por escrito al compromiso. En aquellos</p>	<p>requisito la presentación de una demanda de nulidad para que la solicitud del pacto arbitral sea tramitada. Esto genera ineficiencias para el contribuyente, quien se vería obligado a presentar una demanda antes de iniciar un nuevo procedimiento para solicitar el compromiso arbitral, conformar el tribunal de arbitramento, etc.</p> <p>Con el fin de dotar al mecanismo de eficiencia y utilidad práctica, se propone modificar la disposición para que la solicitud de compromiso pueda presentarse desde la notificación del acto administrativo que pone fin a la controversia en materia tributaria, aduanera o cambiaria.</p> <p>Además, se sugiere suspender el plazo para presentar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho por un período de 20 días, contados desde que la administración o el contribuyente presenten la propuesta hasta que se perfeccione o rechace el pacto arbitral. Esto brinda garantías al contribuyente, permitiéndole recurrir a la jurisdicción sin contratiempos, en caso de que su solicitud de compromiso sea rechazada.</p>
--	--	---

<p>los que la administración presente una propuesta de modificación, la contraparte dispondrá de cinco (5) días hábiles para comunicar su aceptación o rechazo.</p> <p>En aquellos eventos en los que no exista aceptación expresa del compromiso no habrá lugar al arbitramento.</p> <p>El Director General de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, mediante resolución, definirá los lineamientos, políticas y procedimientos para implementar el arbitraje institucional de que trata este parágrafo.</p>	<p>eventos en los que la contraparte presente una propuesta de modificación, la administración dispondrá de cinco (5) días hábiles para comunicar su aceptación o rechazo.</p> <p>En aquellos eventos en los que no exista aceptación expresa del compromiso no habrá lugar al arbitramento. <u>Pasados los diez (10) días señalados en los incisos anteriores sin que la administración o la contraparte acepten expresamente el compromiso, este se entenderá rechazado.</u></p> <p><u>La propuesta de compromiso suspenderá el término de caducidad de las acciones judiciales hasta por veinte (20) días hábiles, mientras se perfecciona el compromiso.</u></p> <p>El Director General de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales — DIAN, mediante resolución, definirá los lineamientos, políticas y procedimientos para implementar el arbitraje institucional de que trata este parágrafo.</p> <p><u>Parágrafo 2. En los procesos contencioso administrativos relativos a asuntos tributarios, aduaneros o cambiarios no habrá conciliación extrajudicial. En el arbitraje tributario, aduanero o cambiario no habrá la audiencia señalada en el artículo 24 de la presente ley, o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.</u></p>	<p>Finalmente, se incorpora una disposición para asegurar que el mecanismo sea verdaderamente voluntario, de modo que el silencio en la propuesta de arbitraje se interprete como un rechazo tanto por parte del contribuyente como de la administración.</p>
<p>ARTÍCULO 2. Adiciónese un parágrafo al Artículo 27 de la Ley 1563 de 2012, así:</p> <p>Parágrafo 2. Cuando se trate de asuntos tributarios, aduaneros o cambiarios a los que se refiere el parágrafo del artículo 1 de la presente Ley, los honorarios y gastos serán asumidos por el demandante.</p>	<p>ARTÍCULO 2. Adiciónese un parágrafo al Artículo 27 de la Ley 1563 de 2012, así:</p> <p>Parágrafo 2. Cuando se trate de asuntos tributarios, aduaneros o cambiarios a los que se refiere el parágrafo del artículo 1 de la presente Ley, los honorarios y gastos serán asumidos por el demandante. Los</p>	<p>Todo proceso de arbitraje tributario debe ser sufragado en su totalidad por el demandante, que en casi la totalidad de los casos sería el contribuyente. Son pocos los actos administrativos particulares propios que</p>
	<p>honorarios de los árbitros y secretarios, y los gastos correspondientes al Centro de Arbitraje y Conciliación en materia tributaria, aduanera o cambiaria se determinarán y pagarán según lo establecido en la presente ley y por los respectivos Centros de Arbitraje y Conciliación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 26 de la presente ley y las normas que lo reglamentan. Dichos honorarios o gastos deberán ser asumidos por partes iguales entre la administración y la contraparte.</p> <p><u>Los otros costos, gastos y agencias en derecho que se generen deberán ser sufragados por la parte vencida en el proceso.</u></p>	<p>la DIAN demanda en acción de lesividad.</p> <p>Los honorarios de los árbitros y secretarios, y los gastos correspondientes al Centro de Arbitraje y Conciliación, deberían ser sufragados por partes iguales entre el contribuyente y la administración.</p> <p>Las costas del proceso y agencias en derecho deberían ser sufragadas por la parte vencida en el proceso.</p> <p>El proyecto de ley, en su versión actual, puede llegar a desincentivar que el contribuyente sea quien proponga el mecanismo al tener que asumir la carga económica del mismo, lo que desconoce el propósito final de la norma.</p> <p>Con una repartición equitativa, cualquier parte podrá acudir al arbitraje sin que ello implique una posición desfavorable.</p>
<p>ARTÍCULO 3. Adiciónese un inciso al Artículo 46 de la Ley 1563 de 2012, así:</p> <p>“Cuando se trate del recurso de anulación y revisión de laudos arbitrales proferidos en materia tributaria y aduanera a los que se refiere el parágrafo del artículo 1 de la presente Ley, será competente la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y en asuntos cambiarios, lo será la Sección Primera</p>	<p>ARTÍCULO 3. Adiciónese un inciso al Artículo 46 de la Ley 1563 de 2012, así:</p> <p>Cuando se trate del recurso de anulación y revisión de laudos arbitrales proferidos en materia tributaria y aduanera a los que se refiere el parágrafo del artículo 1 de la presente Ley, será competente la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y en asuntos cambiarios, lo será la Sección Primera</p>	

de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.”	de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.	
ARTÍCULO 4. Adiciónese el numeral 8 al artículo 831 del Estatuto Tributario, así: “8. La notificación del auto admisorio de la demanda arbitral.”	ARTÍCULO 4. Adiciónese el numeral 8 al artículo 831 del Estatuto Tributario, así: 8. La notificación del auto admisorio de la demanda arbitral.	
ARTÍCULO 5. Principios de economía y eficacia en la actuación de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – UAE DIAN. Para optimizar los recursos de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – UAE DIAN en aquellas actividades que permitan, entre otras, un mayor recaudo y/o combatir conductas ligadas al incumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, el Director General, mediante resolución, definirá la política y los criterios de priorización para iniciar procesos y actuaciones administrativas a cargo de la entidad, así como para ejercer el deber de denuncia y el medio de control de reparación directa.	ARTÍCULO 5. Principios de economía y eficacia en la actuación de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – UAE DIAN. Para optimizar los recursos de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – UAE DIAN en aquellas actividades que permitan, entre otras, un mayor recaudo y/o combatir conductas ligadas al incumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, el Director General, mediante resolución, definirá la política y los criterios de priorización para iniciar procesos y actuaciones administrativas a cargo de la entidad, así como para ejercer el deber de denuncia y el medio de control de reparación directa.	
	<u>ARTÍCULO 6. (Nuevo). Con la aceptación de la solicitud de compromiso se suspenderán los procedimientos administrativos de cobro coactivo relacionados con el objeto del arbitraje.</u>	El proyecto de ley debería señalar que, con la radicación de la solicitud del compromiso arbitral, se suspenden los procedimientos administrativos de cobro coactivo relacionados con el objeto del arbitraje. Esto sucede, por ejemplo, en el proceso oficial de aforo, en el que la sanción por no declarar puede quedar en firme antes de la firmeza de la declaración oficial de aforo, dado que son dos procesos independientes.

	<u>ARTÍCULO 7 (Nuevo). El arbitraje tributario procederá en los casos en que así lo haya sido acordado por Colombia en el marco de los Convenios para prevenir la Doble Imposición (CDI). Este procederá pasados dos (2) años contados desde la radicación de la solicitud de iniciación del Procedimiento de Mutuo Acuerdo (MAP) dispuesto en el artículo 869-3 del Estatuto Tributario, sin que las autoridades competentes hayan llegado a un acuerdo. La solicitud de arbitraje debe realizarse de acuerdo con los procedimientos establecidos en el Convenio aplicable y los documentos relacionados. El Gobierno Nacional reglamentará la materia dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada vigencia de la presente Ley.</u> <u>Parágrafo. Autorícese a las Asambleas Departamentales, Consejos Municipales y Distritales a adoptar el mecanismo de arbitraje voluntario, en derecho e institucional para todos los tributos que son de su competencia, teniendo en cuenta lo dispuesto en esta ley.</u>	La ley debería alinearse con las cláusulas de arbitraje obligatorio que se pactan en los Convenios para prevenir la Doble Imposición (CDI), como, por ejemplo, el de Italia y Francia. Se fija un plazo de 6 meses al gobierno para que disponga el procedimiento a seguir en estos casos, de tal forma que se pueda operativizar lo dispuesto en los tratados internacionales. Por otra parte, se propone extender el arbitraje a la discusión de los impuestos locales según lo disponga cada departamento, municipio o distrito. Esta medida contribuiría a dinamizar el recaudo de los impuestos locales.
ARTÍCULO 6. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.	ARTÍCULO 8. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.	Se cambia la numeración del articulado.

V. CONFLICTO DE INTERESES

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

De conformidad con lo anterior, esta iniciativa legislativa otorga medidas para habilitar el arbitraje como mecanismo alternativo de solución de conflictos en materia tributaria, aduanera o cambiaria. Así las cosas, no se evidencia que los congresistas puedan incurrir en posibles conflictos de interés, tampoco, puede predicarse un beneficio particular, actual y directo que les impida participar de la discusión y votación de este proyecto.

Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1 del artículo 286 de la Ley 5 de 1992: "Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones".

VI. PROPOSICIÓN

Por los argumentos expuestos anteriormente, presentamos ponencia positiva y solicitamos a los miembros de las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, dar primer debate y aprobar el Proyecto de Ley No. 198 de 2023 Senado - 326 de 2023 Cámara "Por la cual se modifican algunos artículos de la ley 1563 de 2012 y se dictan otras disposiciones", de acuerdo con el texto propuesto.

Atentamente,

 HERNAN DARIO CADAVID MARQUEZ Representante a la Cámara Ponente	 MARELEN CASTILLO TORRES Representante a la Cámara Ponente
CLARA LÓPEZ OBREGÓN Senadora de la República Coordinador Ponente	ALIRIO URIBE MUÑOZ Representante a la Cámara Ponente
CARLOS FELIPE QUINTERO OVALLE Representante a la Cámara Coordinador Ponente	JUAN CARLOS WILLS OSPINA Representante a la Cámara Coordinador Ponente
OSCAR RODRIGO CAMPO Representante a la Cámara	ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA Representante a la Cámara
JUAN SEBASTIAN GOMEZ Representante a la Cámara Ponente	DIÓGENES QUINTERO AMAYA Representante a la Cámara Ponente
LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara Ponente	

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

Proyecto de Ley No. 198 de 2023 Senado - 326 de 2023 Cámara "Por la cual se modifican algunos artículos de la ley 1563 de 2012 y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Adiciónese dos párrafos al artículo 1 de la Ley 1563 de 2012, así:

Parágrafo 1. Los actos administrativos de contenido particular que sean susceptibles del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en materia tributaria, aduanera o cambiaria de competencia de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales — DIAN podrán ser sometidos a arbitraje institucional en los términos de la presente ley y el laudo se proferirá en derecho.

Para el efecto, la administración o la contraparte podrán proponer un compromiso en los términos del artículo 6 de la presente Ley, en el que además se indicará la forma de designación de los árbitros y el centro de arbitraje en el cual se desarrollará el respectivo trámite. El compromiso podrá proponerse, desde que se hayan agotado los recursos de la actuación administrativa o cumplidas las condiciones establecidas en el párrafo del artículo 720 del Estatuto Tributario, y hasta antes del vencimiento del término para interponer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

De igual manera se podrá acceder al arbitraje respecto de procesos tributarios, aduaneros o cambiarios que se encuentren en curso, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y hasta antes del fallo de primera instancia.

En el evento en el que la propuesta de compromiso sea presentada por la administración, la contraparte dispondrá de diez (10) días hábiles contados a partir del día siguiente a su notificación electrónica para aceptar, rechazar o proponer modificaciones por escrito al compromiso. En aquellos eventos en los que la contraparte presente una propuesta de modificación, la administración dispondrá de cinco (5) días hábiles para comunicar su aceptación o rechazo.

En aquellos eventos en los que no exista aceptación expresa del compromiso no habrá lugar al arbitramento. Pasados los diez (10) días señalados en los incisos anteriores sin que la administración o la contraparte acepten expresamente el compromiso, este se entenderá rechazado.

La propuesta de compromiso suspenderá el término de caducidad de las acciones judiciales hasta por veinte (20) días hábiles, mientras se perfecciona el compromiso.

El Director General de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales — DIAN, mediante resolución, definirá los lineamientos, políticas y procedimientos para implementar el arbitraje institucional de que trata este párrafo.

Parágrafo 2. En los procesos contencioso administrativos relativos a asuntos tributarios, aduaneros o cambiarios no habrá conciliación extrajudicial. En el arbitraje tributario, aduanero o cambiario no habrá la audiencia señalada en el artículo 24 de la presente ley, o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.

