REPÚBLICA DE COLOMBIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - Nº 537 Bogotá, D. C., miércoles, 24 de mayo de 2023 EDICIÓN DE 14 PÁGINAS

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

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 05 DE 2021 SENADO

por la cual se regula en la Ley 1448 de 2011 la situación jurídica de los segundos ocupantes con vulnerabilidad socioeconómica de predios objeto de restitución.

Bogotá D.C. 23 de mayo de 2023

Doctor
Fabio Raúl Amín Saleme
Presidente de la Comisión Primera
Senado de la República

Ref: Informe de ponencia para Segundo Debate del Proyecto de Ley 05 de 2021 Senado "Por la cual se regula en la Ley 1448 de 2011 la situación jurídica de los segundos ocupantes con vulnerabilidad socioeconómica de predios objeto de restitución".

En cumplimiento de la designación que me hizo la Mesa Directiva de la Comisión Primera, durante la sesión de la corporación el pasado miércoles 10 de mayo (Acta 45) me permito rendir informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 005 de 2021 Senado, "Por la cual se regula en la Ley 1448 de 2011 la situación jurídica de los segundos ocupantes con vulnerabilidad socioeconómica de predios objeto de restitución".

Cordialmente,

María Fernanda Cabal Molina

Senadora de la República de Colombia

Partido Centro Democrático

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

Proyecto de Ley N° 005 de 2022

"Por la cual se regula en la Ley 1448 de 2011 la situación jurídica de los segundos ocupantes con vulnerabilidad socioeconómica de predios objeto de restitución"

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE

El proyecto de ley objeto de ponencia es el resultado de un extenso proceso de concertación y diálogo alrededor de la situación de los segundos ocupantes en el marco de la aplicación de la Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, asunto abordado en múltiples ocasiones por la Comisión Primera del Senado de la República entre 2018 y 2022.

Inicialmente fue presentado ante esta corporación el Proyecto de Ley 131 de 2018 Senado, por medio del cual se buscó la modificación de varios artículos de la Ley 1448 de 2011 con el propósito de corregir contracciones y vacíos jurídicos identificados en la norma. Durante el trámite de dicha iniciativa se celebró una Audiencia Pública el 18 de octubre de 2018, en la cual esta corporación pudo escuchar los testimonios de varios ciudadanos afectados por la Ley de Restitución de Tierras los cuales pueden revivir en el siguiente enlace[1]

Dichos testimonios permitieron enriquecer la iniciativa, que volvió a ser presentada en el Proyecto de Ley 20 de 2019. Sin embargo, esta fue archivada por vencimiento de términos, ante la imposibilidad de lograr un acuerdo político por la extensión del articulado. Sin embargo, la discusión de este proyecto permitió, por un lado, identificar el principal cuello de botella de la Ley 1448 y por otro, reconocer la situación de los segundos ocupantes vulnerables de los predios objeto de restitución.

En el 2020, durante el trámite del Proyecto de Ley que buscaba la ampliación del término de vigencia de la Ley 1448 de 2011, presenté en mi condición de senadora varias proposiciones insistiendo en la necesidad de llenar los vacíos jurídicos antes de ampliar la vigencia de la norma. A pesar de que estas proposiciones no fueron aprobadas, se logró un acuerdo

[1] https://www.youtube.com/watch?v=TyLrmT8v0N4&list=PLL-pb8e3V9QUbz8FQLCBKsumYt0RqeElM&index=24

político amplio del que hicieron parte integrantes de todas las bancadas que conformaban la Comisión Primera e incluso el actual presidente de la República, Gustavo Petro Urrego y el presidente del Senado, Roy Barreras Montealegre. Se acordó presentar un proyecto de ley concertado para suplir el vacío legal sobre los segundos ocupantes vulnerables en la ley 1448 de 2016, en cumplimiento de la exhortación hecha por la Corte Constitucional en la Sentencia C-330 de 2020, por la cual declaró la necesidad de establecer e implementar una política pública comprensiva acerca de la situación de los segundos ocupantes en el marco de la justicia transicional.

Dicha iniciativa fue presentada al Congreso de la República el día 4 de noviembre de 2020 por los H.H.S.S. María Fernanda Cabal Molina, Germán Varón Cotrino, Eduardo Emilio Pacheco, Esperanza Andrade, Santiago Valencia González, Juan Carlos García Gómez, Paloma Valencia Laserna y Miguel Ángel Pinto Hernández. La ponencia de dicho presentada ante la Comisión Primera por el H.S. Eduardo Emilio Pacheco, cuyo informe fue aprobado, junto al articulado por esta corporación. Sin embargo, quedó faltando la votación del título y pregunta para su paso a segundo debate, la cual no pudo realizarse por consecutivas sesiones plenarias al final de la pasada legislatura que impidieron culminar la votación del proyecto para que continuara su trámite.

Por esta razón, el pasado 20 de julio, volvió a presentarse el proyecto de ley concertado para su debate en este nuevo periodo constitucional del Congreso de la República. El proyecto fue radicado en la Comisión el 9 de agosto del año en curso y publicado en la Gaceta 875/2022. Finalmente, el pasado 12 de agosto fui asignada como ponente del proyecto mediante el acta MD-03 de 2022. El proyecto fue aprobado en su primer debate y fui asignada como ponente en la sesión de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República del 10 de mayo de 2023, la cual corresponde al Acta 45 de dicha célula legislativa.

II. OBJETO

El presente Proyecto de Ley tiene por objeto regular la situación jurídica de los segundos ocupantes vulnerables de predios objeto de restitución, estableciendo un enfoque de acción sin daño dentro de la Ley 1448 de 2011 para garantizar el tratamiento diferenciado para las personas que habitan en predios objeto de restitución, que presentan vulnerabilidad en acceso a la tierra o que se encuentran en condición de vulnerabilidad objetiva y que no tuvieron ninguna relación directa ni indirecta con el despojo o el abandono forzado del predio; así como la consideración de su condición dentro del fallo de restitución.

III. JUSTIFICACIÓN

Sobre la Ley 1448 de 2011.

El 10 de junio de 2011 entró en vigor la Ley 1448 de 2011 "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones". Esta Ley surgió de la necesidad de dar una respuesta estatal a las víctimas registras desde el año 1985 enmarcada dentro de la justicia transicional que reconoce sus derechos a la verdad, justicia y reparación.

La Ley incluyó además un extenso capítulo dedicado a la restitución de tierras despojadas por el accionar violento y criminal de diversos actores armados, que a través de un proceso expedito con jueces especializados persiguió propósitos loables como la reivindicación de la población rural y campesina afectada durante más de 60 años; la promoción de la reconciliación de la sociedad para la reconstrucción del tejido social luego de años de diferencias y divisiones; el desarrollo de modelo productivos que incentiven el uso adecuado de la tierra basado en el reconocimiento del rol de las comunidades rurales y su aporte al crecimiento económico del país. En ese sentido, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, no se limita a la perspectiva de justicia transicional, sino también a otorgar plenas garantías, tanto a las víctimas de despojo, como a quienes con la puesta en marcha de esta norma les han desconocido sus legítimos derechos de propiedad y posesión adquiridos de buena fe.

