

**RECURSO DE SÚPLICA – Frente a decisión que decreta una medida cautelar de suspensión provisional / SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL – Respecto del acto por medio del cual se modifica el artículo 2.15.1.1.16 del Decreto 1071 de 2015, relacionado con las zonas microfocalizadas / PROCEDIMIENTO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS – Fases: administrativa y judicial / PROCEDIMIENTO DE RESTITUCIÓN Y PROTECCIÓN DE DERECHOS DE TERCEROS – Trámite / PROCEDIMIENTO DE RESTITUCIÓN Y PROTECCIÓN DE DERECHOS DE TERCEROS – Etapas / MICROFOCALIZACIÓN – Concepto / MECANISMOS PARA LA DEFINICIÓN DE ÁREAS PARA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE TIERRAS DESPOJADAS Y ABANDONAS FORZOSAMENTE – Objeto / REGISTRO DE TIERRAS PRESUNTAMENTE DESPOJADAS Y ABANDONADAS – La ley no fija un término perentorio para que las víctimas soliciten la restitución jurídica y material de las tierras despojadas / REGISTRO DE TIERRAS PRESUNTAMENTE DESPOJADAS Y ABANDONADAS – Las víctimas pueden solicitar la restitución de tierras despojadas y abandonadas durante la vigencia de la Ley 1448 de 2011 / DEBER DEL ESTADO – Garantizar que el mayor número de víctimas acceda al mecanismo de restitución de tierras despojadas o abandonadas / PRINCIPIOS DE PROGRESIVIDAD Y GRADUALIDAD – Alcance en el marco de la implementación del régimen de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto interno / EXCESO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA – Al fijar un término perentorio para que las víctimas accedan al procedimiento diseñado para la restitución de tierras limitando el objeto de la Ley 1448 de 2011 / MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL - Procede respecto del Decreto 1167 de 2018**

[M]ientras la Ley 1448 estableció el procedimiento para la restitución de tierras despojadas en el marco del conflicto armado interno, por hechos ocurridos entre el 1o. de enero de 1991 y el término de vigencia de dicha norma (10 de junio de 2021 o 7 de agosto de 2030), sin prever un tiempo perentorio para solicitar la inscripción en el RTDAF, el decreto cuestionado introdujo una limitación temporal para tal efecto. Al respecto la Sala reitera que la inscripción en el RTDAF es fundamental en el proceso de restitución de tierras despojadas, en la medida que constituye un requisito para poder ejercer la acción judicial que culminará con el trámite de protección a la propiedad de las víctimas del conflicto armado interno. Dicho lo anterior, la Sala advierte que el acto administrativo acusado limita el objeto y finalidad de la Ley 1448, en lo relativo al proceso de restitución de predios despojados a las víctimas del conflicto armado, en la medida que introduce un término temporal restrictivo para elevar la solicitud de inscripción en el RTDAF. [...] [L]os principios de progresividad y gradualidad, en el marco de la implementación del régimen de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto interno, hacen referencia a que las políticas públicas respectivas deben ser implementadas paulatinamente de forma que el restablecimiento de los derechos debe ir aumentando a medida que transcurra el tiempo. Lo anterior, para nada implica que los procesos de restitución de tierras despojadas, en los términos de la Ley 1448, puedan ser limitados únicamente para quienes presenten las solicitudes de inscripción en el RTDAF, en el plazo de los tres (3) meses de que trata el decreto cuestionado, pues dicho término no conlleva la implementación paulatina de una medida de restablecimiento, sino la limitación temporal de un procedimiento previsto por el legislador para proteger el derecho de la propiedad de las víctimas del conflicto armado interno. Además, puede haber hechos constitutivos de despojo que acaezcan con posterioridad al término establecido en el decreto censurado, que en todo caso pueden ser sometidos al régimen de la Ley 1448, por ocurrir durante la vigencia de esta, bajo las

precisiones efectuadas por la Corte Constitucional en sentencia C-588 de 2019. [...] En este estado de cosas, la Sala encuentra pertinente precisar que la sentencia en cita fue traída a colación por el MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL para fundamentar su posición; no obstante, lo cierto es que en esa providencia la Corte Constitucional reprochó al Gobierno por la carencia de un “plan estratégico de restitución de tierras”, pues si bien este debía implementarse de forma paulatina, la inactividad prolongada en el tiempo sobre este aspecto no era justificable bajo los principios de progresividad y gradualidad. Aun así, el hecho de que el decreto en cuestión sea parte del plan de restitución de tierras no es razón suficiente para que limite el objeto de la Ley 1448 que pretende reglamentar, así como tampoco lo es el criterio de densidad histórica del despojo al que se alude en el escrito del recurso de súplica. En virtud de lo anterior, la Sala confirmará el auto de 28 de noviembre de 2019, por medio del cual fue decretada la medida cautelar de suspensión provisional del Decreto núm. 1167 de 11 de julio de 2018, expedido por el PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, el MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL y el MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, “Por el cual se modifica el artículo 2.15.1.1.16 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con las zonas microfocalizadas”.

## **GENERALIDADES DE LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS – Ley 1448 de 2011**

### **POTESTAD REGLAMENTARIA – Titular / POTESTAD REGLAMENTARIA – Límites / POTESTAD REGLAMENTARIA – Alcance / POTESTAD REGLAMENTARIA – Finalidad / REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA**

[L]a potestad reglamentaria es una atribución que no requiere de habilitación específica de la ley, pues basta con la existencia de una norma legal que deba ser ejecutada para que el Gobierno pueda ponerla en práctica. Se trata, además, de una competencia permanente por cuanto mientras la ley subsista el Ejecutivo dispone de esa facultad. De ahí que se afirme que la facultad de reglamentar la ley cuenta entre sus particularidades la de ser inalienable, intransferible e inagotable, pues no tiene plazo y puede ejercerse en cualquier tiempo, debido a que el Ejecutivo nunca puede renunciar a ella, en la medida en que constituye un instrumento indispensable para que la Administración cumpla con su función de proveer lo concerniente a la debida ejecución del ordenamiento jurídico positivo imperante. Es así como, en ejercicio de dicha atribución, el Gobierno selecciona los medios necesarios para la ejecución de la ley, desarrolla principios expresos o tácitos contenidos en ella y detalla requisitos, condiciones o exigencias que la misma establece, al igual que colma aparentes vacíos que impiden o dificultan su efectiva aplicación, todo ello, siempre y cuando el reglamento se mantenga dentro del marco general de lo legal. En ese entendido, la potestad reglamentaria tiene unos límites que la propia ley que desarrollará le establece, pues no puede incluir disposiciones que desnaturalicen la materia objeto de reglamentación o que impongan trabas o limitaciones injustificadas a la ejecución de la misma. [...] Por lo demás, la facultad o potestad reglamentaria se otorga al Gobierno Nacional “para la cumplida ejecución de las leyes” teniendo en cuenta que el decreto que se expida, en ejercicio de tal atribución, debe limitarse a dar vida práctica a la ley que tiende a desarrollar y que solo puede desenvolverse en el entorno que explícita o implícitamente está comprendido en ella.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 231 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 243 NUMERAL 2 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 246 / LEY 1448