ARTÍCULO 2. Adiciónese un párrafo al Artículo 27 de la Ley 1563 de 2012, así:

Parágrafo 2. Los honorarios de los árbitros y secretarios, y los gastos correspondientes al Centro de arbitraje y Conciliación en materia tributaria, aduanera o cambiaria se determinarán y pagarán según lo establecido en la presente ley y por los respectivos Centros de Arbitraje y Conciliación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 26 de la presente ley y las normas que lo reglamentan. Dichos honorarios o gastos deberán ser asumidos por partes iguales entre la administración y la contraparte.

Los otros costos, gastos y agencias en derecho que se generen deberán ser sufragados por la parte vencida en el proceso.

ARTÍCULO 3. Adiciónese un inciso al Artículo 46 de la Ley 1563 de 2012, así:

Cuando se trate del recurso de anulación y revisión de laudos arbitrales proferidos en materia tributaria y aduanera a los que se refiere el párrafo del artículo 1 de la presente Ley, será competente la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y en asuntos cambiarios, lo será la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

ARTÍCULO 4. Adiciónese el numeral 8 al artículo 831 del Estatuto Tributario, así:

8. La notificación del auto admisorio de la demanda arbitral.

ARTÍCULO 5. Principios de economía y eficacia en la actuación de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – UAE DIAN. Para optimizar los recursos de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –UAE DIAN en aquellas actividades que permitan, entre otras, un mayor recaudo y/o combatir conductas ligadas al incumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, el Director General, mediante resolución, definirá la política y los criterios de priorización para iniciar procesos y actuaciones administrativas a cargo de la entidad, así como para ejercer el deber de denuncia y el medio de control de reparación directa.

ARTÍCULO 6. Con la aceptación de la solicitud de compromiso se suspenderán los procedimientos administrativos de cobro coactivo relacionados con el objeto del arbitraje.

ARTÍCULO 7. El arbitraje tributario procederá en los casos en que así lo haya sido acordado por Colombia en el marco de los Convenios para prevenir la Doble Imposición (CDI).

Este procederá pasados dos (2) años contados desde la radicación de la solicitud de iniciación del Procedimiento de Mutuo Acuerdo (MAP) dispuesto en el artículo 869-3 del Estatuto Tributario, sin que las autoridades competentes hayan llegado a un acuerdo. La solicitud de arbitraje debe realizarse de acuerdo con los procedimientos establecidos en el Convenio aplicable y los documentos relacionados. El Gobierno Nacional reglamentará la materia dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada vigencia de la presente Ley.

Parágrafo. Autorícese a las Asambleas Departamentales, Consejos Municipales y Distritales a adoptar el mecanismo de arbitraje voluntario, en derecho e institucional para todos los tributos que son de su competencia, teniendo en cuenta lo dispuesto en esta ley.

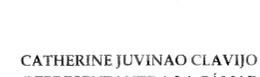
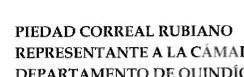
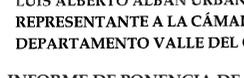
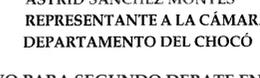
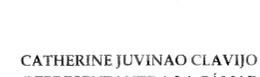
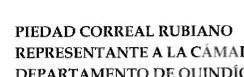
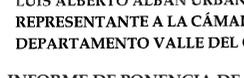
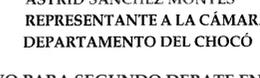
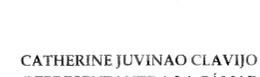
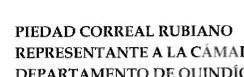
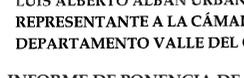
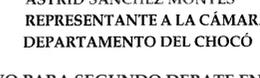
ARTÍCULO 8. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Atentamente,

 HERNAN DARIO CADAVID MARQUEZ Representante a la Cámara Ponente	 MARELEN CASTILLO TORRES Representante a la Cámara Ponente
CLARA LÓPEZ OBREGÓN Senadora de la República Coordinador Ponente	ALIRIO URIBE MUÑOZ Representante a la Cámara Ponente
CARLOS FELIPE QUINTERO OVALLE Representante a la Cámara Coordinador Ponente	JUAN CARLOS WILLS OSPINA Representante a la Cámara Coordinador Ponente
OSCAR RODRIGO CAMPO Representante a la Cámara Ponente	ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA Representante a la Cámara Ponente
JUAN SEBASTIAN GOMEZ Representante a la Cámara Ponente	DIÓGENES QUINTERO AMAYA Representante a la Cámara Ponente
LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara Ponente	

INFORME DE PONENCIA DE ARCHIVO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 280 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se reforma la Ley 1448 de 2011, con el fin de dotar de facultades jurisdiccionales a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para adelantar el proceso de Restitución de Tierras por Vía Administrativa y se dictan otras disposiciones.

<p>Bogotá D.C, 6 de diciembre de 2023</p> <p>INFORME DE PONENCIA DE ARCHIVO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 280 - 2022 CÁMARA</p> <p><i>“POR MEDIO DE LA CUAL SE REFORMA LA LEY 1448 DE 2011, CON EL FIN DE DOTAR DE FACULTADES JURISDICCIONALES A LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS PARA ADELANTAR EL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS POR VÍA ADMINISTRATIVA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</i></p> <p>Honorable Representante Oscar Hernán Sánchez León Presidente Comisión Primera Constitucional Cámara de Representantes Ciudad.</p> <p>Referencia: Informe de Ponencia de ARCHIVO para segundo debate al Proyecto de Ley número 280 de 2022 Cámara.</p> <p>Honorables Representantes:</p> <p>En cumplimiento de la designación realizada por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, rendimos Informe de Ponencia de ARCHIVO para segundo debate al Proyecto de Ley No. 280 de 2022 Cámara</p> <p>Cordialmente,</p>	<table border="0"> <tr> <td> JUAN DANIEL PEÑUELA C REPRESENTANTE A LA CÁMARA DEPARTAMENTO DE NARIÑO</td> <td> HERNAN DARIO CADAVID M REPRESENTANTE A LA CÁMARA DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA</td> </tr> <tr> <td> OSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO REPRESENTANTE A LA CÁMARA DEPARTAMENTO DEL CAUCA</td> <td> MARELEN CASTILLO TORRES REPRESENTANTE A LA CÁMARA</td> </tr> <tr> <td> JORGE ALEJANDRO OCAMPO REPRESENTANTE A LA CÁMARA DEPARTAMENTO VALLE DEL CAUCA</td> <td> CATHERINE JUVINAO CLAVIJO REPRESENTANTE A LA CÁMARA BOGOTÁ, D.C.</td> </tr> <tr> <td> PIEDAD CORREAL RUBIANO REPRESENTANTE A LA CÁMARA DEPARTAMENTO DE QUINDÍO</td> <td> DIÓGENES QUINTERO AMAYA REPRESENTANTE A LA CÁMARA CITREP</td> </tr> <tr> <td> LUIS ALBERTO ALBAN URBANO REPRESENTANTE A LA CÁMARA DEPARTAMENTO VALLE DEL CAUCA</td> <td> ASTRID SANCHEZ MONTES REPRESENTANTE A LA CÁMARA DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ</td> </tr> </table> <p>INFORME DE PONENCIA DE ARCHIVO PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NO. 280 - 2022 CÁMARA</p>	 JUAN DANIEL PEÑUELA C REPRESENTANTE A LA CÁMARA DEPARTAMENTO DE NARIÑO	 HERNAN DARIO CADAVID M REPRESENTANTE A LA CÁMARA DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA	 OSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO REPRESENTANTE A LA CÁMARA DEPARTAMENTO DEL CAUCA	 MARELEN CASTILLO TORRES REPRESENTANTE A LA CÁMARA	 JORGE ALEJANDRO OCAMPO REPRESENTANTE A LA CÁMARA DEPARTAMENTO VALLE DEL CAUCA	 CATHERINE JUVINAO CLAVIJO REPRESENTANTE A LA CÁMARA BOGOTÁ, D.C.	 PIEDAD CORREAL RUBIANO REPRESENTANTE A LA CÁMARA DEPARTAMENTO DE QUINDÍO	 DIÓGENES QUINTERO AMAYA REPRESENTANTE A LA CÁMARA CITREP	 LUIS ALBERTO ALBAN URBANO REPRESENTANTE A LA CÁMARA DEPARTAMENTO VALLE DEL CAUCA	 ASTRID SANCHEZ MONTES REPRESENTANTE A LA CÁMARA DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ
 JUAN DANIEL PEÑUELA C REPRESENTANTE A LA CÁMARA DEPARTAMENTO DE NARIÑO	 HERNAN DARIO CADAVID M REPRESENTANTE A LA CÁMARA DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA										
 OSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO REPRESENTANTE A LA CÁMARA DEPARTAMENTO DEL CAUCA	 MARELEN CASTILLO TORRES REPRESENTANTE A LA CÁMARA										
 JORGE ALEJANDRO OCAMPO REPRESENTANTE A LA CÁMARA DEPARTAMENTO VALLE DEL CAUCA	 CATHERINE JUVINAO CLAVIJO REPRESENTANTE A LA CÁMARA BOGOTÁ, D.C.										
 PIEDAD CORREAL RUBIANO REPRESENTANTE A LA CÁMARA DEPARTAMENTO DE QUINDÍO	 DIÓGENES QUINTERO AMAYA REPRESENTANTE A LA CÁMARA CITREP										
 LUIS ALBERTO ALBAN URBANO REPRESENTANTE A LA CÁMARA DEPARTAMENTO VALLE DEL CAUCA	 ASTRID SANCHEZ MONTES REPRESENTANTE A LA CÁMARA DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ										

POR MEDIO DE LA CUAL SE REFORMA LA LEY 1448 DE 2011, CON EL FIN DE DOTAR DE FACULTADES JURISDICCIONALES A LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS PARA ADELANTAR EL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS POR VÍA ADMINISTRATIVA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

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

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

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

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

II. AUDIENCIA PÚBLICA

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

del Proyecto de Ley 280 de 2022 Cámara, de cara a su trámite y discusión en el Congreso de la República de Colombia.

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

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

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

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

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

Procuraduría General de la Nación. Dr. Germán Robles Espinosa, Procurador Delegado de Restitución de Tierras: El Dr. Robles se une al llamado del gobierno para

dar respuesta a las víctimas. Se argumenta en contra de cambiar la ley, destacando los riesgos para los derechos de los segundos ocupantes y sugiriendo buscar soluciones para acelerar los procesos dentro del marco legal actual. Hay muchas sentencias por cumplir en donde no solo la unidad debe cumplir sino también varias entidades como la PGN.

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

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

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

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

También, a la fecha, existen 5293 procesos en curso sin opositor con más de 2 millones de hectáreas para ser entregadas, lo cual constituiría una verdadera reforma agraria.

Se cumpliría el acuerdo de paz si se implementara esta iniciativa, entregando 3 millones de hectáreas a campesinos

