



La justicia
es de todos

Minjusticia

Al responder cite este número
MJD-DEF22-0000002-DOJ-2300

Bogotá D.C., 11 de enero de 2022

Doctora
NUBIA MARGOTH PEÑA GARZON
Consejera Ponente
Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo
Sección Primera
Calle 12 No. 7 - 65
ces1secr@consejodeestado.gov.co
Bogotá D.C. Bogotá, D.C.



Contraseña: VUKQfZWnvC

REFERENCIA: Expediente 11001032400020200003500
ACCIONANTE: Juan Camilo Escobar Baena.
ASUNTO: Nulidad del Título IV del Decreto 3011 de 2013
Contestación de la demanda

FREDY MURILLO ORREGO, actuando en nombre y representación de la Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho, en calidad de Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 6° del artículo 18 del Decreto 1427 del 2017 y en ejercicio de la delegación de representación judicial conferida mediante la Resolución 0641 del 2012, procedo a contestar la demanda en el proceso de la referencia, en los siguientes términos:

1. NORMA DEMANDADA Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

El demandante solicita la nulidad del Título IV del Decreto 3011 del 26 de diciembre de 2013 “Por el cual se reglamentan las Leyes 975 de 2005, 1448 de 2011 y 1592 de 2012” expedido por el Gobierno Nacional, el cual dispone:

“TÍTULO. IV

BIENES

CAPÍTULO. I

Medidas cautelares

Artículo 52. Solicitud de audiencia. Una vez que la fiscalía recibe la información sobre los bienes ofrecidos o denunciados por los postulados, o los identifica oficiosamente, en los casos en los que haya lugar de acuerdo con lo establecido en el presente decreto, esta programará las labores de alistamiento de tales bienes con la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas –Fondo para la Reparación de las Víctimas–, en las que se recolectará la información necesaria para la elaboración del informe técnico de vocación reparadora que deberá presentarse por esas entidades en la audiencia de imposición de medidas cautelares.

Bogotá D.C., Colombia



Dentro del mes siguiente a la realización de las labores de alistamiento conjunto, o dentro del mes siguiente contado a partir de la recepción de la información sobre la entrega, ofrecimiento o denuncia del bien cuando no haya lugar al alistamiento, la fiscalía solicitará al magistrado con función de control de garantías, la fijación de una audiencia preliminar para la solicitud de medidas cautelares, a la cual deberá convocarse a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas –Fondo para la Reparación de las Víctimas–, o a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, según el caso.

A la audiencia de solicitud y decisión de medidas cautelares deberá convocarse a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –Fondo para la Reparación de las Víctimas–.

Artículo 53. Recepción de bienes objeto de medidas cautelares. Una vez haya sido impuesta la medida cautelar de embargo, secuestro y/o suspensión del poder dispositivo sobre el bien ofrecido, entregado o denunciado, este se pondrá a disposición de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas –Fondo para la Reparación de las Víctimas– y la Unidad Administrativa Especial para la Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, quienes podrán autorizar, conforme a las normas legales que las rigen, a un operador para su recepción y administración. Los bienes a recibir por parte de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas –Fondo para la Reparación de las Víctimas– deberán tener vocación reparadora.

Las medidas cautelares sobre bienes que tengan solicitud de restitución se registrarán por lo previsto en el siguiente artículo.

Artículo 54. Medidas cautelares sobre predios con solicitud de restitución. Los bienes solicitados para efectos de restitución ante la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas que hayan sido entregados, ofrecidos o denunciados por los postulados o identificados por la Fiscalía General de la Nación con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1592 de 2012, serán objeto de medida cautelar de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 3° del artículo 17B de la Ley 975 de 2005. En estos casos la fiscalía solicitará la suspensión del poder dispositivo del respectivo bien al Magistrado con funciones de control de garantías y convocará a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas a la audiencia preliminar para la solicitud y decisión de la medida cautelar.

Artículo 55. Recepción de bienes previo a la imposición de medida cautelar. De manera excepcional, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas –Fondo para la Reparación de las Víctimas– recibirá los bienes antes de la audiencia de imposición de medidas cautelares, cuando deban ser administrados de manera inmediata para evitar su deterioro, para lo cual dispondrá mínimo de diez (10) días hábiles para ejecutar la recepción material del bien. Para la entrega urgente de bienes, la Fiscalía General de la Nación debe haber presentado solicitud de audiencia para la imposición de medida cautelar ante el magistrado con funciones de control de garantías.

Artículo 56. Facultades de los magistrados con funciones de control de garantías en incidentes procesales. En los incidentes de oposición, aclaración, levantamiento o traslado de la medida cautelar propuestos por terceros, de que trata el artículo 17C de la Ley 975 de 2005, el Magistrado con funciones de control de garantías de la Sala competente, además de las facultades previstas en dicha norma y en el artículo 39 de la Ley 1592 de 2012, podrá decretar y practicar las pruebas solicitadas por los intervinientes, de las cuales correrá el correspondiente traslado a las partes e intervinientes. Dicho período probatorio no podrá tener un término superior a un (1) mes. Vencido este término el magistrado adoptará la decisión y dispondrá las medidas a que haya lugar.