DE 2011 / LEY 1448 DE 2011 – ARTÍCULO 17 / LEY 1448 DE 2011 – ARTÍCULO 18

**NORMA DEMANDADA:** DECRETO 1167 DE 2018 (11 de julio) PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y MINISTERIOS DE DEFENSA NACIONAL Y AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL (Suspendido)

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN PRIMERA**

**Consejera ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**

Bogotá, D.C., doce (12) de marzo de dos mil veinte (2020)

**Radicación número: 11001-03-24-000-2018-00363-00A**

**Actor: COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS – JHENIFER MARÍA SINDEI MOJICA FLÓREZ Y OTROS**

**Demandado: MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**

**Referencia: MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD**

**Asunto: Resuelve recurso ordinario de súplica**

**TESIS: CONFIRMA EL AUTO SUPPLICADO. LA FACULTAD REGLAMENTARIA NO PUEDE CONLLEVAR LA LIMITACIÓN Y RESTRICCIÓN DEL OBJETO Y FINALIDAD DE LA LEY RESPECTIVA**

**AUTO INTERLOCUTORIO**

La Sala decide el recurso ordinario de súplica oportunamente interpuesto por el **MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL**, contra el auto de 28 de noviembre de 2019, proferido por el Consejero **OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**, por medio del cual decretó la medida cautelar de suspensión provisional del Decreto núm. 1167 de 11 de julio de 2018, expedido por el **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**, la cartera referida y el **MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**, *"Por el cual se modifica el artículo 2.15.1.1.16 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con las zonas microfocalizadas"*.

## I.- FUNDAMENTOS DEL AUTO SUPPLICADO

El Consejero conductor del proceso, mediante auto de 28 de mayo de 2019, decretó la suspensión provisional del Decreto núm. 1167 de 11 de julio de 2018<sup>1</sup>, señalando que esta norma establece un término perentorio de tres (3) meses, contado desde su vigencia, para que las víctimas de desplazamiento forzado presenten las solicitudes de inscripción en el **Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente –RTDAF**<sup>2</sup>.

Destacó que bastaba con comparar el contenido de dicha norma con los artículos 75 y 76 de la Ley 1448 de 10 de junio de 2011<sup>3</sup>, para advertir la contradicción entre una y otra disposición, pues en esta última el legislador no estableció un término perentorio dentro del cual podían ser radicadas las solicitudes de inscripción en el **RTDAF**.

Resaltó que, por el contrario, el artículo 75 de la Ley 1448 dispone que las personas despojadas de sus predios, como consecuencia directa o indirecta de los hechos descritos en el artículo 3<sup>04</sup> de la misma norma, pueden solicitar la restitución jurídica y material de sus tierras hasta el término de vigencia de dicha norma, esto es, hasta el año 2021.

Advirtió que el término de tres (3) meses establecido en la norma acusada desconoce los principios de progresividad y gradualidad previstos en los artículos 17 y 18 de la Ley 1448, dado que las víctimas que presenten sus solicitudes de inscripción en el **RTDAF**, habiéndose vencido el plazo establecido en el decreto

---

<sup>1</sup> "Por el cual se modifica el artículo 2.15.1.1.16 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con las zonas microfocalizadas"

<sup>2</sup> En adelante RTDAF.

<sup>3</sup> "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones."

<sup>4</sup> "[...] ARTÍCULO 3o. VÍCTIMAS. Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1o de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno [...]."

acusado, pero dentro de la vigencia de la ley aludida, no podrían acogerse al procedimiento de restitución de tierras.

En ese orden de ideas, concluyó lo siguiente:

*“[...] Por las razones antes expuestas el despacho accederá a la medida de suspensión solicitada al estar reunidos los requisitos señalados en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que, prima facie puede advertirse que de la confrontación del acto acusado con los artículos 75 y 76 de la Ley 1448 de 2011, el legislador no estableció un término perentorio para que las víctimas presentaran la solicitud de registro de tierras despojadas y abandonadas, de manera que la medida allí prevista limita el derecho de acceso a la administración de justicia así como las garantías de verdad, justicia, reparación y no repetición [...]”.*

## **II.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE SÚPLICA**

El **MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL** adujo que el límite temporal, fijado por la norma cuestionada para la presentación de las solicitudes de ingreso al registro de tierras presuntamente despojadas, no desconoce los preceptos de la Ley 1448, dado que el procedimiento respectivo debe observar las condiciones de los principios de gradualidad, progresividad y la densidad histórica del despojo.

Agregó que el plazo de los tres (3) meses establecido en el decreto reprochado, busca aportar y definir la consolidación de derechos y situaciones jurídicas en las zonas donde se presentaron los presuntos hechos de despojo de tierras, así como restituir todos los predios dentro de la vigencia de la Ley 1448, en concordancia con lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia T-679 de 2015, en la que adujo habersele exhortado a elaborar y publicar un plan estratégico para tal efecto.

Concluyó que la medida cautelar debe ser revocada, porque la norma acusada fue expedida conforme con los postulados constitucionales y legales aplicables sobre la materia, además, en razón a que, en su criterio, no está produciendo ningún

daño a sus destinatarios y, por el contrario, genera seguridad jurídica y confianza a estos.

### III.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

De conformidad con el artículo 246 del CPACA, el recurso ordinario de súplica procede en todas las instancias contra los autos interlocutorios proferidos por el ponente, que por su misma naturaleza serían apelables, de haberse dictado por el inferior.

En consecuencia, teniendo en cuenta que el auto que decreta una medida cautelar es susceptible del recurso de apelación, según lo dispone el artículo 243, numeral 2°, *ibídem*, también lo es del recurso de súplica en esta instancia.

En el presente caso, el Consejero sustanciador del proceso, a solicitud de la accionante, decidió suspender los efectos del acto administrativo cuestionado, por cuanto, a su juicio, el término perentorio que se establece en el mismo para la presentación de las solicitudes de inscripción en el **RTDAF** contraviene los principios de la norma que desarrolla, esto es, la progresividad y la gradualidad establecidas en los artículos 17 y 18 de la Ley 1448, además de desconocer los artículos 75 y 76 de la misma, que no prevén término alguno para la inclusión en el referido registro.

El disenso del **MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL** radica en que, en su sentir, el término establecido en el acto cuestionado es razonable para poder priorizar los casos, optimizar esfuerzos y garantizar de forma organizada la restitución de los predios despojados.

En ese orden de ideas, la Sala resalta que conforme con el artículo 231 del

CPACA, cuando se pretende la nulidad de un acto administrativo, es procedente la suspensión de sus efectos por violación de las disposiciones invocadas en la solicitud respectiva.

Así, el decreto de la medida cautelar de suspensión de los efectos de un acto administrativo demandado en nulidad surge como resultado de la confrontación de esta con las normas superiores señaladas por el interesado o, de ser el caso, del estudio de las pruebas allegadas por este.

Precisado lo anterior, corresponde a la Sala determinar si el Decreto núm. 1167 de 11 de julio de 2018 contraviene las disposiciones superiores que fundamentan la suspensión decretada en la providencia recurrida y, en todo caso, si hay lugar o no a mantener dicha medida cautelar.

