

H. Senador ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA

PROYECTO DE LEY No. _____ 2017 MEDIANTE EL CUAL SE OPTIMIZA EL TRÁMITE ADMINISTRATIVO Y JUDICIAL DE LA ACCIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES

Capítulo I

Disposiciones generales relacionadas con la Ley 1448 de 2011

Artículo 1. Modifícase el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, quedará así:

Artículo 75.- Las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadores de baldíos, bienes del Fondo Nacional Agrario y baldíos reservados de la nación, estos tres últimos con vocación de ser adjudicables, que hayan sido despojadas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos que configuren las violaciones de que trata el artículo 3o de la presente Ley, entre el 1o de enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley, pueden solicitar la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente, en los términos establecidos en este capítulo.

Parágrafo 1º: Para los ocupantes de baldíos de bienes del Fondo Nacional Agrario y de baldíos reservados de la nación que no tengan la vocación de adjudicables, su atención se realizará a través de la Agencia Nacional de Tierras, las autoridades ambientales, las entidades territoriales y las demás que tengan competencia para ello.

Parágrafo 2º: Una vez microfocalizada un área, en aplicación de los principios de gradualidad y progresividad, se tendrá un término de dos (2) años para presentar la solicitud de inscripción al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente si los hechos de despojo o abandono forzoso de tierras ocurrieron con anterioridad de la microfocalización. Se exceptúan de esta regla, los casos de fuerza mayor y/o caso fortuito que haya impedido al solicitante efectuar su presentación dentro de este término.

En caso de que los hechos de despojo o abandono forzoso de tierras hayan ocurrido con posterioridad a la microfocalización se podrá presentar la solicitud de registro en cualquier momento dentro del término de vigencia de la ley.

Artículo 2. Modifícase el artículo 174 de la Ley 1448 de 2011 el cual quedará así:

Artículo 174. De las funciones de las entidades territoriales. Con miras al cumplimiento de los objetivos trazados en el artículo 73 y 161, y en concordancia con los artículos 172 y 173, y dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley, las entidades territoriales procederán a diseñar e implementar, a través de los procedimientos correspondientes, programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas, los cuales deberán contar con las asignaciones presupuestales dentro los respectivos planes de desarrollo y deberán ceñirse a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Sin perjuicio de lo anterior, las entidades territoriales cumplirán las siguientes funciones especiales para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas:

1. Con cargo a los recursos del presupuesto departamental, distrital o municipal, con sujeción a las directrices fijadas en sus respectivos Planes de Desarrollo Departamental, Distrital y Municipal y en concordancia con el Plan Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, deberán prestarles asistencia de urgencia, asistencia de gastos funerarios, complementar las medidas de atención y reparación integral y gestionar la presencia y respuesta oportuna de las autoridades nacionales respectivas para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.

H. Senador ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA

2. Con cargo a los recursos que reciban del Sistema General de Participaciones y con sujeción a las reglas constitucionales y legales correspondientes, garantizarles la prestación eficiente y oportuna de los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico.

3. Con sujeción a las órdenes y directrices que imparta el Presidente de la República para el mantenimiento, conservación y restablecimiento del orden público, garantizar la seguridad y protección personal de las víctimas con el apoyo de la Policía Nacional de la cual deben disponer a través de los Gobernadores y Alcaldes como primeras autoridades de policía administrativa en los órdenes departamental, distrital y municipal. Para tal efecto, el Ministerio del Interior y de Justicia coordinará con las autoridades territoriales la implementación de estas medidas.

4. Elaborar y ejecutar los planes de acción para garantizar la aplicación y efectividad de las medidas de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas en sus respectivos territorios, que respondan a los distintos hechos victimizantes generados por las violaciones contempladas en el artículo 3o de la presente Ley.

Parágrafo 1o. Todos los instrumentos de planeación que adopten las entidades territoriales, especialmente, el Plan de Desarrollo, Esquemas de Ordenamiento Territorial de los Municipios y el Plan de ordenamiento territorial, deberán garantizar los derechos fundamentales de las víctimas y tendrán en cuenta el enfoque diferencial.

Parágrafo 2o. La actuación de los departamentos, distritos y municipios corresponde a la que en cumplimiento de los mandatos constitucional y legal deben prestar a favor de la población, sin perjuicio de la actuación que deban cumplir esas y las demás autoridades públicas con sujeción a los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.

Parágrafo 3o. Los alcaldes y los Consejos Distritales y Municipales respectivamente garantizarán a las Personerías Distritales y Municipales los medios y los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones relacionadas con la implementación de la presente Ley.

Artículo 3. Modifíquese el artículo 95 de la Ley 1448 de 2011 el cual quedará así:

Artículo 95. Acumulación procesal. Para efectos del proceso de restitución de que trata la presente ley, se entenderá por acumulación procesal, el ejercicio de concentración en este trámite especial de todos los procesos o actos judiciales, administrativos o de cualquier otra naturaleza que adelanten autoridades públicas o notariales en los cuales se hallen comprometidos derechos sobre el predio objeto de la acción. También serán objeto de acumulación, los casos en donde la víctima sea parte dentro de un proceso de expropiación judicial, las sucesiones, las demandas en las que varios sujetos reclamen inmuebles colindantes, o inmuebles que estén ubicados en la misma vecindad, así como las impugnaciones de los registros de predios en el Registro de Tierras Despojadas y abandonadas forzosamente.

Con el fin de hacer efectiva la acumulación, desde el momento en que los funcionarios mencionados sean informados sobre la iniciación del procedimiento de restitución por el magistrado que conoce del asunto, perderán competencia sobre los trámites respectivos y procederán a remitírselos en el término que este señale.