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

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

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

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

<p>Concluye, recalando nuevamente que no existe oposición a las modificaciones propuestas en el proyecto de ley. En su lugar, se propone la unificación de criterios para lograr una implementación más efectiva y completa. En este sentido, se aboga por una modificación integral que no descuide el papel crucial desempeñado por la jurisdicción agraria.</p> <p>INTERVENCIÓN DE LA ACADEMIA</p> <p>Universidad Libre - Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional. Dr. Javier Santander Díaz: Se presentan observaciones y recomendaciones críticas sobre el proyecto de ley en cuestión. En primer lugar, se destaca la importancia de garantizar la autonomía judicial de la unidad, considerando que en la actualidad desempeña funciones administrativas. El artículo 6 genera confusión y, por tanto, se sugiere revisar y modificar los párrafos 3-4, ya que podrían otorgar un poder excesivo a los jueces.</p> <p>Asimismo, se enfatiza la necesidad de un emplazamiento garantista, que requiere una serie de garantías específicas en el territorio. Se hace hincapié en la expresión "no se identifica" o "tercer opositor", señalando que es un concepto demasiado amplio y sugiriendo la necesidad de ampliar su definición. Además, se aboga por la rendición de cuentas públicas, instando a proporcionar garantías a la ciudadanía en general y prevenir la corrupción, especialmente en lo relacionado con la titulación de tierras.</p> <p>Universidad Javeriana, en colaboración con la Universidad Nacional y Universidad del Rosario - Observatorio de Tierras y Andes. Dra. Laura Valencia: Es primordial medidas para la descongestión de programas para dar celeridad al proceso, a junio de 2023 según Defensoría del Pueblo se avanzó el 19% en etapa administrativa y 23% en etapa judicial; dentro de los principales problemas judiciales se resalta: ausencia de vigilancia, impulso y acompañamiento del apoderado reclamante debido a las altas cargas de representación, la cancelación de audiencias, bajo número de jueces y magistrados, entre otros</p> <p>Tiene tres comentarios sobre el proyecto de ley: resalta la relevancia del proyecto debido al escaso avance en el proceso de restitución de tierras pero de igual forma se identifican dos cuellos de botella significativos en la restitución de tierras, con municipios esperando la micro focalización y víctimas a la espera de este proceso en</p>	<p>los municipios; se evidencia la necesidad imperante de que la unidad cuente con herramientas funcionales y humanas en la etapa post fallo, subrayando la importancia de fortalecer su capacidad operativa; se destaca la vital importancia de garantizar que las víctimas cuenten con garantías funcionales y una representación de calidad, enfatizando la necesidad de un acompañamiento adecuado.</p> <p>Asimismo, desde este observatorio, se proponen dos sugerencias para mejorar el proyecto: La Unidad debería considerar la contratación de ONGs o abogados que brinden defensa técnica, cumpliendo así con el principio de restitución de tierras; se propone que los jueces realicen un control automático que pueda negar los procesos de restitución de tierras, asegurando un mayor escrutinio y evitando posibles irregularidades.</p> <p>INTERVENCIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL</p> <p>Forjando Futuros. Dr. Ilhan Can: Destaca que el 95% de las familias despojadas no han sido restituidas, subrayando la vulneración de derechos fundamentales y la necesidad de reparación. Se menciona que, a este ritmo, faltarían 169 años para completar la restitución. En la fase judicial, solo el 1% de los casos cumple con el término de 120 días que la ley señala para cumplir el fallo. Se señala que otros países han tenido éxito con la restitución administrativa y se recomienda considerar facultar a la Sociedad de Activos Especiales.</p> <p>Si el cumplimiento de las metas y la implementación de la ley tiene problemas de fondo, la modificación es de fondo.</p> <p>Jueces y magistrados cada vez deciden más la compensación al solicitante y muchos de los reclamantes ya no quieren volver a sus predios, pues ha pasado tanto tiempo desde que lo solicitaron hasta la fecha del fallo y pierden el arraigo con su predio.</p> <p>Corporación Jurídica Yira Castro. Dra. Isleny Natalia Acosta Mora: El proyecto aporta a la descongestión del sistema para que las víctimas puedan recuperar sus tierras. Sin embargo, se insta a analizar las dificultades jurídicas y contradicciones en el proceso administrativo y judicial, proponiendo una revisión del proyecto.</p> <p>El título del pl habla de proceso administrativo y judicial, los cuales son diferentes y lleva a tener en cuenta si las decisiones serán resoluciones o sentencias. Se debe esperar</p>
<p>es que sean sentencias en contra de las cuales se puede ejercer recursos que procederían contra cualquier otro órgano judicial, los cuales deberán ser reconocido por los jueces civiles del circuito de restitución de tierras.</p> <p>Se debe excluir de toda forma la jurisdicción contenciosa administrativa pues no tiene las facultades para conocer sobre estos procesos de restitución; hay contradicciones propias en la diferenciación de los procedimientos</p> <p>Además, hay que tener en cuenta las resoluciones de no inclusión emitidas por la unidad, las cuales son yerros de la unidad, por tanto, se deben contemplar que estas sean objeto de algún tipo de recurso como mecanismo de control y vigilancia de las decisiones administrativas de la unidad en la primera etapa, por tanto, se debe reconsiderar respecto a ocupantes segundos y terceros de buena fe</p> <p>Se enfatiza la necesidad de continuar la discusión para subsanar las deficiencias procedimentales y técnicas, manteniendo el propósito inicial de garantizar un procedimiento conforme a los principios orientadores de la reparación integral.</p> <p>Víctimas reclamantes del proceso Pisisí. Dr. Vanderley Quintero: Se menciona que el proyecto no aborda los problemas fundamentales de los procesos de restitución, destacando la micro focalización como la principal afectación para los reclamantes, además de las negaciones del 65% de las solicitudes. Se recomienda contemplar la posibilidad de facultar a la Sociedad de Activos Especiales y se destaca la importancia del proyecto, esperando su aprobación y mejora.</p> <p>Organización Tierra y Paz. Dra. Ayineth Pérez: Denuncia la demora en los procesos y la falta de soluciones para las víctimas. Se reconocen problemas de conexión, y se ofrece la opción de enviar cuestiones por correo electrónico.</p> <p>Se conceden las últimas palabras a los Honorables Representantes Hernán Cadavid y Alejandro Ocampo, quienes destacan las recomendaciones relacionadas con las garantías de los segundos ocupantes, estos subrayan que las observaciones serán tenidas muy en cuenta debido a la importancia que revisten. Se agradece la contribución y las intervenciones realizadas, se señala que hubiera sido enriquecedor escuchar testimonios de víctimas que han experimentado directamente este proceso.</p> <p>III. RAZONES DE INCONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY</p>	<p>A. ANTECEDENTES</p> <p>El proceso de restitución de tierras es un mecanismo propio de la justicia transicional, regulado por la ley 1488 de 2011, por el cual se pretende revertir una situación de despojo y abandono de las tierras, padecida por las víctimas del conflicto armado, procurando su retorno a los predios que ocupaban como propietarias o poseedoras antes de la situación que generó su salida. De no ser posible la restitución, puede ordenarse de manera subsidiaria, la restitución por equivalente o el reconocimiento de una compensación (art. 72 de la Ley 1488 de 2011). La restitución de tierras por abandono forzado o despojo se surte con un trámite que incorpora dos etapas, una de naturaleza administrativa ante la Unidad de Restitución de Tierras (URT) y otra de carácter jurisdiccional, a cargo de los jueces civiles del circuito especializados en restitución de tierras y de las salas civiles especializadas en restitución de tierras de los tribunales superiores de distrito judicial.</p> <p>En la primera etapa, a cargo de la URT determina cuáles reclamaciones cumplen con los requisitos legales para ser incluidas en el «registro de tierras» (art. 76 de la Ley 1488 de 2011), para luego representar a los peticionarios (arts. 76 inc. 5º y 82 de la Ley 1488 de 2011). En la etapa judicial, los jueces civiles especializados de tierras, de no encontrar opositores, desarrollan el trámite procesal y dictan una sentencia que restituye el bien a los peticionarios, porque, de encontrarse con una oposición, los competentes para proferir la respectiva sentencia son las salas civiles especializadas en restitución de tierras de los tribunales (art. 79 de la Ley 1488 de 2011). Estos procesos se tramitan en única instancia, teniendo en cuenta que existen dos mecanismos de impugnación, la consulta de los fallos desestimatorios de los jueces, de la que conocen las salas especializadas de los tribunales (art. 79), y el recurso de revisión de la sentencia ante la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia (art. 92 de la Ley 1488 de 2011).</p> <p>Este procedimiento de restitución de tierras que, como se anunció, es propio de un modelo de justicia transicional, implementa una variación de las reglas propias de la jurisdicción ordinaria, como la inversión de la carga probatoria, atendiendo el principio de buena fe (arts. 5º y 78 de la Ley 1488 de 2011). En este sentido, la conducta procesal del demandante cambia en este trámite, porque es el demandado u opositor el sujeto obligado a desestimar la condición de víctima del demandante, o a acreditar su buena fe exenta de culpa para recibir una compensación por el predio (arts. 78 y 98 de la Ley 1488 de 2011).</p>

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

B. CONTEXTUALIZACION DE LA NORMATIVA ACTUAL VS LA PROPUESTA DEL PROYECTO DE LEY

El PL 280 de 2022 Cámara tiene como fin agilizar el trámite de restitución de tierras despojadas, de manera que pueda adelantarse por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, en ejercicio de funciones jurisdiccionales excepcionales, sin que deba acudir a los jueces de restitución. Lo anterior, en los casos en los cuales no existan en el predio que se pretenda restituir propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante. Es decir, en los casos en donde por no existir opositores, no haya lugar a la controversia judicial.

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

COMO FUNCIONA HOY	PROYECTO DE LEY
<p>Etapa administrativa:</p> <p>Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras recibe y decide sobre las solicitudes de inscripción de un predio en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (prerrequisito para radicar la solicitud de restitución ante el juez especializado).</p>	<p>Etapa administrativa</p> <p>Dirección Territorial de la Unidad realiza el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente</p> <p>Luego, el expediente se traslada a Dirección Jurídica de la Unidad para que decida la restitución mediante Resolución</p> <p>Recursos: Contra la decisión de la Dirección Jurídica de la Unidad, procede el de reposición. Sin embargo, la norma señala que también procederán los recursos administrativos de ley, lo cual genera confusión.</p>

personal, y la de sus familias.	
Seguimiento de cumplimiento de la sentencia y dictar medidas para ello	

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

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

C. IMPROCEDENCIA PARA SER JUEZ Y PARTE. AUTONOMÍA JUDICIAL Y DESCONOCIMIENTO DEL JUEZ NATURAL.

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

<p>Etapa judicial</p> <p>Previo agotar la etapa administrativa, la Unidad remitirá expediente juez especializado de restitución, para que decidan de fondo las solicitudes mediante sentencia.</p> <p>Competencia (art. 79 ley 1448/11): <u>Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial Sala Civil</u> especializados en restitución de tierras, conocerán de las <u>consultas de las sentencias dictadas por los Jueces Civiles del Circuito</u>, especializados en restitución de tierras.</p> <p><u>Juzgados del circuito especializados en restitución de tierras:</u> conocerán y decidirán en única instancia en aquellos casos en que no se reconozcan opositores dentro del proceso.</p> <p>Recursos: Las sentencias proferidas por Jueces Civiles del Circuito especializados en restitución de tierras que no decreten la restitución a favor del despojado serán objeto de consulta ante el Tribunal</p>	<p>Se elimina esta etapa ante el juez. Pues justamente esta función se la asignan a la Dirección Jurídica de la Unidad. Sin embargo, el articulado presenta una coexistencia de competencias, pues en el art. 6 señala en el segundo inciso que cuando no haya opositores el juez competente será el Juez civil del circuito especializado en la restitución de tierras, y posteriormente, en el parágrafo 3 señala que será la Unidad, actos contra los cuales procederán los medios de control y recursos administrativos de la jurisdicción administrativa y de lo contencioso administrativo.</p> <p>En ese sentido, el PL pretende que un proceso que inicialmente debía conocer el juez civil del circuito especializado en restitución de tierras, ahora, lo conocerá un juez del circuito administrativo y el Tribunal Administrativo, respectivamente.</p>
<p>Etapa de posfallo (Art. 102): Después de dictar sentencia, el Juez o Magistrado mantendrá su competencia sobre el proceso para dictar todas aquellas medidas que, según fuere el caso, garanticen el uso, goce y disposición de los bienes por parte de los despojados a quienes les hayan sido restituidos o formalizados predios, y la seguridad para sus vidas, su integridad</p>	<p>Señala que la Resolución de la Unidad, se aplicarán en lo pertinente las mismas reglas que se aplican a las sentencias previstas en la Ley 1448/11, pero no es tan claro que se aplique también esa etapa de posfallo.</p>

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

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

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

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

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

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

D. CREACION DE LA JURISDICCION AGRARIA Y RURAL

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

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

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

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

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

“1. Evolución de la justicia agraria en nuestro ordenamiento colombiano. (...) La Ley 1448 de 2011 creó la ‘Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas’ – URT, encargada principalmente de (i) organizar y mantener un registro de todos los predios presuntamente despojados o abandonados, (ii) recibir las solicitudes de restitución, (iii) someter los casos ante los jueces de restitución responsables de conocer y decidir los procesos de única instancia y de manera definitiva, y (iv) representar a las víctimas en sus reclamaciones cuando voluntariamente accedan a ello.

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

Desde el año 2011 comenzaron sus funciones 40 jueces y 15 magistrados especializados. Según datos de la URT, hasta abril de 2016 los magistrados y jueces especializados en restitución de tierras habían proferido 7.240 sentencias de ruta individual¹, pero según el sistema de Rama Judicial se han proferido 7.855 y 629 adiciones².

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

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

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

Con el fin de materializar lo anterior, el Ministerio de Agricultura³ y el Ministerio de Justicia y del Derecho⁴, celebraron la creación por el Consejo Superior de la Judicatura, en firme, de los 5 primeros juzgados de circuito en Cartagena, Quibdó, Popayán, Pasto y Tunja y una Sala Nacional en Tunja-Boyacá.

En el marco del XIII Conversatorio Nacional e Internacional de la Especialidad Civil, Agraria y Rural, la viceministra de Desarrollo Rural, Martha Carvajalino, durante su intervención sobre el impacto de la Ley de Restitución de Tierras en la Jurisdicción Agraria, indicó “ las enseñanzas que nos ha dejado la justicia transicional de la Ley de

¹ 8 Recuperado de: <https://www.datos.gov.co/Agricultura-y-DesarrolloRural/ConsolidadoSentenciasRutaIndividualURT/xm93-q47q/data>, consultado el 11 de agosto de 2022

² Recuperado de: <https://restituciontierras.ramajudicial.gov.co/RestitucionTierras/Views/Old/sentencias.aspx>, consultado el 11 de agosto de 2022.

³ Ministerio de Agricultura. 20 de noviembre de 2023. Consultado en: <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Minagricultura-celebra-creaci%C3%B3n-de-primeros-cinco-juzgados-y-Sala-Nacional-de-la-Judicatura/C3%B3n.aspx>

⁴ Ministro de justicia y del derechos. Néstor Osuna. Consultado en: <https://x.com/osunanestor/status/1728110733437857837?s=46&t=9CMpXep7YyX2U0e0NDv7Ew>

Restitución y Reparación de Víctimas es que se necesita una justicia con vocación de permanencia en los territorios rurales. Porque, ¿quién mejor que un juez de la República para resolver esos conflictos que en este país se resuelven de unas maneras violentas y que hoy tenemos que erradicar?”⁵.

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

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

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

En el Informe de la Defensoría del Pueblo en cumplimiento de la Sentencia T 341 de 2022⁶, la Delegada para Asuntos Agrarios de la Defensoría del Pueblo elaboró 2 cuestionarios abiertos dirigidos a segundos ocupantes y víctimas del conflicto armado, para obtener información relacionada sobre: Dificultades en el proceso de restitución; desafíos extraprocesales; y medias de solución.

