



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)  
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
 www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIII - Nº 210

Bogotá, D. C., jueves, 15 de mayo de 2014

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### INFORME DE OBJECIONES PRESIDENCIALES

#### INFORME DE OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 143 DE 2012 SENADO, 331 DE 2013 CÁMARA

*por medio de la cual se declara patrimonio cultural y artístico de la nación al Carnaval de Riosucio, Caldas, y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 30 de abril de 2014

Doctor

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS

Presidente

Honorable Senado

República de Colombia

E. S. D.

**Referencia:** Informe de Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 143 de 2012 Senado, 331 de 2013 Cámara, *por medio de la cual se declara patrimonio cultural y artístico de la nación al Carnaval de Riosucio, Caldas, y se dictan otras disposiciones.*

Señor Presidente:

En atención a la honrosa designación que me hiciera la Mesa Directiva del honorable Senado de la República y conforme a lo establecido en el artículo 167 de la Constitución Política, me permito rendir el informe correspondiente en los siguientes términos:

#### I. Temporalidad de las objeciones

De acuerdo con el artículo 166 de la Constitución Política, el Gobierno dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto, cuando este no conste de más de veinte artículos. En este caso particular, el proyecto de ley consta de cuatro artículos y fue recibido por la Presidencia de la República el día veintiséis (26) de noviembre del año anterior y devuelto con objeciones el cuatro (4) de diciembre de la misma anualidad, es decir dentro del término previsto constitucionalmente.

#### II. Objeciones por inconstitucionalidad

El artículo 2º del proyecto de ley dispone: “El Ministerio de Cultura, o la entidad que haga sus veces, deberá contribuir al fomento, promoción, difusión,

protección, conservación y financiación del Carnaval de Riosucio”. Para el Gobierno nacional esta disposición viola los artículos 345 y 346 de la Constitución, al establecer una orden imperativa para que el Ejecutivo incluya forzosamente las partidas presupuestales necesarias para atender cada uno de los conceptos que allí se mencionan, lo que, según el Ejecutivo, desconoce el principio de legalidad del gasto.

Para el Senado de la República, esta objeción no es conducente y por lo tanto no está llamada a prosperar, toda vez que el artículo objetado no contradice los contenidos constitucionales citados, en tanto que al Congreso de la República no le está vedado aprobar leyes que comporten gasto público. Es al Gobierno a quien le corresponde decidir si incluye o no en el proyecto de presupuesto las partidas correspondientes para atender el gasto contenido en la ley aprobada por el Congreso. Cabe anotar que el principio general predicado del Congreso es la libertad en materia de iniciativa legislativa, por lo que las leyes que decreten gastos o arbitren rentas, sirven de base para su posterior inclusión en la ley de presupuesto, es decir que, en virtud del principio de legalidad, la Ley General de Presupuesto no se modifica sin que a iniciativa del Gobierno, se incluyan aquellas partidas necesarias para atender los gastos que previamente hayan sido decretados mediante una ley. En este sentido es que el proyecto de ley objetado pretende constituirse en justo título legal para que, si el Gobierno a bien lo tiene, sea incluido el gasto que tenga como fin atender la financiación del Carnaval de Riosucio.

El artículo 2º del proyecto de ley no constituye por tanto una orden perentoria al Ministerio de Cultura de realizar un gasto público, por el contrario, únicamente acude a reiterar las líneas estratégicas que el citado Ministerio debe desempeñar en su función institucional de fomentar, fortalecer e impulsar la cultura a nivel nacional.

Así las cosas, el objetivo del cuestionado artículo segundo del proyecto de ley, como se deduce de su tenor literal, no es ordenar la partida respectiva en el

presupuesto de gastos, sino habilitar su inclusión en la ley de presupuesto, esta cuestión queda aún más clara cuando se analiza el proyecto de ley en su integridad, toda vez que de acuerdo con el artículo tercero del mismo, el objetivo es autorizar al Gobierno nacional para incluir las partidas presupuestales necesarias a fin de contribuir a la financiación del Carnaval de Riosucio.

### III. Objeciones por inconveniencia

Para el Gobierno nacional, al haber ingresado el Carnaval de Riosucio a la lista representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, se puede iniciar en cualquier momento el proceso de declaratoria de patrimonio del mismo. En este sentido, para el Ejecutivo no se hace necesario el que a través de una ley se declare dicho bien de interés cultural como Patrimonio Cultural y Artístico de la Nación.

No obstante esta afirmación del Ejecutivo, considera el honorable Senado de la República que ello contravendría la cláusula general de competencia de que es titular el legislador, al impedirle al Congreso de la República darle directamente el carácter de Patrimonio Cultural y Artístico de la Nación a dicho bien de interés cultural. En este sentido, sería contrario a la

Constitución el restringir al Congreso la potestad de expedir leyes que declaren bienes de interés cultural como el Carnaval de Riosucio, Patrimonio Cultural y Artístico de la Nación.

### IV. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, propongo a la honorable Plenaria del Senado de la República, aprobar el presente informe y, en consecuencia, declarar infundadas las objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 143 de 2012 Senado, 331 de 2013 Cámara, *por medio de la cual se declara patrimonio cultural y artístico de la nación al Carnaval de Riosucio, Caldas, y se dictan otras disposiciones*, insistiendo en su aprobación conforme al texto aprobado por el Congreso de la República.

De los Honorables Senadores,



OSCAR MAURICIO LIZCANO ARANGO  
Senador de la República

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 197 DE 2014 SENADO

*mediante la cual se establecen medidas y trámites administrativos complementarios y modificatorios y se dictan otras disposiciones a la Ley 1448 de 2011.*

#### CAPÍTULO I

##### Disposiciones generales

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer procedimientos y medidas complementarias a la Ley 1448 de 2011 para la restitución jurídica y/o material de predios despojados o abandonados forzosamente, adecuar la jurisdicción ordinaria a las necesidades en esta materia.

Los aspectos no regulados por la presente ley que incidan en su aplicación, así como los vacíos y alcances de sus normas se interpretarán en concordancia con los Títulos I, II y IV de la Ley 1448 de 2011, sus decretos reglamentarios, la Ley 1437 de 2011 y la jurisprudencia sobre víctimas, en especial la referida a la restitución de sus tierras.

#### CAPÍTULO II

##### Procedimiento administrativo ante la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas

Artículo 2°. *Titulares.* El presente capítulo establece el procedimiento a través del cual, pueden acudir a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas las personas a las que se refiere el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011 cuando no existan terceros que puedan tener o tengan iguales o mejores derechos que aquellas, o que se opongan a la intención del solicitante, sobre el predio objeto de restitución. Lo anterior, sin perjuicio de las situaciones propias de la prescripción adquisitiva que se trata adelante.

Para los titulares, previo el agotamiento del trámite aquí señalado y el cumplimiento de los requisitos previstos, procederá la restitución o compensación

administrativa con criterio transformador por parte de la Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras, mediante acto jurisdiccional motivado. Las personas mencionadas podrán acudir al trámite judicial si así lo prefieren, de acuerdo con lo señalado en la Ley 1448 de 2011.

Artículo 3°. *Competencia.* Será competente para tramitar las solicitudes de restitución de que trata el artículo anterior, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

Parágrafo 1°. Para el debido cumplimiento de la competencia señalada, se creará al interior de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, una oficina especializada en la restitución administrativa de tierras, con presencia en cada una de las Direcciones Regionales de la Unidad, exclusivamente dedicada a la realización de los trámites contemplados únicamente en el presente capítulo, con un reglamento de funcionamiento especial en el que se garantice la independencia y autonomía de sus decisiones. En la estructura interna de dicha oficina se establecerá un nivel de carácter jerárquico que garantice el debido trámite de los recursos procesales correspondientes.

Parágrafo 2°. En todo caso, se deberá garantizar que las funciones jurisdiccionales de que trata el presente artículo sean desarrolladas por funcionarios distintos a los encargados de los temas misionales de la Unidad, entre los cuales, no medie relación alguna de sujeción jerárquica o funcional en lo que atañe a la restitución administrativa, con otros funcionarios de la misma entidad ni de otras entidades.

Artículo 3°. *Facultades.* Facúltese a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, para que de acuerdo con lo previsto en el inciso 3° del artículo 116 de la Constitución Política, cumpla funciones jurisdiccionales

temporales por el período de vigencia de la presente ley para decidir de fondo sobre los procesos descritos en este capítulo, incluyendo los relacionados con la prescripción adquisitiva del dominio, en cuyo caso los actos jurisdiccionales de restitución producirán los efectos previstos en el numeral 10 del artículo 375 del Código General del Proceso.

Artículo 4°. *Contenido de la solicitud.* La solicitud de restitución por vía administrativa deberá contener:

a) La identificación del predio despojado o abandonado, detallando entre otros aspectos a las entidades territoriales a las que pertenezca (departamentos, municipios, corregimientos, veredas, linderos, colindantes y cabida);

b) Identificación de la o las personas que fueron despojadas u obligadas a abandonar el predio, y del solicitante de la restitución, incluyendo copia de su documento de identificación y su huella dactilar. En caso de que este último declare no tener documento de identificación, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas procederá a realizar internamente los trámites necesarios para que la Registraduría Nacional del Estado Civil, la expida. El trámite aquí señalado en ningún caso suspenderá el de la solicitud de restitución;

c) Una exposición de las circunstancias de modo, tiempo y lugar previas, durante y posteriores a la ocurrencia del despojo o abandono y en la que se narre la relación jurídica de las víctima frente al predio;

d) En caso de existir, anexar a la solicitud todos aquellos documentos que acrediten un vínculo jurídico entre la víctima del despojo o abandono y el bien reclamado;

e) Los documentos que acrediten la condición de cónyuge, compañera o compañero permanente, su núcleo familiar, herederos del poseedor, ocupante, o titular del bien, en aquellos casos en los que este haya fallecido o desaparecido forzosamente;

f) Lo que se pretende con la solicitud.

Parágrafo La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas en cumplimiento del principio de colaboración armónica, y teniendo en cuenta la documentación soporte allegada por el solicitante, de manera oficiosa adelantará los trámites necesarios ante las entidades vinculadas al proceso de restitución para la obtención de información adicional a la aportada por él.

Artículo 5°. *Presentación de la solicitud.* La presentación de la solicitud podrá realizarse en cualquier sede a nivel nacional de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras.

Cuando una institución del Estado o un funcionario público en ejercicio de sus funciones conozca de la existencia de casos susceptibles de ser resueltos por los mecanismos contemplados en esta ley, deberá ponerlos inmediatamente en conocimiento de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, adjuntando los documentos o pruebas que tengan en su poder, so pena de incurrir en falta disciplinaria.

Parágrafo. A partir de la interrelación entre las bases de datos disponibles en los sistemas de información de las instituciones involucradas en el Capítulo III del Título IV de la Ley 1448 de 2011, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas en procura de aplicar el sentido de la reparación integral, identificará y ubicará grupos de víctimas que no hayan solicitado los trámites aquí

contemplados con el objetivo de informarles y facilitar su acceso a los mismos, priorizando los procesos de retornos y reubicaciones que adelanta la Unidad de Atención y Reparación de Víctimas.

Artículo 6°. *Acto de inicio.* Recibida la solicitud, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas, dentro de los tres (3) días siguientes expedirá acto motivado mediante el cual avoca conocimiento y ordena el inicio del procedimiento administrativo de restitución de tierras despojadas o abandonadas forzosamente. Dicho acto dispondrá lo siguiente:

a) La fecha y hora para la realización de visita al inmueble objeto de restitución, la cual deberá llevarse a cabo dentro de los quince (15) días siguientes a la expedición del acto administrativo;

b) Requerimiento a las autoridades judiciales competentes para que informen si el inmueble a restituir es objeto de proceso judicial alguno; si así fuere, verificará el estado del mismo;

c) La orden de inscripción del presente acto de inicio del proceso de restitución administrativa, en el folio de matrícula del inmueble respectivo, con carácter preventivo y publicitario, conforme a lo señalado en el artículo 73 numeral 6 de la Ley 1448 de 2011. Si no existiere folio ordenará su apertura y la respectiva inscripción;

d) Consulta a las alcaldías vecinas del predio para verificar los pagos o deudas por concepto de impuestos municipales y requerimiento a las demás autoridades y particulares que deban prestar apoyo con información u otras formas de colaboración para la buena marcha del trámite.

El acto se comunicará a través de aviso, se notificará al solicitante y al Ministerio Público y contra él no procederá recurso alguno. En todo caso, los trámites se acumularán en aquellos casos en que las diferentes solicitudes estén vinculadas a un mismo predio; a predios colindantes o pertenecientes a la misma vecindad; o cuando la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas lo evalúe pertinente, independientemente del número de reclamantes y sus pretensiones.

Parágrafo. En aquellos casos en los cuales el inmueble no tenga folio de matrícula inmobiliaria, o no se encuentre plenamente identificado, la apertura del respectivo folio y/o la orden de inscripción de la medida de protección según sea el caso, se llevarán a cabo una vez se rinda el informe técnico de la inspección o visita al inmueble de que trata el artículo 8° de la presente ley. Para estos efectos la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas identificará física y jurídicamente el predio con sus linderos, cabidas y georreferenciación.

Artículo 7°. *Visita al inmueble objeto de restitución.* La visita de que trata el literal a) del artículo anterior, se llevará a cabo por los funcionarios de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, a la que asistirán junto con el Ministerio Público. A esta diligencia también podrán asistir y hacerse presentes el reclamante, el Presidente de la Junta de Acción Comunal del lugar donde se encuentra el predio, quienes se consideren con derechos sobre el mismo, y aquellas personas que la Unidad considere pertinente convocar por los aportes que pueden ofrecer al cumplimiento de sus objetivos. La inspección tendrá como fin identificar

físicamente el predio, linderos, su área, presencia de ocupantes, cultivos y/o ganadería existente, construcciones, explotaciones económicas y demás elementos pertinentes para el proceso de restitución.

De la visita se levantará un acta firmada por los funcionarios que la adelantaron y sus intervinientes, la cual deberá anexarse al informe técnico de que trata el artículo 9° de la presente ley. De ser posible, se tomarán declaraciones de vecinos con el fin de establecer el vínculo del reclamante con respecto al predio, el término de ocupación del predio por parte de los reclamantes o de otras circunstancias que se consideren relevantes en el momento de la visita y las mismas se anexarán al acta. También podrán adelantarse válidamente ejercicios de cartografía social. La Unidad al realizar las diligencias deberá atender siempre la situación de riesgo aplicando las medidas establecidas en los artículos 31 y 32 de la Ley 1448 de 2011 cuando fuere necesario.

Artículo 8°. *Informe técnico de la inspección o visita al inmueble.* En un término no superior a ocho (8) días hábiles, contados a partir del día siguiente a la visita, los funcionarios que la practicaron, rendirán informe que contendrá por lo menos los siguientes aspectos:

a) Nombre y localización del inmueble, con indicación del departamento, municipio, inspección de policía y vereda donde se encuentre;

b) Los linderos del predio, con sujeción a los puntos cardinales a partir de un levantamiento topográfico georreferenciado de acuerdo con los parámetros establecidos por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder);

c) De ser posible, el nombre e identificación de los predios colindantes;

d) Claridad sobre el estado de abandono o permanencia del interesado en el predio;

e) La clase de explotación del predio, con indicación de la porción ocupada o cultivada y la inculta, su grado de conservación, naturaleza de los cultivos, edificaciones, número y clase de ganado, extensión y estado de los cerramientos y demás mejoras instaladas en el predio;

f) Información que indique si el predio hace parte o es aledaño a parques nacionales naturales constituidos, zonas de reserva o en general áreas protegidas, o si se halla en una zona de explotación minera para los efectos legales;

g) Información relacionada acerca de si el predio se encuentra ocupado por personas diferentes al peticionario, indicando a qué título y la extensión aproximada que ocupan. Para tal efecto deberán adjuntar los testimonios o documentos que sean pertinentes;

h) El estado del inmueble en relación con los pagos o deudas por concepto de impuestos municipales, así como la existencia de posibles afectaciones al derecho de dominio que por concepto de hipotecas, prendas, promesas de compraventa, entre otros, pueda tener el bien;

i) Los demás datos o hechos que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas considere necesarios.