La acumulación procesal está dirigida a obtener una decisión jurídica y material con criterios de integralidad, seguridad jurídica y unificación para el cierre y estabilidad de los

H. Senador ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA

fallos. Además, en el caso de predios vecinos o colindantes, la acumulación está dirigida a criterios de economía procesal y a procurar los retornos con carácter colectivo dirigidos a restablecer las comunidades de manera integral bajo criterios de justicia restaurativa.

Parágrafo 1o. En los casos de acumulación procesal de que trata el presente artículo, los términos se ampliarán por un tiempo igual al establecido para dichos procesos.

Parágrafo 2o. En todo caso, durante el trámite del proceso, los notarios, registradores y demás autoridades se abstendrán de iniciar, de oficio o a petición de parte, cualquier actuación que por razón de sus competencias afecte los predios objeto de la acción descrita en la presente ley incluyendo los permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales que se hubieran otorgado sobre el predio respectivo.”

Parágrafo 3º. Será imperativo para el juez o magistrado realizar la acumulación de que trata este artículo cuando se presente en el proceso alguna de las situaciones descritas, en consecuencia, estos no podrán remitir a otras autoridades la definición de asuntos relacionados con los derechos sobre los predios materia de restitución contrariando los principios de integralidad, seguridad jurídica y unificación para el cierre y estabilidad de los fallos .

Artículo 4. Modifíquese el artículo 84 de la Ley 1448 de 2011 el cual quedará así:

Artículo 84. Contenido de la solicitud. La solicitud de restitución o formalización deberá contener:

- a) La identificación del predio que deberá contener como mínimo los siguientes datos: la ubicación, el departamento, municipio, corregimiento o vereda, la identificación registral, número de la matrícula inmobiliaria e identificación catastral, número de la cédula catastral.
- b) La constancia de inscripción del predio en el registro de tierras despojadas.
- c) Los fundamentos de hecho y de derecho de la solicitud.
- d) Nombre, edad, identificación y domicilio del despojado y de su núcleo familiar, o del grupo de personas solicitantes, según el caso.
- e) El certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria que identifique registralmente el predio.
- f) La certificación del valor del avalúo catastral del predio.

Parágrafo 1o. Se garantizará la gratuidad a favor de las víctimas, de los trámites de que trata el presente artículo, incluyendo la exención del arancel judicial a que se refiere la Ley 1394 de 2010.

Parágrafo 2o. En los casos en que no sea posible allegar con la solicitud los documentos contenidos a literales e) y f) del presente artículo, se podrán acreditar por cualquiera de los medios de prueba admisibles señalados en el Código de Procedimiento Civil su calidad de propietario, poseedor u ocupante de las tierras objeto de restitución.

Parágrafo 3º. Los requisitos de la admisión de la solicitud de restitución de tierras son de carácter taxativo por lo que se prohíbe hacer una interpretación extensiva de ellos. Atendiendo el deber contemplado en el numeral 5 del artículo 178 de la Ley 1448, no se deberán pedir requisitos no contemplados en esta ley para iniciar la acción de restitución,

H. Senador ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA

ni exigirles a las víctimas, so pena de negarles su acceso, información o pruebas que la institucionalidad o los particulares puedan aportar con mayor facilidad.

Artículo 5. Restitución de tierras en áreas de importancia ecológica. Cuando los usos de la zona de protección ambiental sean compatibles con los fines de la restitución de tierras y no sean conservación estricta, será viable la restitución material y jurídica del inmueble solicitado. El uso de las áreas restituidas se sujetará a los fines del área de importancia ecológica.

En los casos en los que no sea posible la restitución material por tratarse de un área de especial protección ambiental con un tratamiento de preservación o conservación estricta, el Juez o Magistrado ordenará realizar el procedimiento establecido por el artículo 97, con cargo a los recursos de la autoridad ambiental competente.

En concordancia con lo anterior, el pago realizado por la autoridad ambiental deberá ser trasladado al Fondo de la Unidad de Restitución para que este realice la adquisición de un bien inmueble de similares características al despojado o abandonado en áreas compatibles con acciones agrícolas.

Capítulo II

Sobre la articulación entre la protección de predios abandonados forzosamente y la acción de restitución de tierras

Artículo 6. Definición, efectos y articulación. La protección de predios abandonados forzosamente a través de la inclusión en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados -RUPTA- es una garantía tutelar administrativa que permite a las personas víctimas de desplazamiento o abandono forzoso de tierras, obtener la protección de las relaciones de propiedad, posesión u ocupación sobre inmuebles susceptibles de ser adquiridos por adjudicación en aquellas zonas no microfocalizadas con fines de restitución. La protección será admisible exclusivamente para los referidos hechos victimizantes en el contexto y con ocasión del conflicto armado interno ocurridos entre el 1o de enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley 1448 de 2011.

Con respecto a los propietarios, la inscripción de la medida impedirá la enajenación o transferencia del derecho de dominio hasta que ella sea cancelada. En relación con el poseedor, la inscripción de la medida de protección tendrá efecto meramente publicitario, lo que implica que ésta no impide el registro de actos de señor y dueño efectuados por el propietario, así como la constitución de hipotecas, usufructos, garantías y otros actos de disposición de esos bienes. En relación con el ocupante, la inscripción de la medida de protección se comunicará a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) para que se abstenga de titular el predio a personas distintas al requirente, hasta que esto se determine en la decisión de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente o en las providencias que dicten el Juez o Magistrado de restitución.

El RUPTA se armonizará con el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. Para tal efecto, habrá coordinación entre ambos instrumentos con el fin de que exista una única medida de protección del predio. Los requerimientos de protección de predios podrán ser recibidos por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y excepcionalmente, cuando ello no sea posible, por el Ministerio Público, a través del mecanismo que para tal fin disponga dicha Unidad.