Artículo 57. Convocatoria a la audiencia de levantamiento de medidas cautelares. En los casos que se tramiten solicitudes de levantamiento de medidas cautelares, decretadas en el marco de los procesos penales especiales de justicia y paz, la entidad que se encuentre administrando el bien, deberá ser convocada a la audiencia en que se tramite el incidente.

CAPÍTULO. II

Alistamiento, recepción de bienes y determinación de la vocación reparadora

Bogotá D.C., Colombia



Artículo 58. Alistamiento de bienes. El alistamiento de bienes consiste en el diagnóstico y la preparación física, jurídica, social y económica de un bien ofrecido, entregado o denunciado por un postulado al procedimiento penal especial de justicia y paz o aquellos que la Fiscalía General de la Nación haya identificado pese a que no se hayan ofrecido o denunciado por los postulados, para su eventual recepción, según tenga o no vocación de reparación, de conformidad con la decisión del Magistrado con funciones de control de garantías en la audiencia en la que se decida sobre la imposición de medidas cautelares.

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas –Fondo para la Reparación de las Víctimas– y la Fiscalía General de la Nación, con las demás entidades que posean información relevante, realizarán conjuntamente una actualización del alistamiento de los bienes. Para el efecto, las mencionadas entidades, junto con la Dirección Nacional de Estupefacientes en Liquidación concertarán un protocolo técnico detallando las responsabilidades de cada una, dentro del mes siguiente a la entrada en vigencia del presente decreto.

Artículo 59. Diligencias de alistamiento. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas –Fondo para la Reparación de las Víctimas–, deberá participar en las diligencias de alistamiento de bienes ofrecidos, entregados, detectados oficiosamente o denunciados, que provengan de los postulados al procedimiento penal especial de justicia y paz o a miembros del bloque o frente con el fin de establecer las condiciones físicas, jurídicas, sociales y económicas que permitan al Magistrado con funciones de control de garantías determinar si el bien tiene vocación reparadora. El deber de alistamiento se extiende a los bienes entregados a través de la Dirección Nacional de Estupefacientes en Liquidación, que deberá garantizar la entrega del bien.

Artículo 60. Trámite de alistamiento. La Fiscalía General de la Nación informará por escrito a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas –Fondo para la Reparación de las Víctimas– y a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, sobre el ofrecimiento, la denuncia o detección oficiosa de un bien por parte de un postulado al procedimiento penal especial de justicia y paz.

La Fiscalía General de la Nación fijará la fecha para el alistamiento físico del bien, a cuya diligencia asistirá la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, así como las demás entidades o personas que administren los bienes ofrecidos, entregados, detectados oficiosamente o denunciados para la reparación de las víctimas.

Las diligencias de alistamiento se consignarán en el informe de alistamiento, con base en el cual el Magistrado con funciones de control de garantías competente determinará si el bien tiene vocación reparadora.

Los pasivos de los bienes entregados a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas podrán ser atendidos con los excedentes financieros y los recursos propios del Fondo para la Reparación de las Víctimas.

En caso de ser necesario se realizará la actualización del alistamiento de acuerdo con el parágrafo 6° del artículo 17B de la Ley 975 de 2005. Esta actualización procederá únicamente en aquellos casos en que existan elementos fácticos sobrevinientes que permitan inferir una modificación de las variables de vocación reparadora que incidan sustantivamente sobre esta.

Artículo 61. Informe de alistamiento de bienes. El informe de alistamiento de bienes permitirá identificar e individualizar física, jurídica, social y económicamente los bienes, determinar su estado de conservación y servir de base para el análisis respecto a la vocación reparadora. El informe de alistamiento debe obedecer al protocolo técnico y contendrá, como mínimo, los siguientes elementos:

1. Análisis jurídico predial, el cual corresponde al estudio del folio de matrícula inmobiliaria y títulos, que permitan, establecer la naturaleza jurídica del bien, tradición, irregularidades registrales, limitaciones al dominio del bien y posibles procesos de reclamación.

2. Descripción física, con el fin de establecer la localización y georreferenciación del bien. Para el caso de los bienes inmuebles dicha descripción incluirá su identificación de cabida y linderos, conforme a los títulos de

Bogotá D.C., Colombia



propiedad. Así mismo, describirá los elementos constitutivos del bien, conforme a la normatividad vigente expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, y su grado de conservación.

3. Descripción de los aspectos sociales relevantes que incidan en la reparación efectiva de las víctimas.
4. Obligaciones a cargo del bien al momento de su alistamiento, identificando el estado de cuenta del mismo, el valor, de los impuestos, servicios públicos domiciliarios, cuotas de administración en caso de copropiedades, gravámenes y demás derechos que estén constituidos sobre el bien.
5. Uso del bien describiendo el uso actual y su condición respecto a los usos permitidos, restringidos o prohibidos de acuerdo con la normatividad vigente.
6. Situación económica del bien con el fin de valorarlo a partir de la estimación que se realice por los técnicos de la Fiscalía General de la Nación o de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas o del avalúo comercial vigente que aporte dicha Unidad. Para la evaluación de la situación económica del bien se tendrá en cuenta la proyección de sus ingresos, de acuerdo con sus condiciones de productividad, obligaciones a cargo y a la dinámica del mercado.
7. Estado de administración del bien, identificando su ocupación y las condiciones actuales de explotación económica.