Ahora bien, la medida de suspensión impugnada fue decretada porque, a juicio del Consejero sustanciador, el acto acusado contraviene los artículos 17, 18, 75 y 76 de la Ley 1448, normas que en efecto fueron invocadas por la parte actora.

Con el objeto de resolver el problema jurídico planteado, la Sala analizará i) el contenido de la Ley 1448, en relación con la garantía de restitución de tierras despojadas en el marco del conflicto armado interno, en seguida ii) estudiará lo relativo a la potestad reglamentaria y, finalmente iii) confrontará lo dicho con el contenido del Decreto núm. 1167 de 11 de julio de 2018, acto administrativo acusado.

### **Generalidades de la restitución de tierras despojadas en el marco de la Ley 1448**

La Ley 1448, como respuesta para atender a las víctimas del conflicto armado

interno, a partir de su artículo 71, establece las disposiciones generales para garantizar la restitución de tierras despojadas desde el 1º de enero de 1991.

La norma referida prevé un procedimiento de naturaleza mixta para tal efecto, en la medida que el trámite está compuesto por una primera etapa administrativa en la que el interesado debe lograr su inscripción en el **RTDAF**, como requisito de procedibilidad<sup>5</sup> para poder ejercer la acción de restitución en una segunda etapa de carácter judicial.

En tal sentido, la inscripción en el referido registro es fundamental en el proceso de lograr la restitución de un bien que ha sido despojado en el marco del conflicto armado interno, en razón a que permite el acceso a la administración de justicia para materializar la protección al derecho a la propiedad.

En ese orden de ideas, los artículos 75 y 76 de la Ley 1448, que fundamentan parte de la providencia recurrida y que fueron invocados en la demanda, prevén:

**“[...] ARTÍCULO 75. TITULARES DEL DERECHO A LA RESTITUCIÓN.** *Las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan sido despojadas de estas 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.*

**PROCEDIMIENTO DE RESTITUCIÓN Y PROTECCIÓN DE DERECHOS DE TERCEROS.**

**ARTÍCULO 76. REGISTRO DE TIERRAS PRESUNTAMENTE DESPOJADAS Y ABANDONADAS FORZOSAMENTE.** *Créase el “Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente” como instrumento para la restitución de tierras a que se refiere esta ley. En el*

---

<sup>5</sup> Es de anotar, en sentencia C-715 de 13 de septiembre de 2012, con ponencia del magistrado Luis Ernesto Vargas Silva, la Corte Constitucional declaró exequible el inciso 5 del artículo 76 de la Ley 1448, que establece la inscripción del predio en el registro de tierras despojadas como requisito previo para iniciar la acción de restitución.



*Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente se inscribirán también las personas que fueron despojadas de sus tierras u obligadas a abandonarlas y su relación jurídica con estas, determinando con precisión los predios objeto de despojo, en forma preferente mediante georreferenciación, así como el período durante el cual se ejerció influencia armada en relación con el predio.*

*El registro se implementará en forma gradual y progresiva, de conformidad con el reglamento, teniendo en cuenta la situación de seguridad, la densidad histórica del despojo y la existencia de condiciones para el retorno. La conformación y administración del registro estará a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas que se crea por esta Ley.*

*La inscripción en el registro procederá de oficio, o por solicitud del interesado. En el registro se determinará el predio objeto del despojo o abandono forzado, la persona y el núcleo familiar del despojado o de quien abandonó el predio. Cuando resulten varios despojados de un mismo predio o múltiples abandonos, la Unidad los inscribirá individualmente en el registro. En este caso se tramitarán todas las solicitudes de restitución y compensación en el mismo proceso.*

*Una vez recibida la solicitud de inscripción de un predio en el registro por la parte interesada, o iniciado el trámite de oficio, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, comunicará de dicho trámite al propietario, poseedor u ocupante que se encuentre en el predio objeto de registro, a fin de que pueda aportar las pruebas documentales que acrediten la propiedad, posesión u ocupación de dicho predio de buena fe, conforme a la ley. Esta Unidad tiene un término de sesenta (60) días, contado a partir del momento en que acometa el estudio conforme con el inciso segundo de este artículo, para decidir sobre su inclusión en el Registro. Este término podrá ser prorrogado hasta por treinta (30) días, cuando existan o sobrevengan circunstancias que lo justifiquen.*

***La inscripción de un predio en el registro de tierras despojadas será requisito de procedibilidad para iniciar la acción de restitución a que se refiere este Capítulo.***

*La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas tendrá acceso a todas las bases de datos sobre las víctimas de despojo o abandono forzado, del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y de los catastros descentralizados, de las notarías, del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, de la Superintendencia de Notariado y Registro, de las oficinas de registro de instrumentos públicos, entre otros.*

*Para estos efectos, las entidades dispondrán de servicios de intercambio de información en tiempo real con la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, con base en los estándares de seguridad y políticas definidas en el Decreto 1151 de 2008 sobre la estrategia de Gobierno en Línea.*

*En los casos en que la infraestructura tecnológica no permita el intercambio de información en tiempo real, los servidores públicos de*

*las entidades y organizaciones respectivas, deberán entregar la información en el término máximo de diez (10) días, contados a partir de la solicitud. Los servidores públicos que obstruyan el acceso a la información o incumplan con esta obligación incurrirán en falta gravísima, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.*

**PARÁGRAFO 1o.** *Las autoridades que reciban información acerca del abandono forzado y de despojo de tierras deben remitir a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, al día hábil siguiente a su recibo, toda la información correspondiente con el objetivo de agilizar la inscripción en el registro y los procesos de restitución.*

**PARÁGRAFO 2o.** *La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas deberá permitir el acceso a la información por parte de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en aras de garantizar la integridad e interoperatividad de la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas[...].”*

Conforme con la norma en cita, las personas despojadas de los derechos sobre un predio, como consecuencia directa e indirecta del conflicto armado interno, pueden solicitar la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente, esto por hechos **ocurridos entre el 1o. de enero de 1991 y el término de vigencia de dicha ley.**

Respecto de la vigencia de la Ley 1448, el artículo 208 de esta norma prevé lo siguiente:

*“[...] ARTÍCULO 208. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación ~~y tendrá una vigencia de diez (10) años~~, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en particular los artículos 50, 51, 52 y 53 de la Ley 975 de 2005 [...]”.* (Aparte tachado declarado inexecutable con efectos diferidos).

En tal sentido, conforme con los artículos 75 y 208 de la Ley 1448, los procedimientos (administrativo y judicial) para el ejercicio de la acción de restitución de tierras despojadas, en principio eran procedentes por hechos

ocurridos entre el 1º de enero de 1991 y el 10 de junio de 2021<sup>6</sup>; no obstante, el aparte tachado fue declarado inexecutable con efecto diferido, por la Corte Constitucional en sentencia C-588 de 5 de diciembre de 2019<sup>7</sup>, en el entendido de que antes de la fecha de expiración de la vigencia de la norma referida, el Gobierno y el Congreso deben adoptar las decisiones que correspondan en relación con su prórroga o con la adopción de otro régimen de protección de las víctimas que garantice adecuadamente sus derechos.