Parágrafo. En los casos de que trata el literal g), si la persona ocupante del predio es una víctima reasentada temporalmente y afirma su voluntad de desocu-

parlo o entregarlo, se aplicará la estrategia de reubicación de que trata la Ley 1448 de 2011.

Parágrafo 2°. En el evento en el que se presente un tercero opositor, se le deberá notificar personalmente al solicitante de dicha situación, y se aplicará lo establecido en el artículo 18 de la presente ley.

Artículo 9°. *Publicidad.* Una vez recibido el informe de visita al inmueble, y en un tiempo no mayor a tres (3) días, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas ordenará publicar la solicitud por una vez en un medio masivo de comunicación de cobertura nacional, así como en la página web de la entidad, con el objeto de emplazar a las personas que se crean con algún derecho a intervenir en el proceso administrativo, para que comparezcan dentro de los diez (10) días siguientes a la publicación; la fijación de aviso por el término de cinco (5) días hábiles en un lugar visible y público de cada una de las siguientes dependencias: alcaldía municipal, personería, junta de acción comunal, inspección de policía o corregimiento donde corresponda según la ubicación del inmueble objeto de restitución.

El aviso debe contener:

a) Identificación del solicitante;

b) Identificación del predio;

c) Naturaleza de la relación jurídica del solicitante con el inmueble objeto de restitución;

d) El objeto de la publicación;

e) Dirección y teléfono de la oficina de la Unidad Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas a la que deberán acudir quienes se sientan con derecho a intervenir en el proceso administrativo de restitución.

Los mecanismos de publicidad contemplados en la presente ley se dirigen a asegurar la comparecencia de todas las personas que puedan estar interesadas en los trámites. Una vez vencidos los términos, se entenderá surtida tal finalidad.

Parágrafo. En el expediente se dejará constancia de la publicación del aviso, con la respectiva certificación expedida por el Director, Gerente o Administrador de la emisora o del periódico, según el caso, así como de la fijación del aviso y la correspondiente publicación en la página web de la entidad. Para tal efecto, cada una de las dependencias mencionadas en el presente artículo deberá remitir al día siguiente del vencimiento del término para la fijación del aviso, la respectiva constancia del cumplimiento de lo preceptuado en el presente artículo.

Artículo 10. *Acceso diferencial a medios de comunicación.* En virtud del principio de coordinación interinstitucional y de colaboración armónica los medios de comunicación estatales y con participación estatal facilitarán la difusión gratuita de las actuaciones objeto de publicidad en el marco de la presente ley, incluyendo aquellas que adelanta el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) vinculadas a la restitución de tierras. En el mismo sentido el Gobierno nacional fijará de manera diferencial las tarifas para la publicidad de que trata el artículo anterior, las cuales podrán incluir la exoneración de pago. Con los anteriores propósitos reglamentará el acceso diferencial a los medios de comunicación, incluyendo la articulación con los medios privados en aplicación de lo señalado en los artículos 14 y 33 de la Ley 1448 de 2011 en relación con la participación conjunta y el deber de solidaridad del sector privado en la consecu-

ción de la reconciliación nacional y la materialización de los derechos de las víctimas a través de los diferentes procesos.

Artículo 11. *Verificación de información y cierre de la etapa probatoria.* Cumplido el trámite anterior, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas procederá en el término de quince (15) días a determinar la veracidad del contenido de la solicitud, la condición de víctima del interesado o los interesados, su relación con el predio objeto de reclamación y la existencia o no de opositores potenciales o de terceros con igual o mejor derecho sobre el predio. Corresponde a la Unidad la obligación de recaudar los elementos probatorios mínimos necesarios para tal fin, para lo cual diseñará un protocolo en el que se contemplen criterios jurídicos y técnicos. Cumplido el anterior término, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas procederá a decidir de fondo. De no haber elementos probatorios suficientes, el término podrá prorrogarse por una sola vez y hasta por diez (10) días, con el fin de que se alleguen las pruebas correspondientes.

Artículo 12. *Criterios de valoración probatoria.* El procedimiento administrativo de restitución de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, siempre que se cumplan las condiciones aquí establecidas, se registrará por los principios contemplados en el artículo 83 de la Constitución Política, en armonía con el artículo 5° de la Ley 1448 de 2011. En el presente procedimiento se tendrán en cuenta las presunciones contempladas en el artículo 77 de la misma ley, cuando las mismas contribuyan a una decisión expedita y favorable a la víctima.

Artículo 13. *Eximentes de responsabilidad penal.* La información aportada por el solicitante en relación con cultivos ilícitos se mantendrá en reserva, y no implicará autoincriminación del declarante para efectos penales, de acuerdo con el derecho establecido en el artículo 33 de la Constitución Política. En este mismo sentido, el funcionario de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas que por razón de sus funciones tenga conocimiento de esta información, no estará obligado a dar traslado a las autoridades penales, sin que tal omisión implique responsabilidad penal o disciplinaria para el mismo.

Artículo 14. *Decisión.* Una vez surtidos los trámites de que tratan los artículos anteriores, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas con base en el material probatorio recaudado, en un término no superior a cinco (5) días, expedirá acto jurisdiccional motivado en el que decidirá la procedencia de la restitución por vía administrativa, la inclusión del predio en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, la remisión a las autoridades que fuere el caso, o la determinación que de acuerdo con lo recabado sea consecuente en derecho y favorable a las víctimas.

Cuando el bien objeto de restitución administrativa corresponda a una posesión y se cumpla el tiempo establecido en la ley para usucapir su derecho de dominio, aplicado a la luz del contexto de victimización y de la normatividad vigente más favorable, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas otorgará el título correspondiente en favor del solicitante, del cónyuge, compañero o compañera permanente o pareja y los integrantes del

grupo familiar con quien el beneficiario convivía al momento del despojo o abandono forzado.

Para tal efecto, se tendrá en cuenta el desarrollo jurisprudencial, el respeto por sus derechos patrimoniales y la protección reforzada para mujeres, niños, niñas y adolescentes. La decisión, tendrá fuerza de sentencia y se registrará en el correspondiente folio de matrícula inmobiliaria, en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente y el Registro Único de Víctimas de que trata la Ley 1448 de 2011.

En algunos casos, la decisión podrá contener elementos extra y ultra petita única y exclusivamente en favor del o los solicitantes y con base en sustentos fácticos debidamente probados.

Artículo 15. *Grado jurisdiccional de consulta.* Exclusivamente los actos jurisdiccionales que ponen fin a los trámites relacionados con la prescripción adquisitiva de dominio a que hace referencia el presente capítulo, podrán consultarse con el Juez Especializado en Restitución de Tierras y territorios competente, a petición del solicitante en interés particular o del Ministerio Público en defensa del interés general, la cual deberá presentarse en un término no superior a cinco (5) días contados a partir de la ejecutoria del acto señalado. Para estos efectos, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas concederá la consulta y remitirá el expediente al Juez Especializado quien revisará el fallo consultado y podrá modificarlo de manera motivada conforme a las reglas de la sana crítica.

La consulta se resolverá en el término de diez (10) días hábiles. Si seriere necesario decretar pruebas, este término se podrá prorrogar por una sola vez hasta por otros diez (10) días. La consulta se surtirá en el efecto devolutivo.

Los actos jurisdiccionales no podrán ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y el juez que conozca de la consulta deberá acogerse a los criterios establecidos en el artículo 41 de la presente ley.

Artículo 16. *Baldíos.* En los casos en que la víctima haya ostentado la calidad de ocupante de un bien baldío, de predio del Fondo Nacional Agrario o de Subsidio Integral de Tierras y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), o el extinto Incora, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, una vez recibida la solicitud, remitirá inmediatamente el expediente con la solicitud de adjudicación dirigida al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), para lo de su competencia de conformidad con lo establecido en los artículos 65 y subsiguientes de la Ley 160 de 1994 y en el artículo 107 del Decreto número 019 de 2012, para que en un término improrrogable de cuarenta y cinco (45) días calendario se realice la entrega material del predio, igualmente la entrega material del predio podrá surtirse con anterioridad a la adjudicación y se aplicará la protección reforzada para mujeres, niñas, niños y adolescentes.

En caso de que se profiera resolución de adjudicación, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), remitirá a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas copia de la resolución de adjudicación, para la inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

Artículo 17. *Publicidad de la decisión.* El acto jurisdiccional mediante el cual culmina el procedimiento se notificará al interesado, se publicará en la página web de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, y se inscribirá en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y cuando sea procedente, en el Catastro correspondiente al lugar de ubicación del predio restituido, entidades que contarán con un término de diez (10) días para realizar el correspondiente registro.

Así mismo, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas remitirá copia de la decisión debidamente ejecutoriada a la Unidad Administrativa de Atención y Reparación a Víctimas a fin de surtir el proceso de inclusión en el Registro Único de Víctimas.

Artículo 18. *Traslado del caso a la vía judicial.* En aquellos casos en que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, previa verificación de los requisitos exigidos por el artículo 75 y 76 de la Ley 1448 de 2011, estableciere que existen opositores y/o personas con igual o mejor derecho que el del solicitante, mediante acto motivado terminará la actuación y procederá a ordenar el registro del predio para que se entienda surtido el requisito de procedibilidad de que trata el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011. Contra el auto de traslado, no procede recurso alguno.

La comparecencia al trámite de un presunto hijo, compañero o compañera permanente o pareja que afirme la existencia de una unión marital de hecho con el reclamante al momento del desplazamiento forzado, abandono o despojo, cuya existencia haya sido declarada o no en los términos de la Ley 979 de 2005, y este la niegue, se entenderá como oposición para efectos del traslado aquí establecido.

Parágrafo. En todo caso, siempre que se adviertan posibles irregularidades o actividades fraudulentas en lo relacionado con las solicitudes de inclusión en el registro, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras deberá ponerla en conocimiento de las autoridades competentes. Se incluyen en tales eventos, entre otros, potenciales suplantadores de las víctimas y personas que pretendan obtener provecho indebido del registro y de los trámites de restitución o compensación, así como las actuaciones de los funcionarios que puedan haber obrado de forma ilegal.

Artículo 19. *Recursos.* Contra el acto jurisdiccional que decide sobre la solicitud de restitución de tierras procede el recurso de reposición ante el mismo funcionario que lo expidió, y en subsidio el de apelación ante el Jefe Nacional de la Oficina Especializada en la Restitución Administrativa de Tierras Despojadas. El término para resolver el recurso de reposición no podrá ser superior a diez (10) días hábiles y el de apelación a quince (15) días hábiles.

Artículo 20. *Diligencia de entrega material.* Una vez en firme la decisión de que trata el artículo 16 de la presente ley y en un término no superior a cinco (5) días hábiles, el Director de la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras Despojadas o quien haga sus veces, iniciará de oficio la diligencia de entrega del bien restituido. La diligencia tiene por objeto la restitución material del inmueble y consiste en la notificación de la decisión y la ejecución material de entrega del inmueble. El trámite de esta diligencia seguirá las siguientes reglas:

1. El Director de la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras Despojadas o quien este haya delegado para realizar la diligencia de entrega se trasladará al lugar donde se encuentra el bien para entregarlo formalmente a la víctima restituida, para lo cual solicitará la presencia y colaboración del alcalde o autoridad de policía competente, la Fuerza Pública y el Ministerio Público.

2. La diligencia de entrega del bien no podrá suspenderse por ningún motivo, salvo que por razones de fuerza mayor o caso fortuito se imposibilite la celebración de la misma, tampoco estará sujeta a recurso alguno, o a que se practique diligencia o incidente que pueda demorar la entrega material del bien. En la diligencia no se admitirá oposición alguna.

3. Los funcionarios convocados por la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras Despojadas para acompañar la diligencia deberán cumplir en los términos establecidos en la respectiva orden, so pena de incurrir en las sanciones previstas en el parágrafo 3° del artículo 91 de la Ley 1448 de 2011.

Artículo 21. *Protección de la restitución.* Serán medidas y procedimientos de protección de la restitución material por vía administrativa, aquellas consagradas en el artículo 101 de la Ley 1448 de 2011, las cuales serán ordenadas en el acto administrativo que otorga la restitución.

Artículo 22. *Restitución de tierras en reservas forestales de Ley 2ª de 1959.* Cuando se trate de áreas de reserva forestal clasificadas con capacidad de producción forestal y servicios ecosistémicos o de uso distinto al forestal de acuerdo con la zonificación y ordenación de las reservas de la Ley 2ª de 1959 definidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, podrán adjudicarse baldíos sin que sea necesaria la sustracción previa del área, siempre y cuando al momento de la adjudicación se haya iniciado el proceso de sustracción. En tales casos, se priorizará internamente por la entidad competente el procedimiento de sustracción.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura, reglamentarán la materia, a efectos de determinar las actividades productivas que allí puedan realizarse, así como los lineamientos que deban observarse para su desarrollo.

Artículo 23. *Régimen de transición.* Las solicitudes actualmente en trámite de estudio para la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente de que trata el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, así como aquellos predios que estando inscritos en el mencionado registro sin que sobre los cuales se haya iniciado actuación judicial alguna y que no presenten oposiciones al proceso de restitución a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, serán tramitados por el procedimiento administrativo dispuesto en el presente capítulo, siempre y cuando no se haya presentado demanda ante los Jueces de Restitución. Si ya se ha presentado demanda, esta seguirá siendo competencia de los jueces mencionados hasta que se terminen los procesos correspondientes, sin excluir en este caso el seguimiento posfallo.

### CAPÍTULO III

#### Revocatoria directa de actos administrativos

Artículo 24. *Revocatoria directa.* Para los propósitos de restitución contemplados en la presente ley, respecto de los actos administrativos proferidos por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) o del extinto Incora, así como para el acto de registro de

predios de que trata el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011 expedido por parte de la Unidad de Restitución de Tierras, procederá la revocatoria directa de sus propios actos sin que se requiera el consentimiento previo y expreso del titular, en las situaciones señaladas expresamente en el artículo siguiente.

El procedimiento se surtirá de conformidad con las normas previstas en la Ley 1437 de 2011, salvo en lo relacionado con el consentimiento del titular.

Los terceros que se puedan ver afectados con la decisión, deberán ser vinculados al trámite de revocatoria directa.

**Artículo 25. Procedencia de la revocatoria directa.** La revocatoria directa únicamente procederá cuando el acto administrativo se haya proferido en las circunstancias que se describen a continuación:

1. Cuando su expedición se haya realizado por parte de funcionario sin competencia o con desviación de poder.

2. Cuando existan pruebas de haberse presentado una manifiesta ilegalidad en relación con su expedición o que el acto se haya expedido con manifiesta violación a los procedimientos legales.

3. Cuando carezcan de motivación o hayan sido falsamente motivados.

4. Cuando se hayan violado derechos fundamentales contemplados dentro del bloque de constitucionalidad.

5. Cuando se identifique que en la conformación del acto o inscripción se incurrió en conductas tipificadas en la ley penal o se presenten irregularidades fehacientes surgidas directa o indirectamente de hechos acaecidos con ocasión del conflicto armado.

6. Cuando el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) o el extinto Incora, hayan dado aplicación a la condición resolutoria o caducidad por abandono del predio, sin tener en cuenta que este se produjo como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos, con ocasión del conflicto armado interno.

7. Cuando surjan pruebas sobrevinientes que incidan sustancialmente en el sentido de la decisión.

**Parágrafo 1°.** El presente artículo no será aplicado en casos donde se aduzcan razones de incumplimiento de requisitos o falencias meramente formales. Las autoridades señaladas en el presente artículo, una vez revocados los actos o inscripciones, deberán hacer las denuncias respectivas ante la Fiscalía General de la Nación.

**Parágrafo 2°.** En caso de que el acto administrativo haya sido demandado ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, será procedente la suspensión del proceso judicial a solicitud del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) o la Unidad de Restitución de Tierras, para que puedan culminar el trámite administrativo de revocatoria directa.

**Parágrafo 3°.** Para efectos de la revocatoria, se aplicará la presunción establecida en el numeral 3 del artículo 77 de la Ley 1448 de 2011.