Parágrafo. Las empresas de servicios públicos, administraciones de copropiedades y las entidades públicas competentes, suministrarán a la Fiscalía General de la Nación o a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la información que solicite para la determinación de la vocación reparadora, a más tardar dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la solicitud.

Artículo 62. Vocación reparadora de los bienes ofrecidos, entregados o denunciados. Si la Fiscalía General de la Nación y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas con fundamento en el informe de alistamiento coinciden en que el bien no tiene vocación reparadora, podrán solicitarlo así en audiencia preliminar ante el Magistrado con funciones de control de garantías. En esta audiencia, el Magistrado con funciones de control de garantías se pronunciará sobre la vocación reparadora o no del bien en cuestión.

Parágrafo. A los bienes inmuebles rurales y a los bienes solicitados en restitución por la vía prevista en la Ley 1448 de 2011 no se les valorará la vocación reparadora y tampoco se les aplicarán las restricciones establecidas en el artículo 11C de la Ley 975 del 2005 para el ingreso de los bienes al Fondo para la Reparación de Víctimas y, en este caso, al Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

Artículo 63. Bienes que amenacen deterioro. Para efectos del artículo 11C de la Ley 975 de 2005, se entenderá por bienes que amenacen deterioro aquellos que se agotan con su uso o consumo, así como aquellos cuyo reemplazo admite legalmente otro de igual calidad, o los que por su misma naturaleza deben monetizarse inmediatamente al momento de su recibo.

La amenaza de deterioro de los bienes será puesta de presente por la Fiscalía General de la Nación a través de resolución motivada que ordene la entrega a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas –Fondo para la Reparación de las Víctimas-. Una vez el fondo reciba un bien, con el fin de evitar su deterioro ejercerá inmediatamente alguno de los sistemas de administración previstos en las normas de derecho privado, incluyendo su disposición definitiva en caso de ser necesario, con sujeción a las normas que rigen dicho fondo.

En caso de recepción directa de sumas de dinero, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas –Fondo para la Reparación de las Víctimas– las invertirá en el mercado público de capitales de acuerdo con lo señalado en los Decretos 1525 de 2008 y 4800 de 2011.

Cuando la Fiscalía General de la Nación entregue a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas –Fondo para la Reparación de las Víctimas– bienes que amenacen deterioro, la Fiscalía y el Fondo rendirán de manera prioritaria el informe correspondiente respecto de su vocación reparadora al magistrado con funciones de control de garantías.

Bogotá D.C., Colombia



CAPÍTULO. III

Saneamiento de pasivos, gravámenes y limitaciones

Artículo 64. Reglamentación de los mecanismos especiales de saneamiento de pasivos. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 46B de la Ley 975 de 2005 corresponderá a los concejos municipales y distritales, así como a las asambleas departamentales, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición del presente decreto reglamentar lo relacionado con la compensación y condonación de los impuestos, intereses y sanciones que afecten los bienes entregados para la reparación de las víctimas y recibidos por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –Fondo para la Reparación de las Víctimas– o la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, incluso causados con anterioridad a la entrada en vigencia del presente decreto.

Las entidades receptoras, en ejercicio de sus facultades administradoras, solicitarán a las alcaldías municipales o distritales y a las gobernaciones la condonación de impuestos, intereses y sanciones que afecten los bienes destinados a la reparación de las víctimas. Tal condonación podrá ser ordenada a través de acto administrativo.

En ningún caso los bienes entregados a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –Fondo para la Reparación de las Víctimas– o a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, podrán hacer parte de la prenda general de acreedores.

Los impuestos a cargo del bien, causados con anterioridad a la recepción del bien, estarán a cargo del postulado o de su titular de dominio y su no pago no impedirá su enajenación.

El producto de la monetización de los bienes será destinado a la reparación de las víctimas y al cubrimiento de los pasivos siempre y cuando no afecte la vocación reparadora.

Los administradores de impuestos municipales, distritales, departamentales y/o nacionales, en caso de pronunciarse negativamente sobre la condonación de los tributos pendientes respecto de los bienes, entregados a las anteriores entidades, deberán motivar las razones de su decisión. En todo caso, las entidades receptoras deberán informar dichas actuaciones a los órganos de control y a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial respectivos para lo de su competencia.

Artículo 65. Cancelación de gravámenes y limitaciones sobre bienes sujetos a registro. En caso de que los bienes entregados se encuentren afectados con algún tipo de gravamen o limitación constituido para la obtención de créditos con el sector financiero, el Magistrado con funciones de control de garantías competente oficiará al registrador de instrumentos públicos respectivo, para que proceda al levantamiento de tales cargas, previa verificación de los derechos de los terceros de buena fe exenta de culpa.