Sin embargo, en la práctica la aplicación de la Ley de restitución de tierras se ha convertido, sin pretenderlo, en un instrumento que ha generado daño y que en lugar de enmendar la situación de las víctimas en la Colombia rural, ha creado nuevos conflictos alrededor de la tierra y dado lugar a nuevas situaciones de victimización. En algunos casos estas nuevas víctimas surgieron por la acción de los funcionarios administrativos encargados de la aplicación de la política de restitución de tierras y en otros por los funcionarios judiciales encargados de perseguir la materialización de los derechos propios de la restitución. En ambos casos con responsabilidad compartida del legislador que, en los 11 años de aplicación de la ley, ha omitido llenar los vacíos de la Ley en perjuicio de los segundos ocupantes, campesinos vulnerables que han tenido que padecer directamente los efectos no previstos de la Ley 1448 de 2011, en concreto, de sus disposiciones en materia de restitución de tierras.

Sobre los segundos ocupantes de los predios objeto de restitución

Durante la implementación de la Ley 1448 de 2011, los funcionarios administrativos, operadores judiciales y reclamantes se han encontrado con una realidad no contemplada por la norma: la presencia de Segundos Ocupantes, personas que habitan o derivan su sustento del predio despojado reclamado por la víctima y que ante una eventual sentencia de restitución se verían obligadas a abandonar y entregar el inmueble si así lo ordena la autoridad judicial, y algunas de las cuales presentan una situación de gobernabilidad que agravan las aporías en la aplicación de la Ley de Restitución de Tierras.

En muchos casos, los segundos ocupantes vulnerables comparten la condición de víctimas del reclamante o ven agravada su condición de vulnerabilidad por el fallo de restitución, sin que exista una política clara para garantizar sus derechos o para reparar los daños causados por la política de restitución. A pesar de que se han adoptado algunas medidas, estándares y criterios, tanto administrativos, como judiciales, para corregir los efectos de la restitución sobre los derechos de los segundos ocupantes, persisten los vacíos normativos en la ley, que dan origen a serias dificultades en diversas etapas del proceso de restitución de tierras.

Por su carácter transicional de la Ley 1448 de 2011, el legislador optó por crear varias figuras normativas de carácter extraordinario a favor de las víctimas como la presunción de buena fe, expresada en la inversión de la carga de la prueba a favor de la víctima de despojo y que obliga a los terceros opositores a acreditar la buena fe exenta de culpa. Este desarrollo normativo pretendía compensar la situación de desventaja en que podían encontrarse los despojados que les impedirían cumplir con los estándares probatorios en un proceso civil ordinario. A su vez estas normas partieron del supuesto de que los opositores, aun siendo terceros, o bien habían sido partícipes del despojo, o se encontrarían en condiciones económicas para afrontar las cargas procesales impuestas por la ley transicional.

Por el contrario, la aplicación de la política de restitución, demostró que en la realidad muchos de los predios despojados están habitados por personas que tienen las mismas condiciones de desventaja de los reclamantes y que, en algunos casos, comparten con estos la condición de víctimas. Esto representa un problema para los segundos ocupantes en condición de vulnerabilidad, toda vez que carecen de una regulación que los proteja y son tratados como cualquier otro opositor o tercero.

La situación de los segundos ocupantes ha sido identificada, no solo por las autoridades administrativas y judiciales, sino también los el Ministerio Público, que interviene en los procesos de restitución.

La Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras, ha identificado, al intervenir riesgos en la gestión pública, fallas estructurales, prácticas inadecuadas y reiteradas en la administración que, en palabras de la Procuraduría pueden "significar la vulneración o el desconocimiento de derechos de los reclamantes y quienes fungen como terceros"[2]. Dentro de dichos riesgos y fallas la Procuraduría Delegada ha prestado especial atención a la situación de los segundos ocupantes, para los cuales ha tenido prevista una ruta para los procuradores judiciales ante sentencias de restitución que no incluyen medidas a favor de los segundos ocupantes en condición de vulnerabilidad, basada en las siguientes acciones:

> "i) realizar visitas a los predios para realizar entrevistas a los segundos ocupantes y/o verificar las condiciones en los predios objeto de reclamación; ii) solicitar la modulación de la sentencia; iii) presentar escritos de coadyuvancia a los recursos de reposición; iv) prestar el acompañamiento para que, junto con la Defensoría del Pueblo, la persona en condición de vulnerabilidad interponga los recursos procedentes, en contra del auto o sentencia que negó la condición de segundo ocupante; entre otros"[3]

Además, dicha Procuraduría Delegada, ha identificado fallas en el periodo posfallo que perjudican a los segundos ocupantes vulnerables y que han llevado a la intervención judicial en favor de dicha población, a través de acciones como:

> "i) acompañamiento y representación judicial de la Defensoría del Pueblo a opositores que son segundos ocupantes en condición de vulnerabilidad; ii)

[2] Oficio N° 542-20 de fecha 10 de septiembre de 2020 de la Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras. El cual puede recuperarse en el siguiente enlace: https://drive.google.com/drive/folders/11ZrV7EoouT6vht3UXqwkvsQBXOVs1TTP?usp=sharing
[3] Ibídem

pago de compensaciones a terceros de buena fe exenta de culpa; iii) materialización de las medidas ordenadas en sentencia a favor de los segundos ocupantes, entre otras"[4]

Ha sido tal la magnitud de los hallazgos del Ministerio Público sobre la situación de los segundos ocupantes, que se adelantó una investigación en acompañamiento a *Dejusticia*, cuyos resultados fueron publicados por el investigador Hoberth Martínez Carrillo, en el documento: "*Los segundos ocupantes en el proceso de restitución de tierras: reto a la reparación integral con vocación transformadora*",[5] estudio que recoge la realidad de los segundos ocupantes en el país y las falencias en el proceso de restitución.

Dicho estudio realizó algunas recomendaciones para los procuradores judiciales que se relacionan en la siguiente tabla:

Recomendaciones procesales generales	• Señalar las falencias procesales que puedan incidir en las decisiones sobre segundos ocupantes, así: en la etapa administrativa, en ejercicio de sus funciones preventivas, los procuradores judiciales deben alertar a la Defensoría del Pueblo sobre posibles actos que conduzcan a la vulneración de los derechos de los segundos ocupantes y, en la fase judicial, intervenir, mediante escritos y memoriales, para sugerir a los jueces y magistrados de restitución acciones que les permitan tomar una decisión sobre los segundos ocupantes en las sentencias de restitución. • Tan pronto se constate que: i) hay segundos ocupantes en el predio, ii) se presente una oposición dentro de un proceso de restitución de tierras o iii) se observe que en el proceso actúa un segundo ocupante (sin que se constituya como opositor), deben verificar si la URT realizó y entregó las caracterizaciones socioeconómicas y si la Defensoría de Pueblo está ejerciendo la defensa técnica de los segundos ocupantes. De no ser así, podría ponerlo de presente al juez de restitución para que este: i) ordene a la URT que entregue las caracterizaciones y sugerencias de medidas en el menor tiempo posible y ii) requiera la intervención de la Defensoría del Pueblo en el proceso. • También se recomienda crear un espacio de diálogo entre la Defensoría del Pueblo y los procuradores judiciales para discutir los lineamientos y las recomendaciones generales que imparta la PGN sobre la acción respecto de los segundos ocupantes.
Recomendaciones procesales en fase administrativa	• Verificar la posible presencia de segundos ocupantes al constatar si el Registro de Tierras y Territorios Abandonadas Forzosamente (RTDAF) incluye a los ocupantes del predio objeto de análisis, y al estudiar la información levantada por la URT en ejercicios de cartografía social u otros métodos para la recolección de información comunitaria.
Recomendaciones procesales en fase judicial	• Cuando después de la revisión de los expedientes los procuradores judiciales encuentren que existe un segundo ocupante, mediante memorial deberían señalar esta situación al juez de restitución para que en el respectivo fallo se decida integralmente sobre la condición de estos y las medidas a que tengan derecho. El memorial debería, además: i) profundizar en el rol del juez de restitución de tierras como un juez constitucional clave para la construcción de paz y reconciliación; ii) recordar al juez de restitución de tierras su rol en la prevención de daños, reducción de impactos negativos y protección de derechos en relación con los segundos ocupantes; iii) describir la flexibilización de los estándares probatorios, requisitos y parámetros de interpretación que deben cumplirse para que los segundos ocupantes puedan acogerse a las medidas contenidas en el Acuerdo 033 de 2016. • Verificar que se haya realizado la debida publicidad del auto de admisión de la demanda de restitución para que las personas que puedan ostentar la calidad de segundos ocupantes vulnerables comparezcan al proceso a hacer valer sus derechos y, si es del caso, se constituyan como opositores o presenten la documentación y las solicitudes para que su situación sea valorada por el juez de restitución. • Si se decretó realizar la prueba de inspección judicial al predio objeto de la solicitud de restitución, verificar si en esta se observó la situación de las personas que se encontraron en dichos predios de cara a decidir sobre su condición de ocupación secundaria. • Identificar si dentro del proceso de restitución el juez ha ordenado a la URT realizar la caracterización socioeconómica. Si en efecto el juez lo ha ordenado en varias ocasiones y aún así los funcionarios de la URT son renuentes a entregarlas conforme les ha sido solicitado, el procurador judicial debería realizar un informe con fines disciplinarios. • Si la anterior situación se presenta en la etapa posfallo, es decir, si después de proferida la sentencia la URT se tarda injustificadamente o se niega a entregar las caracterizaciones al juez de restitución como este las ha solicitado, el procurador judicial podría: i) requerir a la URT para que allegue las caracterizaciones en el menor tiempo posible; ii) ante la renuencia de la URT, realizar un informe con fines disciplinarios; e iii) interponer acción de tutela en contra de la URT por la violación de los derechos de los segundos ocupantes (debido proceso, acceso a la tierra, etc.). • Si, por el contrario, en el expediente se evidencia que la URT sí presentó la caracterización socioeconómica en debida forma, pero fue el juez que estudia el caso quien no se pronunció sobre los segundos ocupantes en la sentencia, el procurador judicial debería solicitar al juez que lo haga. Es decir, a través de una solicitud de modulación de la sentencia debería pedir al juez que complemente el fallo de modo que decida sobre la condición de segundo ocupante y las medidas de atención a que haya lugar. Si el juez rehúsa pronunciarse sobre la solicitud de modulación de la sentencia, o si reconoce la condición de segundo ocupante, pero no ordena ninguna medida de atención específica, sería posible interponer una acción de tutela para perseguir la protección de los derechos vulnerados. Para demostrar la procedencia de esta se puede alegar la ocurrencia de la causal de desconocimiento del precedente constitucional al no aplicar la subregla según la cual el juez de restitución debe reconocer la situación de segundo ocupante y ordenar las medidas respectivas siempre y cuando la persona se encuentre en condición de vulnerabilidad y no haya tenido relación directa o indirecta con los hechos que llevaron al despojo o abandono forzado del predio. • Interponer acciones de tutela por la vulneración de los derechos al debido proceso, a un recurso judicial oportuno y eficaz, a la igualdad, al mínimo vital y a la vivienda en condiciones dignas, en aquellos casos en que las Salas de Restitución se han demorado excesivamente en resolver de fondo sobre la condición de segundo ocupante que pueda ostentar un opositor y sobre las medidas de asistencia y atención que requiera. La acción de tutela también puede interponerse en contra de la URT en aquellos casos en que esta institución ha sido la responsable de la demora en la decisión debido a que, por ejemplo, no ha entregado oportunamente las caracterizaciones socioeconómicas necesarias para adoptar la decisión judicial de fondo. • Resaltar, mediante memoriales presentados a juzgados y tribunales de restitución, las principales consideraciones de la Corte Constitucional en las decisiones que ha proferido sobre ocupaciones secundarias y, en especial, las subreglas jurisprudenciales.
Recomendaciones conjuntas del Ministerio Público	• Dentro de los procesos de restitución, el Ministerio Público debe acompañar constantemente a los segundos ocupantes para facilitar la defensa de sus intereses y, en especial, lograr un oportuno reconocimiento y la adopción de medidas de asistencia, atención y protección, o la inclusión en programas sociales del Estado. Este acompañamiento se materializa, entre otras, en: i) asesoría jurídica a los opositores que sean segundos ocupantes vulnerables sobre sus derechos y garantías en el marco de los procesos de restitución de tierras; ii) apoyo en la formulación y presentación de solicitudes, requerimientos y memoriales a la URT y a los despachos judiciales; iii) apoyo en la formulación de requerimientos y solicitudes dirigidas a las autoridades involucradas en la ejecución material de las medidas de atención que les sean reconocidas en el contexto de un proceso de restitución de tierras. • Para que dicho acompañamiento integral a los segundos ocupantes sea posible se requiere una armonización de las funciones y competencias de la Defensoría del Pueblo y los procuradores judiciales. Estos últimos deberían, tan pronto como sean notificados de la admisión de la demanda de restitución, analizar el expediente judicial para determinar si hay presencia de segundos ocupantes y, de inmediato, enviar las alertas respectivas a la Defensoría para que activen la ruta de atención adecuada. • La Defensoría debe articular el trabajo de la PGN a la Mesa Bilateral (URT – Defensoría), para lo cual podrían invitar a los procuradores judiciales a participar de este espacio, de modo que puedan advertir a tiempo las situaciones pertinentes en relación con los segundos ocupantes (p. ej., falta o defectos en las caracterizaciones). Asimismo, los defensores públicos podrían señalar dentro de los procesos las situaciones que involucren a los segundos ocupantes (p. ej., inacción de URT), para así facilitar la intervención oportuna de los procuradores judiciales e incluso su labor de seguimiento en la etapa posfallo. • Dado que, más allá de la defensa procesal que ejercen los defensores públicos, hay un amplio despliegue territorial de la Defensoría del Pueblo con defensores comunitarios y profesionales de las Defensorías Delegadas de Víctimas y Desplazamiento, así como de la Defensoría Delegada de Asuntos Agrarios y Tierras, con competencias en las fases administrativa y judicial del proceso, es fundamental que los procuradores agrarios puedan recibir información relacionada con casos en los cuales podrían haber posibles ocupantes secundarios con problemáticas específicas en torno a su vinculación al proceso y la garantía integral de sus derechos. • En los casos extraordinarios, donde las acciones anteriores no hayan surtido el efecto buscado y se hayan agotado todas las herramientas, el Ministerio Público podría interponer el recurso extraordinario de revisión1 de las sentencias que ordenen la restitución sin que se hubiera tenido en cuenta la situación de vulnerabilidad del opositor y que, de ser consideradas las pruebas pertinentes, hubieran conducido al Tribunal a aplicar un estándar diferencial de la buena fe exenta de culpa para dichas personas. Esta acción debe sujetarse a las causales de revisión previstas en el artículo 355 del Código General del Proceso, particularmente a la causal primera que alude a documentos de prueba que, por fuerza mayor o caso fortuito, no hubieran sido aportados dentro del proceso y que eventualmente variarían la decisión del juzgador.
Recomendaciones Extraprocesales	• Es necesario lograr una acción articulada entre la PGN y la Defensoría en relación con los casos de ocupaciones secundarias. Esto es clave para nivelar la cualificación de funcionarios y funcionarias del Ministerio Público y para consolidar una defensa unificada de los intereses de los opositores que puedan ser ocupantes secundarios. Esta