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

- ✓ La falta de personal en el juzgado.
- ✓ Actos de corrupción que impiden que salga el fallo.
- ✓ Problemas de seguridad que afectan los procesos: En la etapa judicial, se ha dificultado el acceso de los funcionarios para desarrollar las respectivas inspecciones técnicas a los predios solicitados por los reclamantes en los procesos de restitución de tierras, debido a la presencia de grupos armados que ponen en riesgo la integridad y la vida de los encargados de desarrollar esas

⁵ Ministerio de Agricultura. 20 de noviembre de 2023. Consultado en: <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Minagricultura-celebra-creaci%C3%B3n-de-primeros-cinco-juzgados-y-Sala-Nacional-de-la-Judicatura/C3%B3n.aspx>

⁶ Defensoría del Pueblo. Informe de la Defensoría del Pueblo en cumplimiento de la Sentencia T 341 de 2022.

actividades.

- ✓ Contacto de los sujetos procesales interesados: Dificultades para establecer canales de comunicación entre los defensores públicos y los causantes, se identifica falta de actualización de las bases de datos correspondientes a cada proceso de restitución. En este sentido, es clara la necesidad de contar con los datos de contacto de los causantes como su dirección de correspondencia, número telefónico y correo electrónico, esto con el fin de 43 garantizar que las notificaciones del proceso
- ✓ Factores climáticos y logísticos técnicos y de gestión: En algunas zonas del país las jornadas de georreferenciación se dilatan por la situación climática. En adición, los funcionarios informan que es difícil lograr la coincidencia entre la aprobación de Fuerza Pública y el factor climático para el desarrollo de las actuaciones procesales
- ✓ Desafíos extraprocesales: En materia presupuestal, algunos mandatarios, como los de los once municipios que componen la subregión de Urabá, coinciden en afirmar que no cuentan con los recursos financieros para atender las necesidades de logística y generar desde sus administraciones la capacidad de gestión que permita dar celeridad al cumplimiento de órdenes y sentencias de acuerdo con el mandato legal y constitucional.

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

ETAPA	DIFICULTADES
Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Llevar a cabo la caracterización por parte de la URT de posibles segundos ocupantes, en el marco de esta etapa. ✓ En los casos de víctimas con conflicto de intereses y víctimas sucesivas de despojo, darles la calidad de víctimas, aun cuando lleguen con posterioridad, para así otorgarles todas garantías que señala la Ley 1448 de 2011, (inversión de carga procesal, comprensiones, etc). ✓ Notificar a la Defensoría del Pueblo en el menor tiempo posible, cuando haya segundos ocupantes, dentro de esta etapa.
Judicial	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Lograr la aplicación del contenido de la Sentencia C-330 de 2016, para el reconocimiento de segundos

	<p>ocupantes y las medidas pertinentes en aras de la aplicabilidad de la Acción Sin Daño</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Llevar a cabo el contradictorio con la inversión de la carga de la prueba por ausencia de la caracterización, por parte de la URT como posibles segundos ocupantes. ✓ Dificultad en la correlación de la realidad entre el vínculo del segundo ocupante con la tierra en lo referente a producción agrícola y las medidas de atención otorgadas en proyectos productivos
Postfallo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Desinterés del usuario⁷ ✓ Desistimiento por parte del usuario⁸ ✓ Dificultades de comunicación con los usuarios⁹ ✓ Entidades muy demoradas a entregar documentos¹⁰ ✓ Entidades con dificultades para trámites¹¹ ✓ Falta de dinero de los usuarios para atender los gastos en el proceso¹² ✓ Falta de documentos de las entidades¹³ ✓ Falta de documentos de los usuarios¹⁴ ✓ Falta de pronunciamiento del despacho judicial¹⁵ ✓ Juzgado Itinerante¹⁶

⁷ Óp., cit. Defensoría del Pueblo. "(...)los usuarios no asisten a las citas que le son programadas por los defensores públicos para entrevista, entrega de documentos o de información y así poder iniciar el correspondiente proceso, o cuando estos no responden a las reiteradas llamadas o mensajes enviados por el defensor público (...)".

⁸ Óp., cit. Defensoría del Pueblo. "(...) el usuario desiste de la solicitud del servicio e informa por escrito no tener interés de continuar con el proceso (...)".

⁹ Óp., cit. Defensoría del Pueblo. "(...) imposibilidad de contactar a los usuarios telefónicamente o personalmente, pese a que el defensor público le solicita ayuda a la Unidad de Restitución de Tierras para su ubicación (...)".

¹⁰ Óp., cit. Defensoría del Pueblo. "(...) La Alcaldía- Secretaría de Hacienda, al no expedir el certificado de Paz y Salvo del impuesto predial, bajo el entendido que hay otros conceptos que no fueron objeto de exoneración (...)".

¹¹ Óp., cit. Defensoría del Pueblo. "(...) Registradurías, Notarías, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Oficinas de instrumentos públicos, Agencia Nacional de Tierras, Unidad de Restitución de Tierras, Fondo de Tierras adscrito a la URT en los procesos de declaración de muerte presunta, el usuario no cuenta con dinero para el pago de la publicación de los edictos emplazatorios (...)".

¹² Óp., cit. Defensoría del Pueblo. "(...) en los procesos de declaración de muerte presunta, el usuario no cuenta con dinero para el pago de la publicación de los edictos emplazatorios (...)".

¹³ Óp., cit. Defensoría del Pueblo. "(...) Falta de suministro de documentos solicitados por los usuarios a diferentes entidades (...)".

¹⁴ Óp., cit. Defensoría del Pueblo. "(...) Se presenta cuando los usuarios demoran en la entrega de sus documentos; ya sea porque a veces son varios hermanos y algunos de ellos residen en otro departamento".

¹⁵ Óp., cit. Defensoría del Pueblo. "(...) Se presenta cuando los despachos judiciales no proporcionan respuesta a las solicitudes de los defensores públicos y no se atienden las peticiones de impulso procesal. También se da, cuando los Juzgados de Restitución de Tierras retrasan la modulación de la sentencia. Cuando retrasan la admisión de la demanda (...)".

¹⁶ Óp., cit. Defensoría del Pueblo. "(...) Es la asignación de procesos de manera transitoria a juzgados Itinerantes para ofrecer servicio in post fallo por disponibilidad del servicio, en zonas de difícil acceso o cobertura".

	<ul style="list-style-type: none"> ✓ La URT no ha cumplido¹⁷ ✓ Problemas en el proceso¹⁸
--	--

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN

En el Informe en el marco de la orden tercera de la Sentencia T 341 de 2022, la Procuraduría General de la Nación encontró las siguientes inconsistencias en la etapa administrativa del proceso de restitución de tierras¹⁹:

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

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

¹⁷ Óp., cit. Defensoría del Pueblo. "(...) no le ha cumplido a los segundos ocupantes en la compensación o entrega de inmueble, en condiciones de vivienda digna a usuarios en condición de vulnerabilidad (...)".

¹⁸ Óp., cit. Defensoría del Pueblo. "(...) Se presenta cuando no se ha finalizado la legalización del predio que conservó el usuario; También cuando la Unidad de Restitución de Tierras, no ha dado información sobre el avalúo del predio; Otro problema es por fallecimiento de los usuarios; también cuando los solicitantes no desean realizar el proceso de liquidación de sociedad conyugal".

¹⁹ Procuraduría General de la Nación. Informe Enel marco de la orden tercera de la sentencia T 341/22. 4 de mayo de 2023.

orden público o porque no tienen la suficiente planta de personal para sacar adelante sus decisiones judiciales.

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

F. MODIFICACION INNECESARIA E INCONVENIENTE, EXISTEN OTRAS MEDIDAS ALTERNAS

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

Lo cierto es que si, en gracia de discusión, se otorgaran facultades jurisdiccionales a los funcionarios (Directores Jurídicos de la Unidad de Restitución), la formación jurídica de muchos jueces que fueron nombrados en esta especialidad y que recibieron

por cerca de un año capacitación intensa en lo que respecta a este proceso, se perdería. Por más que la Ley lleve 11 años de vigencia, sigue siendo novedoso y ofreciendo retos a resolver, en los que la jurisprudencia ha sido determinante para resolver. Preocupa, entonces, que un Director Jurídico que es nombrado por el Director Nacional de turno en la URT, seguramente no esté preparado para ser investido de facultades jurisdiccionales en materia de restitución de tierras.

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



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

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

La congestión judicial obedece a factores distintos a la carga de solicitudes de restitución de tierras. En el gráfico que sigue, elaborado por Procuraduría General de

la Nación²⁰ y que como se dijo, se construye por encuestas realizadas por la entidad, se desprende que son múltiples los factores que originan los retrasos en los procesos en la etapa judicial, que bien pueden solucionarse con una debida administración de los recursos públicos y humanos para así evitar el cambio institucional que se propone. Veamos esta gráfica:

Tabla No. 25. Factores que inciden en el incumplimiento de términos en los Juzgados

¿Cuáles son los factores que influyen en la dilación de términos de la etapa judicial en los procesos de restitución de tierras en la ruta individual en los Juzgados?			
No.	Factor	Incidencia	%
1	Congestión Judicial	34	14%
2	Dificultades o problemas de seguridad	30	12%
3	Falencias en los Informes Técnicos Prediales o en la información suministrada por la UAEGRD	29	12%
4	Ausencia o falta de acompañamiento de la Fuerza Pública	23	9%
5	Ausencia de colaboración o coordinación de entidades que deben concurrir al cumplimiento de órdenes judiciales diferentes a la UAEGRD	22	9%
6	Ausencia o falencia en la identificación y/o notificación de ocupantes, terceros interesados y potenciales opositores	21	9%
7	Cancelación/reprogramación de audiencias y diligencias	20	8%
8	Demoras en la publicación de edictos por parte de la UAEGRD	17	7%
9	Ausencia o falta de acompañamiento de la Fuerza Pública	14	6%
10	Ausencia del uso de poderes de instrucción y correccionales del Juez	13	5%
11	Ausencia de vigilancia, impulso y acompañamiento del apoderado judicial del reclamante	9	4%
12	Ausencia de vigilancia, colaboración y coordinación por parte de la UAEGRD	7	3%
13	Falencias en los informes sociales	3	1%
14	Requerimientos o exigencias desproporcionadas de Jueces	2	1%
15	Se practican o se decretan pruebas innecesarias	1	0%

Fuente: Procuraduría General de la Nación con base en datos obtenidos en el instrumento aplicado a procuradores judiciales

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

²⁰ Procuraduría General de la Nación. Informe En el marco de la orden tercera de la sentencia T 341/22. 4 de mayo de 2023.

Tabla No. 26. Factores que inciden en el incumplimiento de términos en los tribunales

¿Cuáles son los factores que influyen en la dilación de términos de la etapa judicial en los procesos de restitución de tierras en la ruta individual en el Tribunal?			
Factor	Factor	Incidencia	%
1	Congestión Judicial	33	21%
2	Ausencia de colaboración o coordinación de entidades que deben concurrir al cumplimiento de órdenes judiciales diferentes a la UAEGRD	19	12%
3	Falencias en los Informes Técnicos Prediales o en la información suministrada por la UAEGRD	14	9%
4	Otras	14	9%
5	Dificultades de acceso a los territorios	13	8%
6	Dificultades o problemas de seguridad	11	7%
7	Ausencia o falencia en la identificación y/o notificación de ocupantes, terceros interesados y potenciales opositores	10	6%
8	Ausencia de vigilancia, colaboración y coordinación por parte de la UAEGRD	8	5%
9	Ausencia de vigilancia, impulso y acompañamiento del apoderado judicial del reclamante	8	5%
10	Demoras en la publicación de edictos por parte de la UAEGRD	6	4%
11	Ausencia del uso de poderes de instrucción y correccionales del magistrado	6	4%
12	Cancelación/reprogramación de audiencias y diligencias	5	3%
13	Ausencia o falta de acompañamiento de la Fuerza Pública	5	3%
14	Se practican o se decretan pruebas innecesarias	3	2%
15	Requerimientos o exigencias desproporcionadas de los magistrados	0	0%

Fuente: Procuraduría General de la Nación con base en datos obtenidos en el instrumento aplicado a procuradores judiciales

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

Tabla No. 37. Factores que inciden en la materialización de las órdenes de las sentencias de restitución de tierras – ruta individual

¿Cuáles son los factores que inciden en la ausencia de materialización de las órdenes de la sentencia de restitución de tierras?			
No.	Factor	Incidencia	%
1	Ausencia de colaboración o coordinación de entidades que deben concurrir al cumplimiento de órdenes judiciales diferentes a la UAEGRD	38	23
2	Congestión Judicial	28	17
3	Dificultades o problemas de seguridad en los territorios restituidos	25	15
4	No se prioriza el seguimiento postfallo	23	14
5	Ausencia de vigilancia, colaboración y coordinación por parte de la UAEGRD	17	10
6	Ausencia de uso de los poderes correccionales por parte de Jueces y/o Magistrados	16	10
7	Ausencia de vigilancia y acompañamiento del apoderado judicial de(l) reclamante(s)	13	5
8	Falta de precisión en las órdenes y/o destinatarios de la Sentencia	8	5

Fuente: Procuraduría General de la Nación con base en datos obtenidos en el instrumento aplicado a procuradores judiciales

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

Para la solución a los problemas que aqueja actualmente el proceso de restitución de tierras, entidades como la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo han propuesto soluciones, dentro de las cuales no se encuentra la asignación de la competencia de función jurisdiccional a la Unidad de Tierras, pero sí proponen²¹:

- ✓ La fuerza pública y organismos de seguridad deben garantizar continua y permanentemente, la seguridad, integridad y vida de funcionarios de las entidades encargadas de adelantar las acciones de restitución en el territorio, promoviendo el avance de la política

²¹ Defensoría del Pueblo. Informe de la Defensoría del Pueblo en cumplimiento de la Sentencia T 341 de 2022.