Si la anotación registral corresponde a una medida preventiva de protección de patrimonio de carácter colectiva, de que trata el artículo 19 de la Ley 387 de 1997 y el Decreto 2007 de 2001, el Magistrado ordenará oficiar al Comité de Justicia Transicional Departamental o Municipal, según corresponda, para que proceda a revisar la solicitud de autorización de enajenación. En caso de que la anotación registral corresponda a una medida preventiva de protección de patrimonio de carácter individual, el magistrado ordenará poner en conocimiento a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, para que se adelante oficiosamente el procedimiento de estudio de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas o Forzosamente Abandonadas.

Si la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas no incluye el bien en el Registro de Tierras Despojadas o Forzosamente Abandonadas cuando este tuviere medida de protección por ruta individual, la decisión será puesta en conocimiento de la autoridad competente para que decida sobre el levantamiento de la medida.

Artículo 66. Condonación de pasivos por parte de empresas de servicios públicos domiciliarios. Las entidades receptoras de los bienes pondrán en conocimiento de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, el listado de los bienes destinados a la reparación y/o restitución de las víctimas, para que mediante



decisión motivada estas decidan sobre la condonación de las acreencias pendientes por la cartera morosa de aquellos.

Las obligaciones en materia de servicios públicos causadas antes de la entrega del bien a la entidad receptora, serán cubiertas por los postulados al proceso penal especial de justicia y paz o con cargo a los bienes siempre y cuando no se afecte su vocación reparadora.

CAPÍTULO. IV

Transferencia de bienes y expedientes a la unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas

Artículo 67. Prohibición de monetización de bienes con solicitud de restitución. Los bienes administrados o que llegue a administrar la Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas –Fondo para la Reparación de las Víctimas–, sobre los cuales exista solicitud de restitución en el marco de la Ley 1448 de 2011 o que sean inmuebles rurales no podrán ser objeto de monetización. Previamente a la enajenación de bienes, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas –Fondo para la Reparación de las Víctimas–, verificará por escrito ante la Fiscalía General de la Nación y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas si el bien puede ser objeto de monetización.

Artículo 68. Remisión de expedientes de restitución tramitados en el marco de los procesos penales especiales de justicia y paz. De conformidad con lo previsto en el artículo 46 de la Ley 975 de 2005, la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados se tramitará mediante el procedimiento establecido en la Ley 1448 de 2011, salvo aquellos casos en los que en el marco de procedimiento penal especial de justicia y paz al 3 de diciembre de 2012 tuvieran medida cautelar sobre un bien, la cual se hubiere decretado en razón a una solicitud u ofrecimiento de restitución, caso en el cual su trámite se hará de conformidad con lo previsto en los artículos 38 y 39 de la Ley 1592 de 2012.

Por lo anterior, la Fiscalía General Nación y el Magistrado con funciones de control de garantías, según corresponda, remitirán a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas los expedientes de restitución de predios despojados o abandonados forzosamente que reposen en su poder para que se les imprima el trámite previsto en la Ley 1448 del 2011.

La Fiscalía General de la Nación se abstendrá de tramitar solicitudes de restitución presentadas con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1592 de 2012 e indicará al solicitante el mecanismo vigente para tramitar su caso.

Artículo 69. Predios con medidas cautelares y solicitud de restitución. En atención a lo dispuesto en el párrafo 2° del artículo 17B de la Ley 975 de 2005, los predios vinculados a procesos penales especiales de justicia y paz que administre el Fondo para la Reparación de las Víctimas, respecto de los cuales se haya decretado una medida cautelar y con posterioridad se haya solicitado su restitución, deberán ser entregados por este a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas administrará los inmuebles que reciba del Fondo para la Reparación de las Víctimas, y podrá autorizar, conforme a las normas legales que rigen a la entidad, a un operador para su recepción y administración.

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas informará a la Fiscalía General de la Nación sobre los bienes que le han sido trasladados con ocasión de la imposición de la medida cautelar.

Parágrafo. En los casos en los que se hayan decretado medidas cautelares respecto de bienes administrados por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas –Fondo para la Reparación de las Víctimas–, que deban ser entregados a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, esta solicitará al magistrado de control de garantías que se levante la medida cautelar con fines de reparación, se imponga la medida cautelar con fines de restitución, y se ponga el bien a disposición de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

Bogotá D.C., Colombia



Artículo 70. Estado y condiciones de los bienes a transferir a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. Los bienes que se transfieran a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas de conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior deberán ser jurídica y materialmente susceptibles de las medidas de restitución contenidas en el fallo de que trata el artículo 91 de la Ley 1448 de 2011. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas –Fondo para la Reparación de las Víctimas– deberá haber desplegado las acciones jurídicas y administrativas necesarias para sanear los bienes previa entrega a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

El Fondo para la Reparación de las Víctimas deberá realizar todas las actuaciones administrativas requeridas para la entrega del bien. En ese sentido, deberá poner a disposición de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas los expedientes administrativos con el fin de verificar su situación jurídica, la existencia de medidas cautelares, el estado de administración, ocupaciones, contratos y demás gravámenes que recaigan sobre el mismo, así como el estado de cuenta de servicios públicos, administración en caso de copropiedades e impuestos y contribuciones relacionadas con el bien.