[4] Ibid.
[5] Hoberth Martínez Carrillo, *Los segundos ocupantes en el proceso de restitución de tierras: reto a la reparación integral con vocación transformadora*, Dejusticia, (2003).

iniciativa se puede implementar: i) creando una mesa de seguimiento de los casos desde el Ministerio Público, o ii) ampliando la Mesa Bilateral creada mediante directiva conjunta suscrita entre URT y Defensoría, que hasta ahora no incorpora a la Procuraduría, pero que podría hacerlo. • Dado que se evidencian casos de ocupaciones secundarias en que los terceros u opositores ostentan la calidad de víctimas del conflicto y aún no han sido incluidos en los procesos de reparación integral, sus situaciones deberían ser priorizadas para recibir atención inmediata por parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). Esto podría facilitar la implementación de las órdenes de restitución –incluida la entrega material de los inmuebles– así como reducir el descontento de ocupantes secundarios que se sienten injustamente afectados por la política de restitución de tierras. La priorización puede lograrse aplicando al tiempo dos acciones: i) activando para este tema el SNARIV regional, en donde es clave la acción de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y la intervención de la PGN para impulsar el proceso; y ii) incorporando la situación de los segundos ocupantes víctimas del conflicto dentro de la normatividad de priorizaciones que se expida. • Activar la potestad disciplinaria de la PGN en aquellos casos que resulte procedente. Por ejemplo, ante la mora "injustificada en la sustanciación y fallo de los negocios asignados"

Tabla 1. Creación propia con base en las recomendaciones del estudio *"Los segundos ocupantes en el proceso de restitución de tierras: reto a la reparación integral con vocación transformadora"*

Por su parte, la Defensoría del Pueblo ha venido adelantando actividades en el marco de la protección de la población vulnerable dentro del curso de los procesos de restitución y en particular de los segundos ocupantes, como consta en el Oficio 00867 del 21 de septiembre de 2020. La Defensoría identificó 1700 segundos ocupantes, equivalente al 32,1% de los 5.409 procesos vigentes en septiembre del año 2020.[6]

[6] Oficio 00867 de 21 de septiembre de 2020 Defensoría del Pueblo. El cual puede recuperarse en el siguiente enlace: https://drive.google.com/drive/folders/11ZrV7EoouT6vht3UXqwkvsQBXOVs1TTP?usp=sharing

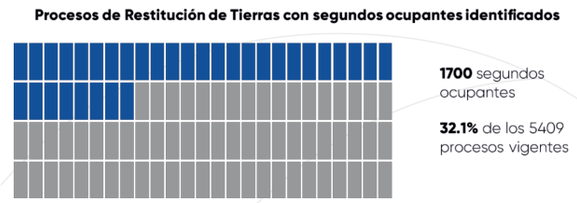


Figura 1. Creación propia con base en el Oficio 00867 del 21 de septiembre de 2020 de la Defensoría del Pueblo

Cabe recordar que la Defensoría del Pueblo cumple, dentro de los procesos de restitución de tierras el papel establecido en el artículo 43 de la Ley 1448 de 2011, el cual la encarga de prestar los servicios de orientación, asesoría y representación judicial a las víctimas en el marco del proceso, así como la prestación de servicios de representación judicial de las víctimas, siempre como un servicio rogado dirigido en su mayoría a la población campesina y vulnerable de las zonas rurales. Por tratarse de un servicio rogado muchas personas vulnerables no acceden, por desconocimiento a los servicios de la Defensoría, incluidos segundos ocupantes en condición de vulnerabilidad, por lo que se presenta un subregistro de la magnitud de la situación que hoy vive esta población en todo el territorio nacional.

No obstante, la Defensoría del Pueblo señaló en el oficio ya referenciado, que ha realizado caracterización de los segundos ocupantes solo al 53.7% de los casos y que buena parte del restante 46.3% no caracterizado es el que termina acudiendo al Sistema Nacional de Defensoría Pública. La falta de caracterización responde a varios factores, en la mayoría de los casos de no caracterización responde, según la Defensoría, a la omisión de la Unidad de Restitución de Tierras y en algunos casos a la omisión de los Jueces que no han ordenado la práctica de la caracterización o a casos anteriores a la Sentencia C-330 de 2016 que ya se encuentran en los Tribunales próximos a la sentencia de restitución.[7]

[7] Ibid.

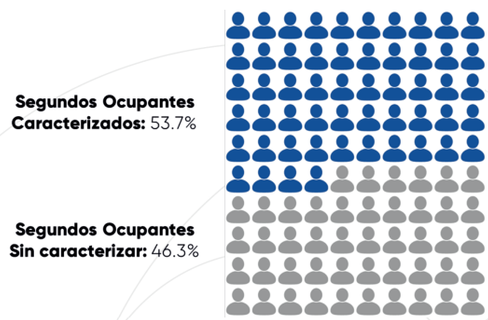


Figura 2. Creación propia con base en el Oficio 00867 del 21 de septiembre de 2020 de la Defensoría del Pueblo

Dentro de la caracterización realizada por la Defensoría del Pueblo, se encontró que si bien esta contiene información relacionada con el precio del terreno por metro cuadrado, ubicación geográfica y actividad económica de la tierra, linderos, tipos de cultivos y producción de los colindantes, es necesario que se realicen algunos ajustes con el fin que se permita conocer en contexto la situación anterior del segundo ocupante, el estado del predio antes de posesionarse sobre el bien, identificación plena del predio, determinar si devenga del mismo su sustento, datos del solicitante, información completa del proyecto productivo, Las mejoras realizadas una vez posesionado en el terreno, de conformidad con los criterios de vulnerabilidad establecidos en la Sentencia C-330 de 2016.