Artículo 7. Procedimiento administrativo especial de protección predial en el proceso de restitución de tierras. Los requerimientos de protección de predios abandonados forzosamente, contendrán como mínimo la identificación de la persona que lo solicita, la acreditación sumaria de la relación de propiedad, posesión u ocupación con el predio y las condiciones previstas en el parágrafo 2 del artículo 60 de la Ley 1448 de

H. Senador ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA

2011, la ubicación e identificación preliminar del inmueble requerido en protección, y las circunstancias de modo, tiempo y lugar en las que ha operado la afectación de los derechos ante la ocurrencia de desplazamiento y abandono forzoso.

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas dentro de los treinta (30) días siguientes a la recepción de los requerimientos, procederá a verificar los hechos, la identificación y localización espacial preliminar del predio que dé cuenta de su ubicación político administrativa en términos de departamento, municipio, corregimiento, y vereda, según fuere necesario para la actuación administrativa, conforme a la información allegada, las afirmaciones y en general el contenido del requerimiento de protección, las condiciones previstas en el párrafo 2 del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011, especificando las circunstancias de modo, tiempo y lugar en las que operó la afectación de la relación de propiedad, posesión y ocupación con el predio objeto del requerimiento ante la ocurrencia de desplazamiento forzado y abandono forzoso del mismo, y realizará las diligencias que considere pertinentes para tal fin. Cumplido este término, contará con quince (15) días para decidir sobre su inclusión en el RUPTA.

Una vez microfocalizada una zona, la información contenida en los requerimientos de protección que se hallen en curso, será asumida de oficio como solicitud de inscripción al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, a la que le dará el trámite dispuesto en el capítulo tercero, título IV de la Ley 1448 de 2011, por lo que no será objeto de inclusión en el RUPTA, sin perjuicio de adelantar las medidas de protección de predio que sean procedentes conforme a lo previsto en la parte 15 del Decreto 1071 de 2015. Aquellos predios que hayan sido incluidos en el RUPTA, podrán ser cancelados de oficio, a través de acto administrativo motivado por la Unidad o seguir el trámite de restitución si ello es posible.

Artículo 8. Disposiciones sobre el trámite conjunto de requerimientos y cancelaciones

Las personas identificadas por los Comités Municipales, Distritales o Departamentales de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, o por los Comités Municipales, Distritales o Departamentales de Justicia Transicional en las declaratorias de zona de inminencia de riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado, se considerarán requirentes de protección de predios abandonados forzosamente, en los términos de la presente Ley, tanto para su inclusión en el RUPTA como para su cancelación si a ello hubiere lugar.

Para los efectos anteriores, dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente Ley, los Comités informarán la existencia de esas declaratorias o de su levantamiento a la Unidad Administrativa Especial para la Gestión de Restitución de Tierras, o cuando esta lo requiera, para lo cual, allegará a esa Unidad la documentación pertinente.

La información existente sobre tenedores y otras relaciones fácticas o jurídicas que no sean objeto de protección o restitución de tierras, será remitida a las instituciones competentes en materia de servicios y políticas sociales del Estado, sin perjuicio de las acciones ordinarias a las que puede acudir el interesado.

Parágrafo: La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas adoptará a nivel interno las directrices que le permitan incluir o no requerimientos de protección en el RUPTA, o decidir sobre su cancelación, y todas aquellas que la habiliten a desarrollar y cumplir eficazmente las funciones que se deriven de la administración del RUPTA y las señaladas en la presente Ley de conformidad con el artículo 19 de la Ley 387 de 1997.

H. Senador ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA

Capítulo III Sobre segundos ocupantes en la acción de restitución

Artículo 9. Segundos ocupantes. Son aquellas personas naturales vulnerables que ejercieron o ejercen una relación material y/o jurídica de propiedad, posesión o explotación susceptibles de adjudicación, sobre un predio despojado o abandonado forzosamente y que es solicitado en restitución de tierras y que no tuvieron un nexo directo o indirecto con respecto a los hechos que dieron lugar al despojo o abandono forzado de tierras en el marco del conflicto armado.

Para determinar la vulnerabilidad se deberá tener en cuenta la especial condición de desigualdad de los sujetos en virtud de las cuales se amerita un tratamiento diferencial dentro de los procesos de restitución de tierras. Para tal fin se considerará: la situación de desplazamiento o víctima del conflicto o de catástrofes naturales, pobreza, oportunidades reales de defensa, dependencia económica de la explotación del predio, trabajadores agrarios sin tierra, que no posean alternativa de vivienda, personas en situación de discapacidad en el núcleo familiar, y en general aquellas condiciones particulares que lo pondrían en una situación grave o difícil para su subsistencia y la de su núcleo familiar en razón de una decisión que le exige desprenderse de su relación con el predio. Frente a la debilidad procesal consistente en ausencia de asesoría legal o de medios económicos o técnicos para obtener las pruebas requeridas, dificultades para acudir al proceso, o similares circunstancias que ameriten un tratamiento diferencial, el juez o magistrado dará aplicación a los principios de igualdad, prevalencia del derecho sustancial y dirección judicial.

Además, se verificará que una permanencia razonable en el predio y las actividades realizadas en él, permitan colegir el ánimo de satisfacer el derecho a la vivienda, trabajo y/o a la subsistencia.