- ✓ Acompañamiento en la etapa post fallo, trascendental para dar viabilidad a la implementación de proyectos productivos, minimizando el riesgo de ser víctimas de fenómenos como la extorsión, intimidación y presión para ejercer actividades ilícitas relacionadas con el narcotráfico
- ✓ Incremento del número de despachos judiciales, de acuerdo con las zonas de mayor número de demandas radicadas, y reestructuración de la conformación de los 48 despachos y las competencias de su personal
- ✓ Crear una mesa de alto nivel y/o un mecanismo de articulación con las instituciones a cargo de las órdenes de restitución de tierras para garantizar el cumplimiento integral de las mismas. De las órdenes proferidas en sentencias, solo el 11% están a cargo de la URT.
- ✓ Jornadas de promoción y atención, tendientes a promover el acceso a los servicios de la Unidad de Restitución en las zonas dispersas priorizadas
- ✓ Profundizar en las causas por las que no se han recibido las solicitudes de restitución estimadas, lo cual se puede visibilizar a través de jornadas de promoción y visitas a territorios para conocer si hay circunstancias que desincentivan el acceso a la justicia por parte de las víctimas y, en adición, explicar las rutas para acceder a la oferta institucional de la URT
- ✓ Aumentar el presupuesto del IGAC para la dinamización de los levantamientos y formulación de los avalúos de los predios seleccionados como insumo fundamental para avanzar en el cumplimiento de las órdenes contenidas en las sentencia.
- ✓ A la UAEGRD, se recomienda generar un espacio de socialización y creación de rutas de cumplimiento de las órdenes para las familias que son garantes del derecho de restitución, permitiendo conocer a las familias los responsables de las ordenes emitidas en la sentencia y las acciones institucionales que debe cumplir cada entidad para mejorar la efectividad de cumplimiento.
- ✓ Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, adoptar medidas necesarias para ampliar el acceso a tierra a familias restituidas, cuando el predio restituido y/o entregado por compensación es insuficiente y se encuentra por debajo de la UAF para garantizar una economía campesina digna

- ✓ Al Banco Agrario de Colombia, se recomienda encaminar acciones conjuntas con la Unidad de Restitución de Tierras para avanzar en el cumplimiento de ordenes de construcción de viviendas a las familias que vienen esperando más de 5 años para solucionar el problema de hábitat en sus predios restituidos.
- ✓ Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se recomienda la construcción de una política de restitución de vivienda con un enfoque diferencial, contemplado el Principio Pinheiro, señalando que el derecho de restitución es un derecho fundamental, autónomo e independiente y el garante no debe ser focalizado a través de una política ordinaria de vivienda rural.
- ✓ La URT debe generar un esquema de presentación de demandas colectivas de manera concisa y que responda taxativamente a los presupuestos fácticos y jurídicos establecidos en la Ley para reconocer la restitución.
- ✓ La URT debe incorporar en las pretensiones la voluntad o no del reclamante para retornar al mismo predio para evitar modulaciones después del fallo.
- ✓ Las entidades deben crear un correo o canal exclusivo de restitución de tierras para las notificaciones.
- ✓ Se quiere el fortalecimiento del Ministerio Público, porque tienen los procuradores adscritos a los despachos judiciales, pero el procurador no tiene equipo de trabajo, y es difícil abarcar la cantidad de órdenes. Además, no tienen la función disciplinaria sino solo función preventiva.

G. ARTICULOS ILEGALES E INCONSTITUCIONALES

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

PROYECTO DE REFORMA	CONSECUENCIAS
Artículo 5°. Adiciónese el parágrafo 3° al artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:	La reforma plantea que las unidades territoriales, una vez recibida la solicitud, adelantarían el trámite

PROYECTO DE REFORMA	CONSECUENCIAS
<p>Artículo 5°. Adiciónese el parágrafo 3° al artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p>	<p>La reforma plantea que las unidades territoriales, una vez recibida la solicitud, adelantarían el trámite</p>
<p>ARTÍCULO 76. REGISTRO DE TIERRAS PRESUNTAMENTE DESPOJADAS Y ABANDONADAS FORZOSAMENTE. Créase el "Registro de tierras despojadas abandonadas forzosamente" como instrumento para la restitución de tierras a que se refiere esta ley. En el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente se inscribirán también las personas que fueron despojadas de sus tierras u obligadas a abandonarlas y su relación jurídica con estas, determinando con precisión los predios objeto de despojo, en forma preferente mediante georreferenciación, así como el período durante el cual se ejerció influencia armada en relación con el predio.</p> <p>El registro se implementará en forma gradual y progresiva, de conformidad con el reglamento, teniendo en cuenta la situación de seguridad, la densidad histórica del despojo y la existencia de condiciones para el retorno. La conformación y administración del registro estará a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas que se crea por esta Ley.</p> <p>La inscripción en el registro procederá de oficio, o por solicitud del interesado. En el registro se</p>	<p>administrativo hasta la inscripción en el registro y, si durante ese trámite no se presentan terceros propietarios, poseedores u ocupantes diferentes al solicitante, se remite la solicitud a la dirección jurídica para que resuelva. Igualmente, la reforma contempla que tanto la sentencia (del juez) como la resolución (del director jurídico) son definitivas. Si bien es cierto que el proceso de restitución es uno solo, éste consta de tres etapas; una administrativa, con control del ACTO DE INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo; otra judicial, con consulta ante el superior jerárquico cuando se niegue la restitución; y una etapa de «postfallo» en donde el juez o tribunal mantiene su competencia hasta que se cumplan todas las órdenes. Todas las actuaciones indicadas tienen el respectivo control.</p> <p>Esta reforma excluye el deber de respetar y garantizar la plena aplicación de principios constitucionales como las garantías judiciales en lo que respecta a los controles; por ejemplo, sucede con la ausencia de control de las RESOLUCIONES DE LA DIRECCIÓN JURÍDICA que nieguen la restitución, por cuanto que el único recurso sería el de reposición.</p> <p>También, cuando la Unidad de Restitución de Tierras emite un acto</p>

<p>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, contado a partir del momento en que acometa el estudio conforme con el inciso segundo de este artículo, para decidir sobre su inclusión en el Registro. Este término podrá ser prorrogado hasta por treinta (30) días, cuando existan o sobrevengan circunstancias que lo justifiquen.</p> <p>La inscripción de un predio en el</p>	<p>administrativo equivocado de inscripción, o de no registro, esta debe demandar su propio acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y, ahora, con la reforma, quien demandaría el acto sería el usuario (que es víctima), cargándole un nuevo deber para hacer valer sus derechos que estime vulnerados.</p> <p>Además, se extinguiría un recurso que es el de revisión ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, porque este no opera para actos administrativos.</p> <p>La reforma contiene más poderes asignados a la Unidad de Restitución de Tierras y, en especial, a la dirección jurídica, que los que tienen actualmente los jueces y magistrados de tierras, porque, en los casos en que el solicitante sea un poseedor u ocupante, el juez de tierras debe «declarar el derecho», es decir, que si es poseedor debe declarar si es dueño, y, si es ocupante, puede ordenarle a la ANT que se le adjudique el predio, sólo si reúne los requisitos propios para el efecto. Además, no se esclarea si la ANT será la que adjudique el Baldío o si lo hará la misma URT, en cuyo caso estaría invadiendo órbitas de competencias diferentes; y en cuanto a los poseedores, existen muchos casos con herederos legitimados de los poseedores, en cuyo caso la etapa probatoria debe ser</p>
--	---

<p>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</p>	<p>exhaustiva. Sobre lo último, la reforma no señala cómo se adelantará el procedimiento en esos casos.</p> <p>Se nota, pues, la ausencia de controles de las actuaciones de la URT.</p> <p>Una tal reforma va en contravía de lo dispuesto en el art. 73 de la Ley, que dispone el deber de respetar y garantizar principios como el de seguridad jurídica, que se refiere esencialmente al derecho de acceso a la justicia y a la certidumbre de que las decisiones sean tomadas con apego al derecho y de manera imparcial, sin que sea sorprendido el administrado o, en este caso, el demandado que podría constituirse como opositor. Podría suponerse, por ejemplo, que la Unidad de Restitución haría maniobras tendientes a que no concurran al trámite opositores, o en el evento del registro que la unidad no se esmere en identificar propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante, para que ella misma restituyera los bienes sin necesidad de que concurra la jurisdicción especializada. Como se dijo, los controles a estos actos, en la práctica, los realiza la jurisdicción especializada de tierras de manera proba hasta la fecha. Lo contrario, también, atentaría contra el acceso a la justicia (art. 229 de la C.P.), y no sería razonable (tal como lo ha establecido la corte constitucional en el trámite de</p>
--	--

<p>públicos que obstruyan el acceso a la información o incumplan con esta obligación incurrirán en falta gravísima, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.</p> <p>Parágrafo 1°. Las autoridades que reciban información acerca del abandono forzado y de despojo de tierras deben remitir a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, al día hábil siguiente a su recibo, toda la información correspondiente con el objetivo de agilizar la inscripción en el registro y los procesos de restitución.</p> <p>Parágrafo 2°. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas deberá permitir el acceso a la información por parte de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en aras de garantizar la integridad e interoperatividad de la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.</p> <p>Parágrafo 3° La Dirección Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas adelantará y decidirá el proceso de restitución de tierras, en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales excepcionales, en aquellos casos en los que no concurran</p>	<p>restitución de tierras en la sentencia C-715 de 2012), en términos de que no cumpliría una finalidad constitucional ni sería idónea para alcanzar el fin de la justicia y su concreción en casos individuales. La Ley 1448 establece, como medida compensatoria al traslado de la carga de la prueba al demandado, que la decisión de restituir finalmente la tome un juez, porque esta decisión tiene un carácter definitivo que incide en el derecho de propiedad de las personas; desbalancear este frágil equilibrio, puede producir la inconstitucionalidad del proyecto de ley.</p> <p>En todo caso, existe una protuberante confusión en quienes presentan el proyecto de ley, y es no estimar adecuadamente el carácter del acto de inscripción en el Registro de Tierras, por cuanto que este no es un acto discrecional, que en caso de que la Unidad no inscriba el inmueble, esa es una medida que debe tener un sustento, y, en todo caso, el rechazo de la inscripción es un acto administrativo que puede controvertirse, tal como lo ha señalado la Corte constitucional en la sentencia C-715 de 2012. Además, la decisión de la Unidad no es constitutiva de un derecho, es tan sólo un requisito de carácter procedimental para hacer uso de la vía judicial especial de transición, también como lo señaló la Corte en esa sentencia.</p>
<p>terceros al trámite y cuando en el procedimiento administrativo de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente no se identifiquen propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante, bajo los criterios que señale la Ley y bajo el principio de restitución con enfoque transformador de que trata el artículo 25 de la presente Ley.</p>	
<p>Artículo 6°. Adiciónense los parágrafos 3° y 4° al artículo 79 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 79. COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS PROCESOS DE RESTITUCIÓN. Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial Sala Civil, especializados en restitución de tierras, decidirán en única instancia los procesos de restitución de tierras, y los procesos de formalización de títulos de despojados y de quienes abandonaron en forma forzosa sus predios, en aquellos casos en que se reconozcan opositores dentro del proceso. Así mismo, conocerán de las consultas de las sentencias dictadas por los Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras. Los Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de</p>	<p>Es incorrecta la adenda al artículo relativa a que todas las actuaciones de la URT tendrán los mismos controles que los que tiene la jurisdicción de tierras. Además, aquí hay un error de técnica legislativa, en tanto que los recursos deben ser descritos de manera eficiente y no por remisión. La cuestión de fondo es que otros principios de raigambre constitucional, como el de imparcialidad, independencia y transparencia²², seguramente se verían afectados con esta reforma. Debe atenderse, en principio, que en el diseño constitucional del Estado colombiano y en lo que atañe a la separación de poderes, al juez se le considera como un elemento de garantía en la protección a las víctimas en sus derechos fundamentales, y esto se vería menguado cuando es un órgano de la rama ejecutiva el que decida sobre este trámite; además, que sería una reforma</p>

²² Estos principios se interpretan en el marco de la justicia transicional, así como el derecho a la verdad (consagrado en la Ley 1448 de 2011 (art. 23).