Además, la Corte señaló que en caso de que el Gobierno y el Congreso no adoptaran decisiones sobre la prórroga de la Ley 1448, se entenderá que la vigencia de esta será hasta el día 7 de agosto de 2030, fecha hasta la cual tendrá vigencia el Acto Legislativo 2 de 2017, *“Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”*.

En efecto, la Corte Constitucional destacó la importancia de la Ley 1448 en el marco del acuerdo de paz, por lo cual concluyó que de producirse la desaparición de esta norma, sin fórmula de reemplazo, conllevaría graves consecuencias para los derechos de las víctimas, entre esas, **la inexistencia de un régimen jurídico para el desarrollo de las actividades de restitución de tierras como forma de reparación.**

Sobre este tópico, en la sentencia referida, la Corte Constitucional precisó:

*“[...] Las consideraciones precedentes evidencian que la Ley 1448 de 2011 se incorporó en el proceso de implementación del Acuerdo Final y constituye un componente de reparación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. Es evidente su conexión no solo con el texto de dicho Acuerdo en tanto en el punto 6.1.10 se presupone la vigencia de la Ley 1448 de 2011, así como su*

---

<sup>6</sup> Teniendo en cuenta que la Ley 1448 fue publicada el 10 de junio de 2011.

<sup>7</sup> Mp. José Fernando Reyes Cuartas.

fortalecimiento participativo según lo establece el punto 5.1.3.7. del Acuerdo, sino también con múltiples disposiciones que han tenido por objeto su ejecución. Se integra de manera significativa, tal y como lo pone de presente el análisis realizado, con diferentes facetas o dimensiones de las normas que han sido adoptadas por el Congreso o por el Presidente de la República, a fin de materializar la política de Estado en la que se erigió el referido Acuerdo Final en virtud de lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2017.

**55. La Corte ha constatado que, de producirse la desaparición de la Ley 1448 de 2011 sin fórmula de reemplazo, graves consecuencias podrían sobrevenir para los derechos de las víctimas.** Entre ellas se encuentran (i) la afectación de las condiciones de reparación de las víctimas del conflicto y, en particular, aquellas cuyos victimarios fueron objeto de amnistía, indulto o de renuncia a la persecución penal según lo establecido en los artículos 18 y 26 transitorios del Acto legislativo 01 de 2017; (ii) **la inexistencia de un régimen jurídico para el desarrollo de las actividades de restitución de tierras como forma de reparación;** (iii) la eliminación de un régimen institucional, administrativo y judicial, que ha venido gestionado la atención de las víctimas y acumulando una experiencia significativa con ese propósito; (iv) una negativa incidencia en la búsqueda de la verdad debido a la desaparición del Centro de Memoria Histórica; (v) un impacto grave en las medidas que integran la reparación integral y aquellas que se relacionan con la denominada reparación transformadora; y (vi) la afectación de las instancias y procedimientos de participación de las víctimas, así como el sistema de coordinación entre la nación y las entidades territoriales para la ejecución de la política de atención.

57. Los efectos mencionados comportan un menoscabo significativo y evidente del deber de garantía y respeto de los derechos fundamentales a la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas. La infracción de dicha obligación debido a la regla de pérdida de vigencia sin fórmula de prórroga o reemplazo de la Ley 1448 de 2011, resulta incompatible con la Carta Política y los instrumentos internacionales que se integran al bloque de constitucionalidad.

A juicio de la Corte la norma demandada tiene la aptitud de desarticular grave y significativamente el sistema de protección de los derechos de las víctimas construido a partir del conjunto normativo que ha quedado descrito en esta providencia dado (i) el contexto transicional en el que se inscribe el Acuerdo Final como parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición; (ii) la remisión que este realiza explícitamente a la Ley 1448 de 2011 como punto de partida del sistema de protección de víctimas; y (iii) las deficiencias en la garantía de los derechos de las víctimas según la evidencia actual disponible. Ello impone concluir que el artículo 208, al prever la extinción de la Ley 1448 de 2011 desconoce los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación.

58. En atención a que la Ley 1448 de 2011 por expresa disposición del Congreso y el Gobierno Nacional se ha integrado al proceso de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, la regla que prevé su pérdida de vigencia se opone a las normas que con vocación

*temporalmente extendida han remitido a dicha ley. Además, los actos legislativos que desarrollan e implementan el Acuerdo Final, reenvían a dicha legislación como elemento fundamental para el reconocimiento y garantía de los derechos de las víctimas, de modo que el término de vigencia establecido en el artículo bajo examen desconoce el artículo 1º del Acto Legislativo 02 de 2017 que estableció como política de Estado el Acuerdo Final. En esa dirección, la sentencia C-630 de 2017 dispuso que los contenidos del Acuerdo Final constituyen referentes de desarrollo y validez de las normas de implementación y, en consecuencia, los derechos de las víctimas imponen a los órganos y autoridades del Estado su cumplimiento de buena fe, para lo cual, en el ámbito de sus competencias, gozan de un margen de apreciación para elegir los medios más apropiados para ello, en el marco de lo convenido, bajo el principio de progresividad[115].*

*59. En suma, la declaratoria de inconstitucionalidad que adoptará la Corte en esta oportunidad tiene como premisa el hecho de que la Ley 1448 de 2011, a pesar del contexto constitucional en el que se inscribe, no ha previsto fórmula de prórroga o reemplazo en caso de que llegue el día en que se ha previsto la expiración de su vigencia. Se ha constatado que, desde una perspectiva constitucional y en particular atendiendo el deber de protección de las víctimas, no es admisible que se encuentre fijado normativamente un término de vigencia que no responda adecuadamente a las exigencias adscritas a las normas constitucionales relevantes.*

*70. El artículo 2º Acto Legislativo 02 de 2017 previó que la reforma transicional que en él se reconoce rige hasta la finalización de los tres periodos presidenciales completos posteriores a la firma del Acuerdo Final, esto es, hasta el día 7 de agosto de 2030. Dicho momento constituye un referente constitucional inevitable a efectos de establecer el tiempo mínimo de vigencia del régimen especial de protección para las víctimas y, en consecuencia, como mínimo hasta ese momento se encuentra constitucionalmente ordenada.*

*70.1. Teniendo en cuenta lo anterior y a fin de optimizar la competencia del legislador, la Corte declarará la inconstitucionalidad de la expresión “y tendrá una vigencia de diez (10) años” pero diferirá los efectos de tal determinación hasta el día 10 de junio de 2021. En ese sentido, durante este tiempo el legislador podrá adoptar las determinaciones que considere del caso, entre las cuales se encuentran prorrogar la vigencia de la Ley 1448 de 2011 o adoptar un régimen jurídico diferente para la protección de las víctimas, bajo estrictos criterios de no regresividad[123], guardando coherencia con los puntos 6.1.10. y 5.1.3.7. del Acuerdo Final y garantizando la reparación según lo previsto en el Acto Legislativo 01 de 2017, cuya vigencia no podrá ser inferior al término en que el Acuerdo Final rige como una política de Estado. En ese sentido la Corte lo exhortará a que proceda en esa dirección.*