En la fase judicial de la acción de restitución, los segundos ocupantes podrán comparecer como opositores o sujetos con derechos e interés en el proceso, de acuerdo con los fines previstos en los artículos 72, 91 y 98 de la Ley 1448 de 2011. La condición de segundo ocupante, la compensación o las medidas de asistencia y atención siempre serán definidas por la Sala de Decisión Especializada en Restitución de Tierras de los Tribunales, para tal fin los jueces especializados podrán efectuar un reconocimiento sumario de la condición de segundo ocupante.

Cuando quienes satisfagan las condiciones del presente artículo no hayan sido reconocidos sumariamente por los jueces como segundos ocupantes a pesar de haber efectuado la solicitud respectiva, podrán interponer por única vez recurso de reposición dentro de los (5) cinco días siguientes a la notificación de la providencia donde se les negó dicha condición.

Artículo 10. Identificación de segundos ocupantes para su reconocimiento judicial.

La Unidad Administrativa Especial para la Gestión de la Restitución de Tierras de acuerdo con la información obtenida, podrá identificar en cualquier momento de la acción de restitución, a las personas que por sus condiciones puedan tener la calidad de segundo ocupante de acuerdo a lo establecido en el artículo 9º de la presente Ley; dicha información será enviada a la Defensoría del Pueblo para que promueva su reconocimiento y asuma la representación judicial, de ser el caso, ante el Juez o Magistrado especializado.

El Ministerio Público brindará el apoyo necesario a la Unidad Administrativa Especial para la Gestión de la Restitución de Tierras para adelantar las diligencias de identificación y le

H. Senador ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA

remitirá inmediatamente la información que posea sobre los sujetos de que trata el artículo 9º de la presente Ley.

El Juez o Magistrado podrá vincular de oficio a quien cumpla los requisitos del artículo 9º de la presente Ley como segundo ocupante en cualquier momento del proceso y recabar las pruebas que sean necesarias para establecer el reconocimiento sumarial del mismo.

Artículo 11. Fortalecimiento del acceso a la justicia de los segundos ocupantes.

Corresponde a la Defensoría del Pueblo a través del Sistema Nacional de Defensoría Pública adelantar labores de asesoría, orientación, acompañamiento y representación judicial de los segundos ocupantes ante el Juez o Magistrado especializado. Lo que implica describir objetivamente la condición de estas personas, garantizar su defensa técnica y promover el respeto por el debido proceso a efectos de aplicar el estándar diferencial de la buena fe exenta de culpa y/o solicitar las medidas a que haya lugar en su favor.

Para tal fin se designarán Defensores Públicos que se dediquen de manera exclusiva al desempeño de estas funciones y que atiendan proporcionalmente la demanda de esta población. La Procuraduría General de la Nación hará un seguimiento especial al cumplimiento de estos deberes.

Artículo 12. Tratamiento diferenciado en la etapa judicial y análisis de la buena fe exenta de culpa.

Cuando el opositor o sujeto con derecho e interés tenga la calidad descrita en el artículo 9º de la presente Ley, el juez o magistrado especializado deberá efectuar un análisis flexible y diferenciado sobre el cumplimiento de los requisitos sustanciales y cargas probatorias que se le exigen en el proceso judicial para efectuar la demostración de la buena fe exenta de culpa.

El juez o magistrado deberá proferir órdenes encaminadas a superar estos obstáculos y redistribuir el equilibrio de las partes sin que esto implique imponer cargas a las víctimas solicitantes de restitución.

Artículo 13. Otras medidas a favor de los segundos ocupantes.

En los casos en que el Magistrado mediante decisión debidamente motivada, considere que proceden otras medidas diferentes a la compensación de que trata el artículo 98 de la Ley 1448 de 2011, podrá ordenar medidas de asistencia y atención en favor de los segundos ocupantes consistentes en acceso a tierras, proyectos productivos, priorización para el ingreso a los programas de vivienda y remisión para la formalización de la propiedad u otras disponibles en la oferta social del Estado. Estas medidas se aplicarán por una sola vez y por núcleo familiar.

La instancia ejecutora de las providencias judiciales que ordenan medidas de asistencia y atención en favor de segundos ocupantes o la compensación de la que trata el artículo 98 de la Ley 1448 de 2011, será la Unidad Administrativa Especial para la Restitución de Tierras. No obstante, si las medidas desbordan las capacidades técnicas y financieras de la Unidad, el Tribunal también podrá ordenar a las entidades competentes en tierras, desarrollo rural y atención a población vulnerable su ejecución.

La Unidad Administrativa Especial para la Gestión de Restitución de Tierras podrá adoptar a través de su reglamentación interna las normas necesarias para el cumplimiento de tales medidas.

Artículo 14 Medidas para la restitución efectiva y sostenible.

Con el fin de garantizar la entrega material de los predios restituidos en los que se hallen segundos ocupantes que carezcan de alternativa de vivienda o dependan económicamente del predio, el Juez o Magistrado podrá ordenar a través de sus providencias a las entidades territoriales, que

H. Senador ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA

garanticen a esta población el acceso temporal a lugares de albergue y/o a medidas de atención inmediata. Estas deberán tener un término razonable y definido, y en su ejecución se atenderán las garantías establecidas para los desalojos forzosos en especial el respeto por el debido proceso, la consulta previa a la comunidad afectada, la notificación de la decisión de desalojo en un plazo suficiente y razonable, suministrar a los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y a los fines que se destinarán las tierras o las viviendas; permitir que estos estén presentes durante la diligencia; identificar a todas las personas que efectúen el desalojo; no efectuar desalojos cuando existan condiciones meteorológicas que lo impidan o entre las 7 pm y las 6 am del día en el que se programó el desalojo, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; ofrecer recursos jurídicos efectivos a los afectados; y ofrecer asistencia jurídica a la comunidad para solicitar la garantía de sus derechos.