<p>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.</p> <p>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.</p> <p>Las sentencias proferidas por los Jueces Civiles del Circuito especializados en restitución de tierras que no decreten la restitución a favor del despojado siempre y cuando en el proceso no se reconozcan opositores, serán objeto de consulta ante el Tribunal Superior de Distrito Judicial Sala Civil, en defensa del ordenamiento jurídico, defensa de los derechos y garantías de los despojados.</p> <p>Parágrafo 1°. Los Magistrados del Tribunal Superior del Distrito Judicial Sala Civil, especializados en restitución de tierras, podrán decretar</p>	<p>contradictoria con la idea de «corresponsabilidad» del Estado en el conflicto armado interno, cuando, al tiempo, sería verdugo y juez.</p> <p>Debe recordarse, a propósito, que una de las fallas del INCODER (antes INCORA)²³, fue que esta entidad tomó decisiones que generaron muchísimos casos de despojo a legítimos propietarios a través del trámite administrativo de adjudicación de baldíos, tal como sucedió en el Urabá antioqueño.</p> <p>El derecho a la reparación desarrolla unos principios jurídicos contenidos en normas de <i>ius cogens</i>, como derechos humanos, y también en normas constitucionales como derechos fundamentales. La restitución de tierras es la concreción del derecho de reparación (<i>restitutio in integrum</i>), referida a la restitución de las víctimas al estado anterior al hecho vulneratorio y, en caso de no ser posible, el derecho a una indemnización compensatoria por el daño producido. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ha expresado que la reparación por la violación a los derechos humanos</p>
---	--

²³ Incluso, así se relaciona en la página del ministerio de agricultura cuando se trata el fenómeno de despojo de tierras en Colombia. Cito la página: "¿Qué es el despojo? Es una acción que emplean los grupos armados, sus representantes o incluso oportunistas para lograr que los legítimos propietarios, poseedores u ocupantes de los predios vendan, entreguen o desocupen la tierra aprovechando el contexto y vulnerabilidad de las víctimas. El despojo de la tierra se logró a través de negocios jurídicos, actos administrativos, sentencias y la ocurrencia de delitos. Sin embargo, esto no es obstáculo para que los jueces a través de los nuevos mecanismos que les da la ley de víctimas les devuelvan a sus verdaderos dueños los predios que perdieron. Casos frecuentes de despojo ocurren cuando las personas se ven obligadas a vender a precios muy bajos debido a las circunstancias de violencia o por presiones, o cuando para lograr la transferencia del bien se falsifican firmas o documentos, incluso con la participación de funcionarios corruptos. Otro caso de despojo ocurre cuando el Incoder, antes Incora, le adjudicó o le dio un terreno a una persona y presumiendo que ésta dejó abandonado el predio, se lo quitó mediante la figura de caducidad administrativa y lo adjudicó a otro". <https://www.minagricultura.gov.co/atencion-ciudadano/preguntas-frecuentes/Paginas/Restitucion-de-Tierras.aspx>

<p>de oficio las pruebas adicionales que consideren necesarias, las que se practicarán en un término no mayor de veinte (20) días.</p> <p>Parágrafo 2°. Donde no exista Juez civil del Circuito especializado en restitución de tierras, podrá presentarse la demanda de restitución ante cualquier juez civil municipal, del circuito o promiscuo, quien dentro de los dos (2) días siguientes deberá remitirla al funcionario competente.</p> <p>Parágrafo 3°. La Dirección Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Restitución de Tierras Despojadas, en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales excepcionales, decidirá mediante resolución los procesos de restitución de tierras en aquellos casos en los que pasados no concurren terceros al trámite y cuando en la etapa de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente no se identifiquen propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante, no obstante, se deberán realizar emplazamiento, en un listado que se publicará por una sola vez en un medio escrito de amplia circulación nacional o local, o en cualquier otro medio masivo de comunicación, para lo cual indicará al menos dos (2) medios de comunicación.</p> <p>En todo caso, se observarán todas las garantías procesales previstas en esta Ley para el proceso de restitución. De</p>	<p>(DDHH) debe ser justa y proporcional al daño sufrido, y que debe reparar tanto los daños materiales como inmateriales, tal como lo señala la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH, art. 63 num. 1°). Este derecho a la reparación guarda una conexión necesaria con el derecho a la verdad y a la justicia (sentencia C-715 de 2012). Es, precisamente, dentro del marco de la realización de la justicia, que las autoridades deben brindar todos los recursos para que las medidas reparadoras o indemnizatorias gocen de las garantías constitucionales que no pueden exceptuarse durante la vigencia de un modelo transicional de justicia y, entonces, a los presuntos despojadores no se les puede vulnerar las mismas o similares garantías con que cuentan las víctimas. En cuanto al derecho a la verdad, tanto en su dimensión individual como colectiva, requiere que un órgano imparcial, como suele suceder con la rama judicial, garantice el hallazgo de ella para se conozca la realidad de lo sucedido. Para la Corte constitucional de Colombia, "... el derecho de restitución a los bienes demanda del Estado un manejo integral en el marco del respeto y garantía de los derechos humanos, constituyendo un elemento fundamental de la justicia retributiva. En este sentido, se le pueden atribuir algunas características: (i) ser un mecanismo de reparación y (ii) un derecho en sí mismo, autónomo, con independencia de que se</p>
--	---

<p>la misma manera, todas las actuaciones y decisiones que se profieran en el marco de este procedimiento estarán sujetas a recursos administrativos de ley, sin perjuicio de acciones de nulidad simple, nulidad y restablecimiento de derechos y demás acciones judiciales que puedan iniciar contra la resolución expedida contra la Dirección Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Restitución de Tierras Despojadas todo aquel que se sienta vulnerado en sus derechos.</p> <p>Parágrafo 4º. En aquellos casos en que se presenten víctimas sucesivas de restitución de tierras, esto es, diferentes grupos de solicitantes que adviertan el despojo o abandono de tierras sobre un mismo predio en diferente temporalidad, la competencia será de los jueces de restitución quienes, en atención a lo preceptuado en el presente artículo, fallarán en única instancia aquellos casos en que no se configure oposición entre las víctimas. En el caso en que una víctima se oponga a la solicitud de otra, el juez instruirá el proceso y lo remitirá ante el Tribunal para que éste profiera el respectivo fallo.</p>	<p><i>efectuó el retorno, o la reubicación de la víctima” (sentencia C-715 de 2012).</i></p>
<p>Artículo 7º. Modifíquese el artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 91. CONTENIDO DEL FALLO. La sentencia o resolución, según el caso, se pronunciará de manera</p>	<p>La interpretación constitucional señala toda tarea de creación normativa del Congreso de la República; de hecho, constituye el telón de fondo de la actividad del Congreso: la materialización de la Constitución a</p>
<p>definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda y decretará las compensaciones a que hubiera lugar, a favor de los opositores que probaron buena fe exenta de culpa dentro del proceso. Por lo tanto, la sentencia constituye título de propiedad suficiente.</p> <p>La sentencia o resolución deberá referirse a los siguientes aspectos, de manera explícita y suficientemente motivada, según el caso:</p> <p>Todas y cada una de las pretensiones de los solicitantes, las excepciones de opositores y las solicitudes de los terceros;</p> <p>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.</p> <p>Las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que inscriba la sentencia o resolución, en la oficina en donde por circunscripción territorial corresponda el registro del predio restituido o formalizado.</p> <p>Las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que cancele todo antecedente registral sobre</p>	<p>través de las leyes. Así, entonces, el artículo 113 de la Constitución consagra el principio de separación y colaboración armónica de los poderes públicos que, tal como lo indica la doctrina constitucional de la Corte constitucional (sentencias de control de constitucionalidad e interpretativas), persigue varios objetivos como el de limitación del ejercicio del poder a través de medidas que eviten su concentración y eventual abuso. Esta anotación es muy importante, porque, como se detallará, esta Ley se dirige hacia dicha concentración de poder inconveniente e inconstitucional²⁴, y, además, sin control en algunas de las actuaciones. En diversas oportunidades la Corte se ha referido a esta prohibición como, por ejemplo, en la sentencia C-630 de 2014 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado) en donde se explicó que la delimitación y separación funcional de los poderes públicos, por sí misma, no garantiza que los diferentes órganos del poder público respeten los derechos de los ciudadanos, pero, para lograrlo, “(...) es menester que los diversos órganos del poder público ejerzan controles recíprocos, y para ello es necesario que haya una cierta medida de concurrencia o complementariedad en el ejercicio de sus funciones respectivas”. Si bien es cierto, como lo reconoce el proyecto de Ley, de manera excepcional puede asignársele</p>

²⁴ Diversas sentencias de la Corte constitucional así lo expresan, como la C-497 de 1995 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-574 de 2004 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), C-193 de 2020, C-285 de 2016 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), y la C-630 de 2014 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado) y C-630 de 2017 (M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo)

<p>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;</p> <p>Las órdenes para que los inmuebles restituidos queden protegidos en los términos de la Ley 387 de 1997, siempre y cuando los sujetos a quienes se les restituya el bien estén de acuerdo con que se profiera dicha orden de protección;</p> <p>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;</p> <p>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.</p> <p>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</p>	<p>competencias jurisdiccionales al órgano ejecutivo, se trata de una situación excepcional y sujeta a estrictos límites con el propósito de que se evite la concentración del poder²⁵. Entre las limitaciones, la corte ha señalado algunas subreglas (normas imperativas y perentorias) que deben acatarse cuando se pretende una reforma con asignación de competencias jurisdiccionales:</p> <p>(i) <i>La Constitución permite crear instituciones para el cumplimiento de los fines del Estado, pero estos ajustes institucionales no pueden subordinar las funciones de las ramas y demás órganos a un solo poder. A pesar de que una nueva institucionalidad esté dirigida a cumplir alguno de los fines del Estado, su diseño no puede desconocer la división competencial, generar concentraciones de poder y anular los controles recíprocos</i>²⁶.</p> <p>(ii) <i>El principio de colaboración armónica no implica la posibilidad de fusionar competencias y compartir responsabilidades sobre aspectos que fueron claramente diferenciados en la Carta</i>²⁷.</p> <p>(iii) <i>La colaboración armónica no puede ser transformada por el Legislador en un deber de colaboración exigible cuando lo disponga solamente uno de los órganos, pues esta previsión mutaría la colaboración en subordinación y rompería el equilibrio</i>²⁸.</p>
---	---

²⁵ Sentencia C-189 de 2020

²⁶ Sentencia C-251 de 2002

²⁷ Ibidem

²⁸ Ibidem

<p>no se le reconozca el derecho de dominio en la respectiva providencia;0 Las órdenes necesarias para que se desengloben o parcelen los respectivos inmuebles cuando el inmueble a restituir sea parte de uno de mayor extensión. El Juez, Magistrado o la Dirección Jurídica de Restitución de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, según corresponda, también ordenarán que los predios se engloben cuando el inmueble a restituir incluya varios predios de menor extensión;</p> <p>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;</p> <p>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.</p> <p>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> <p>La declaratoria de nulidad de los actos administrativos que extingan o</p>	<p>(iv) <i>El Legislador no puede supeditar el ejercicio de competencias que fueron asignadas, sin limitación, por la Constitución, a la concurrencia de autorizaciones o avales de otros órganos</i>²⁹.</p> <p>(v) <i>La competencia asignada a los órganos autónomos e independientes se ejerce bajo esos principios. Por lo tanto, no pueden ser objeto de sujeción o condicionamiento a las decisiones de cualquiera de las Ramas del Poder Público o de los demás órganos a los que la Carta reconoce la misma autonomía</i>³⁰.</p> <p>(vi) <i>Los procedimientos constitucionales previstos para el ejercicio de las competencias principales de cada una de las ramas del poder público o para la interacción con los otros órganos hacen parte integral del principio de separación de poderes</i>³¹.</p> <p>Asumir una competencia jurisdiccional que le compete a la rama judicial no está prohibido <i>per se</i>; lo que está prohibido es que, con dicha reforma, se eliminen garantías judiciales y derechos fundamentales de las víctimas de despojo. El diseño institucional de la Ley 1448 de 2011 supone que, el núcleo de protección sea la víctima del conflicto armado, en donde se reconoce que en muchos casos hubo una responsabilidad estatal por acción u omisión, y la misma rama ejecutiva no</p>
--	--

²⁹ Sentencia C-037 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa)

³⁰ Sentencia C-832 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis)

³¹ Sentencia C-373 de 2016 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez)

<p>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>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>Las órdenes pertinentes para que la fuerza pública acompañe y colabore en la diligencia de entrega material de los bienes a restituir;</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>garantizaría, en teoría, la imparcialidad que sí existe de parte del órgano judicial, como ya lo dijimos. Uno de los principales rasgos de la administración de justicia como función pública es la independencia de las decisiones (art. 228 de la Constitución Política).</p> <p>La razón de la asignación de funciones jurisdiccionales a la rama ejecutiva está, también, gobernada por el principio de asignación eficiente de funciones, asunto que en la Ley no se argumenta en debida forma sobre qué impacto puede tener esta medida³², y si son afines las funciones jurisdiccionales conferidas por la ley, y aquellas que ejerce ordinariamente la autoridad administrativa.</p> <p>Por último, la Ley que confiere atribuciones judiciales a las autoridades administrativas deben gozar de la independencia e imparcialidad propia de quien ejerce una función judicial, cuestión que debe dudarse por las circunstancias procesales del director jurídico de la URT y de las unidades territoriales³³.</p>
--	--

³² Ver las sentencias C-156 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas), C-896 de 2012 (M.P. Mauricio González Cuervo) y C-189 de 2020.