*70.2. Con el objetivo de asegurar la protección de los derechos de las víctimas y la vigencia del Acto Legislativo 02 de 2017, la Corte dispondrá que en caso de que el legislador no adopte algunas de las determinaciones antes referidas, se integrará al texto del artículo 208 de la Ley 1448 de 2011 una regla en virtud de la cual dicha ley “tendrá*

*una vigencia hasta el día 7 de agosto de 2030". Cabe precisar que en el evento de que la integración así definida se produzca, el legislador no perderá su competencia para introducir las variaciones o modificaciones que estime del caso, siendo posible, en esa dirección, que expida un nuevo régimen, orientado a satisfacer de mejor manera los derechos de las víctimas.*

*La no regresividad se signa entre otras razones, en que el Acto Legislativo 01 de 2017 estipuló en el párrafo del artículo 1º del artículo 12 transitorio que las normas que regirán la Jurisdicción Especial de Paz han de satisfacer los derechos a la verdad, justicia y reparación, así como también "(...) deberán garantizar los principios de tratamiento penal especial condicionado a la garantía de los derechos de las víctimas, centralidad de las víctimas, integralidad, debido proceso, no regresividad en el reconocimiento de derechos y enfoque diferencial y de género". De lo contrario, esto es, si el Estado desmejora la reparación en favor de las víctimas, la renuncia que éste efectúa a la aplicación ordinaria del poder punitivo, en el marco de una justicia transicional, perdería sentido. Se trataría, en otra dirección, de una renuncia que no se justifica en la necesidad de darles una respuesta efectiva a las víctimas ante atrocidades masivas. Por ende, si el tratamiento penal especial está condicionado a la garantía de los derechos de las víctimas y el Estado asumió una serie de obligaciones para el efecto, no puede una vez implementado un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición, desmejorar el grado de protección al que hasta este momento se ha llegado con la Ley 1448 de 2011 y los demás decretos.*

[...]

## **RESUELVE**

*Primero. **DECLARAR LA INEXEQUIBILIDAD CON EFECTOS DIFERIDOS** y en los términos y condiciones indicados en el numeral segundo de la parte resolutive, de la expresión "y tendrá una vigencia de diez (10) años" contenida en el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011 así como la expresión "tendrán una vigencia de 10 años" contenida en los artículos 194 del Decreto 4633 de 2011, 123 del Decreto 4634 de 2011 y 156 del Decreto 4635 de 2011.*

*Segundo. **EXHORTAR** al Gobierno y al Congreso de la República, para que, en el marco de sus competencias, antes de la expiración de la vigencia de la Ley 1448 de 2011 y de los Decretos 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011, adopten las decisiones que correspondan en relación con su prórroga o con la adopción de un régimen de protección de las víctimas que garantice adecuadamente sus derechos.*

*De no hacerlo, a partir del vencimiento de este término, se entenderá que la Ley 1448 de 2011 así como los Decretos 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011 tendrán vigencia hasta el día 7 de agosto de 2030, sin perjuicio de lo dispuesto en el fundamento jurídico 70[126] de esta providencia [...]."*

Lo anterior lleva a concluir que los titulares de las acciones de restitución de tierras

no solo podrían promover los procedimientos respectivos, en relación con los hechos acaecidos hasta el 10 de junio de 2021, sino, incluso, hasta el 7 de agosto de 2030, esto en el evento de que el Gobierno y el Congreso no adopten decisiones sobre la prórroga de la vigencia de la Ley 1448 o el régimen que le remplace.

### **De la potestad reglamentaria**

La Sala destaca que una de las diversas aproximaciones que subyacen en torno a la figura de la potestad reglamentaria indica que esta se contrae a “[...] *la producción de un acto administrativo que hace real el enunciado abstracto de la ley para encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real [...]*”<sup>8</sup>.

Frente al alcance de la potestad reglamentaria esta Sección, en sentencia de 6 de junio de 2013<sup>9</sup>, señaló, lo siguiente:

*“[...] Constitucionalmente la potestad reglamentaria pertenece al Presidente de la República (Artículo 189 (11) Superior), quien como Jefe de Gobierno la ejerce mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes; actos que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 115 Superior, revisten una forma especial, en la medida en que deben contar con la firma del Ministro o Director de Departamento Administrativo respectivo, quienes por ese hecho se hacen responsables.*

*El ejercicio de la potestad reglamentaria tiene por objeto dictar las normas complementarias necesarias para la cumplida ejecución de una regulación. Por ello, el acto reglamentario es un acto complementario de la regulación y no una creación originaria como ésta [...]*”.

También ilustra con suficiencia lo concerniente a la potestad reglamentaria la sentencia de 8 de febrero de 2000, de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado<sup>10</sup>, la cual, en uno de sus apartes, en lo

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-228 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, recogida en la Sentencia C-350 de 1997.

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Cp. María Claudia Rojas Lasso, número único de radicación 11001-03-24-000-2006-00284-00.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala Plena, Cp. Javier Díaz Bueno, **761(IJ)**.

pertinente, precisó:

*“[...] El poder reglamentario lo otorga directamente la Constitución al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, con la finalidad de que expida normas de carácter general para la correcta ejecución de la ley. **Por ser una atribución propia que le confiere la Carta Política, no requiere de una norma legal que expresamente la conceda y se caracteriza además por ser atribución inalienable, intransferible e inagotable, no tiene un plazo para su ejercicio y es irrenunciable, aunque no es un poder absoluto pues se halla limitado por la Constitución y la ley, ya que al ejercerla el Presidente de la República no puede alterar o modificar la ley que reglamenta.** (Resalta la sala).*

[...]

*Los límites de la potestad reglamentaria están señalados en cada caso por la necesidad de que sea cumplida debidamente la ley de que se trate, de manera que si la ley suministra todos los elementos indispensables para su cumplimiento, nada habrá de agregársele y, por consiguiente, no habrá oportunidad para el ejercicio de la potestad reglamentaria; **pero si faltan en ella detalles necesarios para su correcta aplicación habrá lugar a proveer a la regulación de esos detalles, en ejercicio de la potestad reglamentaria. En otros términos, tanta será la materia reglamentable cuanto determine la necesidad de dar cumplimiento a la ley [...]**”.* (Negritas fuera de texto).

Como puede observarse, los apartes jurisprudenciales reseñados dan cuenta que la potestad reglamentaria es una atribución que no requiere de habilitación específica de la ley, pues basta con la existencia de una norma legal que deba ser ejecutada para que el Gobierno pueda ponerla en práctica.

Se trata, además, de una competencia permanente por cuanto mientras la ley subsista el Ejecutivo dispone de esa facultad.

De ahí que se afirme que la facultad de reglamentar la ley cuenta entre sus particularidades la de ser inalienable, intransferible e inagotable, pues no tiene plazo y puede ejercerse en cualquier tiempo, debido a que el Ejecutivo nunca puede renunciar a ella, en la medida en que constituye un instrumento indispensable para que la Administración cumpla con su función de proveer lo



concerniente a la debida ejecución del ordenamiento jurídico positivo imperante.