#### CAPÍTULO IV

#### **Disposiciones para el fortalecimiento de la justicia especializada en restitución de tierras y territorios**

**Artículo 26. Adecuación de la Sala Administrativa.** La Sala Administrativa del Consejo Superior de

la Judicatura adecuará dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de esta ley, su estructura interna para responder a las obligaciones de la Ley 1448 y Decretos-leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011, la cual deberá estar compuesta por el personal interdisciplinario, profesional, técnico y operativo necesario para atender las disposiciones administrativas relacionadas con la implementación, diseño y ejecución del enfoque de justicia transicional por parte de los Jueces y Magistrados de Tierras.

**Artículo 27. Tribunales de Restitución de Tierras y Territorios.** Para dar mayor autonomía, independencia y eficiencia a los jueces de tierras, las Salas Especializadas de Restitución de Tierras, de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, previstas en la Ley 1448 de 2011, pasarán a ser, a partir de la expedición de la presente ley Tribunales de Restitución de Tierras y Territorios.

**Parágrafo.** Las sentencias que profieran los tribunales señalados de que trata el presente artículo, serán enviadas, una vez sean notificadas a las partes, a la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia para su revisión.

**Artículo 28. Juzgados Especializados en Restitución de Tierras y Territorios.** Los Juzgados Civiles de Circuito Especializados en Restitución de Tierras pasarán a ser Juzgados Especializados en Restitución de Tierras y Territorios.

**Parágrafo.** A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, estos jueces tendrán como competencia, la de decidir el grado de consulta sobre los actos jurisdiccionales de que trata el artículo 15 y mantendrán su competencia para decidir en aquellos casos de restitución sin oposición cuya demanda haya sido presentada con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley y aquellos que por voluntad del solicitante manifiesten que se deben surtir por esta vía, según lo previsto en el inciso 2° del artículo 2° de la presente ley.

**Artículo 29. Competencia territorial.** Con el objeto de garantizar el acceso a la justicia y la eficacia de la justicia, la competencia territorial de los juzgados y Tribunales de Restitución de Tierras y Territorios, será diferente a la del resto de juzgados y tribunales del país. Competerá a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura establecer la organización territorial correspondiente.

**Artículo 30. Regla de interpretación procesal.** Como fuentes de interpretación frente a los vacíos procesales de carácter judicial contemplados en la Ley 1448 de 2011, se acudirá preferencialmente al trámite establecido para la tutela en el Decreto-ley 2591 de 1991, el bloque de constitucionalidad y la jurisprudencia constitucional emitida sobre el tema. Atendiendo el deber contemplado en el numeral 5 del artículo 178 de la Ley 1448, no se deberán pedir requisitos no contemplados en la misma ley para iniciar los procesos, ni exigirle a las víctimas, so pena de negarles su acceso, información o pruebas que la institucionalidad o los particulares puedan aportar con mayor facilidad.

Los magistrados y jueces señalados en este capítulo, atendiendo las características especiales del tercero interviniente u opositor, exclusivamente cuando este acredite situaciones como pobreza, vulnerabilidad histórica, desplazamientos sucesivos, condición de víctima del conflicto armado, que reflejen la

inexistencia de intereses abyectos, establecerá tratos diferenciales en relación con la demostración de la buena fe calificada. Conforme a lo anterior, podrá decretar en su favor las compensaciones de que trata la Ley 1448 de 2011 u ordenar otras medidas alternativas o complementarias, consultando los principios constitucionales de equidad y razonabilidad en la fundamentación de su decisión y de especial protección de las personas que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.

Los requisitos de la solicitud de restitución de tierras son de carácter taxativo y los jueces no podrán hacer una interpretación extensiva de ellos.

Parágrafo. En el auto que admite la solicitud en los procesos de que trata la Ley 1448 de 2011 y la presente ley, se requerirá información a las autoridades respectivas sobre existencia de licencias ambientales, autorizaciones de exploración o contratos de concesión minera en el lugar donde se encuentra ubicado el predio objeto de restitución. Con base en dicha información, el juez o la autoridad competente tomará las decisiones contempladas en el literal 2.b del artículo 77, el parágrafo del artículo 86, el literal m) del artículo 91 y el parágrafo 2 del artículo 95 de la Ley 1448 de 2011.

Artículo 31. *Audiencia de conciliación.* En aquellos casos en que expresamente las partes manifiesten su voluntad de solucionar sus diferencias sobre medidas materiales complementarias a la restitución, el juez o magistrado previa comprobación de la voluntad libre, consciente, informada e inequívoca de las partes para conciliar, ordenará la celebración de una audiencia dentro de los tres (3) días siguientes a su solicitud, para lo cual se tendrán en cuenta los siguientes aspectos:

La audiencia solo podrá realizarse cuando el tercero interviniente cuente con características especiales de pobreza, vulnerabilidad histórica, desplazamientos sucesivos, condición de víctima del conflicto armado, que reflejen la inexistencia de intereses abyectos.

Cuando exista la intención informada, voluntaria, consciente y libre de cualquier vicio de la víctima solicitante y el tercero interviniente de llegar a un eventual acuerdo sobre las pretensiones que dieron lugar al proceso, el Juez o Magistrado ponente de Restitución de Tierras Despojadas podrá autorizar, mediante el trámite incidental, la celebración de una audiencia entre las partes. Dicha audiencia solo podrá ser convocada a solicitud de ambas partes de común acuerdo.

El magistrado ponente o el juez encargado de la restitución del predio actuará como garante de los derechos de las víctimas. Adicionalmente, en estos casos el magistrado deberá atender irrestrictamente a los siguientes criterios de decisión:

1. Considerar las condiciones socioeconómicas y personales de las partes para efectos de garantizar un acuerdo justo y equilibrado.
2. Actuar como garante constitucional de los derechos fundamentales de las víctimas.
3. Garantizar el ejercicio pleno de la propiedad en favor de la víctima reclamante.

Parágrafo 1°. En ningún caso la audiencia de que trata el presente artículo constituirá requisito de procedibilidad para que el solicitante pretenda la protección de sus derechos por vía judicial.

Parágrafo 2°. En el evento en el que el juez o magistrado se percate de la ausencia de libertad, con-

ciencia, información o carácter inequívoco en la voluntad de las partes, declarará fallida la audiencia por medio de un auto, en donde dispondrá que se continúe el procedimiento judicial para la restitución jurídica y material del bien. Dicho auto no será objeto de recurso alguno.

Parágrafo 3°. En los eventos en los que se logre un acuerdo, el superior jerárquico del Juez de Restitución o la Sala a la cual pertenece el Magistrado ponente procederá a realizar un control de legalidad sobre dicho acto, en el que se verificará que los sujetos intervinientes tengan capacidad y garantías para actuar dentro de la audiencia, que hayan acudido a la audiencia de manera libre y voluntaria, y que dicho acuerdo identifica plenamente la voluntad de las partes. Para el efecto, se remitirá el expediente al día siguiente. Una vez realizado este control, y de versar el acuerdo sobre la totalidad de las pretensiones, se dará fin al proceso.

Parágrafo 4°. En ningún caso se llevará a cabo la audiencia de que trata el presente artículo, cuando una de las partes sea un tercero opositor de los que tratan los artículos 91 (literales r) y s)), 98 y 99 de la Ley 1448 de 2011.

Parágrafo 5°. En ningún caso la conciliación versará sobre los derechos a la restitución, la justicia y la verdad sobre el despojo y abandono forzado de tierras.

Artículo 32. *Fuero de atracción de conflictos civiles subyacentes.* Cuando existan conflictos civiles subyacentes en relación con el predio objeto de restitución o el estado civil de las víctimas reclamantes, los Jueces y Magistrados de Restitución tendrán competencia para resolverlos de fondo en la sentencia de restitución, teniendo en cuenta los criterios de flexibilidad probatoria y procedimental contenidos en la Ley 1448 de 2011 y la presente ley.

De esta manera, los Jueces y Magistrados de Restitución activarán el fuero de atracción en relación con aquellas circunstancias jurídicas que requieran una decisión de fondo en materia de filiación, sucesiones u otras de las cuales dependa el reconocimiento de mujeres, niños y niñas en el proceso de restitución de predios, de manera que no haya prejudicialidad en relación con los procesos ordinarios que deban surtirse para dicho reconocimiento. Las decisiones de fondo serán resueltas por el Juez o Magistrado de Restitución en todos los casos. El fuero de atracción suspenderá los procesos de restitución hasta por un (1) mes.

Artículo 33. *Declaración judicial de existencia de la unión marital de hecho.* Para efectos de probar la existencia de la unión marital de hecho entre compañeros permanentes, la declaración de que trata el numeral 3 del artículo 2° de la Ley 979 de 2005, será decidida por el Juez de Restitución mediante audiencia en la que se valorarán tanto las declaraciones de los presuntos compañeros y sus hijos o miembros del núcleo familiar, como testimonios de terceros y cualquier otro medio de prueba. El juez fijará la fecha de realización de la audiencia en un término máximo de diez (10) días contados a partir de la admisión de la demanda.

El juez podrá decidir la declaración de existencia de la unión marital de hecho cuando esta proceda, al finalizar la audiencia; si no existieren los elementos suficientes para su reconocimiento podrá negarla al momento de dictar la sentencia que pone fin al proceso. En todo caso contra la determinación del juez procederá el recurso de reposición.



Parágrafo 1°. De existir un proceso ordinario pendiente de declaración de existencia de unión marital de hecho entre compañeros a la luz de la Ley 979 de 2005, el Juez de Restitución ordenará al Juez de Familia remitir el expediente en que se encuentra para dar aplicación al fuero de atracción contemplado en el artículo 95 de la Ley 1448 de 2011.

Parágrafo 2°. La no comparecencia injustificada del presunto cónyuge a la audiencia será valorada por el Juez de Restitución como un indicio grave en su contra.

Artículo 34. *Oportunidad de las medidas cautelares.* Las medidas cautelares a que se refiere el parágrafo del artículo 86 de la Ley 1448 de 2011, podrán ser ordenadas inclusive antes de la iniciación del trámite judicial por las mismas razones allí previstas, de oficio o a petición del Ministerio Público o de cualquier entidad o persona que con fundamento las solicite. Contra las medidas cautelares proferidas por los Jueces o Magistrados de Restitución, no será admisible ningún tipo de recurso.

Artículo 35. *Término para presentar la solicitud por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras.* Una vez acopiados los documentos y demás pruebas necesarias, así como obtenida la inscripción del predio en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas forzosamente de que trata la Ley 1448 de 2011, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, cuando esta represente a las víctimas, tendrá un plazo máximo de quince (15) días para presentar la solicitud ante el Juez o Magistrado de Restitución. Este término empezará a contar a partir de la fecha de la autorización de representación otorgada a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras por parte de la víctima.

Parágrafo. En aquellos casos que considere de especial importancia la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, de manera oficiosa, podrá presentar solicitud de restitución de tierras ante los Jueces Especializados en Restitución de Tierras y Territorios.

Artículo 36. *Revisión extraordinaria por la Corte Suprema de Justicia.* La Corte Suprema de Justicia designará dos de sus magistrados para que seleccionen, sin motivación expresa, las sentencias proferidas por los Juzgados y Tribunales de Restitución de Tierras que habrán de ser revisadas.

Los criterios que tendrán en cuenta los magistrados para la selección de que trata el presente artículo son:

- a) Sentencias cuya decisión haya sido desfavorable a la víctima reclamante de la restitución;
- b) Sentencias de especial connotación o importancia por involucrar un número significativo de personas o de derechos;
- c) Sentencias que por su impacto social o económico representan interpretaciones de los derechos que plantean un problema valioso para el desarrollo jurisprudencial de la restitución;
- d) Sentencias cuya ejecución representaría un perjuicio que de realizarse sería irremediable;
- e) Sentencias en las que se haya otorgado compensaciones a terceros de buena fe exenta de culpa no víctimas;
- f) Sentencias escogidas aleatoriamente.

Parágrafo. El Defensor del Pueblo, el Director de la Unidad Administrativa de Atención y Reparación Integral a Víctimas o el Director de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, podrán solicitar que se revise alguna sentencia cuando considere que la revisión puede aclarar el alcance del derecho a la restitución o evitar un perjuicio grave en contra de la víctima reclamante. Las sentencias que sean seleccionadas para revisión deberán ser decididas en el término de 3 meses.

Artículo 37. *Decisiones de revisión.* Las decisiones de revisión que modifiquen o revoquen la sentencia, unifiquen la jurisprudencia en la materia o aclaren el alcance general de las normas de que trata el Capítulo III del Título IV de la Ley 1448 de 2011 deberán ser motivadas. Las demás podrán ser brevemente justificadas. La revisión se concederá en el efecto devolutivo cuando se trate de sentencias que fueron favorables a las víctimas reclamantes de la restitución, en caso contrario se concederá en el efecto suspensivo.

Artículo 38. *Efectos de la revisión.* La sentencia de revisión sólo surtirá efectos en el caso concreto y deberá ser comunicada inmediatamente al Tribunal competente el cual adoptará las decisiones necesarias para adecuar su fallo a lo dispuesto por esta.

Artículo 39. *Adjudicaciones especiales en el marco de órdenes judiciales de restitución.* Con el fin de dar cumplimiento a las órdenes judiciales que disponen la adjudicación o la dotación de tierras a población victimizada, en el marco de procesos de restitución de tierras, acciones de tutela, o cualquier otro proceso orientado al restablecimiento de los derechos sobre la tierra de dicha población, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) en su procedimiento de adjudicación se sujetará a las siguientes reglas:

1. Notificado el Representante Legal del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), de la sentencia que le ordena adjudicar el baldío, el funcionario competente, mediante resolución de obediencia a lo resuelto por el juez, no susceptible de recurso, y únicamente con base en el fallo judicial, adjudicará el predio señalado sin que proceda ningún otro trámite.

2. En la misma resolución ordenará notificar personalmente al adjudicatario, y remitir copias al juez de conocimiento del caso y al Ministerio Público.

3. En firme la resolución el funcionario del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) efectuará su inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, actuación que será exenta de todo costo. Igualmente, cuando sea del caso, el predio se formará o actualizará catastralmente, incluyéndose en la base Catastral Nacional.

Artículo 40. *Restitución mediante adjudicación.* El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) garantizará el cumplimiento de las órdenes impartidas por los jueces en desarrollo del literal g) del artículo 91 de la Ley 1448 de 2011. Para efecto del cumplimiento de los requisitos por parte del restituido bastará con lo dispuesto por el Juez o Magistrado Especializado en restitución. En todo caso, la resolución de adjudicación deberá expedirse a nombre de los dos cónyuges o compañeros permanentes y el núcleo familiar que al momento del desplazamiento, abandono o despojo cohabitaban, aunque al momento de la entrega del título esa situación no subsista.

Artículo 41. *Armonización de los trámites de restitución de tierras.* En todos los casos el Juez o Ma-

gistrado Especializado de Restitución de Tierras y territorios, evitará la duplicidad de pruebas y el pronunciamiento sobre actuaciones de trámite en la etapa administrativa, salvo que estas sean abiertamente contrarias a la ley; Adicionalmente no podrá aplicar normas procesales que contraríen el carácter transicional y garantista de la restitución.

#### CAPÍTULO V

##### **Medidas complementarias a la restitución de tierras de carácter transformador**

Artículo 42. *Medidas complementarias a la restitución de tierras de carácter transformador.* Los procedimientos y medidas contempladas en la presente ley y las que se desarrollen en su aplicación tendrán carácter de reparación transformadora. Como medidas complementarias, sin perjuicio de las contempladas en la Ley 1448 de 2011, se establecen las siguientes:

1. Los municipios podrán conceder exenciones sobre el pago del impuesto predial para los predios urbanos y rurales que hayan sido objeto de restitución o adjudicación en el marco de las acciones de reparación aquí previstas, hasta por un plazo máximo de 10 años.

2. Los municipios podrán conceder exenciones sobre el pago del impuesto de industria y comercio para las actividades productivas y comerciales nuevas que establezca la población desplazada, retornada o reubicada, y las cuales estén directamente vinculadas a los planes y programas que se formulen en el marco de las iniciativas de desarrollo que se deriven de la aplicación de la presente ley. Esta exención no podrá ser superior a 10 años.