El Juez o Magistrado citará a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral para las Víctimas para adelantar el respectivo acompañamiento en el caso de segundos ocupantes incluidos en el Registro Único de Víctimas.

Artículo 15. Reconocimiento de segundos ocupantes frente a casos con sentencia judicial ejecutoriada.

la Sala de Decisión Especializada en Restitución de Tierras de los Tribunales, podrá conocer por una única vez de la solicitud de quienes cumplan con los requisitos establecidos en la presente Ley para ser considerados segundos ocupantes respecto del predio objeto de la acción de restitución y no se hubiese ordenado en su favor compensación, ni ningún otro tipo de medida.

Esta medida solo se aplicará para casos que cuenten con sentencia ejecutoriada anteriores a la vigencia de la presente Ley.

La solicitud se resolverá por la Sala de Decisión Especializada en Restitución de Tierras de los Tribunales en un término de 30 días desde su recepción y culminará con una decisión motivada en la que se pronunciará sobre la calidad de segundo ocupante y se ordenará la compensación u otras medidas en su favor. Contra esta decisión procede el recurso de reposición dentro de los 10 días siguientes a su notificación.

Si el Tribunal encuentra presuntas actuaciones temerarias, irregularidades, actividades fraudulentas o deliberadas que tiendan a inducir a error para obtener beneficios indebidos, deberá remitir las actuaciones a las autoridades competentes para que sigan la investigación correspondiente.

Parágrafo. Para tal efecto, éste procedimiento tendrá lugar por una sola vez, dentro del término de seis (06) meses a partir de la ejecutoria de la sentencia o entrada en vigencia de la presente Ley.

Artículo 16. Transición y competencia. La ejecución de las órdenes mediante las cuales el Juez o Magistrado especializado reconoció compensación o medidas de atención a segundos ocupantes antes de la expedición de la presente Ley, deberán ser atendidas de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 440 de 2016 y el Acuerdo vigente expedido por el Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

H. Senador ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA

Sobre el Fondo de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión de la Restitución de Tierras

Artículo 16. Funciones de policía administrativa para la recepción material de predios. En virtud de lo establecido en los artículos 111, 112 y 113 de la Ley 1448 de 2011 con relación a las competencias y recursos asignados al Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, éste tendrá funciones de policía de índole administrativa para hacer efectiva la recepción real y material de los bienes inmuebles imposibles de restituir o que le sean transferidos de fondos o entidades públicas con el fin de cumplir las funciones asignadas legalmente; de igual forma, para hacer efectiva la recepción de los bienes sobre los que se haya decretado medidas de embargo, secuestro y suspensión del poder dispositivo en los procesos que se rigen por la Ley 975 de 2005 y 1592 de 2012.

Artículo 17. Destinación de predios con extinción de dominio en favor de segundos ocupantes. Los bienes con sentencia ejecutoriada de extinción de dominio podrán ser destinados para los fines de la restitución de tierras, y la atención a los segundos ocupantes en el marco de las reglamentaciones que para el efecto realice el Gobierno Nacional.

Artículo 18. Transferencia del predio e inscripción en el folio. De conformidad con lo establecido en el artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, cuando sea procedente la restitución por equivalencia a favor del solicitante, los Jueces y Magistrados en la sentencia de restitución ordenarán que el predio despojado sea transferido directamente al Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, y la respectiva inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

Artículo 19. Recursos del Fondo de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión de la Restitución de Tierras. Atendiendo el contenido del artículo 112 de la Ley 1448 de 2011, hasta tanto sea contratada la fiducia comercial que se encargará de la administración de los recursos del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, estos podrán ser administrados directamente por esa entidad con el objetivo de garantizar el cumplimiento de lo establecido en el artículo 111 ibídem.

Artículo 20. Ampliación de disponibilidad de predios equivalentes. Cuando el Fondo de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión de la Restitución de Tierras no cuente con predios jurídica y técnicamente viables en las bases de datos disponibles y de conformidad con su reglamento interno, ubicados en las zonas donde corresponda compensarse con bien equivalente, el juez o magistrado podrá ordenar la búsqueda del predio urbano o rural al mismo beneficiario en el lugar de su preferencia, cuyo valor se ajuste al arrojado en el avalúo comercial realizado al predio imposible de restituir, contando para ello con el acompañamiento directo del Fondo para el estudio de títulos, estudio de terrenos y verificación de vocación agropecuaria si se trata de un predio rural.

Cuando el Juez o Magistrado haya ordenado la búsqueda del predio a compensar por equivalente al beneficiario en el lugar de su preferencia, y el valor arrojado en el avalúo comercial realizado al predio imposible de restituir sea inferior al valor asignado por los subsidios de vivienda de interés prioritario o subsidios de tierras que el Gobierno Nacional haya adoptado y que se encuentren vigentes, el Juez o Magistrado ordenará equipararlo a este último.

Artículo 21. Medidas tendientes al alivio de pasivos financieros de las víctimas. El Juez o Magistrado de restitución podrá declarar la prescripción de las obligaciones financieras a que haya lugar en concordancia con lo establecido para estos efectos en los artículos 2535 y s.s. del Código Civil y normas concordantes del Código de Comercio.

Capítulo V

Sobre reconciliación nacional, baldíos y otras disposiciones

Artículo 22. Acuerdos en el marco de reconciliación territorial. Establecida la verdad de los hechos de despojo y abandono forzoso de tierras y la justicia material dentro de la fase judicial de la acción de restitución de tierras, en aquellos casos en que las partes manifiesten su intención de solucionar diferencias en un marco de la reconciliación territorial dentro del trámite judicial, el magistrado especializado previa comprobación de la voluntad libre, consciente e informada de la víctima para llegar a un acuerdo, y de que el opositor obró con buena fe exenta de culpa, ordenará la celebración de una audiencia con este fin dentro de los tres (3) días siguientes a su solicitud.