Los contratos que haya suscrito el Fondo para la Reparación de las Víctimas podrán ser cedidos a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, quien podrá autorizar, conforme a las normas legales que rigen a la entidad, a un operador para su recepción y administración. Con todo, en el documento de cesión se estipulará que el plazo de ejecución queda sujeto a una condición resolutoria, consistente en la orden de restitución que imparta el Juez de Restitución de Tierras.

Parágrafo. No se transferirán a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas bienes inmuebles que no tengan solicitud de restitución cuando dichos bienes se encuentren sometidos al régimen de afectación de recursos para el pago de la indemnización judicial, con relación a las sentencias de Justicia y Paz a las cuales no es aplicable la Ley 1592 de 2012.

Artículo 71. Asignación definitiva de inmuebles con extinción del dominio. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación a las Víctimas asignará al Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas los bienes con extinción del derecho de dominio que tengan solicitud de restitución y los bienes inmuebles rurales que esta última le solicite para la compensación, de acuerdo a los criterios de entrega previstos en el artículo 68 del presente decreto.

Una vez notificada la resolución de asignación definitiva a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y verificada la inscripción en el Registro de Instrumentos Públicos, los predios transferidos ingresarán al patrimonio del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y su administración se hará conforme a lo previsto en el respectivo manual técnico operativo.

Artículo 72. Recursos necesarios para la administración de bienes por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. Con el fin de que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas cuente con los recursos necesarios para la administración de los bienes cuya administración le delegó la Ley 1592 de 2012, la entidad deberá solicitar estos recursos en los anteproyectos de ley de presupuesto para cada vigencia dentro del Marco de Gasto de Mediano Plazo vigente del sector agro.

CAPÍTULO. V

Bienes objeto de la acción de extinción de dominio

Artículo 73. Bienes objeto de extinción de dominio. Podrá extinguirse el derecho de dominio de los bienes, aunque sean objeto de sucesión por causa de muerte o su titularidad esté en cabeza de los herederos de los postulados o de los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley que fallecieron durante el proceso de desmovilización colectiva.

Artículo 74. Bienes involucrados en procesos de extinción de dominio. Cuando los bienes ofrecidos o denunciados por los postulados o identificados por la Fiscalía, se encuentren involucrados en procesos de

Bogotá D.C., Colombia



extinción de dominio adelantados según los términos de la Ley 793 de 2002, el fiscal delegado solicitará ante el Magistrado con funciones de control de garantías la adopción de medidas cautelares sobre los mismos.

Decretada la medida cautelar, el fiscal o el juez que conoce del proceso de extinción de dominio declarará la improcedencia de la acción de extinción de dominio sobre el bien y ordenará a la Dirección Nacional de Estupefacientes que realice la entrega inmediata de este bien a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas –Fondo para la Reparación de las Víctimas– o a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, cuando se trate de bienes inmuebles rurales.

En el evento en que en el proceso que se adopte la improcedencia estén involucrados otros bienes que no fueron objeto de medida cautelar dentro del proceso de justicia y paz, el proceso continuará su curso respecto de esos bienes, conforme lo ordena la Ley 793 de 2002 y las normas que la adicionan o modifican.

Artículo 75. Requisitos para la entrega de bienes administrados por la Dirección Nacional de Estupefacientes en Liquidación. La Dirección Nacional de Estupefacientes en Liquidación proferirá previamente a la entrega y con motivo de la orden judicial emitida por el fiscal de extinción de dominio, acto administrativo mediante el cual se dispone la entrega del bien a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas –Fondo para la Reparación de las Víctimas– o la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

La Dirección Nacional de Estupefacientes en Liquidación deberá realizar todas las actuaciones administrativas y emitirá todas las órdenes requeridas para la entrega del bien.

En ese sentido, deberá poner a disposición de la entidad a la que pretenda entregar el bien todos los expedientes administrativos con el fin de verificar su situación jurídica, la existencia de medidas cautelares, el estado de administración, ocupaciones, contratos y demás gravámenes que recaigan sobre el mismo, así como el estado de cuenta de servicios públicos, administración en caso de copropiedades y tributos relacionados con el bien. En caso de ocupaciones por terceros que no tengan formalizado un vínculo jurídico con la Dirección Nacional de Estupefacientes en Liquidación, la entidad adelantará de manera previa a la entrega, el desalojo conforme a las facultades de policía previstas en la ley.

Los rendimientos financieros, frutos, o cualquier ganancia, generados por los bienes administrados por la Dirección Nacional de Estupefacientes en Liquidación, serán transferidos a la entidad correspondiente a la que se entregue el bien, previa deducción de los pasivos y/o gastos de administración que haya generado el bien, a más tardar dentro de los treinta (30) días siguientes a la entrega material del bien.

Artículo 76. Bienes entregados por postulados excluidos. En los eventos de exclusión de la lista de postulados de un desmovilizado que haya entregado bienes, estos continuarán en el proceso judicial con fines de extinción de dominio y se tendrá como entrega efectuada a nombre del grupo armado organizado al margen de la ley.”