3. La Nación concederá la exención del pago del impuesto a la renta que se derive de las actividades a las que se refiere el numeral anterior durante un periodo máximo de diez (10) años.

4. Para garantizar la restitución jurídica, se ordenará la exoneración de derechos registrales y del impuesto de registro de que trata el Capítulo XII de la Ley 223 de 1995, para garantizar la efectiva formalización jurídica del vínculo del beneficiario con el predio. Para el efecto, se entenderá que por el carácter transicional de la presente norma y por el propósito de realizar el goce efectivo del derecho fundamental e intangible a la restitución de tierras de las víctimas, los actos que reconocen el pleno dominio en el marco de la presente ley, no generan el impuesto mencionado por cuanto deben ser remitidos para su registro por el funcionario competente, conforme al artículo 226 de la Ley 223 de 1995.

5. El Gobierno Nacional dispondrá recursos económicos, físicos, materiales, insumos, asesoría y acompañamiento para construcción, reconstrucción, mejoramiento y/o adecuación de vivienda rural.

6. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural dispondrá de recursos económicos, físicos, materiales, insumos, asesoría y acompañamiento para proyectos productivos y de generación de ingresos, asociados a los predios objeto de restitución.

7. Así mismo, el Ministerio de Agricultura fortalecerá el sistema de crédito para el sector agropecuario y su regulación, convocando a entidades financieras con capital estatal o privado para ofrecer acceso a crédito en condiciones especiales para los beneficiarios. Igualmente se concederán alivios de pasivos por créditos de cualquier naturaleza, tanto aquellos provenientes de entidades vigiladas por la Superintendencia

Financiera como de otras entidades públicas y privadas que hayan otorgado créditos a las víctimas. Igualmente se reconocerán los alivios a los pasivos causados antes del desplazamiento y durante el mismo.

#### CAPÍTULO VI

##### **Disposiciones finales**

Artículo 43. *Coordinación entre las medidas de carácter transformador.* Una vez finalizados los trámites de que trata la presente ley, la Unidad Administrativa de Restitución de Tierras en conjunto y en coordinación con la Unidad Administrativa de Atención y Reparación Integral a Víctimas, Departamento para la Prosperidad Social y demás autoridades a que haya lugar, mediante decisión administrativa conjunta, y en articulación con Planes de Reparación Individual, ordenará la entrega de los apoyos e incentivos que dispongan de acuerdo con sus funciones y competencias, incluyendo, entre otras, las contempladas en el artículo 64 de la Ley 1448 de 2011.

Participarán en la ejecución de las medidas y aportes que se determinen a favor de los beneficiarios, las Unidades Administrativas mencionadas, así como el Ministerio de Vivienda, el Banco Agrario, el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y las demás entidades territoriales y nacionales que de acuerdo con sus funciones tengan responsabilidad en los apoyos. La labor de coordinación desarrollada por la Unidad Administrativa de Restitución de Tierras velará por la operatividad y cumplimiento de los aportes institucionales y privados, distinguiendo entre medidas de apoyo post-restitución y medidas de carácter transformador.

Parágrafo. Entiéndase por medidas de apoyo post-restitución todas las acciones promocionales del Estado que buscan complementar la restitución para efectos de que esta sea sostenible desde una perspectiva socioeconómica, tales como apoyos productivos integrales vinculados a los predios restituidos. De esta manera, son medidas indispensables y necesarias para garantizar el uso y goce del derecho restituido por parte de la víctima. Entiéndase por medidas de carácter transformador, aquellas que complementan la reparación integral y que se prestan a favor de las víctimas con enfoque de impacto a su situación de vulnerabilidad presente, toda vez que de permanecer dicha situación, se facilitaría nuevamente la realización del hecho victimizante.

Artículo 44. *Régimen contractual para atender a órdenes judiciales de restitución.* Con el objetivo primordial de obtener la efectiva materialización de los derechos de las víctimas de que trata el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, y únicamente para el cumplimiento de órdenes judiciales, la ejecución de los recursos y suscripción de contratos por parte de la Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras o con cargo al Fondo de dicha Unidad, se regirán por las normas del derecho privado.

Artículo 45. *Aplicación de trámites.* Los procedimientos establecidos en la presente ley no se aplicarán en territorios de comunidades étnicas ni por solicitud de población perteneciente a las mismas. Cuando se identifiquen casos relativos a los territorios de estas comunidades, se les dará el trámite expresamente establecido para estos efectos en los Decretos-ley 4633, 4634 y 4635 de 2011.

Artículo 46. *Reglas de apreciación probatoria.* Se dará especial peso a la declaración de la víctima y se presumirá que lo que esta aduce es verdad, de manera

que en caso de duda sobre la veracidad de la declaración será el Estado quien tendrá la obligación de demostrar lo contrario. En consecuencia, le bastará a la víctima probar con su declaración el daño sufrido sumariamente quedando así relevada de la carga de la prueba. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y las demás entidades vinculadas a los trámites contemplados en la presente ley aplicará la duda en favor de la víctima, pero en todo caso dicha duda deberá ser razonada, y soportada por un acervo probatorio suficiente.

**Artículo 47. Articulación entre la restitución y las demás medidas de justicia transicional.** La información que surja de los procesos de restitución judicial y administrativa deberá ser compartida con las demás instituciones que lleven a cabo medidas de justicia transicional, en todo caso se preservará la intimidad y seguridad de los intervinientes.



**Artículo 48. Reglamentación y adecuación institucional.** A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional tendrá un término máximo de seis (6) meses para realizar los ajustes institucionales al interior de la Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y reglamentar los demás asuntos aquí establecidos.

**Artículo 49. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga todas las disposiciones que le sean contrarias y tendrá la misma vigencia de la Ley 1448 de 2011. En lo no contemplado en esta ley, se aplicará la Ley 387 de 1997, y otras normas en lo más favorable al goce efectivo de los derechos de las víctimas.

Atentamente,

Los Honorables Senadores,

 LUIS CARLOS ÁVELLANEDA TARAZONA Senador	 JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS Senador
 HERNÁN FRANCISCO ANDRADE SERRANO Senador	 JUAN MANUEL CORZO ROMAN Senador
 CARLOS EDUARDO ENRIQUEZ MAYA Senador	 JUAN MANUEL GALÁN PACHÓN Senador
 HANEL HURTADO ANGULO Senador	 JORGE EDUARDO LONDOÑO SALLOA Senador
 LUIS FERNANDO VELASCO CHAVEZ Senador	 PÁRRAMO CUELLAR BASTIDAS Senador
 DORIS VEGA Senador	 JHON SUDARSKY ROSEBAUM Senador
 EDINSON DELGADO RUIZ Senador	 CARLOS EDUARDO ENRIQUEZ MAYA Senador
 EDGAR ALFONSO GÓMEZ ROMAN Senador	 CARLOS ALBERTO BAENA LÓPEZ Senador
 GLORIA INÉS RAMÍREZ Senador	 MAURICIO OSPINA Senador
 RODRIGO ROMERO Senador	 ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE Senador
 IVAN DAVID NAME Senador	 JOSE IVAN CLAVIJO CONTRERAS Senador
 JORGE BALLESTEROS BERNIER Senador	 MARCO ANIBAL AVIRAMA AVIRAMA Senador

 GERMAN BERNARDO CARLOSAMA LOPEZ Senador	 SAMUEL ARRIETA Senador
 CAMILO ERNESTO ROMERO GALEANO Senador	 CARLOS FERRERO LANILLA Senador
Los Honorables Representantes a la Cámara,	
 GUILLERMO ABEL RIVERA FLOREZ Representante	 IVAN CEPEDA CASTRO Representante
 HUGO ROLANDO VELASQUEZ JARAMILLO Representante	

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**Necesidad de completar el carácter transicional de la restitución de tierras en Colombia mediante la restitución y formalización por vía administrativa**

El Capítulo III del Título IV de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto número 4829 de 2011 establecen que en la etapa previa de análisis, la Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas deberá determinar, entre otros, “la ruta jurídica, de acuerdo con la forma de victimización, a saber, despojo o abandono forzado del predio”. Un procedimiento tan complejo y juicioso como el que establecen estas normas en sede administrativa permite colocar en la mesa de discusión la posibilidad de que existan casos lo suficientemente claros como para que la restitución se produzca mediante la labor administrativa sin que sea necesario acudir a los jueces para la decisión final.

El carácter transicional del escenario de restitución inicialmente contemplado en la Ley 1448 de 2011, requiere de un ajuste que garantice la celeridad y la masividad de la restitución material y jurídica de los predios abandonados o despojados como solución duradera para la población desplazada. El presente proyecto de ley entiende que la restitución sería más ágil y expedita para los casos no contenciosos si se pudiera resolver en una y no en dos etapas, como sucede actualmente.

En efecto, hasta el momento se ha identificado un alto porcentaje de casos en los que no sólo no existe oposición, sino que de su análisis surgen elementos reales que hacen innecesario el agotamiento de la vía judicial para su solución, dada su naturaleza no contenciosa. Estos hallazgos, evidenciados especialmente a través de la cartografía social desarrollada en la labor investigativa de la Unidad Administrativa de Gestión de Restitución permiten proponer simplificaciones en los trámites para acercarlos a una pronta y eficaz justicia, procurar retornos acompañados de la sostenibilidad en un contexto grupal o masivo en el que se contemplen incentivos productivos de carácter asociativo. Esto es susceptible de cumplirse con todas las garantías, mediante un esquema complejo y garantista de publicidad del trámite administrativo, en la que los propios funcionarios podrán verificar la situación de abandono.

El sistema de justicia transicional civil para la restitución de tierras, conforme a la propia motivación y espíritu de la Ley 1448 de 2011, debe ser de carácter mixto. Esta idea se ha visto satisfecha de manera parcial y formal en el articulado de la mencionada ley y en el decreto ya señalado, ya que se ha planteado la

etapa administrativa como una fase previa o de sustanciación de casos para el futuro litigio ante los Jueces de la República. Sin embargo, el carácter mixto del sistema de justicia transicional civil se puede ver satisfecho real y efectivamente, si se contempla la posibilidad de que exista restitución material y jurídica mediante actuación administrativa con fuerza de decisión jurisdiccional.

El status de las decisiones de la Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas en materia de registro, que conforme al proyecto de ley y a la propia Ley 1448 de 2011 son actos administrativos, otorga la seguridad jurídica más que necesaria para que se cumpla con la labor de formalización inherente al contenido jurídico de la restitución. En especial, los casos susceptibles de ser resueltos bajo esta fórmula son los que tienen que ver con el abandono forzado de tierras, en un contexto de comprobación de las condiciones para el retorno y de reafirmación de las relaciones jurídicas con los predios a través de, entre otros recursos probatorios, la cartografía social.

El proyecto de ley tiene en cuenta esta perspectiva y pretende avanzar en una restitución masiva y relativamente rápida para los casos menos difíciles y que se encuentren inmersos en solicitudes colectivas o susceptibles de ser verificadas mediante cartografías sociales en contextos de desplazamientos masivos. En todo caso, la perspectiva del proyecto se produce en un ámbito que respete las reglas del debido proceso y las notificaciones para determinar posibles oposiciones sustentadas con el fin de evitar que personas no víctimas utilicen el mecanismo para la satisfacción de intereses distintos a los de la restitución emanada del abandono forzado vinculado con violaciones a derechos humanos acaecidas con ocasión del conflicto armado interno. Lo anterior se erige como un mecanismo de reforzamiento de garantías para el debido proceso, toda vez que es legítimo presumir la ausencia de oposición en los casos (probados y debidamente documentados) de abandono forzado de tierras, lo cual sólo es posible de confirmar mediante diligencias de verificación en terreno.

El proyecto es un esfuerzo de regulación del tema, en un contexto en el que los predios afectados por el abandono forzado, —entendido este como la situación temporal o permanente a la que se ve abocada una persona forzada a desplazarse, razón por la cual se ve impedida para ejercer la administración, explotación y contacto directo con los predios que debió desatender en su desplazamiento—, serían susceptibles de ser restituidos en su uso y goce, mediante un trámite administrativo, ágil, expedito y basado en la coordinación interinstitucional.

Este proyecto es de especial interés nacional con el objetivo de pretender que se produzca un proceso de titulación administrativa por parte del Estado, con la debida seguridad jurídica y material. Con ello se avanzaría en la creación de un claro Programa Administrativo de Restituciones para aquellos casos que no requieren litigio.

**La restitución administrativa ante casos sin oposición, ha sido un tema insistido desde que la ley de víctimas se discutía en el Congreso**

En efecto, durante el trámite del Proyecto de ley número 213 de 2010 Senado, 107 de 2010 Cámara, acumulado con el Proyecto de ley número 085 de 2010 Cámara, *por la cual se dictan medidas de aten-*

*ción, asistencia y reparación integral a las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario y se dictan otras disposiciones*, se incluyó en la ponencia alternativa para segundo debate dentro del capítulo de Restitución de Tierras, una propuesta en ocho artículos (92 y siguientes de la ponencia), que establecía un procedimiento administrativo de restitución de tierras en los casos en que se advirtiera “la inexistencia de indicios de una futura oposición a la pretensión de restitución del solicitante”.

La propuesta estuvo justificada en la medida que se consideraba como un vacío estructural la inexistencia de una actuación de carácter administrativo de restitución de tierras despojadas o abandonadas forzosamente, para casos fácilmente comprobables a través de inspección tales como tierras abandonadas no ocupadas y en los que no se presentase oposición, para hacer más expedito el procedimiento de restitución en favor de las víctimas, contribuyendo así, al logro de justicia y celeridad, sin menoscabo de atender a plenitud los derechos de defensa y debido proceso.

Aunque la propuesta en su momento no contó con el apoyo suficiente en la plenaria del Senado para lograr convertirse en norma legal, pues persistían dudas acerca del costo fiscal y el establecimiento de mayores responsabilidades en cabeza de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas; para ese entonces, no eran, y no podían ser reconocidas, importantes ventajas del procedimiento administrativo para casos sin oposición, lo cual, teniendo en cuenta las dificultades propias del procedimiento judicial, se constituiría en una fuente importante de descongestión judicial, por un lado, y por el otro, aportaría celeridad a la realización de los derechos de las víctimas.

**El proceso de justicia transicional requiere de la aceleración de la restitución en Colombia**

El proceso de restitución de tierras como mecanismo transicional, hace parte de un conjunto de medidas necesarias dictadas en medio del conflicto, pero orientadas hacia el fin del mismo. Como lo quiso la Constitución, la paz es un derecho fundamental de carácter individual y colectivo que implica deberes y derechos para los ciudadanos. En ese sentido, la aprobación de la Ley 1448 de 2011 representa un mensaje claro en este sentido pues en adelante respecto de las víctimas, existen prioridades que tanto el Estado como la sociedad deben atender para superar la situación de conflicto imperante desde hace varias décadas en el país.

Se puede afirmar que la restitución de tierras es el primer paso para la consolidación de la paz en la medida que sus instrumentos crean las condiciones jurídicas y materiales para la creación de los territorios, a partir del componente humano, el cual es el más importante. El conjunto de medidas que se presentan a disposición del honorable Congreso de la República en el presente proyecto, buscan no sólo proveer de instrumentos en beneficio del mecanismo transicional en procura del principio de eficiencia administrativa, sino también, lograr que en la consolidación de los territorios, los recursos invertidos para la reactivación social y productiva de estos predios restituidos sean lo más eficiente posibles y con ello, lograr que la cobertura que se provea en materia de bienes públicos impacte de manera positiva a quienes serán sus destinatarios.

**Desde el debate de la ley de víctimas se adujo que si se tiene éxito en la restitución masiva, habría mayores condiciones para la paz**

La aprobación e implementación de la ley de víctimas representa una oportunidad histórica para el país, pues parte del reconocimiento del conflicto, con el propósito de vincular a la parte más débil del mismo y reconocerle, la satisfacción de sus derechos individuales y colectivos.

Uno de los retos más importantes de la aplicación de la Ley 1448 de 2011 es precisamente, la efectividad que debe garantizar en el campo de acción que le es propio, esto es, en los territorios rurales afectados por la violencia, en donde se ha roto el tejido social y donde la presencia de las instituciones que garantizan el ejercicio de los derechos civiles está en tránsito de ser recuperada. Justamente, al operar la restitución jurídica y material de las tierras despojadas, debe seguirse con la consolidación de los proyectos de vida que permitan a los pobladores rurales víctimas retornar a sus tierras y ante todo, generar condiciones de estabilidad de tales medidas sin las cuales, cualquier esfuerzo para satisfacer el derecho a la justicia y la verdad sería inocuo.