Es así como, en ejercicio de dicha atribución, el Gobierno selecciona los medios necesarios para la ejecución de la ley, desarrolla principios expresos o tácitos contenidos en ella y detalla requisitos, condiciones o exigencias que la misma establece, al igual que colma aparentes vacíos que impiden o dificultan su efectiva aplicación, todo ello, siempre y cuando el reglamento se mantenga dentro del marco general de lo legal.

En ese entendido, la potestad reglamentaria tiene unos límites que la propia ley que desarrollará le establece, pues no puede incluir disposiciones que desnaturalicen la materia objeto de reglamentación o que impongan trabas o limitaciones injustificadas a la ejecución de la misma.

Sobre el particular, esta Corporación ha explicado:

***[...] Límites de la potestad reglamentaria***

*El artículo 189, ordinal 11, de la Constitución Política dispone que le corresponde al presidente de la República ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes necesarias para la ejecución de las leyes.*

*La jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, se ha referido al ejercicio debido y a los límites de dicha atribución. Al respecto, esta Sección señaló que la función que cumple el Gobierno con el ejercicio del poder reglamentario es la de complementar la ley, en la medida en que sea necesario para lograr su cumplida aplicación, cuando se requiera por ejemplo, precisar definiciones o aclarar etapas del procedimiento previsto en aquella, con el propósito de permitir su ejecución, **pero ello no conlleva la interpretación de los contenidos legislativos, como tampoco el modo de encuadrar las distintas situaciones jurídicas en los supuestos que contiene.***

*Para el ejercicio de la atribución en cuestión, el ejecutivo debe limitarse a desarrollar la ley y subordinarse a su contenido, en ese orden, **no le está dado introducir normas que no se desprendan natural y lógicamente de sus disposiciones, ampliar o restringir el sentido de la ley, como tampoco puede suprimirla o modificarla ni reglamentar materias que estén reservadas a ella,** pues excedería sus*

*competencias e invadiría las asignadas por la Constitución al legislador. [...]”<sup>11</sup>. (Negritas fuera del texto original).*

Por lo demás, la facultad o potestad reglamentaria se otorga al Gobierno Nacional “*para la cumplida ejecución de las leyes*” teniendo en cuenta que el decreto que se expida, en ejercicio de tal atribución, debe limitarse a dar vida práctica a la ley que tiende a desarrollar y que solo puede desenvolverse en el entorno que explícita o implícitamente está comprendido en ella.

### **Del Decreto núm. 1167 de 11 de julio de 2018**

La norma acusada modificó el artículo 2.15.1.1.16 del Decreto 1071 de 36 de mayo 2015<sup>12</sup>, disposición que integra el capítulo respectivo a la reglamentación del **RTDAF** de que trata la Ley 1448.

Así, el Decreto núm. 1167 de 11 de julio de 2018, prevé:

#### **“[...] DECRETO 1167 DE 2018**

*(julio 11)*

***Por el cual se modifica el artículo 2.15.1.1.16 del Decreto número 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con las zonas microfocalizadas.***

***Subtipo: DECRETO REGLAMENTARIO***

*El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, en desarrollo de la Ley 1448 de 2011, y*

#### **CONSIDERANDO:**

*Que los artículos 9°, 17, 18 y 19 de la Ley 1448 de 2011 establecen que los mecanismos de justicia transicional allí señalados deberán atender a los principios de gradualidad, progresividad y sostenibilidad;*

*Que de conformidad con los artículos 76 y 83 de la Ley 1448 de 2011,*

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de 6 de julio de 2017. Expediente 2008-00390-00(0585-09) Consejero ponente: William Hernández Gómez.

<sup>12</sup> “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.”

*el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente se ha venido implementando de manera gradual y progresiva, atendiendo a criterios de seguridad, densidad histórica del despojo y condiciones para el retorno en todo el territorio nacional;*

*Que de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 18 y 76 de la Ley 1448 de 2011, el procedimiento de inscripción en el Registro de Tierras se ejecutará de acuerdo con la reglamentación establecida por el Gobierno nacional, atendiendo las condiciones de gradualidad, lo que implica la responsabilidad estatal de diseñar herramientas operativas de alcance definido en tiempo, espacio y recursos presupuestales que permitan la escalonada implementación de los programas, planes y proyectos de atención, asistencia y reparación;*

*Que asimismo el numeral 5 del artículo 73 y el artículo 95 de la Ley 1448 de 2011 propenden por garantizar la seguridad jurídica de la restitución y el esclarecimiento de la situación de los predios objeto de esa acción, así como a obtener una decisión jurídica y material con criterios de integralidad y unificación para el cierre y estabilidad de los fallos;*

*Que el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011 establece que esta tendrá una vigencia de diez (10) años;*

*Que el Documento Conpes 3712 de 2012, en consonancia con el artículo 18 de la Ley 1448 de 2011, determina que el Plan de Financiación para la Sostenibilidad de la política de restitución de tierras se basa en el principio de gradualidad, lo que, “implica la responsabilidad del Gobierno de diseñar la política bajo un marco temporal, espacial y de recursos definidos, de tal forma que pueda ser implementada de manera escalonada en todo el país y respetando el principio de igualdad”. Del mismo modo, señala que el ejercicio de las medidas establecidas en dicha ley se enmarca en el principio de sostenibilidad “toda vez que se deben consultar las metas fiscales de mediano plazo con el fin de garantizar su viabilidad y así asegurar la continuidad y efectivo cumplimiento de las medidas contempladas en la ley, sin perjuicio de la sostenibilidad de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica”;*

*Que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 105 de la Ley 1448 de 2011, la naturaleza y objetivos de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas consisten en la gestión de la restitución de tierras como medida preferente de reparación a las víctimas del conflicto armado, correspondiendo a dicha Unidad diseñar, administrar y conservar el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente;*

*Que el artículo 2.15.1.1.16 del Decreto número 1071 de 2015, adicionado por el artículo 4° del Decreto número 440 de 2016, dispuso que en desarrollo de los principios de seguridad jurídica, gradualidad y progresividad, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas podrá decidir mediante acto administrativo sobre el cierre de las microfocalizaciones de zonas en las que se haya implementado el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, y que a raíz de su intervención la*

*densidad del despojo o abandono forzoso sea mínima o inexistente;*

*Que en el marco de temporalidad de la Ley 1448 de 2011 la restitución de tierras se ha venido implementando de manera progresiva en todo el país, y se cuenta con una capacidad institucional instalada significativa que permite al Estado colombiano tramitar las solicitudes de las víctimas de manera eficaz, rápida, oportuna y creciente;*

*Que actualmente se cuenta con un aumento gradual, progresivo y sostenido en el tiempo de los casos tramitados y resueltos por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, situación que ha sido entendida por la Corte Constitucional como un cumplimiento alto de los indicadores de goce de derechos de la población desplazada en lo referente a la restitución de tierras. Así lo indica el Auto número 373 de 23 de agosto de 2016: “En materia de restitución de tierras, en el marco de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, el Gobierno nacional (...) incorporó un procedimiento de restitución completo, coherente y racionalmente orientado a la satisfacción del derecho a la restitución de tierras. El aumento gradual y progresivo de las solicitudes de restitución que empezaron el trámite administrativo al encontrarse en zonas microfocalizadas así lo atestigua, al pasar de 19% en junio de 2013, a 35% en junio/octubre de 2014, hasta alcanzar un 51% en lo que va corrido del 2016. Con ello el Gobierno ha evidenciado progresos y avances reales y tangibles en el goce efectivo del derecho e indicios claros de que así se replicarán, tal como consta con el número de beneficiarios de sentencias de restitución. (...), el aumento gradual y progresivo deja constancia de que los avances se replicarán con el paso del tiempo. Estas actuaciones, por lo tanto, ameritan el reconocimiento de un nivel de cumplimiento alto (...)”;*