El accionante fundamenta la pretensión de nulidad de las normas citadas en que “...esta normatividad fue dictada infringiendo las normas constitucionales en las que debería fundarse y desconociendo el derecho de defensa y de audiencia que tienen los terceros afectados con los procesos de extinción de dominio bajo la jurisdicción de Justicia y Paz...”

El actor señala que las normas demandadas vulneran los derechos constitucionales de defensa, igualdad, derecho a un trato digno, presunción de buena fe, derecho al trabajo, debido proceso, igualdad ante la ley y las autoridades, acceso del ciudadano a la justicia, derecho a la propiedad privada, principio de igualdad de todos frente a las cargas públicas, libre acceso a los documentos públicos, principio de publicidad, presunción de buena fe, principio de la doble instancia, dignidad humana y oralidad como garantía en el nuevo proceso penal, pues en su criterio, en las normas demandadas, nada se dijo de los terceros que tienen intereses

Bogotá D.C., Colombia



legítimamente adquiridos sobre los bienes y que estos ciudadanos al igual que las víctimas y la sociedad tienen un interés tutelable sobre el resultado de ese proceso y por tanto merecen un trato igualitario en la medida en que el legislador debió prever su participación desde el primer momento de la actuación hasta el final de la misma, como se les permite a los demás y no en una fase ya tardía de la actuación, cuando ya se han impuesto las medidas cautelares sin la posibilidad de ser citado y sin su audiencia en la fase de fallo.

2. CONSIDERACIONES SOBRE LA PRETENSIÓN DE NULIDAD DE LAS NORMAS DEMANDADAS

A criterio del Ministerio de Justicia y del Derecho, los argumentos de la demanda no están llamados a prosperar, como se expone en las excepciones de fondo que se desarrollan continuación:

2.1. La restitución de tierras como elemento esencial de la reparación de las víctimas del conflicto armado en Colombia

A manera de introito, resulta importante señalar que la Constitución Nacional y los tratados internacionales que integran el bloque de constitucionalidad establecen valores y principios que ofrecen garantía contra violaciones a los derechos humanos y afectaciones al derecho internacional humanitario. Bajo este marco normativo, se establece a favor de las víctimas del conflicto armado los derechos a la **verdad**, a la **justicia**, a la **reparación** y a las **garantías de no repetición**, con la finalidad de restablecer su situación y permitirles retornar a una vida en condiciones de dignidad.

Así pues, para lograr una reparación integral, surge como componente esencial la protección del derecho a la restitución de tierras. En este sentido, los procesos de justicia transicional adelantados con grupos armados organizados dieron como resultado la creación de dos regímenes jurídicos orientados a sacar adelante las reclamaciones que en el marco del conflicto realizaran las víctimas: por una parte, un incidente de restitución y por otra, un proceso de restitución de tierras, tal como se encuentran establecidos en las **Leyes 975 de 2005** “*Ley de Justicia y Paz*” y **1448 de 2011** “*Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*” y **Ley 1592 de 2012** “*Por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 975 de 2005*”.

Respecto a la protección a las víctimas del conflicto armado en Colombia, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia ha establecido las reglas jurisprudenciales para determinar el deber que tiene el Estado de procurar la efectividad de los derechos de **verdad, justicia y reparación integral de las víctimas del conflicto armado**.

Precisamente, respecto a la **reparación integral de las víctimas** del conflicto armado, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia y la Honorable Corte constitucional han identificado las siguientes reglas:

“(i) La restitución debe entenderse como el medio preferente y principal para la reparación de las víctimas al ser un elemento esencial de la justicia restitutiva.

Bogotá D.C., Colombia



(ii) La restitución es un derecho en sí mismo y es independiente de que las víctimas despojadas, usurpadas o que hayan abandonado forzosamente sus territorios, retornen o no de manera efectiva.

(iii) El Estado debe garantizar el acceso a una compensación o indemnización adecuada para aquellos casos en que la restitución fuere materialmente imposible o cuando la víctima de manera consciente y voluntaria optare por ello.

(iv) **Las medidas de restitución deben respetar los derechos de terceros ocupantes de buena fe quienes, de ser necesario, podrán acceder a medidas compensatorias.**

(v) La restitución debe propender por el restablecimiento pleno de la víctima y la devolución a su situación anterior a la violación en términos de garantía de derechos; pero también por la garantía de no repetición en cuanto se trasformen las causas estructurales que dieron origen al despojo, usurpación o abandono de los bienes.

(vi) En caso de no ser posible la restitución plena, se deben adoptar medidas compensatorias, que tengan en cuenta no solo los bienes muebles que no se pudieron restituir, sino también todos los demás bienes para efectos de indemnización como compensación por los daños ocasionados.

(vii) El derecho a la restitución de los bienes demanda del Estado un manejo integral en el marco del respeto y garantía de los derechos humanos, constituyendo un elemento fundamental de la justicia retributiva, siendo claramente un mecanismo de reparación y un derecho en sí mismo, autónomo e independiente”.