El acuerdo recaerá sobre aquellos aspectos no indisponibles ni irrenunciables de los derechos fundamentales inmersos en la acción de restitución que permitan opciones de arreglo sobre aspectos como la procedencia de permitir que el opositor o segundo ocupante permanezca en el predio y la entrega de una compensación en favor de la víctima, entre otras posibilidades que faciliten la reconciliación territorial. El funcionario judicial tendrá en cuenta las condiciones socioeconómicas y personales de las partes para efectos de garantizar un acuerdo justo y equilibrado, y actuará como garante constitucional de los derechos fundamentales de las víctimas.

Artículo 23. Baldíos. Cuando en el marco de la fase judicial se detecte explotación económica sobre predios baldíos como producto de estados de desorganización, ausencia de completitud, contradicciones relevantes e inexistencia de información institucional, el magistrado especializado que conozca del proceso de restitución podrá autorizar, en audiencia, la compensación de la víctima y la celebración de contratos entre el opositor que estuviera explotando el inmueble y la Agencia Nacional de Tierras (ANT) a fin de dar continuidad a esa actividad económica. Para tal efecto, se deberá exigir, la prueba de la buena fe exenta de culpa en el proceso y la voluntad consciente e informada de la víctima.

El funcionario judicial tendrá en cuenta las condiciones socioeconómicas y personales de las partes, y actuará como garante constitucional de los derechos fundamentales de las víctimas.

ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
H. Senador de la República.



H. Senador ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NUMERO DE 2017 SENADO

“ Por medio de la cual se modifican los Artículos 78º, 88º, 89º y se adiciona un Parágrafo al Artículo 91º de la ley 1448 de 2011 ”

En atención al articulado puesto a consideración de los Honorable Senadores me permito a continuación exponer los siguientes argumentos que lo sustentan:

Objeto del Proyecto de Ley

El objeto principal de la presente iniciativa es modificar la Ley 1448 de 2011, con el fin de introducir algunas garantías procesales para las personas que en medio del conflicto y obrando de buena fe adquirieron predios que hoy día son reclamados al interior de un proceso de restitución de tierras.

El espíritu de esta norma, se orientó a otórgale un conjunto de herramientas a las autoridades y a los ciudadanos, qué con ocasión del conflicto armado y la violencia padecida en nuestro territorio durante los últimos 25 años, fueron despojados de sus tierras de manera indebida e injusta.

Dentro de éste grupo de herramientas, podemos citar la creación de una jurisdicción especial, la creación de un proceso judicial también especial, el cual se rige por unos términos particulares más cortos, de los que existentes en los demás procesos judiciales, y el otorgamiento de una serie de garantías particulares a las víctimas, las cuales van desde la inversión de la carga de la prueba a su favor, hasta el establecimiento de un conjunto de presunciones tendientes a despejar las circunstancias propias del proceso a favor de la víctima del despojo.

H. Senador ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA

A manera de ejemplo, podemos observar qué al interior del proceso de restitución de tierras vigente en la actualidad, se creó un mecanismo de protección a las víctimas del conflicto, el cual consiste en invertir la carga de la prueba y trasladarla al opositor o comprador de buena fe; lo anterior significa, que será el demandado u opositor, quien tendrá que demostrar que sus actuaciones durante la negociación fueron llevadas a cabo bajo el concepto de "buena fe exenta de culpa", so pena de que sea declarada la nulidad de los actos llevados a cabo en la negociación y se proceda ordenar la correspondiente restitución del bien, sin que existan a su favor derecho a compensación alguna.

Esta fue una medida de protección establecida para las víctimas frente al actuar violento de los grupos armados al margen de ley, quienes sistemáticamente en gran parte del territorio nacional, mediante el uso de la violencia e intimidación a los propietarios, los coaccionaron para ejecutar actos de venta y/o disposición de los derechos sobre sus bienes; la mayoría de estos actos hoy día tienen una apariencia de legalidad, la cual debe combatirse con una herramienta de esta naturaleza, que se encuentra contenida en el Artículo 78º de la ley 1448 de 2011.

Sin embargo, en desarrollo del proceso de aplicación de la ley de restitución de tierras, han ido apareciendo un número importante de casos en los cuales los jueces tienen que decidir, en un proceso en el cual participan dos personas que en igualdad de condiciones y sin violencia llevaron a cabo una negociación, dentro de las circunstancias normales, aún en algunos casos en medio del conflicto. Por ejemplo en el caso citado anteriormente, el comprador no tiene vínculos con los hechos violentos propios del conflicto, ni con los hechos que generaron el despojo o desplazamiento.

En estos casos en los cuales hay igualdad de las partes que participan en la negociación, y quien compra obra de "buena fe", es decir, no ejerció actos de violencia para afectar el consentimiento del propietario, invertir la carga de la prueba pone en desventaja injustificada a una de las partes, sin que exista en nuestro criterio, una razón suficiente que lo amerite.

Así las cosas mantener alterada la carga probatoria en favor del vendedor de manera generalizada al interior del proceso de restitución de tierras, no encuentra justificación en nuestro criterio, por tratarse de dos partes que ostentan igualdad de calidades y circunstancias para expresar el consentimiento en el acto o negocio, por lo tanto merecen ser tratados de manera igual, al momento en que alguna de ellas ejerza su Derecho a la defensa en un proceso judicial. Introducir desequilibrios procesales de tal naturaleza, sin que medie justificación especial, es a nuestro juicio violatorio del derecho a la igualdad ante la ley, consagrado en nuestra constitución.