En las áreas rurales se requieren grandes esfuerzos para que esa recuperación económica y social sea posible y aún más, para que el éxito de los proyectos de vida sean óptimos. Por ello puede concluirse, que el éxito del proceso de restitución y aún más, la posibilidad de tramitar masiva y expeditamente las solicitudes radicadas en aquellos lugares en donde “no se presenten opositores o terceros interesados que presuntamente tengan igual o mejor derecho”, hace posible y sobre todo eficientes, las medidas que de forma complementaria están ligadas a la reparación integral. La verdadera transformación de los territorios rurales afectados por la violencia no ocurre predio a predio, ni se sujeta a los tiempos que van dictando de manera escalonada las sentencias proferidas por los jueces. Estos escenarios de consolidación y recuperación de la confianza se suceden a partir de un enfoque territorial que los hace socialmente rentables y competentes, para lo cual, un ejercicio de restitución masiva, contribuye seguramente a la eficiencia de los mecanismos previstos en beneficio de las víctimas.

A la anterior conclusión es posible llegar toda vez que en parte, las medidas relacionadas con la restitución de tierras están ligadas a una reestructuración del sector agrario, al mejoramiento del acceso a la tierra, a la reducción de la incidencia y el impacto de conflictos relacionados con la tierra y claro está, a la reglamentación de los usos de la tierra y a la zonificación que le es propia a la planificación de los procesos productivos. Del éxito del proceso de restitución y de las medidas dictadas en el marco de la transición en beneficio de las zonas rurales del país y en general, las zonas afectadas por el conflicto, depende en gran medida la paz estable y duradera, hacia la cual deben enfocarse los esfuerzos no solo del Estado sino de toda la sociedad en su conjunto.

**El abandono presupone, en principio, ausencia de oposición a la restitución de las víctimas.**

Según la III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada (III-ENV-2010) por parte de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en más del 80% de los casos de desplazamiento los predios se podrían encontrar presuntamente abando-

nados y en principio, no tendrían oposición jurídicamente sustentada.

Según el investigador Luis Jorge Garay. “A la hora de diseñar la política de restitución se debe tener en cuenta que probablemente una buena proporción de la tierra podría estar todavía abandonada, por lo que habría que priorizar y focalizar la acción del Estado para hacer más eficiente y eficaz la formalización y restitución. Por el contrario, si se hubiera legalizado el despojo de una elevada proporción de las tierras abandonadas durante el proceso de desplazamiento, la política de restitución exigiría mayores esfuerzos por parte del Estado, no solo para revertir el despojo y formalizar la propiedad a favor de las víctimas”<sup>1</sup>.

Ello presupone que las tierras que se encuentren actualmente en situación de abandono forzado, dentro del periodo contemplado para la restitución en la Ley 1448 de 2011, al no contar con la presencia de terceros ocupantes o al no verse afectado por transacciones económicas y jurídicas realizadas en contextos de violencia o durante el periodo de desplazamiento de la víctima, no tendrían potenciales o presuntos opositores, de manera que no habría lugar a litigio y el Estado, mediante una labor administrativa, podría proceder a motivar el retorno voluntario, sostenible, seguro y digno, y a asegurar la restitución material del predio mediante un esquema expedito y transicional de formalización de derechos.

Lo anteriormente señalado tiene gran valor histórico y reviste de condiciones de necesidad y urgencia, puesto que las relaciones que las personas desplazadas o víctimas del abandono forzado de predios ostentaban con estas últimas, eran particularmente informales. Así, “solamente el 21,5% de los campesinos que han sido despojados o han tenido que abandonar forzosamente su tierra cuentan con escritura registrada, es decir, son estrictamente propietarios en el sentido jurídico del término según el Código Civil colombiano... en cambio, cerca del 70% son meramente poseedores”.

Desde una perspectiva transformadora, la formalización de la situación jurídica de las tierras deviene en un compromiso histórico por parte del Estado, en respuesta a las fallas estructurales que existen en la materia.

Adicionalmente, resulta también una afirmación de la justicia correctiva y restaurativa, puesto que conforme a la III-ENV-2010, las personas forzadas a dejar en abandono predios rurales, llevaban poseyéndolos un tiempo promedio suficiente para ser reconocidos como propietarios o ser adjudicatarios a la luz de la legislación civil y agraria vigente. Así, “en promedio, los poseedores, los ocupantes de baldío y los ocupantes de hecho que tuvieron que abandonar la tierra o fueron despojados de ella, la habían poseído, al momento del desplazamiento forzado, por un plazo superior a 14,7 años, 10,7 años y 12,9 años, respectivamente”.

Es bien importante resaltar que conforme a las cifras de la Comisión de Seguimiento, el desplazamiento forzado ha afectado en el periodo comprendido entre 1980 y 2010, a 1.088.901 grupos familiares y

<sup>1</sup> Garay Luis Jorge (Director) (2011): “Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia”, Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado.

de estos, en la III ENV-2010 el 40,7% señalaron que habían abandonado forzosamente o fueron despojados de sus tierras. De esta manera, podría estimarse que el total de reclamaciones, si todos los grupos familiares decidieran acceder al mecanismo de restitución de tierras contemplado en la Ley 1448 de 2011, ascendería a 435.560 aproximadamente. Si se parte de la hipótesis según la cual, por cada grupo familiar reclamante se abriría un proceso de restitución de tierras, el actual sistema deberá atender en el plazo de 10 años, 435.560 procesos judiciales. Si el 80% de estos casos resultan ser probablemente los que estén afectados por el abandono forzado y por ende carecerían de presuntos terceros opositores, la administración podría responder eficazmente a 348.448 casos sin que estos tengan que llegar a los Jueces de la República, evitando con ello la congestión judicial.

De esta manera el trámite de casos sin oposición por vía administrativa, complementaría la labor judicial y contribuiría a evitar la congestión de casos por el carácter masivo y sistemático del fenómeno. De hecho, las experiencias internacionales en la materia, han demostrado cómo los mecanismos administrativos son la respuesta más eficiente del Estado, para atender a un orden masivo de victimización.

**Facultades extraordinarias a la unidad administrativa de restitución de tierras despojadas y aprovechamiento del escenario de justicia transicional para crear mecanismos expeditos con el objetivo de realizar los derechos de víctimas de conflicto armado, en la relación con sus tierras**

La Constitución Política ha establecido la posibilidad de que autoridades administrativas puedan ejercer funciones jurisdiccionales excepcionalmente en materia que la ley precise; la temporalidad de 10 años determinada en la Ley 1448 de 2011 para cumplir con los objetivos que en materia de verdad, justicia y reparación se ha propuesto el Estado y la sociedad en Colombia para responder a la deuda histórica con las víctimas de la violencia, implica realizar esfuerzos dirigidos a optimizar en tiempo y eficacia las actividades y recursos necesarios para responder a la misión. Cuando hablamos de recursos, creemos que no se deben limitar solamente al tema económico, —de inclusión imperativa—, o a los recursos humanos, —sin los cuales no se podría avanzar—, o a los de infraestructura, —de indiscutible importancia—, sino también referirse a los mecanismos jurídicos que la dinámica experimentada a casi tres años de entrar en plena ejecución la Ley 1448, recomiende; en este sentido, al evidenciar que con el aumento gradual y progresivo del volumen de expedientes en que trabajan Unidad y jueces, es inconveniente saturar a estos últimos con procesos que no requieren un trámite con todas las solemnidades propias de esta instancia. Resulta consecuente buscar agilidad en las soluciones que el Estado puede ofrecer a las víctimas en estas condiciones, atendiendo las cifras y posibilidades expuestas anteriormente.

Dado el conocimiento que previamente adquiere la Unidad sobre los casos para determinar su procedibilidad e incluirlos en el Registro de Tierras Despojadas, esta cuenta con elementos valorativos de primera mano que le permiten, en la práctica, la posibilidad de hacer pronunciamientos de fondo sobre aquellos menos complejos con los alcances jurídicos de una sentencia. En efecto, la Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, en su labor

de campo recabando pruebas para sustentar las pretensiones de las víctimas, contactando a la comunidad para reforzar testimonialmente los hechos de contexto, o realizando mediciones e identificación predial de los inmuebles entre otras diligencias, ha tenido una privilegiada inmediatez con su realidad, que le ha dado la oportunidad de observar desde los principales aciertos de los procedimientos establecidos, hasta sus falencias y en esta medida puede aportar con competencias especiales, a mejorar la ejecución de los propósitos reparativos.

En estos escenarios la Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas ha encontrado ciudadanos que han resistido con sacrificio y abnegación los embates de la violencia sin irse de sus tierras; también aquellos que han retornado y en la actualidad requieren con urgencia apoyo y acompañamiento para que ahora no sean la pobreza y el abandono del Estado y de la sociedad los factores que los desplacen; unos y otros claman por apoyo con proyectos productivos, acceso a crédito, herramientas, y la formalización de su vínculo con sus predios para el caso de poseedores y ocupantes como elemento que les permitan reconstruir su vida social y económica con dignidad y esperanza.

Ellos, que por cuenta de la violencia han visto afectados sus ingresos y su sustento vital proveniente de su relación con la tierra, pero se han negado valientemente a desprenderse de ella, necesitan un respaldo consecuente con su actitud; la legalización de los derechos sobre inmuebles en zonas rurales de un país caracterizado por el alto grado de informalidad en la tenencia de las tierras, es una necesidad incluso para la economía del país. El Estado a través de trámites expeditos debe procurar en este escenario transicional fijar la propiedad de las tierras a los campesinos víctimas de la violencia para ofrecerles estabilidad en su patrimonio, proporcionarles una base de acceso fácil al crédito y afianzarles su arraigo con el campo. Este es el espíritu integral y transformador de la reparación que plantea la ley 1448 en un reconocimiento de origen constitucional para aquellas personas que se han visto afectadas en su vida, honra y bienes, como en otros derechos fundamentales, esta vez por razones del conflicto armado interno.

Acorde con lo expuesto, la Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas debe ser dotada de facultades conforme lo prevé el artículo 116 Constitucional en su inciso 3°, para poder desarrollar en trámite rápido y efectivo aquellos asuntos que carezcan de oposición u otros interesados, donde no se consumió el despojo jurídico como tal, o en que los predios no están abandonados sino que cuentan con la explotación y disposición de quienes fueron víctimas de la violencia, razón sustancial para reclamar la aplicación del procedimiento; casos como estos, actualmente congestionan innecesariamente los despachos judiciales, sin contar el tiempo y diligencias que se surten en la etapa administrativa como requisito previo para que puedan proceder, y desaprovechando la experticia y el conocimiento que directamente captan los funcionarios sobre el terreno y su contacto con las víctimas.

Dada la facilidad que se propone para que los interesados presenten sus solicitudes sin requisitos formales exigentes atendiendo las condiciones del sector campesino al que especialmente se dirige, se incluye la posibilidad de que la Unidad decida ultra y

extra petita, reconociendo derechos que no han sido previstos en la solicitud por desconocimiento o falta de información y asesoría. La aplicación del trámite debe estar acompañada de la creación al interior de la Unidad de un grupo profesional, dispuesto, capacitado, independiente y con funciones especiales y exclusivas, que proporcionen las garantías sustantivas y procesales a quienes afecte o puedan afectar las decisiones.

**Revocatoria directa. La reversión de despojos realizados mediante actos administrativos se ve obstaculizada por el actual Código Contencioso Administrativo (consentimiento en revocación directa)**

Una de las modalidades de usurpación de tierras que se ha evidenciado es el llamado despojo administrativo, que ocurre en aquellos eventos en los que el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), o el extinto Incora, declararon la revocatoria directa, caducidad o condición resolutoria de la correspondiente resolución, con fundamento en que el predio fue abandonado, sin tener en cuenta que dicha circunstancia obedeció a causa del desplazamiento forzado o de hechos acaecidos con ocasión del conflicto armado, trayendo como consecuencia, que el predio inicialmente titulado regresa al dominio de la Nación o al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), según se trate de baldíos o de predios de Fondo Nacional Agrario, para posteriormente adjudicarlo a un tercero.

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) ha identificado varios de estos casos, en los que luego de un diagnóstico se establece que la ruta jurídica a seguir es la revocatoria directa o la acción de lesividad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Sin embargo, por disposición del artículo 73 de la Ley 1437 de 2011, por el cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo “Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular”, lo que ha impedido que en muchos de los casos en los que es evidente que se presentó el despojo por medio de un acto administrativo, la administración pueda reversar por sí misma su decisión.

En el caso de titulaciones de baldíos irregularmente adjudicados o en los que se determina que el predio era de propiedad privada, el Incoder, con fundamento en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994, ha adelantado el procedimiento de revocatoria directa, con lo cual se ha regresado el derecho de dominio a la Nación o al sujeto despojado. En los demás casos, ante el requisito de consentimiento expreso del titular ha sido imposible realizar la restitución del bien, ya sea porque no se logra conseguir el consentimiento o porque resulta imposible adelantar la acción de lesividad por operar el fenómeno de caducidad.

Con el fin de superar las dificultades que impiden la restitución por vía administrativa, el proyecto de ley propone una excepción al requisito de consentimiento del titular para revocar las resoluciones de adjudicación mediante las cuales el instituto despojó administrativamente de la tierra a sus propietarios. Excepción que como ya se mencionó, se encuentra establecida para la revocatoria de las resoluciones de

adjudicación de baldíos y que luego del estudio de constitucionalidad la Corte Constitucional encontró que se ajusta a la Carta Política, como se muestra a continuación.

La posibilidad de intangibilidad o invariabilidad de los actos administrativos ha sido aceptada por el legislador teniendo en cuenta el sujeto a quien están dirigidos, esto es, dependiendo de si se trata de actos de carácter general o de carácter particular. Es así como los actos administrativos de carácter general, tendientes a producir efectos a todo el conglomerado social, o a una parte de él, son esencialmente revocables por la propia administración una vez se realice la valoración de las circunstancias pertinentes.

Por el contrario, si se trata de actos administrativos de contenido particular y concreto que crean situaciones y producen efectos individualmente considerados, por regla general, estos no pueden ser revocados por la administración, a menos que medie el consentimiento expreso del potencial afectado con la decisión.

El requisito del consentimiento previo y expreso del respectivo titular para la revocación de actos particulares y concretos se fundamenta en la necesidad de preservar la seguridad jurídica y la confianza legítima de los asociados, como quiera que las autoridades no pueden disponer de los derechos adquiridos de buena fe sin que medie una decisión judicial o se cuente con la autorización expresa del afectado.

Por regla general, el Legislador ha exigido la autorización expresa y escrita para la revocatoria de actos administrativos de contenido particular y concreto, y en caso contrario, ha señalado la obligación de las autoridades a acudir ante la jurisdicción para demandar sus propios actos a través de la llamada acción de lesividad.

Sin embargo, el Legislador en uso de su potestad de configuración normativa ha fijado eventos en los cuales es procedente la revocatoria de actos de carácter particular y concreto, aún sin visto bueno de la persona potencialmente afectada, siempre y cuando obedezca a fines superiores como la protección del interés público ante una violación evidente del ordenamiento jurídico o una manifiesta ilegalidad, por supuesto dentro de ciertas restricciones adicionales.

En tal sentido, la Corte Constitucional, en Sentencias T-336 de 1997, T-165 de 2001, C-672 de 2001, C-835 de 2003, y en muchas otras, ha avalado la figura de la revocatoria directa sin consentimiento del titular solamente en las siguientes hipótesis: (i) Cuando resulte evidente que el acto administrativo que haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría ocurrió por medios ilegales; (ii) En caso de haberse producido un nombramiento o posesión en un cargo o empleo público o celebrado un contrato de prestación de servicios con la administración sin el cumplimiento de los requisitos para ello; (iii) Cuando las prestaciones económicas hayan sido reconocidas irregular o indebidamente porque se incumplieron los requisitos o el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa.