Concatenado a lo anterior, la Honorable Corte Constitucional ha precisado que “...dentro de la órbita del derecho a la reparación, la restitución de tierras es una piedra angular sobre la cual se asegura la protección de muchas de las garantías básicas para personas que fueron despojadas de sus tierras o que tuvieron que salir de ellas por causa de la violencia. Se debe garantizar, en la mayor medida posible, que las personas que han sido víctimas de tales actos, puedan retomar a sus tierras en unas condiciones similares a las que tenían antes de la ocurrencia de los delitos. Por esta razón, la jurisprudencia constitucional ha calificado el derecho a la restitución como “componente esencial del derecho a la reparación”; un ‘derecho fundamental’ de aplicación inmediata. Desde el año 2012, al analizar la Ley 1448 de 2011, expresamente la Corte dijo al respecto lo siguiente:

“En relación con el marco jurídico nacional, la restitución se ha reconocido igualmente como el componente preferente y principal del derecho fundamental a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado. Por tanto, el derecho a la restitución como componente esencial del derecho a la reparación y su conexión con los restantes derechos de las víctimas a la justicia, a la verdad y a las garantías de no repetición (arts. 2, 29, 93, 229, 250 numeral. 6 y 7) son derechos fundamentales y por tanto de aplicación inmediata. De esta forma, tanto la Constitución Política como la jurisprudencia de la Corte Constitucional son consonantes en cuanto a que es deber del Estado proteger los derechos de las víctimas de abandono, despojo o usurpación de bienes a la restitución.”...[1]

2.2. Sustento legal que protege a terceros afectados con el proceso de restitución de tierras.

Bogotá D.C., Colombia



Desde su génesis, el legislador fue garante del debido proceso a favor de los terceros afectados con ocasión del proceso de restitución de tierras, pues nótese que la Ley 975 de 2005 “*Ley de Justicia y Paz*”, dispuso en el artículo 54 la creación de un Fondo para la Reparación de las Víctimas y además, que su funcionamiento debe ser reglamentado por parte del Gobierno, en particular, lo concerniente a la reclamación y entrega de bienes respecto de **terceros de buena fe**.

Así mismo, la Ley 1448 de 2011 “*Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*”, estableció en el artículo 76 que una vez que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas reciba la solicitud de inscripción de un predio en el registro por la parte interesada o iniciado el trámite de oficio, comunicará de dicho trámite al propietario, poseedor u ocupante que se encuentre en el predio objeto de registro, a fin de que pueda presentar las pruebas documentales que acrediten la propiedad, posesión u ocupación de dicho predio de buena fe.

Igualmente, una vez iniciada la etapa judicial, el legislador dispuso en el artículo 87 de la Ley 1448 de 2011, que el Juez o Magistrado, dará traslado de la solicitud de restitución a los terceros determinados y en el evento en que no se presenten, se les designará un representante judicial en garantía al debido proceso, derecho de defensa y contradicción.

Además de ello, respecto al contenido del fallo, se estableció en el literal r. de la Ley 1448 de 2011, que la sentencia debe referirse, de manera explícita y suficientemente motivada, sobre las órdenes necesarias para garantizar que las partes de buena fe exenta de culpa vencidas en el proceso sean compensadas cuando fuere el caso.

Por último y concatenado a lo anterior, la Ley 1592 de 2012 “*Por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 975 de 2005*”, dispuso en el artículo 17C que en los casos en que hayan terceros que se consideren de buena fe exenta de culpa con derechos sobre los bienes cautelados para efectos de extinción de dominio, el Magistrado con función de control de garantías dispondrá el trámite de un incidente que se puede presentar en cualquier tiempo hasta antes de iniciarse la audiencia concentrada de formulación y aceptación de cargos, debiendo convocar a una audiencia dentro del término de 5 días para que el solicitante aporte las pruebas que pretenda hacer valer, y posteriormente da traslado a la Fiscalía e intervinientes por el término de 5 días para que ejerzan el derecho de contradicción. Vencido dicho término, el Magistrado decidirá el incidente y al ser favorable al interesado, ordenará el levantamiento de la medida cautelar y en caso contrario, el trámite de extinción de dominio continuará y la decisión será parte de la sentencia que ponga fin al proceso de Justicia y Paz.

2.3. La expedición del Decreto 3011 de 2013 se encuentra ajustado a la Ley y a la Constitución Nacional.

El accionante señala que el Título IV del Decreto 3011 de 2013 vulnera normas constitucionales, pues en su criterio la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional desconoció el derecho de defensa y audiencia de los terceros afectados con el proceso de restitución de tierras y/o extinción de dominio, señalamiento que resulta equivocado, pues en primer lugar, no señala cuál norma o aparte normativo de los artículos del Título IV del Decreto 3011 de 2013 transgrede las

Bogotá D.C., Colombia



normas constitucionales invocadas, toda vez que se limita a señalar en forma genérica que las normas contenidas en el Título IV del Decreto 3011 de 2013 vulnera el derecho de defensa, igualdad, trato digno, presunción de buena fe, derecho al trabajo, debido proceso, igualdad ante la ley y las autoridades, acceso del ciudadano a la justicia, derecho a la propiedad privada, libre acceso a los documentos públicos, principio de publicidad y principio de la doble instancia.