Según el Oficio de la Defensoría la Unidad de Restitución de Tierras, está realizando el 44,2% de las caracterizaciones en la etapa administrativa, 47,2% durante el proceso judicial y 8,6% en la etapa post fallo, y la defensoría solo recibe la caracterización de manera oportuna en el 28,7% de los casos.[8]

Al ser consultada sobre las mayores dificultades que han evidenciado los defensores públicos en los procesos de restitución con relación a los segundos ocupantes la Defensoría del Pueblo llegó a las siguientes conclusiones:

> "La Defensoría del Pueblo ha detectado como principal dificultad, la ausencia de inclusión normativa de la población denominada segundos ocupantes en la ley. Acudiendo al marco jurídico internacional aplicable, soft law, tales como los Principios Pinheiro y Deng, la categoría de segundos ocupantes se encuentra contempla en los procesos de restitución de tierras y territorios desarrollados posteriores a la ocurrencia de conflictos bélicos. Teniendo en cuenta y no perdiendo de vista, las órdenes y recomendaciones de la Corte Constitucional dadas en sentencias a partir de 2016, se ha venido incorporando a nivel institucional normatividad de menor rango tales como acuerdos y resoluciones con el fin de atender de manera prioritaria a tal población por la Unidad Administrativa de Restitución de Tierras. Aterrizando tal necesidad en coherencia a la misionalidad y funciones de la Defensoría del Pueblo, evidenciada la problemática del segundo ocupante, que genera cuellos de botella en el ejercicio del derecho a la restitución y produce tensión de derechos de diversa categoría, que inclusive se extiende hasta la fase post fallo y en ocasiones puede colisionar con las ordenes civiles subyacentes derivadas del derecho a la restitución; razón por la cual se genera un acuerdo de articulación institucional con la Unidad Administrativa de Restitución de Tierras (URT) dispuesto para garantía y respeto de los derechos fundamentales de las partes involucradas en el proceso de restitución de tierras.
>
> Al estar reglamentada solo por vía jurisprudencial se hizo necesario una articulación interinstitucional y como resultado de esta, se elaboró el Protocolo Interinstitucional de la Instrucción Administrativa Conjunta No. 002 de 2019, con la que se pretende la implementación de lineamientos tanto en el nivel territorial coma nacional por parte de los equipos técnicos de ambas entidades para alcanzar el objetivo de garantizar la atención a terceros y victimas sucesivas, entre otros aspectos.
>
> La Defensoría ha determinado que la falta de una adecuada y temprana identificación de la problemática del segundo ocupante constituye otra de las dificultades, lo que repercute en una eficaz defensa técnica que garantice el ejercicio de derechos de las partes involucradas en los procesos.
>
> Existen casos en los cuales los segundos ocupantes a pesar de ostentar la calidad de victima dentro del proceso, solo son tenidos en cuenta como opositores.
>
> Ausencia de caracterización adecuada y temprana por parte de la Unidad Administrativa de Restitución de Tierras (URT)

[8] Ibid.

La falta de equivalencia entre las medidas de asistencia entregadas por parte de la Unidad Administrativa de Restitución de Tierras (URT) y los proyectos productivos de los segundos ocupantes y población vulnerable.

Ante la carencia de una normatividad especifica en relación con los segundos ocupantes, es más demorada y dispendiosa la reparación de las víctimas"[9]

Esta iniciativa responde precisamente a estas recomendaciones, que sumadas a las realizadas por la Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras y Dejusticia, demuestran la necesidad de hacer correcciones en la norma original para llenar los vacíos en los que incurrió el legislador en la aprobación de la Ley 1448 de 2011, necesidad que además ha sido reconocida por la jurisprudencia constitucional como se expone a continuación.

Sobre la jurisprudencia constitucional en materia de segundos ocupantes

Desde la entrada en vigor de la Ley 1448 de 2011, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la necesidad de adecuar los elementos difusos de la norma por parte del Congreso de la República, como son la situación de los tenedores de buena fe que se veían afectados por las cargas procesales impuestas por la ley transicional y que en muchos casos tenían la condición de segundos ocupantes y una situación de vulnerabilidad que hacían imposible defenderse con suficientes herramientas en lo que había sido planteado como un proceso de única instancia.

En la Sentencia T-349 de 2012, con ponencia de Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, la Corte Constitucional, reiteró que en caso de desalojo el derecho a la vivienda digna debe ser garantizado de manera reforzada cuando los sujetos pasivos del desalojo sean niños, niñas, adolescentes, mujeres embarazadas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad o población desplazada.[10]

Ese mismo año, en la Sentencia C-715 de 2012, la Corte Constitucional se pronunció en torno a una demanda que cuestionaba, entre otras cosas, que la ley no considerara como titulares de la acción a los tenedores de tierra, ni a las víctimas que después del despojo se encontraran ocupando baldíos de la Nación. Frente a los primeros el alto tribunal se pronunció en defensa de sus derechos a la indemnización y reparación:

"a juicio de la Sala, si bien a los tenedores víctimas del conflicto, no se les puede aplicar en estricto sentido jurídico el derecho a la restitución de una propiedad o de una posesión, restitución que procede respecto de los propietarios, los poseedores u ocupantes, estas víctimas que ostentaban el derecho de tenencia no quedan desprotegidas frente a su legítimo derecho de reparación integral, el cual no solo incluye la restitución de bienes inmuebles, sino también medidas de indemnización y otros componentes reparatorios, sin perjuicio de que puedan acudir a la vía judicial ordinaria para la reivindicación de sus derechos."[11]

En la Sentencia T-315 de 2016 (Magistrado Ponente Guillermo Guerrero Pérez), la Corte Constitucional estableció que en el marco del proceso de restitución de tierras el juez especializado no solo debe resolver la situación del solicitante del predio, sino que debe fallar con el "objetivo primordial de conseguir la reconciliación y la paz duradera y estable" y en concreto, involucrar las intervenciones que puedan comprometer otros derechos fundamentales como la de los segundos ocupantes de los predios objeto de restitución.[12]

En el mismo sentido, la sentencia de la Corte Constitucional T-315 de 2016, defendió la idea de que la ley 1448 de 2011, contempló a los opositores en un carácter general, presumiendo que se trataba de los mismos despojadores o presuntos victimarios al imponer la exigencia estricta de probar una buena fe exenta de culpa y que esta presunción provocaba que los segundos ocupantes se confundieran con estos durante el proceso. Estableció además que esta podía tratarse también de población víctima de la violencia y que por "su condición de alta vulnerabilidad llegó al predio en condiciones de urgencia o de necesidad", que no tuvo relación directa o indirecta con el despojo del bien, que su interés no es "necesariamente la titularidad del mismo, sino que reivindica que allí tiene su vivienda o que del predio deriva sus medios de subsistencia" y como consecuencia de la sentencia de restitución ve vulnerado su derecho a la vivienda digna y al mínimo vital.

La situación jurídica de los segundos ocupantes finalmente fue estudiada en sede de control de constitucionalidad en la Sentencia C-330 de 2016, con ponencia de la Magistrada María Victoria Calle Correa, en esta providencia la Corte analizó una acción pública de constitucionalidad presentada contra los artículos 88 (Oposición), 91 (sobre el contenido del fallo de restitución, 98 (sobre el pago de compensación) y 105 (sobre las funciones de la Unidad de Restitución de Tierras). Además en esa providencia la Corte resaltó la importancia de tomar en cuenta a los segundos ocupantes a la luz de la igualdad material ordenada por el artículo 13 de la Constitución Política, para corregir el desequilibrio al que se ven sometidos por la exigencia de probar la buena fe exenta de culpa, a pesar de no haber tenido relación directa o indirecta con el despojo y encontrarse en situación de vulnerabilidad.