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

<p>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>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>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>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>Parágrafo 1º. Una vez ejecutoriada la sentencia, su cumplimiento se hará de inmediato. En todo caso, el Juez o Magistrado mantendrá la competencia para garantizar el goce efectivo de los derechos del reivindicado en el proceso, prosiguiéndose dentro del mismo expediente las medidas de ejecución de la sentencia, aplicándose, en lo procedente, el artículo 335 del Código de Procedimiento Civil. Dicha competencia se mantendrá hasta tanto estén completamente eliminadas las causas de la amenaza sobre los derechos del reivindicado en el proceso.</p>	<p>ANTECEDENTES DE ASIGNACIÓN DECOMPETENCIAS JURISDICCIONALES</p> <p>Un antecedente (o precedente, en tanto que la sentencia comprende una <i>ratio decidendi</i> que resulta vinculante), es la sentencia C-1159 de 2008, que declaró inexecutable la asignación de competencias a los notarios para declarar la prescripción adquisitiva del dominio, en tanto que es una función jurisdiccional que no podía ser atribuida a los Notarios, por cuanto es función esencial de la administración de justicia la de declarar si existen o no los derechos y, en caso afirmativo, quién es su titular, a través de la cual se “... <i>asegura la efectividad de los derechos ciertos, mediante un procedimiento coercitivo, cuando las personas llamadas a satisfacerlos no lo hacen voluntariamente, siendo entonces propio de la jurisdicción dirimir los conflictos o contiendas jurídicos de intereses entre las personas, es decir, declarar, constituir, modificar o extinguir derechos, en forma imparcial e independiente y con efectos definitivos, en relación con todo tipo de derechos, ello tiene un relieve especial cuando se trata del derecho de propiedad privada, en cuanto su consagración o no consagración en el</i>”</p>
--	---

<p>Parágrafo 2°. El Juez o Magistrado dictará el fallo dentro de los cuatro meses siguientes a la solicitud. El incumplimiento de los términos aplicables en el proceso constituirá falta gravísima.</p> <p>Parágrafo 3°. Incurrirá en falta gravísima el funcionario que omita o retarde injustificadamente el cumplimiento de las órdenes contenidas en el fallo o no brinde al Juez o al Magistrado el apoyo requerido por este para la ejecución de la sentencia.</p> <p>Parágrafo 4°. 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>Parágrafo 5°. La Resolución proferida por la Dirección Jurídica de Restitución de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, en ejercicio de las facultades jurisdiccionales excepcionales descritas, se pronunciará de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la solicitud. Para la Resolución de que trata el presente artículo, se aplicarán en lo pertinente las mismas reglas que se aplican a las sentencias previstas en esta Ley.</p>	<p><i>ordenamiento jurídico determina la existencia de diversos tipos o modelos de Estado, de modo que, en el aspecto económico, constituye uno de los pilares o fundamentos del Estado democrático o liberal, así como del Estado Social de Derecho. Por esta razón, constitucionalmente es legítimo que las disputas jurídicas relativas a la adquisición, modificación o extinción del derecho de propiedad privada en el Estado Social de Derecho colombiano sean resueltas por los jueces, y no por órganos que no están investidos de la función jurisdiccional</i>". Como se ve en este extracto y se compara con el último parágrafo (5°) del artículo 87, la URT estaría definiendo de manera concluyente los derechos de propiedad y demás de las personas.</p> <p>La competencia de los notarios estaba designada por la Ley 1183 de 2008, artículo 10° que expresaba: <i>"Sin perjuicio de la competencia de los Jueces de la República, los poseedores de bienes inmuebles urbanos considerados como vivienda de interés social de estratos uno y dos de los municipios de categoría especial, primera y segunda, podrán solicitar ante notario del círculo donde esté ubicado el inmueble, la declaratoria de prescripción adquisitiva del dominio, siempre que no exista oposición por parte de terceros que aleguen igual o mejor derecho al del solicitante y que se trate de posesión regular de forma pública, continua y pacífica. Para la declaratoria de prescripción adquisitiva</i></p>
---	---

	<p><i>de dominio, los interesados acudirán mediante escrito presentado ante notario por intermedio de abogado, que contendrá: ..."</i></p> <p>Este proyecto, una vez más en la historia constitucional del Estado colombiano, parte de la ausencia de <i>sindéresis</i> entre los actos administrativos (resoluciones) y las sentencias. Ambos son actos jurídicos de contenido particular, pero, como dice la misma Corte constitucional, <i>"En el Estado de Derecho los jueces, en virtud de su independencia, tanto respecto de las otras ramas u órganos del poder público como en relación con instancias superiores dentro de la misma rama judicial, sólo están sometidos a la ley, lo cual constituye el fundamento para que el ordenamiento jurídico otorgue carácter definitivo a sus decisiones, una vez ejecutoriadas, con la finalidad de que las controversias jurídicas no sean interminables y de que no resulten fallidas la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. En cambio, los actos administrativos gozan de presunción de legalidad pero son provisionales y están sometidos al control jurisdiccional, por cuyo efecto se declaran nulos cuando en el proceso respectivo se desvirtúa dicha presunción. Sobre el particular, la Constitución colombiana consagra que la administración de justicia es función pública y que sus decisiones son</i></p>
--	--

	<p><i>independientes (Art. 228), como también que los jueces en sus providencias sólo están sometidos al imperio de la ley (Art. 230). Por su parte, la Corte Constitucional ha señalado algunos criterios para distinguir la función jurisdiccional de otras funciones estatales, así: “El sentido de la distinción entre acto administrativo y acto jurisdiccional. “11- Para responder a esa pregunta, la Corte debe estudiar qué sentido tiene que la ley atribuya a un acto singular de un determinado órgano estatal una naturaleza administrativa. Ahora bien, esa caracterización tiene como consecuencia, entre otras cosas, que éste, por oposición a los actos jurisdiccionales, no tiene la fuerza de cosa juzgada, pues no sólo es revocable y modificable por la propia administración, como es obvio, dentro de ciertas condiciones sino que, además, puede ser revisado por las autoridades judiciales, en virtud del principio de legalidad. Por el contrario, el acto jurisdiccional, una vez ejecutoriado, es 15 definitivo, pues tiene la virtud de la cosa juzgada”.</i></p> <p>Como se dijo en esta sentencia C-1169 de 2008, se insiste, los actos administrativos no gozan de fuerza de cosa juzgada, mientras que el jurisdiccional es definitivo, por lo cual, el primero puede ser revocado, incluso estando ejecutoriado, mientras que el acto jurisdiccional, una vez resueltos los</p>
--	--

	<p>recursos ordinarios y, excepcionalmente, los extraordinarios, es irrevocable (sentencia C-1169 de 2008).</p>
<p>Artículo 8°. Modifíquese el artículo 105 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 105. FUNCIONES DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS. Serán funciones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Diseñar, administrar y conservar el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente de conformidad con esta ley y el reglamento. 2. Incluir en el registro las tierras despojadas y abandonadas forzosamente, de oficio o a solicitud de parte y certificar su inscripción en el registro. 3. Acopiar las pruebas de despojos y abandonos forzados sobre los predios para presentarlas en los procesos de restitución a que se refiere el presente capítulo. 4. Identificar física y jurídicamente, los predios que no cuenten con información catastral o registral y ordenar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos la consecuente apertura de folio de matrícula a nombre 	<p>La reforma tampoco se refiere a la etapa de «postfallo», que es la más importante y trascendental de la ley 1448, porque es la que permite la materialización de los derechos reconocidos y, si la unidad de restitución es la actualmente obligada a formular, diseñar e implementar todos los proyectos productivos que se ordenan en todas las sentencias de restitución, y cuyo cumplimiento vigila el juez con los poderes que le son inherentes dados por la Ley 1448 y la Constitución Política, como el incidente de desacato, entonces se puede concluir que en adelante se perdería este control. Aquí, pues, reitero, existe una ausencia de control de la Unidad en lo que respecta a los deberes de «postfallo». Debe recordarse que los proyectos productivos son la condición esencial para que se concrete el objeto de la ley, que es volver las circunstancias al estado anterior del hecho victimizante. Y ni qué decir respecto a quien vigilará el cumplimiento de la atención a segundos ocupantes, tema este álgido porque entraña no solo una alta destinación de recursos económicos, sino de una figura que sea neutral –que es el Juez– que obligue a todas las entidades que hacen parte del SNARIV para cumplir las órdenes que en esa materia se emiten. ¿Cómo garantizar</p>

<p>de la Nación y que se les asigne un número de matrícula inmobiliaria.</p> <p>5. Tramitar ante las autoridades competentes los procesos de restitución de predios de los despojados o de formalización de predios abandonados en nombre de los titulares de la acción, en los casos previstos en esta ley.</p> <p>6. Pagar en nombre del Estado las sumas ordenadas en las sentencias de los procesos de restitución a favor de los terceros de buena fe exenta de culpa.</p> <p>7. Pagar a los despojados y desplazados las compensaciones a que haya lugar cuando, en casos particulares, no sea posible restituirles los predios, de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.</p> <p>8. Formular y ejecutar programas de alivios de pasivos asociados a los predios restituidos y formalizados.</p> <p>9. Crear y administrar programas de subsidios a favor de los restituidos o de quienes se les formalicen los predios de conformidad con este capítulo, para la cancelación de los impuestos territoriales y nacionales relacionados directamente con los predios restituidos y el alivio de créditos asociados al predio restituido o formalizado.</p> <p>10. Ejercer facultades jurisdiccionales excepcionales para el proceso de restitución de tierras en aquellos casos en los que no concurren terceros u opositores al trámite y cuando en la etapa de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y</p>	<p>entonces que quienes ostenten la calidad de segundos ocupantes efectivamente sean declarados así por la misma Unidad de Restitución y que la neutralidad persistirá amen de lo que entrañará brindar todas las medidas de atención que la ley y la Doctrina Jurisprudencial han establecido? (sentencia T- 367 de 2016).</p>
--	---

<p>Abandonadas Forzosamente no se identifiquen propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante.</p> <p>11. Las demás funciones afines con sus objetivos y funciones que le señale la ley</p> <p>Parágrafo. La Fiscalía General de la Nación, y las autoridades militares y de policía prestarán el apoyo y colaboración que le sea requerido por el Director de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas para el desarrollo de las funciones previstas en los numerales 2º y 3º de este artículo, en todo caso el Ministerio Público acompañarán los procedimientos de que trata el presente parágrafo.</p>	
---	--

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

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

H. CONCEPTOS DE DISTINTAS ENTIDADES PÚBLICAS

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

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

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

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

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

Finalmente, es necesario que el Proyecto dé cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el cual establece que toda iniciativa debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento”.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

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

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

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

(…)

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

IV. CONFLICTO DE INTERESES

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

De lo anterior y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa

una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

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

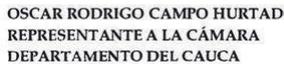
VI. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, se solicita a la Plenaria de la Cámara de Representantes que se ARCHIVE el Proyecto de Ley número 280 de 2022 Cámara “POR MEDIO DE LA CUAL SE REFORMA LA LEY 1448 DE 2011, CON EL FIN DE DOTAR DE FACULTADES JURISDICCIONALES A LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS PARA ADELANTAR EL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS POR VÍA ADMINISTRATIVA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

Cordialmente,


JUAN DANIEL PEÑUELA C
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA
 DEPARTAMENTO DE NARIÑO


HERNÁN DARIO CADAVID M
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA
 DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA


OSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA
 DEPARTAMENTO DEL CAUCA


MARELEN CASTILLOTORRES
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA

JORGE ALEJANDRO OCAMPO
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA
 DEPARTAMENTO VALLE DEL CAUCA

CATHERINE JUVINAO CLAVIJO
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA
 BOGOTÁ, D.C.

PIEDAD CORREAL RUBIANO
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA
 DEPARTAMENTO DE QUINDÍO

DIÓGENES QUINTERO AMAYA
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA
 CITREP

LUIS ALBERTO ALBAN URBANO
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA
 DEPARTAMENTO VALLE DEL CAUCA

ASTRID SANCHEZ MONTES
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA
 DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ

<p style="text-align: center;">TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 280/2022 CÁMARA</p> <p style="text-align: center;">"POR MEDIO DE LA CUAL SE REFORMA LA LEY 1448 DE 2011, CON EL FIN DE DOTAR DE FACULTADES JURISDICCIONALES A LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS PARA ADELANTAR EL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS POR VÍA ADMINISTRATIVA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>Artículo 1°. Objeto. La presente Ley tiene por objeto agilizar el procedimiento 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 en el trámite de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente no concurren terceros ni se identifiquen propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante.</p> <p>Artículo 2°. Competencia y procedimiento. En los casos previstos en el artículo anterior, el procedimiento administrativo para la inclusión en el RTDAF será adelantado por la Dirección Territorial de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas con competencia en el área en la que se encuentre el predio objeto de la solicitud.</p> <p>Una vez ejecutoriada la decisión de la inclusión del predio en el RTDAF, el expediente será trasladado a la Dirección Jurídica de Restitución para que decida la restitución y adopte las medidas correspondientes mediante resolución motivada.</p> <p>Artículo 3°. Recursos. Contra la decisión de la Dirección Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas que resuelve la restitución en los casos previstos en esta ley, procede el recurso de reposición.</p> <p>Artículo 4°. Pérdida de competencia. Si en el curso de la actuación adelantada por la Dirección Jurídica de Restitución comparecen terceros, propietarios, poseedores u ocupantes que no se presentaron en el trámite administrativo de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, esta</p>	<p>dependencia perderá competencia para seguir conociendo del asunto y devolverá el expediente a la Dirección Territorial respectiva, para que adelante, si es del caso, el trámite judicial.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO I</p> <p style="text-align: center;">OTORGAMIENTO DE FACULTADES A LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS PARA ADELANTAR EL PROCEDIMIENTO DE RESTITUCIÓN POR VÍA ADMINISTRATIVA.</p> <p>Artículo 5°. Adiciónese el parágrafo 3° al artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 76. REGISTRO DE TIERRAS PRESUNTAMENTE DESPOJADAS Y ABANDONADAS FORZOSAMENTE. Créase el "Registro de tierras despojadas abandonadas forzosamente" como instrumento para la restitución de tierras a que se refiere esta ley. En el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente se inscribirán también las personas que fueron despojadas de sus tierras u obligadas a abandonarlas y su relación jurídica con estas, determinando con precisión los predios objeto de despojo, en forma preferente mediante georreferenciación, así como el periodo durante el cual se ejerció influencia armada en relación con el predio.</p> <p>El registro se implementará en forma gradual y progresiva, de conformidad con el reglamento, teniendo en cuenta la situación de seguridad, la densidad histórica del despojo y la existencia de condiciones para el retorno. La conformación y administración del registro estará a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas que se crea por esta Ley.</p> <p>La inscripción en el registro procederá de oficio, o por solicitud del interesado. En el registro se determinará el predio objeto del despojo o abandono forzado, la persona y el núcleo familiar del despojado o de quien abandonó el predio. Cuando resulten varios despojados de un mismo predio o múltiples abandonos, la Unidad los inscribirá individualmente en el registro. En este caso se tramitarán todas las solicitudes de restitución y compensación en el mismo proceso.</p> <p>Una vez recibida la solicitud de inscripción de un predio en el registro por la parte interesada, o iniciado el trámite de oficio, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, comunicará de dicho trámite al propietario, poseedor u ocupante que se encuentre en el predio objeto de registro, a fin de que pueda aportar las pruebas documentales que acrediten la propiedad, posesión u ocupación de dicho predio de buena fe, conforme a la ley. Esta Unidad tiene un término de sesenta (60) días, contado a partir del momento en que acometa el estudio conforme con el inciso segundo de este artículo, para decidir sobre su inclusión en el Registro. Este término podrá ser prorrogado hasta por treinta (30) días, cuando existan o sobrevengan circunstancias que lo justifiquen.</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</p>
<p>y de los catastros descentralizados, de las notarías, del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, de la Superintendencia Notariado y Registro, de las oficinas de registro de instrumentos públicos, entre otros.</p> <p>Para estos efectos, las entidades dispondrán de servicios de intercambio de información en tiempo real con la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, con base en los estándares de seguridad y políticas definidas en el Decreto 1151 de 2008 sobre la estrategia de Gobierno en Línea.</p> <p>En los casos en que la infraestructura tecnológica no permita el intercambio de información en tiempo real, los servidores públicos de las entidades y organizaciones respectivas, deberán entregar la información en el término máximo de diez (10) días, contados a partir de la solicitud. Los servidores públicos que obstruyan el acceso a la información o incumplan con esta obligación incurrirán en falta gravísima, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.</p> <p>Parágrafo 1°. Las autoridades que reciban información acerca del abandono forzado y de despojo de tierras deben remitir a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, al día hábil siguiente a su recibo, toda la información correspondiente con el objetivo de agilizar la inscripción en el registro y los procesos de restitución.</p> <p>Parágrafo 2°. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas deberá permitir el acceso a la información por parte de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en aras de garantizar la integridad e interoperatividad de la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.</p> <p>Parágrafo 3°. La Dirección Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas adelantará y decidirá el proceso de restitución de tierras, en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales excepcionales, en aquellos casos en los que no concurren terceros al trámite y cuando en el procedimiento administrativo de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente no se identifiquen propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante, bajo los criterios que señale la Ley y bajo el principio de restitución con enfoque transformador de que trata el artículo 25 de la presente Ley.</p> <p>Artículo 6°. Adiciónese los parágrafos 3° y 4° al artículo 79 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 79. COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS PROCESOS DE RESTITUCIÓN. Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial Sala Civil, especializados en restitución de tierras, decidirán en única instancia los procesos de restitución de tierras, y los procesos de formalización de títulos de despojados y de quienes abandonaron en forma forzosa sus predios, en aquellos casos en que se reconozcan opositores dentro del proceso. Así mismo, conocerán de las consultas de las sentencias dictadas por los Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras.</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 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.</p>	<p>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.</p> <p>Las sentencias proferidas por los Jueces Civiles del Circuito especializados en restitución de tierras que no decreten la restitución a favor del despojado siempre y cuando en el proceso no se reconozcan opositores, serán objeto de consulta ante el Tribunal Superior de Distrito Judicial Sala Civil, en defensa del ordenamiento jurídico, defensa de los derechos y garantías de los despojados.</p> <p>Parágrafo 1°. Los Magistrados del Tribunal Superior del Distrito Judicial Sala Civil, especializados en restitución de tierras, podrán decretar de oficio las pruebas adicionales que consideren necesarias, las que se practicarán en un término no mayor de veinte (20) días.</p> <p>Parágrafo 2°. Donde no exista Juez civil del Circuito especializado en restitución de tierras, podrá presentarse la demanda de restitución ante cualquier juez civil municipal, del circuito o promiscuo, quien dentro de los dos (2) días siguientes deberá remitirla al funcionario competente.</p> <p>Parágrafo 3°. La Dirección Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Restitución de Tierras Despojadas, en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales excepcionales, decidirá mediante resolución los procesos de restitución de tierras en aquellos casos en los que pasados no concurren terceros al trámite y cuando en la etapa de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente no se identifiquen propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante, no obstante, se deberán realizar emplazamiento, en un listado que se publicará por una sola vez en un medio escrito de amplia circulación nacional o local, o en cualquier otro medio masivo de comunicación, para lo cual indicará al menos dos (2) medios de comunicación.</p> <p>En todo caso, se observarán todas las garantías procesales previstas en esta Ley para el proceso de restitución. De la misma manera, todas las actuaciones y decisiones que se proferan en el marco de este procedimiento estarán sujetas a recursos administrativos de ley, sin perjuicio de acciones de nulidad simple, nulidad y restablecimiento de derechos y demás acciones judiciales que puedan iniciar contra la resolución expedida contra la Dirección Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Restitución de Tierras Despojadas todo aquel que se sienta vulnerado en sus derechos.</p> <p>Parágrafo 4°. En aquellos casos en que se presenten víctimas sucesivas de restitución de tierras, esto es, diferentes grupos de solicitantes que adviertan el despojo o abandono de tierras sobre un mismo predio en diferente temporalidad, la competencia será de los jueces de restitución quienes, en atención a lo preceptuado en el presente artículo, fallarán en única instancia aquellos casos en que no se configure oposición entre las víctimas. En el caso en que una víctima se oponga a la solicitud de otra, el juez instruirá el proceso y lo remitirá ante el Tribunal para que éste profiera el respectivo fallo.</p> <p>Artículo 7°. Modifíquese el artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 91. CONTENIDO DEL FALLO. La sentencia o resolución, según el caso, se pronunciará de manera</p>

definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda y decretará las compensaciones a que hubiera lugar, a favor de los opositores que probaron buena fe exenta de culpa dentro del proceso. Por lo tanto, la sentencia constituye título de propiedad suficiente.

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

- Todas y cada una de las pretensiones de los solicitantes, las excepciones de opositores y las solicitudes de los terceros;
- La identificación, individualización, deslinde de los inmuebles que se restituyan, indicando su ubicación, extensión, características generales y especiales, linderos, coordenadas geográficas, identificación catastral y registral y el número de matrícula inmobiliaria.
- Las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que inscriba la sentencia o resolución, en la oficina en donde por circunscripción territorial corresponda el registro del predio restituído o formalizado.
- Las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que cancele todo antecedente registral sobre gravámenes y limitaciones de dominio, títulos de tenencia, arrendamientos, de la denominada falsa tradición y las medidas cautelares registradas con posterioridad al despojo o abandono, así como la cancelación de los correspondientes asientos e inscripciones registrales;
- Las órdenes para que los inmuebles 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 proferirá dicha orden de protección;
- En el caso de que procediera la declaración de pertenencia, si se hubiese sumado el término de posesión exigido para usucapir previsto por la normativa, las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que inscriba dicha declaración de pertenencia;
- En el caso de la explotación de baldíos, se ordenará a la Agencia Nacional de Tierras la realización de las adjudicaciones de baldíos a que haya lugar.
- Las órdenes necesarias para restituir al poseedor favorecido en su derecho por la sentencia dentro del proceso de restitución, de acuerdo con lo establecido en la presente ley, cuando no se le reconozca el derecho de dominio en la respectiva providencia;
- Las órdenes necesarias para que se desengloben o parcelen los respectivos inmuebles cuando el inmueble a restituir sea parte de uno de mayor extensión. El Juez, Magistrado o la Dirección Jurídica de Restitución de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas, según corresponda, también ordenarán que los predios se engloben cuando el inmueble a restituir incluya varios predios de menor extensión;
- Las órdenes pertinentes para que se haga efectivo cumplimiento de las compensaciones de que trata la ley,

incumplimiento de los términos aplicables en el proceso constituirá falta gravísima.

Parágrafo 3°. Incurrirá en falta gravísima el funcionario que omita o retarde injustificadamente el cumplimiento de las órdenes contenidas en el fallo o no brinde al Juez o al Magistrado el apoyo requerido por este para la ejecución de la sentencia.

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

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

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

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

- Diseñar, administrar y conservar el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente de conformidad con esta ley y el reglamento.
- Incluir en el registro las tierras despojadas y abandonadas forzosamente, de oficio o a solicitud de parte y certificar su inscripción en el registro.
- Acopiar las pruebas de despojos y abandonos forzosos sobre los predios para presentarlas en los procesos de restitución a que se refiere el presente capítulo.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- Formular y ejecutar programas de alivios de pasivos asociados a los predios restituídos y formalizados.
- Crear y administrar programas de subsidios a favor de los restituídos 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 restituídos y el alivio de créditos asociados al predio restituído o

y aquellas tendientes a garantizar los derechos de todas las partes en relación con las mejoras sobre los bienes objeto de restitución;

- Las órdenes necesarias para que la persona compensada transfiera al Fondo de la Unidad Administrativa el bien que le fue despojado y que fue imposible restituirle.
- La declaratoria de nulidad de las decisiones judiciales que por los efectos de su sentencia, pierdan validez jurídica, de conformidad con lo establecido en la presente ley.
- La declaratoria de nulidad de los actos administrativos que extingan o reconozcan derechos individuales o colectivos, o modifiquen situaciones jurídicas particulares y concretas, debatidos en el proceso, si existiera mérito para ello, de conformidad con lo establecido en esta ley, incluyendo los permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales que se hubieran otorgado sobre el predio respectivo;
- La orden de cancelar la inscripción de cualquier derecho real que tuviera un tercero sobre el inmueble objeto de restitución, en virtud de cualesquiera obligaciones civiles, comerciales, administrativas o tributarias contraídas, de conformidad con lo debatido en el proceso;
- Las órdenes pertinentes para que la fuerza pública acompañe y colabore en la diligencia de entrega material de los bienes a restituir;
- Las órdenes que sean necesarias para garantizar la efectividad de la restitución jurídica y material del bien inmueble y la estabilidad en el ejercicio y goce efectivo de los derechos de las personas reparadas;
- Las órdenes y condenas exigibles de quienes hayan sido llamados en garantía dentro del proceso a favor de los demandantes y/o de los demandados de buena fe derrotados en el proceso;
- Las órdenes necesarias para garantizar que las partes de buena fe exenta de culpa vencidas en el proceso sean compensadas cuando fuera del caso, en los términos establecidos por la presente ley;
- La condena en costas a cargo de la parte vencida en el proceso de restitución de que trata la presente ley cuando se acredite su dolo, temeridad o mala fe;
- La remisión de oficios a la Fiscalía General de la Nación en caso de que como resultado del proceso se perciba la posible ocurrencia de un hecho punible.

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

Parágrafo 2°. El Juez o Magistrado dictará el fallo dentro de los cuatro meses siguientes a la solicitud. El

formalizado.

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

Parágrafo. La Fiscalía General de la Nación, y las autoridades militares y de policía prestarán el apoyo y colaboración que le sea requerido por el Director de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas para el desarrollo de las funciones previstas en los numerales 2° y 3° de este artículo, en todo caso el Ministerio Público acompañarán los procedimientos de que trata el presente parágrafo.

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

En los anteriores términos fue aprobado con modificaciones el presente Proyecto de Ley según consta en Acta No. 55 de Sesión de Mayo 31 de 2023. Anunciado entre otras fechas, el 30 de Mayo de 2023 según consta en Acta No. 54.

JORGE A. CAMPO GIRALDO
Presidente Coordinador

JUAN CARLOS WILLS OSPINA
Presidente

AMPARO Y. CALDERÓN PERDOMO
Secretaría

C O N T E N I D O

Gaceta número 1783 - Miércoles, 13 de diciembre de 2023

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para primer debate proyecto y texto propuesto de ley número 198 de 2023 Senado - 326 de 2023 Cámara, por la cual se modifican algunos artículos de la Ley 1563 de 2012 y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia de archivo para segundo debate y texto aprobado al proyecto de ley número 280 de 2022 Cámara, por medio de la cual se reforma la Ley 1448 de 2011, con el fin de dotar de facultades jurisdiccionales a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para adelantar el proceso de Restitución de Tierras por Vía Administrativa y se dictan otras disposiciones.....	10