En segundo lugar, el accionante desconoció lo dispuesto en el artículo 56 del Título IV Bienes, Capítulo I Medidas Cautelares, en el cual se faculta a los Magistrados con funciones de control de garantías en incidentes procesales para que decrete y practique las pruebas solicitadas por los intervinientes respecto de los incidentes de oposición, aclaración, levantamiento o traslado de la medida cautelar propuesta por **terceros**, en garantía al derecho de defensa, contradicción, debido proceso e igualdad de las partes.

Así mismo, el actor desconoce que lo establecido en el artículo 65 del Título IV Bienes, Capítulo III Saneamiento de Pasivos, Gravámenes y Limitaciones, en el cual se dispuso que en caso de que los bienes entregados se encuentren afectados con algún tipo de gravamen o limitación constituido para la obtención de créditos con el sector financiero, el Magistrado con funciones de control de garantías competente oficiará al registrador de instrumentos públicos respectivo, para que proceda al levantamiento de tales cargas, **previa verificación de los derechos de los terceros de buena fe exenta de culpa**, en garantía al derecho de defensa, contradicción, debido proceso e igualdad de las partes.

Así pues, resulta diáfano que la norma reglamentaria expedida por el Ejecutivo no vulnera disposiciones constitucionales, pues tanto el Decreto Reglamentario como las **Leyes 975 de 2005** “Ley de Justicia y Paz”, **1448 de 2011** “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras” y **1592 de 2012** “Por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 975 de 2005”, contienen disposiciones que garantizan a los terceros el derecho de ser oídos y de controvertir las decisiones que les afecten su derecho al bien inmueble objeto de restitución y/o de extinción de dominio.

Se itera, la Ley 1448 de 2011 dispuso que la sentencia que resuelva la petición de restitución deberá decretar “*las compensaciones a que hubiera lugar, a favor de los opositores que probaron buena fe exenta de culpa dentro del proceso*”. Así mismo, se establece que el fallo que se dicte deberá referirse “*de manera explícita y suficientemente motivada*” a las órdenes que sean “*necesarias para garantizar que las partes de buena fe exenta de culpa vencidas en el proceso sean compensadas cuando fuera del caso*”, y además que el valor de las compensaciones deberá ser pagado a través del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

3. ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS

En cumplimiento a lo dispuesto en el parágrafo 1° del artículo 175 de la Ley 1437 del 2011, dentro del término de traslado de la demanda, me permito adjuntar los antecedentes administrativos del Decreto 3011 de 2013, que reposan en el Ministerio.

4. PETICIÓN

Bogotá D.C., Colombia



La justicia
es de todos

Minjusticia

Por las razones expuestas, se solicita al Honorable Consejo de Estado **NEGAR LA PRETENSIÓN DE NULIDAD** del Título IV del Decreto 3011 del 26 de diciembre de 2013 “Por el cual se reglamentan las Leyes 975 de 2005, 1448 de 2011 y 1592 de 2012”, y, en consecuencia, **DECLARAR QUE SE ENCUENTRAN AJUSTADOS EN DERECHO**.

5. ANEXOS

Adjunto al presente escrito los siguientes documentos:

- Copia del apartado pertinente del Decreto 1427 del 2017, cuyo numeral 6° del artículo 18 asigna a la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho la función de ejercer la defensa del ordenamiento jurídico en las materias de competencia de este Ministerio.
- Copia de la Resolución N° 0641 del 4 de octubre del 2012, por la cual se delega en el Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho la representación judicial de la entidad, para intervenir en defensa del ordenamiento jurídico en los procesos de nulidad ante el Consejo de Estado.
- Copia de la Resolución 0146 del 2021, por la cual se nombra al suscrito en el cargo de Director Técnico en la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Copia del Acta de Posesión del cargo de Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Copia auténtica de los antecedentes administrativos del Decreto 2136 del 2015.

6. NOTIFICACIONES

Las recibiré en el buzón de correo electrónico del Ministerio:
notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co.

De la señora Consejera de Estado,

FREDY MURILLO ORREGO
Director de Desarrollo del Derecho y del
Ordenamiento Jurídico
Dirección de Desarrollo del Derecho y del
Ordenamiento Jurídico

Bogotá D.C., Colombia

**FREDY MURILLO ORREGO**

Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico

C.C. No. 93.364.454

T. P. 152.469 del C. S. de la J.

Anexos: Lo anunciado.

Elaboró: Ayda Milena Navia Castillo, contratista.

Revisó: Fredy Murillo Orrego, director.

Aprobó: Despacho Viceministro.

Radicado: MJD-EXT21-0051525.

[1] Corte Constitucional. Sentencia SU 648/17. Expediente No. T-5.844.534. Ponente Dra. Cristina Pardo Schelesinger.

<https://vuv.minjusticia.gov.co/Publico/FindIndexWeb?rad=z%2F169OHGb%2BllqQB9H86NjfED6hA9%2B%2BH9QYbvUq6gyz4%3D&cod=4X%2Ff2dQCi5ifD9ov9z7k0Q%3D%3D>

Bogotá D.C., Colombia