*Que como consecuencia de la suscripción del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera el país evidencia un desescalamiento del conflicto armado en muchas zonas, lo que sin duda ha mejorado las condiciones para que las víctimas puedan presentar solicitudes de inscripción al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente ante la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras;*

*Que resulta imprescindible adecuar la presentación de las solicitudes de inscripción al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, para dar cumplimiento a los principios de progresividad y gradualidad de la acción restitutiva, que implican que esta se implemente en terreno, de manera ordenada, secuencial y sostenible en todo el país, salvaguardando, la seguridad jurídica de la zona intervenida teniendo en cuenta la temporalidad de la Ley 1448 de 2011;*

*Que para garantizar el derecho de las víctimas de despojo y abandono forzado de tierras a la certeza, estabilidad, seguridad jurídica y las garantías inherentes a la no repetición de actos violentos, se requiere lograr una consolidación de las acciones adelantadas en cada caso concreto, así como el cumplimiento de las finalidades sociales y económicas trazadas por la Ley 1448 de 2011;*

Que en mérito de lo expuesto,

**DECRETA:**

**Artículo 1°.** *Modifícase el artículo 2.15.1.1.16 del Decreto número 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, el cual quedará así:*

**“Artículo 2.15.1.1.16. Gradualidad, progresividad y cierre de microzonas.** *Las personas que pretendan ser incluidas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente contarán con tres (3) meses para presentar su solicitud, contados a partir de la vigencia de la presente modificación al artículo 2.15.1.1.16 del Decreto número 1071 de 2015, en las zonas en las que ya se encuentre la microfocalización en curso por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, o a partir de la publicación del acto de microfocalización donde aún no se ha iniciado esta labor.*

*Ante situaciones de fuerza mayor o caso fortuito, el tiempo se contará desde el momento en que hayan cesado los hechos que impidieron la presentación de la solicitud.*

*No obstante, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras podrá prorrogar, hasta por dos (2) periodos, de hasta tres (3) meses cada uno, el tiempo para presentar las solicitudes, cuando las circunstancias fácticas excepcionales del territorio impidan a los reclamantes hacerlo oportunamente. Lo anterior sin perjuicio de lo previsto en el párrafo del artículo 2.15.1.2.4 de la Parte 15 del Decreto número 1071 de 2015.*

*En las zonas en las que actualmente se encuentre en curso la microfocalización, se surtirá la publicación de lo dispuesto en el presente artículo de conformidad con lo señalado en el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011 o la norma que la sustituya”.*

**Artículo 2°.** *El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias. Publíquese y cúmplase.*

*Dado en Bogotá, D. C., a 11 de julio de 2018.*

**JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN**

*El Ministro de Defensa Nacional,  
**Luis Carlos Villegas**  
El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,  
**Juan Guillermo Zuluaga Cardona [...]**”.*

Conforme con la norma en cita, las personas que pretendan su inscripción el

**RTDAF** cuentan con el término de tres (3) meses para radicar la solicitud, contados desde la vigencia de ese decreto, en las zonas que ya se encuentren microfocalizadas, o a partir de la publicación del acto de microfocalización donde aún no se ha iniciado esta labor. En todo caso, la disposición censurada prevé algunas situaciones en las que el referido plazo puede ser prorrogado.

Al respecto, es de aclarar que la microfocalización es el procedimiento mediante el cual son definidas las áreas geográficas de menor extensión, como municipios y veredas, en las cuales, la administración estima que es posible iniciar con la etapa administrativa, esto es, las zonas respecto de las cuales serán recibidas para su estudio las solicitudes de inscripción en el **RTDAF**.

Al respecto los artículos 2.15.1.2.3 y subsiguientes del Decreto 1071 de 2015 señalan:

*“[...] **Artículo 2.15.1.2.3. De la focalización para el Registro de Tierras despojadas y abandonadas forzosamente.** Con el propósito de implementar el Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente atendiendo los principios de progresividad y gradualidad, se adelantará un proceso de macro y micro focalización, mediante el cual se definirán las áreas geográficas en las cuales se realizará el estudio de las solicitudes recibidas.*

*(Decreto número 4829 de 2011, artículo 5°)*

***Artículo 2.15.1.2.4. Mecanismos para la definición de áreas.** La macrofocalización para la implementación del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente será definida de manera conjunta por el Ministro de Defensa Nacional y el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o sus delegados. Con tal finalidad, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural contará con el acompañamiento del Director General de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas o el delegado de este último.*

*Para la toma de decisiones se tendrá en cuenta el concepto de seguridad suministrado por el Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras (CI2RT).*

***Parágrafo.** La microfocalización para definir las áreas geográficas (municipios, veredas, corregimientos, sectores o predios) donde se adelantará el procedimiento administrativo especial de inscripción de los predios en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas*

*Forzosamente será asumida por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, para lo cual de manera previa convocará al Comité Operativo Local de Restitución y Formalización de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (COLR) [...]”.*

En ese orden de ideas, mientras la Ley 1448 estableció el procedimiento para la restitución de tierras despojadas en el marco del conflicto armado interno, por hechos ocurridos entre el 1o. de enero de 1991 y el término de vigencia de dicha norma (10 de junio de 2021 o 7 de agosto de 2030), sin prever un tiempo perentorio para solicitar la inscripción en el **RTDAF**, el decreto cuestionado introdujo una limitación temporal para tal efecto.

Al respecto la Sala reitera que la inscripción en el **RTDAF** es fundamental en el proceso de restitución de tierras despojadas, en la medida que constituye un requisito para poder ejercer la acción judicial que culminará con el trámite de protección a la propiedad de las víctimas del conflicto armado interno.

Dicho lo anterior, la Sala advierte que el acto administrativo acusado limita el objeto y finalidad de la Ley 1448, en lo relativo al proceso de restitución de predios despojados a las víctimas del conflicto armado, en la medida que introduce un término temporal restrictivo para elevar la solicitud de inscripción en el **RTDAF**.

Ahora, el **MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL** pretende justificar el término temporal introducido por el decreto censurado, trayendo a colación los principios de progresividad y gradualidad y la densidad histórica del despojo.