Cabe resaltar que en su fallo la Corte Constitucional, adopta como propia la definición de segundos ocupantes del Manual de Aplicación de los Principios Pinheiro de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidad para los Refugiados,[13] principios que según la Sentencia C-035 de 2016 hacen parte del bloque de constitucionalidad en el sentido lato.[14] Dentro de estos principios destaca especialmente el Principio 17, que establece:

"17.1. Los Estados deben velar por que los ocupantes secundarios estén protegidos contra el desalojo forzoso arbitrario o ilegal. En los casos en que su desplazamiento se considere justificable e inevitable a los efectos de la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio, los Estados garantizarán que el desalojo se lleve a cabo de una manera compatible con los instrumentos y las normas internacionales de derechos humanos, proporcionando a los ocupantes secundarios las debidas garantías procesales, incluida la posibilidad de efectuar consultas auténticas, el derecho a recibir una notificación previa adecuada y razonable, y el acceso a recursos jurídicos, como la posibilidad de obtener una reparación.

(…)

17.3. En los casos en que el desalojo de los ocupantes secundarios sea justificable e inevitable, los Estados deben adoptar medidas positivas para proteger a aquellos que no dispongan de medios para acceder a otra vivienda adecuada cuando deben abandonar la que ocupan en ese momento, con el fin de que no se queden sin hogar y de que su derecho a una vivienda adecuada no se vea menoscabado de ningún otro modo. Los Estados deben esforzarse por encontrar y proporcionar viviendas o tierras alternativas a dichos ocupantes, incluso de forma temporal, con el fin de facilitar la restitución oportuna de las viviendas, las tierras y el patrimonio de los refugiados y desplazados (…)"[15]

En la Sentencia C-330 de 2016, la Corte enfatiza en que deben aplicarse medidas que protejan los derechos fundamentales y garantías de los segundos ocupantes, para prevenir la indigencia, las arbitrariedades que pueden presentarse durante su desalojo y otorgarles condiciones que garanticen su vida digna y un pleno disfrute de sus derechos como sujetos de especial protección constitucional.[16]

Además, en la parte resolutiva de dicha sentencia, la Corte Constitucional exhortó al Congreso en los siguientes términos para que abordara la situación jurídica de los segundos ocupantes:

"EXHORTAR al Congreso de la República y al Gobierno Nacional acerca de la necesidad de establecer e implementar una política pública comprensiva acerca de la situación de los segundos ocupantes en el marco de la justicia transicional."[17]

Es así como el presente Proyecto de Ley pretende dar una respuesta legislativa a dicha exhortación a través de una serie de reformas a la Ley 1448 de 2011, las cuales se relacionan a continuación:

Modificaciones propuestas a la Ley 1448 de 2011

1. Adicionar un nuevo artículo 13A, en el cual se establezca el enfoque de acción sin daño donde las autoridades judiciales y administrativas en todas sus actuaciones velarán por la transformación positiva de las situaciones que puedan generar conflicto, con el propósito de mejorar las condiciones de vida de personas vulnerables y contribuir a cerrar brechas sociales en el acceso y goce efectivo de derechos.
2. Adicionar el artículo 75A, en el cual se establezca un tratamiento diferenciado para los segundos ocupantes que permita su caracterización por parte de la Unidad de Restitución de Tierras, ser tratado con igualdad respecto a las víctimas solicitantes, garantizar la protección especial a los campesinos víctimas y que la sentencia de restitución contribuya a resolver su situación garantizando un mínimo de subsistencia y la reubicación en un predio que asegure condiciones para su vida digna y la de sus familias.
3. Adicionar el artículo 88 A, a la Ley 1448 de 2011 en el cual se establezca quienes se consideran segundos ocupantes en este caso aquellas personas naturales en situación de vulnerabilidad socioeconómica que, por diversas razones, al momento de proferir la respectiva sentencia o de

[9] Ibid.
[10] Corte Constitucional. Sentencia T-349 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
[11] Corte Constitucional. Sentencia C-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
[12] Corte Constitucional. Sentencia
[13] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas Unidad para el Refugiado. Manual de Aplicación de los Principios Pinheiro (2007).
[14] Corte Constitucional. Sentencia C-035 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortíz Delgado.
[15] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas Unidad para el Refugiado. Manual de Aplicación de los Principios Pinheiro (2007).
[16] Corte Constitucional. Sentencia C-330 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.
[17] Ibid.

llevarse a cabo la diligencia de entrega material a la víctima restituida, se encuentren habitando o tengan dependencia económica directa y exclusiva del predio a restituir, siempre que ostenten la calidad de propietarios, poseedores u ocupantes; hayan actuado de buena fe; no hubiesen tenido relación directa ni indirecta con los hechos que dieron origen al despojo o al abandono forzado del mismo. Entre otras disposiciones.

4. Modificar el artículo 91 sobre el contenido del fallo de restitución para garantizar que la situación de los segundos ocupantes sea tenida en cuenta por los jueces de restitución de tierras dentro de sus sentencias, estableciendo medidas proporcionales a la vulnerabilidad acreditada durante el trámite judicial.
5. Adicionar un parágrafo al artículo 153 que ordene a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras mantener actualizado la creación y administración de una herramienta efectiva que permita la articulación y coordinación de los sistemas de información del SNARIV que integre la totalidad del inventario de las providencias judiciales que correspondan a órdenes dadas en sentencias, autos de seguimiento posfallo y audiencias de seguimiento posfallo, proferidas por parte de Magistrados y Jueces Especializados en Restitución de Tierras, que arroje un inventario completo de la información de las instituciones responsables del cumplimiento órdenes judiciales en materia de restitución de tierras, donde deberán incluirse las medidas a favor de Segundos Ocupantes.
6. Adicionalmente se propone un régimen de transición, que permita a los segundos ocupantes vulnerables que no hubiesen sido caracterizados y que fueron desalojados de sus predios teniendo en estos su único medio de subsistencia, acudir a la Unidad de Restitución de Tierras para ser caracterizados y recibir medidas de asistencia.
7. Finalmente, se abre la posibilidad de que esta solicitud pueda ser acompañada por la Defensoría del Pueblo o la Procuraduría General de la Nación, para que el segundo ocupante pueda interponer ante el respectivo juez que profirió la sentencia, por parte del posible segundo ocupante, a través de Defensor Público o de abogado de confianza, solicitud para que sea analizado su caso; para lo cual se deberá emitir el respectivo pronunciamiento judicial dentro del término máximo de cuatro (4) meses, contados a partir de la referida solicitud.

IV. MARCO NORMATIVO

Normas de rango constitucional	
Constitución Política de Colombia (1991) **Instrumentos parte del Bloque de Constitucionalidad en el sentido lato** - Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas (Principios Pinheiro).	
Normas de rango legal	
Ley 1448 de 2011 "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones"	
Jurisprudencia	
Sentencia T-349 de 2012	M.P. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Sentencia C-715 de 2012	M.P. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Sentencia T-315 de 2016	M.P. LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Sentencia C-035 de 2016	M.P. GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Sentencia C-330 de 2016	M.P. MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

V. TRÁMITE DURANTE EL PRIMER DEBATE Y PREPARACIÓN DE LA PONENCIA

El proyecto de ley inició su trámite en Comisión Primera el pasado 26 de abril, día en el que se dio inicio al debate con la discusión y votación de tres proposiciones de aplazamiento, presentadas, entre otros, por los honorables senadores Ariel Ávila, Julián Gallo y Aida Quilcué, proposiciones en las que se solicitó suspender el debate sobre el proyecto para escuchar a entidades y expertos, aplazamiento que fue aprobado con el compromiso de retomar el debate en la siguiente sesión de la Comisión, como efectivamente ocurrió, con la presencia de las siguientes entidades: el Ministerio de Hacienda, la Unidad de Restitución de Tierras y la Unidad para las Víctimas, así como los invitados, parte de grupos representativos de víctimas de los pueblos indígenas y expertos que hacen seguimiento de la Ley 1448 de 2011.