Así las cosas, pese a que no se encuentra constitucionalmente prohibido la posibilidad de revocar unilateralmente un acto administrativo de carácter particular y concreto, sin el consentimiento expreso y escrito del titular, es evidente que su utilización es de carácter excepcional y en cierta medida restrictiva.

Es decir, que dicha facultad en todo caso debe estar rodeada de las garantías propias del debido proceso, de modo tal que frente a la administración “(...) el ciudadano pueda ejercer plenamente sus derechos de contradicción y defensa así como las demás garantías que le son inherentes (...)”.

Uno de los ejemplos a la excepción de revocatoria directa de actos de contenido particular y concreto sin el consentimiento del titular se encuentra contenido en el artículo 72 de la Ley 160 al establecer que “(...) Sin perjuicio de lo dispuesto en los incisos anteriores, el Incora podrá revocar directamente, en cualquier tiempo, las resoluciones de adjudicación de tierras baldías proferidas con violación a lo establecido en las normas legales o reglamentarias vigentes sobre baldíos (...) En este caso no se exigirá el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. En lo demás el procedimiento de revocatoria se surtirá con arreglo a las prescripciones del Código de lo Contencioso Administrativo (...)”.

En este punto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-255 de 2012 reafirmó su vigencia normativa, considerando que dicha disposición no contradecía la Constitución Política de 1991, por cuanto la facultad de revocar unilateralmente los actos de adjudicación de baldíos, sin el consentimiento expreso y escrito del titular, respondía a fines constitucionalmente valiosos como “(...) (i) la garantía en el cumplimiento de la función social de la propiedad; (ii) propender por el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios; y (iii) la concreción del deber del Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, en su obligación de adoptar medidas de protección a favor de quienes, por su difícil condición económica, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta en el sector agropecuario (...)” (Negrillas fuera de texto).

No obstante, la ratio decidendi de la Sentencia C-255 de 2012 se circunscribe en afirmar de forma categórica que no cualquier incumplimiento de las normas autoriza la intervención unilateral de la administración. Al respecto, señala que la revocatoria de actos administrativos de adjudicación de baldíos solo puede tener cabida ante actos manifiestamente ilegales o que deriven en la violación de requisitos sustantivos o materiales de la adjudicación de baldíos, vale decir, aquellos que afecten de manera sensible los fines que subyacen en estos programas o que impliquen una grave distorsión de los mismos, cuando la titulación no recaiga en sus destinatarios legítimos –los sujetos de debilidad manifiesta del sector agropecuario, merecedores de la especial protección del Estado–, sino que termine en manos de quienes por sus privilegios económicos, sociales, políticos, o de cualquier otra índole, tengan la capacidad de interferir negativamente en el cumplimiento de la función social de la propiedad y el acceso progresivo a la tierra rural.

Atendiendo a las anteriores consideraciones, cuando el despojo se ha producido a causa de un actuar de la administración, sin consideración a las condiciones especiales de la población desplazada víctima del conflicto armado, se justifica con observancia del debido proceso, una actuación directa de la misma con el fin de adoptar los correctivos necesarios y restablecer las cosas a su estado originario, contribuyendo a la restitución jurídica y material del bien despojado.

### **Revocatoria directa por la Unidad de Restitución de Tierras**

Pero también el proceso de aprendizaje durante el tiempo de ejecución de la Ley 1448, ha permitido establecer que para aquellos casos de inclusión en el Registro de Predios de la Unidad de Restitución de Tierras donde se ha incurrido en fallas que no se advirtieron oportunamente, básicamente imputables al interesado que ha engañado a la administración para obtener el beneficio de ingreso, a la insuficiencia probatoria por dificultades, o a error humano de los funcionarios, entre las principales razones, no debe someterse la decisión de revocar el acto al consentimiento precisamente de quien irregularmente ha logrado su inscripción. No debemos olvidar que la Unidad trabaja en áreas rurales y escenarios alejados donde las pruebas y los elementos que deben servir de fundamento para ingresar en el registro son débiles, o han desaparecido o simplemente no se consiguen, lo que obliga a aplicar criterios de buena fe respecto de las declaraciones de las presuntas víctimas, que en muchas ocasiones facilitan el aprovechamiento inescrupuloso de quienes ven la oportunidad de apropiarse de derechos ajenos o por lo menos en discusión.

Cuando se identifican estos casos, creemos que no se debe someter la revocatoria a la aceptación de quien obtuvo el provecho, o al largo y dispendioso camino de lo contencioso administrativo para revocar el propio acto irregular, pues todo esto iría en contravía de los derechos e intereses de las verdaderas víctimas y en beneficio de quien ilegalmente ha logrado un reconocimiento previo en el Registro que luego puede materializar como derecho en sede judicial. Las causales son taxativas y exigentes para que precisamente no se abuse o extralimite en su objetivo, que no es otro que simplificar los trámites y aplicar rápida y cumplida justicia en este escenario tan particular como complejo.

En general estas nuevas competencias que buscan mejorar la aplicación de los derechos de las víctimas, también van acompañadas de elementos jurídicos novedosos y favorables a las víctimas y al buen desarrollo de los procesos. La fuente legal para eximir de responsabilidad penal a las víctimas por sus declaraciones que podrían entenderse autoincriminantes; la necesidad de adelantar los procedimientos y actuaciones del Estado sin hacer más gravosa o traumática la situación de las víctimas, reconociendo el principio de la acción sin daño; la posibilidad de fallar sobre derechos o beneficios no pedidos o aumentarlos en calidad y cantidad en las solicitudes por desconocimiento legal o de la oferta institucional; la solicitud temprana de información para poder decidir sobre aspectos mineros que afectan los predios a restituir; la claridad sobre las fuentes de interpretación de las normas en este escenario particularmente incidido por el conflicto armado y sus actores que terminaron imponiendo sus propias reglas y normas que desconfiguraron el derecho y los derechos, constituyen elementos jurídicos incorporados al texto, que permiten fortalecer sin equívocos la filosofía finalista de la Ley 1448.

### **Fortalecimiento de la justicia especializada en restitución de tierras**

La iniciativa de un fortalecimiento a la Rama Judicial en cuanto a la implementación y desarrollo de la justicia transicional en la jurisdicción civil, tiene como propósito, de un lado establecer adecuaciones institucionales para responder desde el Poder Judicial



al reto de restituir cerca de 2.000.000 de hectáreas despojadas como lo ha anunciado el gobierno nacional, en los próximos ocho años, y de otro hacer ajustes procesales que permitan mayor agilidad y efectividad de los procesos judiciales de restitución de la Ley 1448, así como de los procesos administrativos propuestos en este proyecto de ley, en tanto lleguen a la sede judicial.

Teniendo en cuenta, lo que viene indicando la experiencia de estos primeros dos años largos de vigencia de la Ley 1448 de 2011, en la cual los Juzgados y Salas Especializadas en Restitución han proferido sentencias y medidas cautelares, puede señalarse lo siguiente:

1. Es necesario ofrecer la mayor independencia a los Juzgados y Salas Especializadas en Restitución, frente a la dinámica del resto de los despachos judiciales, teniendo en cuenta los tiempos breves de esta justicia y sus necesidades particulares en el marco de la justicia transicional.

2. La Rama Judicial, al igual que lo regulado en la Ley 1448 de 2011 para la Procuraduría General de la Nación y la Superintendencia de Notariado y Registro, requiere una adecuación de su institucionalidad, para atender las necesidades de administrar los instrumentos de la justicia transicional en la Jurisdicción Penal y Civil. La Ley 1448 de 2011 no hizo un énfasis especial en fortalecer la administración judicial, para responder a los nuevos retos de la transición.

3. Al igual que los grupos étnicos, las comunidades campesinas deben contar con mecanismos expeditos para proteger sus tierras, en riesgo de despojo o de los que son privados de sus derechos, en el mismo sentido que los Decretos-ley 4633 y 4635 de 2011, lo prevén para los afrodescendientes e indígenas.

4. La experiencia recibida tras casi 3 años de aplicación de la ley, ha permitido hallar situaciones particulares que requieren tratamiento jurídico consecuente con esas realidades. En esta medida, por ejemplo se han encontrado familias que han adquirido terrenos en escenarios de violencia, desprendidas de cualquier interés subrepticio o ambición mezquina, y sin embargo deben asumir los costos y cargas que impone ser opositor en los procesos, en la mayoría de casos con desconocimiento del derecho, falta de asesoría y carencia de recursos económicos para afrontar su defensa, por lo que terminan perdiendo el capital invertido, su trabajo, el esfuerzo de la familia y teniendo que desocupar lo que consideraban ya era suyo.

En el fondo se trata también de víctimas que directa o indirectamente han recibido los efectos perjudiciales de la violencia en esas zonas. Estas situaciones deben propiciar un tratamiento diferencial en cuanto a la carga de probar la buena fe exenta de culpa cuando las condiciones exegéticas lleven una injusticia en su aplicación. La buena fe simple, como elemento reconocido en la propia Constitución Política, aquí ofrece una posibilidad para estas personas especialmente vulnerables y con dificultades para defender sus intereses, por lo que es pertinente darles este mecanismo menos exigente desde el punto de vista legal y procesal para que puedan proteger sus derechos y los de sus familias una vez el Juez establezca la situación diferencial que concluye en que realmente no se trata de despojadores. Bajo estas mismas características y condiciones personales, el Juez puede admitir la conciliación entre los intereses de las partes, con un papel protagónico para evitar desequilibrios o injusticias.

### **Diferencias entre medidas transformadoras y medidas de apoyo posrestitución**

El proyecto de ley ofrece una diferenciación necesaria entre medidas de reparación transformadora y medidas de apoyo posrestitución, con el objetivo de contribuir al alcance normativo de la reparación transformadora establecida como principio en la Ley 1448 de 2011. Así, para el proyecto, las medidas de apoyo posrestitución son acciones promocionales del Estado que buscan complementar la restitución para efectos de que esta sea sostenible desde una perspectiva socioeconómica.

De esta manera, son medidas indispensables y necesarias para garantizar el uso y goce del derecho restituido por parte de la víctima. En el caso de la restitución de tierras, por ejemplo, son, en principio, de carácter individual, pero pueden existir medidas de mayor alcance en tanto pueden promover actividades económicas asociativas entre víctimas para la reactivación productiva de los predios. Un punto de quiebre importante en esta materia, es que las acciones que el Estado brinda para hacer sostenible la restitución no son servicios sociales ni asistenciales, sino programas promocionales de recuperación de la capacidad de agencia y de la autonomía de las víctimas. Un apoyo productivo integral para un predio restituido es un claro ejemplo de este tipo de medidas.

Por su parte, para el proyecto de ley, las medidas transformadoras tienen un enfoque de impacto a la situación de vulnerabilidad de la víctima en sentido amplio. Ello porque se parte del supuesto según el cual, la situación de vulnerabilidad que ostentaba la víctima antes del hecho victimizante pudo facilitar la comisión del mismo. No se puede devolver a la víctima a dicha situación, sino que debe dársele un plus. De esta manera, las medidas de carácter transformador adquieren una dimensión que las vincula con garantías de no repetición porque impedirían que se facilitara nuevamente la ocurrencia de las violaciones. Para ello, el Estado debe propiciar acciones que permitan la superación de las condiciones de debilidad manifiesta de las víctimas y garantizar la participación de las mismas en las decisiones que las afectan.

De esta manera, puede decirse que las medidas transformadoras pueden ser servicios sociales complementarios a la restitución, pero también estabilizadoras de la nueva situación de los restituidos, comoquiera que buscan impedir nuevos despojos, por ejemplo con la entrega de la propiedad cuando el vínculo de aquellos con su tierra era informal, no reconocido por el Estado y la sociedad, por lo que facilitó y continuaría siendo factor facilitador de usurpación de derechos. Pero es importante tener en cuenta que no se trata de servicios sociales ordinarios, sino que deben contar al menos con los siguientes rangos: 1. Ser diferenciados y tener un plus adicional a los servicios sociales ordinarios que se prestan al común de la ciudadanía. 2. Prestarse de manera complementaria y no supletoria, es decir, no como reemplazo a la medida de restitución. 3. Prestarse junto con medidas de resarcimiento simbólico. Estas medidas pueden ser individuales y especialmente colectivas. Un claro ejemplo de una medida transformadora es recomponer la infraestructura vial de acceso a los predios restituidos y que una de esas vías lleve el nombre de un líder comunitario victimizado.

Son los anteriores argumentos motivos amplios y suficientes para presentar ante el honorable Congreso

de la República, el presente proyecto de ley, el que permitirá contribuir con la consolidación de la llamada justicia transicional en el marco del proceso de verdad, justicia y reparación que experimenta el país a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, con esta ley estará el órgano legislativo enviándole un mensaje claro a la sociedad y en especial a las víctimas del conflicto armado una señal clara de su compromiso con la paz en nuestro país.

Los Honorables Senadores,

LUIS CARLOS AVELLANEDA TARAZONA Senador  
 JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS Senador  
 HERNÁN FRANCISCO ANDRADE SERRANO Senador  
 JUAN MANUEL CORZO ROMAN Senador  
 CARLOS EDUARDO ENRIQUEZ MAYA Senador  
 JUAN MANUEL GALÁN PACHÓN Senador  
 HEMEL HURTADO ANGLULO Senador  
 JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA Senador  
 LUIS FERNANDO VELASCO CHAVEZ Senador  
 PARMENIO CUÉLLAR BASTIDAS Senador  
 DORIS VEGA Senador  
 JHON SUDARSKY ROSEMBAUM Senador

EDINSON DELGADO RUIZ Senador  
 CARLOS EDUARDO ENRIQUEZ MAYA Senador  
 EDGAR ALFONSO GOMEZ ROMAN Senador  
 CARLOS ALBERTO BAENA LÓPEZ Senador  
 GLORIA INÉS RAMÍREZ Senador  
 MAURICIO OSPINA Senador  
 RODRIGO ROMERO Senador  
 ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE Senador

IVAN DAVID NAME Senador  
 JOSE IVAN CLAVIJO CONTRERAS Senador  
 JORGE BALLESTEROS BERNIER Senador  
 MARCO ANÍBAL AVIRAMA AVIRAMA Senador  
 GERMÁN BERNARDO CARLOSAMA LÓPEZ Senador  
 SAMUEL ARRIETA Senador  
 CAMILO ERNESTO ROMERO GALEANO Senador  
 CARLOS FERRO SOLANILLA Senador

Los Honorables Representantes a la Cámara,

GUILLERMO ABEL RIVERA FLOREZ Representante  
 IVAN CEPEDA CASTRO Representante  
 HUGO ROLANDO VELÁSQUEZ JARAMILLO Representante

SENADO DE LA REPÚBLICA  
 SECRETARÍA GENERAL

Tramitación leyes

Bogotá, D. C., 29 de abril de 2014

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 197 de 2014, mediante la cual se establecen medidas y trámites administrativos complementarios y modificatorios y se dictan otras dis-

posiciones a la Ley 1448 de 2011. Me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por los honorables Representantes Guillermo Abel Rivera Flórez, Iván Cepeda Castro, Hugo Rolando Velásquez Jaramillo y los honorables Senadores Juan Fernando Cristo Bustos, Luis Carlos Avellaneda Tarazona, Hernán Francisco Andrade Serrano, Juan Manuel Corzo Román, Carlos Eduardo Enríquez Maya, Juan Manuel Galán Pachón, Hemel Hurtado Angulo, Jorge Eduardo Londoño Ulloa, Luis Fernando Velasco Chávez, Parmenio Cuéllar Bastidas, Doris Vega, Jhon Sudarsky Rosembaum, Édison Delgado Ruiz, Carlos Eduardo Enríquez Maya, Edgar Alfonso Gómez Román, Carlos Alberto Baena López, Gloria Inés Ramírez, Mauricio Ospina, Rodrigo Romero, Roy Leonardo Barreras Montealegre, Iván David Name, José Iván Clavijo Contreras, Jorge Ballesteros Bernier, Marco Aníbal Avirama Avirama, Germán Bernardo Carlosama López, Samuel Arrieta, Camilo Ernesto Romero Galeano, Carlos Ferro Solanilla. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
 SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 29 de abril de 2014

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Juan Fernando Cristo Bustos.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco*

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 201 DE 2014  
 SENADO**

por medio de la cual se dictan disposiciones para garantizar a la población de Agricultores y Pescadores Colombianos el acceso a una pensión de jubilación campesina y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO I

**Objeto de la ley, principios y normas generales.**

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene como objeto establecer una pensión de jubilación para los trabajadores del campo dedicados a la agricultura y los pescadores artesanales en Colombia que alcancen 65 años de edad y que al momento de promulgarse la presente ley tengan una edad mínima de 55 años, quienes debido a su situación socioeconómica no tendrían oportunidad de recibir una pensión sin apoyo estatal.