Sobre este aspecto, la Sala señala que los principios de progresividad y gradualidad están definidos en los artículos 17 y 18 de la Ley 1448, así:

*“[...] ARTÍCULO 17. PROGRESIVIDAD. El principio de progresividad*

*supone el compromiso de iniciar procesos que conlleven al goce efectivo de los Derechos Humanos, obligación que se suma al reconocimiento de unos contenidos mínimos o esenciales de satisfacción de esos derechos que el Estado debe garantizar a todas las personas, e ir acrecentándolos paulatinamente.*

*ARTÍCULO 18. GRADUALIDAD. El principio de gradualidad implica la responsabilidad Estatal de diseñar herramientas operativas de alcance definido en tiempo, espacio y recursos presupuestales que permitan la escalonada implementación de los programas, planes y proyectos de atención, asistencia y reparación, sin desconocer la obligación de implementarlos en todo el país en un lapso determinado, respetando el principio constitucional de igualdad [...]”.*

De acuerdo con las normas en cita, los principios de progresividad y gradualidad, en el marco de la implementación del régimen de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto interno, hacen referencia a que las políticas públicas respectivas deben ser implementadas paulatinamente de forma que el restablecimiento de los derechos debe ir aumentando a medida que transcurra el tiempo.

Lo anterior, para nada implica que los procesos de restitución de tierras despojadas, en los términos de la Ley 1448, puedan ser limitados únicamente para quienes presenten las solicitudes de inscripción en el **RTDAF**, en el plazo de los tres (3) meses de que trata el decreto cuestionado, pues dicho término no conlleva la implementación paulatina de una medida de restablecimiento, sino la limitación temporal de un procedimiento previsto por el legislador para proteger el derecho de la propiedad de las víctimas del conflicto armado interno.

Además, puede haber hechos constitutivos de despojo que acaezcan con posterioridad al término establecido en el decreto censurado, que en todo caso pueden ser sometidos al régimen de la Ley 1448, por ocurrir durante la vigencia de esta, bajo las precisiones efectuadas por la Corte Constitucional en sentencia C-588 de 2019.

Respecto de la progresividad y la gradualidad en la implementación del procedimiento de restitución de tierras, en sentencia T-679-15, con ponencia del



magistrado Luis Ernesto Vargas Silva, la Corte Constitucional señaló:

*“[...] 5.2.4. Ahora bien, el derecho a la restitución de tierras no opera de manera automática. En efecto, la Ley 1448 de 2011 incorporó en el trámite de reparación dos principios: gradualidad y progresividad, que orientan las actuaciones del gobierno y de los jueces. Así, el artículo 76 de la mencionada norma, en concordancia con los artículos 17 y 73, establece que la restitución no se hará inmediatamente, sino que, por el contrario, “se implementará en forma gradual y progresiva, de conformidad con el reglamento, teniendo en cuenta la situación de seguridad, la densidad histórica del despojo y la existencia de condiciones para el retorno”. Como se puede apreciar, la restitución de tierras requiere de la implementación de una política pública gradual y progresiva que atienda a criterios de priorización de casos, para así optimizar esfuerzos y garantizar, organizadamente, la restitución de todos los predios despojados.*

*5.2.5. El artículo 17 de la Ley 1448 de 2011 establece que el principio de progresividad supone el compromiso de “iniciar procesos que conlleven al goce efectivo de los Derechos Humanos, obligación que se suma al reconocimiento de unos contenidos mínimos o esenciales de satisfacción de esos derechos que el Estado debe garantizar a todas las personas, e ir acrecentándolos paulatinamente”. En otros términos, la progresividad en la restitución consiste en que dicho restablecimiento de derechos debe ir aumentando a medida que transcurra el tiempo. El gobierno no cumple con ese principio si luego de pasado un tiempo razonable los resultados son mínimos o nulos.*

*Por su parte, el principio de gradualidad “implica la responsabilidad Estatal de diseñar herramientas operativas de alcance definido en tiempo, espacio y recursos presupuestales que permitan la escalonada implementación de los programas, planes y proyectos de atención, asistencia y reparación, sin desconocer la obligación de implementarlos en todo el país en un lapso determinado, respetando el principio constitucional de igualdad”. A diferencia de la progresividad, este mandato constitucional obliga al Estado a diseñar planes y estrategias para que la restitución efectivamente pueda llevarse a cabo en el tiempo previsto por la ley 1448 de 2011; esto es, 10 años.*

*5.2.6. Estos principios constitucionales han sido desarrollados por la Corte en varias decisiones. Para esta Corporación, el hecho de que una garantía requiera de medidas graduales y progresivas, no es razón suficiente para justificar la inactividad del Estado. En efecto, existe un “deber mínimo” en cabeza de las autoridades, de manera que la implementación gradual y progresiva de una política se convierta en una excusa para no proteger derechos de contenido prestacional. Precisamente, sobre eso es en lo que la Corte ha centrado su mayor esfuerzo.*

*En ese orden, la jurisprudencia constitucional ha indicado que ese mínimo de garantía constitucional se materializa con la adopción de un plan estratégico que dé cuenta de cómo y cuándo se va a satisfacer, en su totalidad, la faceta positiva de un derecho. Este Tribunal ha entendido que si bien muchos derechos requieren medidas graduales y*

*progresivas, de ahí no se sigue que, en abstracto, no exista un contenido mínimo que deba ser protegido.*

*5.2.7. Una de las primeras decisiones que se refirió al tema fue la sentencia T-595 de 2002. En aquella ocasión, la Corte manifestó que todos los derechos, en abstracto, tienen una faceta negativa y positiva. Cuando se trata de obligaciones positivas, existen deberes particulares en cabeza del Estado, dependiendo de cada caso, que debe cumplir. Una de esas obligaciones es, precisamente, la elaboración de un plan estratégico que garantice que las medidas progresivas que se van a implementar por parte del Estado, por una parte, se cumplan, y, por otra, otorgue certeza jurídica y constitucional al principio de progresividad y gradualidad [...]”.*

En este estado de cosas, la Sala encuentra pertinente precisar que la sentencia en cita fue traída a colación por el **MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL** para fundamentar su posición; no obstante, lo cierto es que en esa providencia la Corte Constitucional reprochó al Gobierno por la carencia de un “*plan estratégico de restitución de tierras*”, pues si bien este debía implementarse de forma paulatina, la inactividad prolongada en el tiempo sobre este aspecto no era justificable bajo los principios de progresividad y gradualidad.

Aun así, el hecho de que el decreto en cuestión sea parte del plan de restitución de tierras no es razón suficiente para que limite el objeto de la Ley 1448 que pretende reglamentar, así como tampoco lo es el criterio de densidad histórica del despojo al que se alude en el escrito del recurso de súplica.

En virtud de lo anterior, la Sala confirmará el auto de 28 de noviembre de 2019, por medio del cual fue decretada la medida cautelar de suspensión provisional del Decreto núm. 1167 de 11 de julio de 2018, expedido por el **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**, el **MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL** y el **MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**, “*Por el cual se modifica el artículo 2.15.1.1.16 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con las zonas microfocalizadas*”.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,**

**R E S U E L V E:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto de 28 de noviembre de 2019, por medio del cual fue decretada la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del Decreto núm. 1167 de 11 de julio de 2018, expedido por el **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**, el **MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL** y el **MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**, *"Por el cual se modifica el artículo 2.15.1.1.16 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con las zonas microfocalizadas"*.

**SEGUNDO:** En firme esta decisión, **DEVUÉLVASE** el expediente al Despacho de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 12 de marzo de 2020.

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
Presidenta

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**