En dicha sesión, celebrada el 9 de mayo del año en curso, se le dio la palabra a los invitados, quienes presentaron sus conceptos y consideraciones sobre el proyecto.

El viceministro de Hacienda, Diego Guevara expuso las apropiaciones del Ministerio de Hacienda en la política de restitución de tierras y la dificultad, que según su cartera, supondría el reconocimiento de nuevas víctimas y el posible rezago que podría generar.

Por su parte, Aura Patricia Bolívar, subdirectora de la Unidad de Restitución de Tierras, señaló que la entidad comparte la preocupación sobre la situación de los segundos ocupantes y reconoció la existencia de un vacío legal en la materia. Sin embargo, para la doctora Bolívar el Artículo 56 del recientemente sancionado Plan Nacional de Desarrollo ya reúne los elementos consagrados en la jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional. Al analizar el articulado del proyecto, la Unidad de Restitución de Tierras señaló algunos elementos del proyecto que consideraba problemáticos como la falta de claridad en la concurrencia de los requisitos para cumplir con la calificación de segundo ocupante a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional; y la necesidad de diferenciar la caracterización en la etapa judicial a cargo del Juez de Restitución y la identificación de los terceros identificados en el proceso administrativo por parte de la Unidad de Restitución de Tierras.

En sentido similar se presentó el concepto de la Unidad para las Víctimas, a cargo de la subdirectora de dicha unidad, Sonia Londoño, quien señaló que el artículo del Plan Nacional de Desarrollo cumple con el exhorto hecho por la Corte Constitucional en la Sentencia C-330 de 2016 y alegó que aprobar el proyecto supondría una duplicidad normativa. Resaltó la necesidad de diferenciar los conceptos de opositor y segundo ocupante.

Al terminar la intervención de las entidades, se dio la palabra a Ricardo Camilo Niño, en representación de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas quien manifestó sus reparos al proyecto, haciendo énfasis en el impacto que podría tener sobre las comunidades indígenas, alegando que en su criterio se requiere consulta previa porque el problema de la tierra indígena no está resuelto, como la protección de territorios ancestrales, la existencia de víctimas indígenas del conflicto armado, entre otros.

Finalmente, se concedió la palabra a Juan Pablo Guerrero, quien, representando al Centro de Educación Popular (CINEP), señaló algunos reparos al articulado del proyecto, afirmando que como estaba redactado el texto podía permitir que despojadores usaran la figura de segundo ocupante para saltarse las cargas probatorias de la Ley 1448, resaltó la importancia de ajustarse a los criterios dados por la Corte Constitucional para la calificación de los segundos ocupantes, así como aclarar la facultad de los jueces para hacer la caracterización de los segundos ocupantes. Además, alegó que el régimen de transición contemplado en el proyecto supondría un riesgo de inseguridad jurídica.

Luego de las intervenciones de los invitados se reanudó la discusión de la Comisión Primera, se discutió una proposición de archivo del proyecto presentada por el senador Julián Gallo, justificada en la existencia de un artículo sobre la materia en el Plan Nacional de Desarrollo, proposición que fue negada por la mayoría de los miembros presentes de la Comisión. Sin embargo, al proceder a votar la proposición con la que terminaba el informe de ponencia, la secretaría señaló la falta de quorum decisorio, por lo cual se levantó la sesión y se anunció el proyecto para continuar su discusión al día siguiente.

Ante la ausencia de una decisión sobre el proyecto, fui invitada en mi calidad de ponente a una reunión con los autores de algunas de las proposiciones presentadas, a saber: Ariel Ávila, Julián Gallo, Aida Quilcué y María José Pizarro, reunión que contó además con la presencia de la subdirectora de la Unidad de Restitución de Tierras, doctora Aura Patricia Bolívar. En dicha reunión, luego de revisar el proyecto de ley en su integridad, así como las proposiciones de los senadores ya referidos, se logró un acuerdo político para corregir el articulado, avalando las proposiciones que fueron concertadas y redactadas en esta reunión.

Al día siguiente, se inició la sesión de la Comisión Primera con la votación de la proposición con la que termina el informe de ponencia, que fue aprobada de manera unánime por los miembros presentes de la Comisión.

Acto seguido, se discutieron las proposiciones avaladas, presentadas por los senadores Ariel Ávila, Aida Quilcué, Julián Gallo y María José Pizarro. sobre las cuales presento una breve relación:

Se modificó el título del proyecto, cambiando la expresión "vulnerables", por la expresión "vulnerabilidad socioeconómica"

Se modifico el artículo 1, sobre el objeto del proyecto para dejar claro que la vulnerabilidad socioeconómica del segundo ocupante debe estar debidamente probada bajo los criterios y requisitos contemplados en el proyecto de ley.

El artículo 3 fue modificado en igual sentido, se eliminaron los tenedores y explotadores de baldíos de la redacción del artículo, se dejó claro el pale del juez frente a su caracterización, se incluyó a las comunidades indígenas, Rrom y afrodescendientes y se hizo un aclaración sobre las medidas de asistencia a las que haya lugar. Así mismo, se incluyó un nuevo parágrafo para que aportar información inexacta en el proceso de restitución sea considerado falta disciplinaria gravísima de los funcionarios públicos.

Se modificó el artículo 4 sobre el Régimen de transición para que correspondiera a lo dictado por la Corte Constitucional en su sentencia c-330 de 2016, garantizando además la estabilidad y seguridad jurídica de la restitución de tierras.

El artículo 5, por su parte, fue modificado para dejar clara la necesidad de probar la condición de vulnerabilidad, así como el papel de identificación (no de caracterización) de la Unidad de Restitución de Tierras, y se limitó la aplicación de la vulnerabilidad sobreviniente.

En el artículo 6, se modificó la redacción del artículo para que toda referencia a la vulnerabilidad del segundo ocupante esté acompaña por una referencia expresa al deber de probarla.

Se modificó el artículo 7 para morigerar la carga asignada a la Unidad de Restitución de Tierras, ya no a través de la creación de un registro ligado al SNARIV, sino a la inclusión de información relacionada con los segundos ocupantes dentro del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

Se eliminó el artículo 8, puesto que en la redacción del articulado ya se deja claro el papel de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación dentro de la identificación y caracterización de los segundos ocupantes.

Además, se avaló un nuevo artículo que incluyó los criterios concurrentes para demostrar la condición de segundo ocupante.

La senadora Paloma Valencia, por su parte, presentó proposiciones que buscan eliminar la expresión "exenta de culpa" de la Ley 1448 de 2011, expresión que, comparto con la senadora Valencia, ha generado una distorsión en la carga de la prueba. Sin embargo, con el propósito de cumplir con el acuerdo político logrado se pidió que estas proposiciones fueran dejadas como constancia, máxime, considerando que con las proposiciones avaladas se deja claro que los segundos ocupantes.