La aplicación de la ley 1448 de 2011, nos ha mostrado en la práctica la dificultad que enfrenta el opositor o demandado en el proceso de restitución de tierras. Si de manera indiscriminada se invierte la carga de la prueba tal y como sucede hoy día, el resultado de su aplicación, pone en evidencia un número muy importante de procesos que terminan con sentencia de restitución. No, debido a que se hubiese acreditado plenamente los hechos que generaron el despojo de la tierra y



H. Senador ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA

su correspondiente negociación, en condiciones de desventaja para él vendedor, si no, qué la decisión que se genera es adversa al demandado u opositor debido a la imposibilidad real de éste, de superar la excesiva carga probatoria establecida al interior del proceso por la legislación vigente.

Las crecientes quejas y voces de inconformidad de la ciudadanía especialmente campesinos, basan su fundamento en el hecho que el demandado u opositor al tener que soportar la inversión de la carga probatoria, no logra acreditar ante el juez que obro de conformidad con la denominada por la jurisprudencia de restitución de tierras "Buena Fe exenta de culpa" durante el proceso de adquisición del inmueble.

Sin duda la comentada inversión de la carga de la prueba hace sentido cuando nos encontramos frente a un campesino que mediante actos violentos e intimidatorios fue obligado a abandonar y/o a negociar su predio por un precio irrisorio, presionado por organizaciones al margen de la ley, quienes a su vez eran parte integrante del conflicto. Pero no hace sentido establecer de manera generalizada esta carga procesal.

El efecto práctico de esta situación se ve reflejado en las decisiones de los jueces de restitución de tierras, de las cuales se calcula que de las aproximadas 1.300 sentencias proferidas, el 96% de estas han terminado ordenando la restitución de los bienes.

La anterior situación está generando una **INSEGURIDAD JURÍDICA** en el campo Colombiano, tal y como es de público conocimiento, personas inescrupulosas están abusando de las cargas procesales incluidas en la ley de restitución de tierras, para sacar provecho en contra de los actuales propietarios; solo basta haber sido reconocido como desplazado y presentar una prueba sumaria del despojo, (una declaración extra juicio), para solicitar la restitución de un predio, poniendo en cabeza del opositor o segundo ocupante toda la carga probatoria, sobre los actos de la negociación.

En la práctica los jueces de restitución de tierras, se encuentran obligados a cumplir el texto de la norma, es decir deben tomar decisiones, que si bien son ajustadas al tenor de la norma, pueden estar siendo injustas, por lo menos, por las quejas de los ciudadanos, son distantes de la realidad o de la verdad de cómo sucedieron los hechos, que se discuten en torno a estos negocios revisados por la jurisdicción de restitución de tierras.

Todo lo anterior puede atribuirse con certeza a la presencia de un desequilibrio procesal generalizado e indiscriminado que dificulta el ejercicio del derecho a la defensa de una de las partes, en beneficio de otra; con lo anterior reiteramos su inconveniencia para los casos en los cuales no ha existido violencia.

H. Senador ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA

De otra parte a la aplicación de la ley de restitución de tierras también se le atribuye, ser un factor de violencia entre los campesinos, debido a que entre vecinos, entre las familias o entre antiguos amigos, se llevaron a cabo negociaciones de predios, las cuales hoy en día, son sometidas a revisión dentro de un proceso de restitución de tierras, el cual como hemos visto tiene implícito serios desequilibrios procesales a favor del reclamante y en contra del opositor.

La ejecución y cumplimiento de las decisiones de los jueces al interior de esta jurisdicción, se han encontrado casos de ciudadanos que se reusan a ser desalojados de sus parcelas, y han manifestado que de allí los sacaran muertos, debido a que no tiene a donde ir, y adicionalmente expresan que ellos compraron y pagaron las tierras que hoy en día. Un juez de la república les ordena desalojar, sin ninguna compensación o reconocimiento económico a su favor.

A la situación anterior se le pueden sumar otras circunstancias, que complican el ejercicio del derecho a la defensa al interior del proceso de restitución de tierras, las cuales se constituyen, en punto de partida de las propuestas que a continuación se describen de manera detallada en el siguiente título.

PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN

La primera propuesta de modificación, ya fue expuesta en la introducción de este documento; consiste en modificar el Artículo 78º de la ley 1448 de 2011, relativo a la inversión de la carga de la prueba, con el fin de permitir que esta carga se invierta **de manera exclusiva en los casos en los que la conducta del demandado u opositor tenga relación directa con los hechos que dieron origen al despojo o desplazamiento.**

El artículo 78º, tal y como se está aplicando en la actualidad, en nuestro criterio es violatorio del principio de igualdad, consideramos que en los casos en los que la parte adquiriente de los derechos, no participo de los hechos de violencia que generaron el despojo, lo justo es que tenga por lo menos las mismas garantías procesales para demostrarle al juez, cómo y en qué condiciones desarrollo su conducta.

La segunda propuesta de modificación pretende dar un plazo más equitativo al opositor para ejercer su derecho la defensa; se propone ampliar al doble, pasar de (15) a (30) días el termino para que el opositor, presente al juez su defensa y demás pruebas que la sustenten. Artículo 88º.

Al mismo artículo 88º, se propone incluir dos Parágrafos. En el primero se plantea incluir la definición de un elemento de vital importancia para la aplicación de la presente ley; se trata de la definición del Concepto de "Buena fe exenta de culpa" para efectos de la aplicación de la misma ley.