Artículo 2°. *Principios y normas generales.* Para el desarrollo del objeto y de las disposiciones que se establecen en la presente ley, se consagran los siguientes principios y normas generales:

1. Los campesinos dedicados a las labores agrícolas y los pescadores artesanales, desempeñan un trabajo encaminado a garantizar la sostenibilidad alimentaria de la Nación, para lo cual han demostrado toda su capacidad laboral y su experiencia adquirida y heredada de las generaciones antecesoras y la han puesto al servicio del Estado.

2. Los trabajadores del campo dedicados a la agricultura y los pescadores artesanales, son trabajadores que sin tener un empleador, han realizado una actividad laboral garantizando al Estado el suministro de bienes indispensables para el desarrollo de la vida, la salud, la educación, la economía y los demás renglones indispensables para la subsistencia y que garantizan la convivencia de los ciudadanos colombianos, quienes debido a sus condiciones socioeconómicas sin el apoyo del Estado nunca lograrían alcanzar una pensión de jubilación que les permita subsistir en su tercera edad en condiciones dignas.

## CAPÍTULO II

### Institucionalidad y competencias

Artículo 3°. *Atribuciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.* El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como organismo encargado de liderar la formulación, gestión y coordinación de las políticas agropecuarias, pesqueras, forestales y de desarrollo social rural en beneficio del campesinado colombiano, a través de sus direcciones o entidades adscritas y/o vinculadas, indicará los mecanismos para determinar los requisitos que deberá acreditar el Agricultor o pescador que pretenda acceder a la pensión de jubilación campesina.

## TÍTULO II

### PENSIÓN DE JUBILACIÓN CAMPESINA

#### CAPÍTULO I

##### Requisitos para acceder a la pensión de jubilación campesina.

Artículo 4°. Tendrá derecho a la pensión de jubilación campesina el agricultor y pescador artesanal, que cumpla los 65 años de edad, haya laborado en el campo o trabajado en minas artesanales durante los últimos 22 años, que al momento de promulgarse la presente ley tenga una edad mínima de 55 años, y que se encuentren calificados y/o se califiquen en el Sistema en el nivel y/o estrato uno (1), tendrán derecho a que el Sistema les conceda una pensión equivalente a un (1) Salario Mínimo Mensual Vigente.

Parágrafo 1°. No serán beneficiarios de esta prestación los trabajadores del campo que tengan una cuenta de Ahorro Pensional Voluntaria de que trata la Ley 100 de 1993, ni aquellos a quienes se les compruebe que tienen capacidad económica para aportar al Sistema General de la Seguridad Social en Pensiones.

Parágrafo 2°. Cuando la persona tenga pareja, la pensión aplica solo para uno de los dos.

## CAPÍTULO II

### Fondo de Pensión Especial de la Seguridad Social en Colombia

Artículo 5°. *Creación del Fondo de Pensiones Especiales de la Seguridad Social Rural.* Créase el Fon-

do de Pensiones Especiales de la Seguridad Social Rural en Colombia.

El Fondo de Pensiones Especiales de la Seguridad Social Rural en Colombia, será una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de la Protección Social.

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará la administración, el funcionamiento y la aplicación de los recursos de este Fondo.

Artículo 6°. *Objeto del Fondo.* El Fondo de Pensiones Especiales de la Seguridad Social Rural en Colombia tiene por objeto administrar los recursos de la subcuenta especial de la Seguridad Social Rural, destinado al pago de la pensión especial para el agricultor y pescador artesanal colombiano, quien girará los recursos al Sistema General de la Seguridad Social en Pensiones administrado por Colpensiones, cuando reconozca gradualmente dichas prestaciones a los beneficiarios.

Los beneficiarios de esta prestación solo la podrán adquirir por el Régimen de Prima Media con prestación definida y para hacerse acreedor de la pensión debe estar afiliado al Régimen Subsidiado de la Seguridad Social en Salud.

Artículo 7°. *Recursos del Fondo.* El Fondo de Pensiones Especiales de la Seguridad Social Rural en Colombia tendrá las siguientes fuentes para recaudar los recursos:

1. Una cotización adicional del 1% sobre el salario, a cargo de los afiliados al Régimen general de pensiones que lo hagan en calidad de independientes y cuyas cotizaciones sean superiores a (5) cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes.

2. La destinación de una partida del presupuesto nacional correspondiente al 1%.

3. El monto correspondiente al 1% de las utilidades o rendimientos que reporte el Banco Agrario de Colombia en cada año fiscal.

4. El 1% de utilidades que reporte en su ejercicio anual la Federación de Cafeteros de Colombia, la Federación Nacional de Cacaoteros, la Federación Nacional de Cerealistas, la Federación Nacional de Ganaderos, la Federación de Productores de Papa, de Panela, de Tabaco, de Arroz, de Palma, la Asociación de Productores de Hortalizas y Frutales, la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), de todas las adscritas a las anteriores y de las demás asociaciones de productores dedicados a la producción agropecuaria en el país.

5. El 5% de las regalías que reciban las entidades territoriales por concepto de explotación de minas e hidrocarburos a nivel nacional.

Parágrafo. En el Presupuesto General de la Nación se incluirá la partida anual correspondiente que debe hacer el Gobierno Nacional al Fondo de Pensiones Especiales de la Seguridad Social Rural en Colombia.

## TÍTULO III

### CAPÍTULO I

#### Disposiciones finales

Artículo 8°. *Facultad reglamentaria.* El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley en el plazo máximo de doce (12) meses a partir de la vigencia de la misma y dará cumplimiento a las disposiciones para el cabal cumplimiento de esta.

Artículo 9°. Promulgación y divulgación. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga y sustituye todas las disposiciones que le sean contrarias.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### Los agricultores en la historia colombiana

La historia de Colombia se ha visto involucrada en distintos hechos que han generado que algunos sectores se vean excluidos o marginados del país. Por lo cual es preciso buscar la reivindicación de sus derechos que les han sido negados incluso desde la Independencia. La población de los agricultores no se ha visto exenta del problema de la exclusión: los sectores rurales han visto siempre vulnerados sus derechos, de acceso a la tierra y de la posibilidad de tener al final de su vida productiva un retiro digno con remuneración por los enormes servicios prestados al resto de sus congéneres, como sí ocurre con otros sectores.

Colombia ha sido un país históricamente agrario. Durante mucho tiempo la economía del país ha dependido en gran parte de la producción agrícola. Paralelo a esto, los grandes terratenientes han acumulado su capital con base en la explotación de los campesinos, que se han visto convertidos en arrendatarios, aparceros, peones, campesinos desempleados y desplazados sin tierra, a lo cual es inevitable sumarle la falta de seguridad social.

Entre el 7 y 8 de abril de 2003 se llevó a cabo el Congreso Nacional Agrario, en donde participaron campesinas y campesinos, indígenas y afrodescendientes; sus organizaciones tanto del nivel nacional como regional y local; los productores agrícolas y ganaderos de espíritu progresista y patriótico y sus agremiaciones y agrupaciones; los profesionales y técnicos afines a la actividad agropecuaria y sus asociaciones; los desplazados que organizadamente trabajan por el retorno seguro a sus lugares de origen; los investigadores, académicos y universitarios comprometidos en la búsqueda de una paz con justicia social; los diseñadores de políticas públicas agrarias; los ambientalistas y ecologistas; los políticos y parlamentarios interesados en la temática rural; las centrales y federaciones sindicales nacionales; las iglesias y religiosos; los maestros y las organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos y de paz.

Durante el congreso se trabajó en temas como el derecho a la tierra, la reconstrucción de la economía agropecuaria y agroalimentaria, la protección del medio ambiente, la política concertada con los cultivadores de coca, amapola y marihuana, los derechos sociales, económicos y culturales del campesinado, indígenas y afrodescendientes, el reconocimiento político al campesinado, el reconocimiento de las mujeres campesinas, el derecho a la territorialidad y el fin del desplazamiento forzado<sup>1</sup>, sin embargo, pese a la diversidad de temas tratados no surgió ningún documento que dé cuenta del interés de proteger al agricultor, cobijándolo con una seguridad social para recompensar su encomiable labor realizada durante toda su vida, lo cual les hace acreedores a un reconocimiento y de alguna manera a una reparación por las innumerables adversidades, despropósitos, daños y pérdidas que a lo largo de su trasegar en la vida del campo han tenido que sufrir por causa de los múltiples males que por cuenta de la economía, los precios, las importaciones, los tratados comerciales, la violencia, las inclemencias del tiempo y sus desastres naturales, el desplazamiento forzado y todas las demás formas de violencia de las cuales han sido víctimas estos incansables trabajadores del agro colombiano.

### Las afectaciones a los agricultores colombianos

En los últimos años solo basta recordar cómo a comienzos de la década de 1990 el Gobierno colombiano, a tono con las reformas neoliberales, impulsó la apertura comercial y la desestabilización de funciones estratégicas en la producción agrícola y la política social. La rebaja de aranceles, eje de la apertura comercial, facilitó el ingreso masivo de importaciones, el cual, junto con la revaluación resultante de la entrada de divisas del narcotráfico, entre otras fuentes, condujo a la caída sustancial de la producción nacional.

El resultado fue la desaparición de más de 700.000 hectáreas de cultivos, en particular temporales y, con ellas, de más de 300.000 empleos. Al tiempo ocurrió el afianzamiento de algunos cultivos permanentes, particularmente la palma africana. Los cambios en la economía agrícola, representados por el descenso de los cultivos temporales y la implantación de los cultivos permanentes han ido acompañados por la praderización que hoy se extiende sobre más de 35 millones de hectáreas, de acuerdo con el estudio IGAC/Corpoica de 2003 con un hato cercano a los 24 millones de cabezas de ganado.

Como resultado de las medidas aperturistas de comienzos de los 90, el país perdió cerca de 700.000 hectáreas de producción, mal compensadas con la importación anual de cinco millones de toneladas de alimentos y materias primas. A este respecto Berry (2005, p. 25).

En gran parte como resultado de las medidas aperturistas de comienzos de los 90, el país perdió cerca de 700.000 hectáreas de producción, mal compensadas con la importación anual de cinco millones de toneladas de alimentos y materias primas, con costos superiores a los de haberlas producido, derivados de los desembolsos causados por el internamiento de estos bienes”<sup>2</sup>.

Pero pese a lo anterior no ha habido una política eficaz de recompensa y beneficios para esta pobla-

<sup>1</sup> file:///C:/Windows/Temp/Rar\$EX01.969/historia%20campesinos.htm

<sup>2</sup> <http://www.eumed.net/eve/resum/o06-03/wdm.htm>

ción tan maltratada a causa de los diversos fenómenos por todos conocidos, por el contrario estas se han convertido en las principales víctimas silenciosas y desconocidas de los fenómenos sociales, culturales e históricos de nuestro país.

#### Características del sector agrícola colombiano

La población rural de Colombia es de casi doce millones de habitantes, más de ¼ de la población total. Según el Ministerio de Agricultura, en 2004, siete de cada diez de estos habitantes se encontraron por debajo de la línea de pobreza, más del doble que en 1992, según lo registró entonces el Banco Mundial. Actualmente, en el campo colombiano se aprovechan 50 millones de hectáreas y se pueden diferenciar tres grandes sectores productivos: el sector que produce especialmente para el mercado interno (arroz, maíz, soya, cereales en general, papa, frijol y otras leguminosas, algodón, panela, frutas y algo de aceite de palma); el sector dedicado con prioridad a las exportaciones (cultivos tropicales permanentes, como banano, café, plátano, azúcar, flores y algunas frutas tropicales), y el sector pecuario (principalmente de ganado de carne y leche, avicultura y porcicultura). Entre 1991 y 2001, el PIB agropecuario anual creció en promedio 1,25%. Los campesinos e indígenas participan con el 67% de la tierra cultivada en productos agrícolas.

El total de la tierra con vocación agrícola es de 14 millones de hectáreas, de las cuales se están explotando solo algo más de 5 millones. En sentido contrario, la ganadería, que representa hoy el 43,5% de la producción agropecuaria, ocupa 40 millones de hectáreas, sobrepasando por más de 20 millones la cantidad de tierra clasificada con este uso potencial. Otros 5 millones están en bosques.

Los cultivos tropicales, incluyendo el café, son el 40% del PIB agropecuario y el resto (16,5%) lo completan los cultivos dedicados al abastecimiento del mercado nacional. Antes de 1990, previamente a la liberalización de la economía, la ganadería era tan solo el 33% de la producción rural total, los cultivos tropicales para exportación representaban el 41,5% y los proveedores de alimentos y productos agrícolas para el mercado colombiano eran el 24,5%. Lo perdido en cultivos semestrales, casi un millón de hectáreas, se trasladó en una buena proporción a la ganadería. Los géneros tropicales, a pesar de la caída del café en más de 300.000 hectáreas, mantuvieron su participación en el PIB debido al crecimiento en cultivos de palma africana y caña de azúcar.

#### Población y empleo

En el campo colombiano habitan casi 12 millones de ciudadanos, correspondiente al 26.7% de la población total del país.

El DANE afirmó que durante el 2004 se crearon 282.000 nuevos empleos directos en el sector agropecuario, es decir, un incremento del 7.9%, con respecto al 2003.

**CUADRO 1  
EMPLEO NACIONAL Y RURAL 2004**

Años	Total Participación	(%)
Población Total	43.793.000	
Población Rural	11.678.000	26.7
Total Población Económicamente Activa	33.723.000	

Años	Total Participación	(%)
Total Población Económicamente Activa Rural	5.195.000	15.4
Población Ocupada Total	17.578.000	
Población Ocupada Rural	4.699.000	26.7
Población Ocupada en el Sector Agropecuario	2.840.000	60.0

Fuente: Encuesta Continua de Hogares DANE 2004.

Según la Encuesta Nacional de Hogares (septiembre de 2004), del total de la población ocupada del país 17.578.000 personas, 4.699.000 fueron aportadas por el sector agropecuario, equivalente al 26.7%. Este sector es el segundo generador de empleo después del sector de los servicios comunales, sociales y personales, que aportó el 29% del empleo, más del doble del empleo generado en el sector industrial.

#### Producción

En el 2004, las actividades agropecuarias generaron el 14% del PIB nacional, el mismo porcentaje que la industria manufacturera. Este sector se constituyó como la principal actividad productiva transable en 21 de los 32 departamentos, generando más del 20% del empleo nacional y, algo más del 60% del rural. Dicha participación se encuentra entre las más altas en los países latinoamericanos.

#### Pobreza rural en Colombia

El sector agropecuario colombiano, ha generado indigencia, pobreza y marginación que implica, según estudio de la Contraloría General de la República colombiana, una condición tan lamentable que solo en el año 2004 el 85.3% de la población rural fue catalogada como pobre debido a su nivel de ingreso, y este problema ha generado un incremento del 16.9% desde 1991 a 2004.

Muchos de estos habitantes no han ingresado a la economía formal; es decir, esta población busca desarrollar algunas de sus capacidades y habilidades en condiciones de extrema precariedad, que le impide aprovechar sus potencialidades y obviamente garantizar unos ingresos que le permitan alcanzar mejores condiciones de vida en el futuro.

En un estudio del año 2003, basado en la exclusión del sistema político económico el economista colombiano Luis Jorge Garay, expresó:

“Colombia es una sociedad caracterizada por una profunda exclusión social. Se podría afirmar que se encuentra en un nivel equiparable a la Colombia de hace veinte años en muchos aspectos del ámbito económico y social, en tanto que en otras dimensiones como la civil y política se encuentra enfrentada a una problemática crítica. Es decir, no obstante los logros que ha habido, el ordenamiento social colombiano dista hoy seriamente de los propósitos planteados por la Constitución de 1991. Más del 60% de la población es pobre, con más de 11 millones de colombianos bajo la línea de indigencia; es decir, esta población no dispone de un ingreso de un dólar diario para garantizar unas condiciones vitales mínimas de alimentación y nutrición. Además, el 80% de la población rural es pobre y cerca del 60% indigente” (2003, p. 16-18).