H. Senador ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA

Lo que se busca al incluir en el texto de la norma ésta definición, es brindarle al aplicador de la norma, un marco de valoración de la conducta del demandado u opositor acorde con las circunstancias particulares de aplicación de la propia ley de restitución de tierras, para este fin se propone incluir la Definición dada por la Corte Constitucional en sentencia C-820 de 2012, cuando estudió la constitucionalidad del artículo 99º de la ley 1448 de 2011, en la cual definió:

*“Desde la perspectiva de los opositores, la aplicación del inciso segundo se encuentra condicionada a que se trate de un tercero que no haya conseguido probar la buena fe exenta de culpa. De esta manera la disposición se aplica en aquellos casos en los cuales se evidencia la mala fe o, en todo caso, solo ha sido posible probar la buena fe simple. **La buena fe exenta de culpa se acredita demostrando no solo la conciencia de haber actuado correctamente sino también la presencia de un comportamiento encaminado a verificar la regularidad de la situación.**”*

Así las cosas, al opositor le corresponderá probar dentro del proceso de restitución de tierras, que sus actos respecto a la negociación del bien a restituir, estuvieron acordes con la presunción de la buena fe simple y adicionalmente, que también sus actos se vieron orientados a verificar la regularidad de la negociación.

El segundo párrafo propuesto, establece que, en todos los casos en los que el demandado u opositor logre probar que obro con “Buena fe exenta de culpa” el juez le tendrá que reconocer de manera obligatoria, las respectivas compensaciones, en todos los casos que ordene la restitución del bien.

Hemos encontrado que el Artículo 89º, establece la facultad en cabeza del juez de terminar el proceso y dictar sentencia, sin haber llevado a cabo la totalidad de las pruebas solicitadas por la partes.

Consideramos que tal facultad, de decidir anticipadamente y sin agotar la totalidad de las pruebas solicitadas por lo menos por el opositor, es violatoria del principio de valoración conjunta de las pruebas y deja en una posición de desequilibrio al opositor o demandado, por lo tanto se propone la necesidad de establecer claramente que el juez deba practicar, por lo menos todas las pruebas solicitadas por el opositor o demandado, esto para que no le sea violentado su derecho a la defensa, entre otras garantías procesales, sobre las cuales no existe justificación para suspender.

El mismo Artículo 89º, establece que las pruebas aportadas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, se presumen fidedignas. Se propone aceptar que opere ésta presunción de manera exclusiva en los casos en los cuales la conducta del demandado u opositor pueda relacionarse de manera directa con los hechos violentos que generaron el despojo.

Atendiendo al elevado número de casos en los cuales, los jueces de restitución de tierras han proferido sentencias, en las cuales no hacen referencia alguna, a la situación de los segundos ocupantes y/o demás personas que de buena fe, tengan relación con el predio restituido, se propone incluir la obligación expresa para el juez, de referirse en los efectos de sus sentencias los

H. Senador ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA

efectos de las mismas en relación con los segundos ocupantes, so pena de incurrir en causal de mala conducta.

La propuesta anterior es una garantía para que no se sigan presentando casos como los que la opinión pública ya conoce, en los cuales los segundos ocupantes reciben órdenes de restitución sin que los jueces, se refieran a los efectos prácticos de las decisiones que han adoptado, especialmente en los casos en los que ordenan la restitución de bienes, dejando en el limbo a personas que pretenden tener también algún derecho sobre el bien objeto del litigio.

CONTENIDO DEL PROYECTO

La iniciativa que se somete a consideración del Congreso de la República, se integra en (4) artículos. Su contenido particular me permito describir de manera sintética a continuación.

El Artículo **1º**, **Modifica el Artículo 78º**, establece el criterio de violencia para que pueda operar la inversión de la carga de prueba, es decir solo se invertirá la carga de la prueba a favor del solicitantes, **Sí la conducta del demandado u opositor, puede relacionarse de manera directa con los hechos que generaron el despojo.**

El Artículo **2º**. **Modifica el Artículo 88º**, amplía de **(15)** a **(30)** días el término para presentar el escrito de oposición al interior del proceso de restitución de tierras.

Adicionando el parágrafo, el cual incluye en la Ley de Restitución de Tierras, **la definición de del criterio de "Buen fe exenta de culpa"**, como una garantía tanto para reclamantes como para opositores.

Adicionando un segundo parágrafo, el cual establece como obligatorio para el Juez de Restitución de Tierras, **ordenar las compensaciones a que haya lugar, en los casos en los cuales el opositor, acredite que sus actos se llevaron a cabo bajo el concepto de "Buena fe exenta de culpa"**

El Artículo **3º**. **Modifica el Artículo 89º**, Con el fin de garantizar el Derecho a la defensa de las dos partes, se establece la obligación para el Juez de Restitución de Tierras, de **practicar por lo menos la totalidad de las pruebas solicitadas por el opositor, antes de proceder a proferir sentencia.**

Se limita la aplicación de la presunción, que la ley otorga a las pruebas aportadas dentro del proceso, por la Unidad Administrativa Especial de restitución de Tierras, **esta presunción solo**



H. Senador ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA

operará si la conducta del opositor puede relacionarse de manera directa con los hechos que generaron el despojo.

El Artículo 4º, Modifica el Artículo 91º. Adiciona un párrafo que incluye la **obligación expresa para el juez, de referirse en sus sentencias a los efectos de las mismas, en relación con los segundos ocupantes, so pena de incurrir en causal de mala conducta.**

El Artículo 8º, se ocupa de las vigencias y derogatorias.

Esperamos que los argumentos aquí planteados sean de buen recibo para los Honorables Parlamentarios y logren motivar su apoyo, para que ésta iniciativa de modificación de una ley de la Republica en aplicación, logre ser mejorada bajo el principio de defensa de los derechos los fundamentales **a la igualdad de las partes ante la ley y al debido proceso.**

Atentamente,

ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA

H. Senador de la Republica

Autor.