#### La política agrícola colombiana

Las políticas de apoyo al sector agrario colombiano fueron desapareciendo durante el período de aplicación de las reformas estructurales del Consenso de

Washington, a comienzos de los 90. En 2001, el presupuesto del Ministerio de Agricultura fue, en términos nominales, la mitad del que estaba establecido en 1996 y en los últimos tres años ha sido inferior al 1% del presupuesto nacional (según cifras de 2004). La iniciativa pública en ciencia y tecnología es el 10% de ese presupuesto, el crédito de fomento desapareció y apenas el 15% del crédito con tasas de interés comerciales se coloca en pequeños productores.

La principal protección para los productores campesinos y pequeños y medianos empresarios que cosechan para abastecer el mercado interno consiste en los aranceles fijados para algo más de ciento veinte posiciones, acordes con el Sistema Andino de la Franja de Precios, que suman 1.400 millones de dólares al año. En el AFTA está convenido que, al menos en cuanto a las importaciones provenientes de Estados Unidos, tales aranceles serán eliminados. Solamente quedan, principalmente orientados a apoyar las exportaciones, algunos Fondos de Estabilización de Precios. Las ayudas estatales no hacen parte de la política sectorial y se recurre a ellas exclusivamente en situaciones de suma emergencia.

Con lo anterior se evidencia el desinterés del Estado colombiano por brindar a este gran segmento de la población una cobertura de seguridad social en pensiones que retribuya en parte la dedicación de tantos años al servicio de la población urbana garantizando la seguridad alimentaria de la nación.

#### Paro Agrario Nacional 2013

Como resultado de las dificultades que ha soporado el campo colombiano, en agosto de 2013 estalló el Paro Agrario Nacional, calificado por los medios de comunicación (dentro y fuera del país) como uno de los más críticos en la historia del agro colombiano. Miles de campesinos, y con ellos miles de ciudadanos solidarizados con su difícil situación, salieron a las calles y ciudades a reclamar mejores condiciones socioeconómicas para su vida y el desarrollo de sus labores en el campo.

La sexta petición dentro del PLIEGO NACIONAL DE PETICIONES AGROPECUARIAS Y POPULARES es la siguiente:

“6. Exigimos inversión social en la población rural y urbana en educación, salud, vivienda, servicios públicos y vías”<sup>3</sup>.

En el contenido de esta exigencia, una de las principales que la integran es el reconocimiento de una pensión de jubilación en los siguientes términos:

“6.5 Exigimos la definición de un sistema de seguridad social para campesinos, indígenas y afrodescendientes, con el cual se otorgue pensión y aseguramiento en riesgos profesionales”<sup>4</sup>.

#### Marco Constitucional

##### Discriminación positiva en aras de la materialización del principio de igualdad

Reconocer una pensión de jubilación a quienes han entregado toda su vida a la seguridad alimentaria y desarrollo económico del país, no representa en ningún momento vulneración al derecho de igualdad, por el contrario, constituye una herramienta tanto social como económica, que contribuye determinadamente en la consecución no solo de este principio-derecho fundamental, sino además de todos los principios y

valores que irradian el ordenamiento constitucional colombiano, ya que al Estado otorgar esta pensión, va a dignificar con ella las condiciones de vida de una gran población, como lo son los trabajadores del campo dedicados a la agricultura y los pescadores artesanales en las condiciones que contempla el presente proyecto.

La Corte Constitucional ha desarrollado claramente el derecho a la igualdad, exponiendo que este tiene dos dimensiones: una formal y otra material. Al respecto la Corte ha indicado en Sentencia C-258 de 2013, lo siguiente:

“El artículo 13 de la Constitución reconoce el principio de igualdad en dos dimensiones: igualdad formal e igualdad material. La primera, legado del Estado liberal clásico, se caracteriza por la exigencia de igualdad de trato por las leyes y las regulaciones a partir de la premisa de que todos los individuos son libres e iguales. (...) La igualdad material, de otro lado, parte del reconocimiento de la existencia de desigualdades en la sociedad, fruto no solamente de la naturaleza, sino también de los arreglos económicos, sociales, culturales y políticos, las cuales constituyen un obstáculo para gozar, desde una perspectiva material, de los derechos constitucionales. En este orden de ideas, el principio de igualdad desde la perspectiva material exige al Estado adoptar medidas para contrarrestar tales desigualdades y ofrecer a todas las personas oportunidades para ejercer sus libertades, desarrollar sus talentos y superar los apremios materiales. Como se indicó en la Sentencia T-426 de 1992, esta dimensión del principio de igualdad puede desarrollarse mediante acciones afirmativas –tratos diferenciados favorables– a favor de los grupos históricamente discriminados o en situación de desventaja debido a factores culturales, sociales y/o económicos, entre otros”<sup>5</sup>.

Reconocer la pensión de jubilación a campesinos y pescadores artesanales estrato uno (01) (en los términos del presente proyecto) que constituyen un grupo en desigualdad socioeconómica evidente, es tomar una medida seria para contrarrestar las desigualdades frente a esta población.

En esta jurisprudencia, recordando lo expuesto por el mismo Tribunal en Sentencia T-426 de 1992, señalando: “(...) el Congreso y los poderes públicos en general –incluidos los jueces– tienen la tarea de adoptar las medidas necesarias para **construir un orden político, económico y social justo**. En este orden de ideas, el Legislador y otros entes con competencias de regulación deben introducir reglas que favorezcan dicho fin, para lo cual es indispensable que consulten la realidad fáctica sobre la que surtirán efectos, tengan en cuenta la situación en la que se hallan sus destinatarios y evalúen los impactos de la normativa en términos de distribución”.

Elaborar y aprobar una ley que otorgue una pensión campesina para dignificar las condiciones de vida de agricultores y pescadores más desfavorecidos, es adoptar un instrumento que contribuye en la consecución de un orden político, económico y social justo.

Sobre el mismo tema, la Corte ha establecido que: “(...) el legislador debe respetar los parámetros constitucionales establecidos para **una más justa y**

<sup>3</sup> <http://prensarural.org/spip/spip.php?article11620>

<sup>4</sup> <http://prensarural.org/spip/spip.php?article11620>

<sup>5</sup> Sentencia C-258 de 2013.

**equitativa redistribución de los recursos económicos y sociales** con el objeto de favorecer a los grupos tradicionalmente marginados de los beneficios de la riqueza” (negrilla fuera del texto)<sup>6</sup>.

Como es de todos conocido, los campesinos y pescadores artesanales estrato uno (01), a pesar de ser pilares en la producción agrícola y piscícola, son un grupo tradicionalmente marginal de los beneficios de la riqueza, por tanto, reconocer un derecho pensional en las condiciones de este proyecto, no solo es constitucionalmente ordenado, sino además, socialmente requerido.

#### **Dimensión presupuestal del proyecto a la luz de la Constitución**

De acuerdo a los postulados de la Sentencia C-258 de 2013, el gasto público y el presupuesto, son “(...) instrumentos al servicio de los fines del Estado Social de Derecho (...) por esta razón los artículos 350 y 366 de la Carta disponen reglas como que el gasto público social debe prevalecer sobre cualquier otra asignación salvo en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional...”.

Adicionalmente encontramos que la Corte ha expuesto que el proceso presupuestario no puede ser ajeno, a dos de las características centrales y estructurales del Estado colombiano: “(i) ser un Estado Social de Derecho, que implica tomar todas las medidas adecuadas y necesarias que se requieran para **propender que toda persona goce de un mínimo vital en dignidad, ajeno a la pobreza** y, como se dijo, (ii) ser una democracia participativa, que reconoce a las personas el goce efectivo de sus derechos políticos”<sup>7</sup>.

La pensión campesina representará para toda la población beneficiada en las condiciones del presente proyecto, el goce de un mínimo vital para el goce efectivo de sus derechos.

#### **El proyecto frente a las reglas de responsabilidad fiscal**

El Tribunal Constitucional colombiano, ha establecido que “De otro lado, las **reglas de responsabilidad fiscal dirigidas a la promoción de la sostenibilidad financiera**, en tanto son útiles para asegurar la realización sostenible de los derechos fundamentales, también deben ser tenidas como una herramienta al servicio de los principios y fines del Estado Social de Derecho”<sup>8</sup>.

Así mismo ha puntualizado que “las reglas de responsabilidad fiscal y el criterio de sostenibilidad tienen un carácter instrumental respecto de los fines y principios del Estado Social de Derecho, en particular, son una herramienta útil para la realización progresiva de los contenidos prestacionales de las garantías constitucionales. Sin embargo, ha resaltado que la disciplina fiscal y la sostenibilidad financiera no pueden tomarse como fines últimos del Estado ni justificar limitaciones de los derechos fundamentales”<sup>9</sup>.

Aterrizando dichos planteamientos al proyecto, es claro que la sostenibilidad fiscal **NO PUEDE SER UN ARGUMENTO PARA DETENER ESTE PROYECTO DE LEY**, por el contrario, las reglas fiscales y la sostenibilidad **DEBEN SER LOS INSTRUMENTOS QUE HAGAN POSIBLE LA PENSIÓN CAMPESINA**.

#### **Consideraciones de la OIT**

El portal de economía y negocios *Portafolio* y el periódico *El Tiempo*, dieron a conocer el pasado 20 de noviembre un informe mundial sobre la seguridad social, según el cual la OIT dice en su estudio que el 60% de países tienen porcentajes mayores que Colombia de personas cotizando al Sistema General de Seguridad Social; señala además que lograr una pensión de vejez no solo es una meta difícil para los trabajadores colombianos, sino que es más complicada que para los trabajadores del 60 por ciento de países tenidos en cuenta en dicho informe.

En América Latina, según el BBVA, el 60 por ciento de la población corre el riesgo de quedarse sin una pensión mínima. Y en ese vecindario y el Caribe, según la OIT, hay 18 naciones que superan a Colombia en el porcentaje de trabajadores que aportan a pensiones.

Al mirar todos los continentes, Colombia es superada por el 60 por ciento (78 países en una muestra de 127) en la proporción de trabajadores que sí cotizan a pensiones.

Colombia tiene, además, menos mayores de 60 años con pensión que la mayoría de países y más adultos mayores que siguen trabajando. A eso se suma que hay pocos asalariados.

Señala el informe que en medio de esta situación, la organización sugiere crear pensiones básicas para los que no hayan hecho contribuciones.

Según Helmut Schwarzer, especialista principal de seguridad social para las Américas de la OIT “(...) un beneficio básico para personas de edad avanzada que no han logrado completar las cotizaciones necesarias puede evitar que la persona caiga por debajo de la línea de la pobreza. Si no hay pensión de asistencia, sería una laguna en el sistema de protección social”.

Pese a la cobertura inferior en Colombia a la de muchos países, Schwarzer reconoce que recientemente ha aumentado el número de cotizantes.

Como dice Joaquín Vial Ruiz-Tagle, del BBVA, la cobertura de pensiones es baja en Latinoamérica por la informalidad laboral. En Colombia se nota por el aumento del trabajo por cuenta propia en detrimento del asalariado.

Por ese motivo, Colombia es un país de alta vulnerabilidad, según la OIT, junto a otros como Bolivia, Nicaragua, Honduras, Filipinas o Costa de Marfil.

Indica el informe que esta realidad ha llevado al Gobierno a presentar en el Congreso iniciativas para facilitar la formalización. A las empresas que se formalicen y creen nuevos empleos no se les cobraría impuesto de renta ni parafiscales al comienzo. Al cabo de dos años solo se les cobraría el 50 por ciento, y del cuarto año en adelante, el total.

Sobre experiencias de otros países, Schwarzer dice que Brasil tiene un sistema muy subsidiado de pensiones para trabajadores familiares del campo y por cuenta propia; Bolivia tiene el programa “renta dignidad”, un beneficio financiado con impuestos al gas y el petróleo para todos los mayores de 65 años. Se trata de un monto muy pequeño pero suficiente para sacarlos de la pobreza extrema.

#### **En desventaja con mayoría de naciones**

##### **– Menos asalariados**

En el informe de la OIT, el país aparece superado por 95 de las 127 naciones observadas en la propor-

<sup>6</sup> Sentencia T-533 de 1992.

<sup>7</sup> Sentencia C-006 de 2012.

<sup>8</sup> Sentencia C-258 de 2013.

<sup>9</sup> Sentencia C-258 de 2013.

ción de trabajadores que son asalariados. Es decir, por el 72 por ciento. Y no se trata de economías del primer mundo. Sobre Colombia hay naciones como Ecuador, Venezuela o El Salvador, además de países de África o Asia.

- **Cuántos ya tienen pensión**

Quienes disfrutan de una pensión en Colombia equivalen al 22 por ciento de la población mayor de 60 años. En este punto, el país es superado por el 67 por ciento de países tenidos en cuenta por el estudio de la OIT.

- **Viejos no se retiran**

La falta de pensión lleva a trabajar a personas mayores y es así como en el país la participación de mayores de 65 años en el mercado laboral supera a la del 57 por ciento del total de países observados por la OIT.

Según el informe de la Organización Internacional de Trabajo sobre la Seguridad Social Mundial dice que en América Latina el 60% de la población se quedará sin una pensión mínima y Colombia ocupa el 18 puesto en América Latina en este riesgo.

Por lo anterior, debemos tener en cuenta que la OIT recomienda que el Sistema de la Seguridad Social en Colombia debe crear una pensión asistencial o subsidiada porque de lo contrario la Seguridad Social desaparece como tal.

En Colombia después de la Ley 100, es cierto que se organizó el sistema, pero todavía con las últimas legislaciones se ha colocado mayores requisitos, como el pago alto de cotizaciones lo que desincentiva el aporte y como consecuencia será difícil sacar una pensión en Colombia.

Señala la OIT que la Seguridad Social es una institución a través de la cual el Estado debe invertir el ingreso de forma justa y equitativa entre sus asociados y es eso precisamente lo que con el presente proyecto buscamos para este grupo poblacional que clama angustiosamente posibilidades de pasar el fin de sus días sin tantas afugias, después de haber puesto toda su capacidad laboral al servicio

del Estado colombiano.  
De los honorables Congresistas,  
Juan Córdoba Suárez,  
Senador de la República.  
*(Firmas manuscritas de varios senadores)*

SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación leyes

Bogotá, D. C., 14 de mayo de 2014

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 201 de 2014, por medio de la cual se dictan disposiciones para garantizar a la población de agricultores y pescadores colombianos el acceso a una pensión de jubilación campesina y se dictan otras disposiciones. Me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por los honorables Senadores Juan Córdoba Suárez, Guillermo Antonio Santos, Arturo Yopez Alzate, Juan Samy Merheg, Nora García Burgos, Efraín Cepeda, Gabriel Zapata, Miriam Paredes, Jaime Alonso Zuluaga, Luis Fernando Tamayo, Roberto Gerlén y otros y el honorable Representante Humphrey Roa y otros. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 14 de mayo de 2014

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Juan Fernando Cristo Bustos.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco*

**CONTENIDO**

Gaceta número 210 - Jueves, 15 de mayo de 2014	
SENADO DE LA REPÚBLICA	Pág.
INFORME DE OBJECIONES PRESIDENCIALES	
Informe de objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 143 de 2012 Senado, 331 de 2013 Cámara, por medio de la cual se declara patrimonio cultural y artístico de la nación al Carnaval de Riosucio, Caldas, y se dictan otras disposiciones.....	1
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 197 de 2014 Senado, mediante la cual se establecen medidas y trámites administrativos complementarios y modificatorios y se dictan otras disposiciones a la Ley 1448 de 2011 .....	2
Proyecto de ley número 201 de 2014 Senado, por medio de la cual se dictan disposiciones para garantizar a la población de Agricultores y Pescadores Colombianos el acceso a una pensión de jubilación campesina y se dictan otras disposiciones.....	18