Igual suerte corrió una proposición presentada por el senador Humberto De La Calle, que buscaba corregir el texto del proyecto para dejar clara la competencia de la Unidad de Restitución de Tierras. Se pidió respetuosamente que fuera dejada como constancia, dado que versaba sobre un artículo que había sido modificado en su integridad, petición a la que accedió el senador De La Calle.

Aprobado el articulado con las proposiciones avaladas con la votación unánime de los 15 miembros presentes de la Comisión, se procedió a votar el titulo y la pregunta para dar continuidad al trámite del proyecto para dar segundo debate en la Plenaria del Senado, que contó también con el apoyo de la totalidad de los 15 senadores presentes. A continuación, presento el texto aprobado por la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, texto producto de un proceso ejemplar de dialogo y concertación que se presenta sin modificaciones a la Plenaria de esta corporación.

VI. TEXTO APROBADO EN COMISIÓN PRIMERA

Proyecto de Ley N° 005 de 2022

"Por la cual se regula en la Ley 1448 de 2011 la situación jurídica de los segundos ocupantes con vulnerabilidad socioeconómica de predios objeto de restitución"

El Congreso de Colombia

Decreta:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto regular la situación jurídica de los segundos ocupantes vulnerables de predios objeto de restitución, estableciendo un enfoque de acción sin daño dentro de la Ley 1448 de 2011, para garantizar el tratamiento diferenciado para las personas que habitan en predios objeto de restitución, que presentan vulnerabilidad socioeconómica debidamente probada bajo los criterios y requisitos contemplados en la presente ley en acceso a la tierra, y que no tuvieron ninguna relación directa ni indirecta con el despojo o el abandono forzado del predio; así como la consideración de su condición dentro del fallo de restitución.

Artículo 2. . Adiciónese el Artículo 13A a la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 13A. Enfoque de acción sin daño. *Las autoridades judiciales y administrativas en todas sus actuaciones velarán por la transformación positiva de las situaciones que puedan generar conflicto, con el propósito de mejorar las condiciones de vida de personas vulnerables y contribuir a cerrar brechas sociales en el acceso y goce efectivo de derechos.*

Artículo 3. Adiciónese el Artículo 75A a la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 75A. Tratamiento diferenciado para los segundos ocupantes vulnerables de predios objeto de restitución. *En caso de que en los predios objeto de restitución se encuentren personas que presentan vulnerabilidad socioeconómica debidamente probada bajo los criterios y requisitos contemplados en la presente ley en acceso a la tierra, y que no tuvieron ninguna relación directa ni indirecta con el despojo o el abandono forzado del predio, se tendrá en cuenta lo siguiente:*

1. *Quien sea poseedor, propietario y resida en el predio reclamado y se encuentre en situación de vulnerabilidad socioeconómica debidamente probada bajo los criterios y requisitos contemplados en la presente ley, deberá ser caracterizado por la Unidad de Restitución de Tierras con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo desde el inicio del trámite administrativo y se dejará constancia de esta situación. Así mismo, se le facilitarán los medios para acudir al proceso con las garantías plenas. El informe de caracterización deberá ser enviado inmediatamente a la Defensoría del Pueblo.*
2. *Es obligación del juez de restitución analizar la situación de los segundos ocupantes en situación de vulnerabilidad socioeconómica debidamente probada bajo los criterios y requisitos contemplados en la presente ley, analizar la situación de los segundos ocupantes, a partir de un estándar probatorio diferenciado que permite brindar respuestas de fondo a su situación, con el fin de garantizar el derecho a la restitución de las víctimas y no reproducir otras problemáticas rurales.*
3. *Para todos los efectos de la presente ley, se dará protección especial en el marco de los Derechos Humanos a los campesinos víctimas y comunidades indígenas y afrodescendientes y Rrom, atendiendo entre otros a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, con observancia de la normatividad nacional e internacional vigente sobre la materia.*
4. *En todo caso, cuando se encuentre probada la vulnerabilidad en la condición del segundo ocupante, de conformidad a lo señalado en la presente ley, y se haya demostrado que no tuvo ninguna relación directa ni indirecta con el despojo o el abandono forzado del predio, la sentencia deberá resolver su situación, garantizando un mínimo de subsistencia y la reubicación en un predio que asegure condiciones de vida digna y la de su familia.*

La Unidad de Restitución de Tierras hará la caracterización de los segundos ocupantes que servirá de insumo obligatorio para que el juez tome la medida de asistencia que correspondan a una actividad similar de subsistencia.

Parágrafo 1. *La caracterización de los segundos ocupantes deberá contar con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo, en particular en aquellos casos que por las condiciones de vulnerabilidad ameriten tal circunstancia.*

Parágrafo 2. *Constituirá falta disciplinaria gravísima para el funcionario que aporte información inexacta al proceso si esto se llegara a demostrar.*

Artículo 4. Régimen de transición. Si las sentencias de restitución ya fueron proferidas y no reconocieron la calidad de segundo ocupante o si la reconocieron y no ordenaron las medidas, es deber del juez emitir nuevas órdenes incluyendo las medidas dirigidas a los segundos ocupantes, a fin de garantizar la estabilización y la seguridad jurídica de la restitución.

Artículo 5. Adiciónese el artículo 88ª a la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 88A. Segundos Ocupantes. *Para los efectos de la presente ley, se consideran segundos ocupantes, aquellas personas naturales en situación de vulnerabilidad socioeconómica debidamente probada bajo los criterios y requisitos contemplados en la presente ley, que se encuentren habitando y tengan dependencia económica directa y exclusiva del predio a restituir, siempre que ostenten la calidad de propietarios, poseedores u ocupantes; hayan actuado de buena fe; y no hubiesen tenido relación directa ni indirecta con los hechos que dieron origen al despojo o al abandono forzado del mismo, y que se encuentren en el predio solicitado en restitución.*

Lo anterior, previo a la diligencia de comunicación que se desarrolla en el trámite administrativo por parte de la Unidad de Restitución de Tierras.

Parágrafo 1. *El vínculo material con el predio solicitado en restitución debe haberse originado de forma pacífica, pública, y con anterioridad a la diligencia de comunicación personal al predio efectuada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, ya que a partir de ese momento se considera que el trámite de restitución de tierras en curso fue debidamente publicitado y es oponible a terceros, no pudiendo alegarse con posterioridad que dicha situación se desconocía.*

Parágrafo 2. *También se deberá reconocer la condición de segundo ocupante a la persona que, con ocasión de la entrega del predio restituido y cumpliendo las condiciones previamente descritas se vea avocada a enfrentar una situación de vulnerabilidad socioeconómica sobreviniente que ponga en riesgo sus mínimos de subsistencia. Para este efecto, dentro de la caracterización que realice la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras, deberá suministrar al juez los elementos necesarios para que en cada caso pueda realizarse el análisis de la vulnerabilidad sobreviniente, con ocasión de la entrega del predio restituido.*

Parágrafo 3. *La vulnerabilidad socioeconómica a la que se hace referencia en el presente artículo, depende de la existencia de múltiples factores de riesgo que impiden o dificultan la satisfacción de necesidades esenciales o de subsistencia, que vulneran sus derechos a la igualdad en los términos del artículo 13 de la Constitución política, y los hace dependientes del predio objeto de restitución.*

La Unidad Administrativa Especial para la Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, deberá efectuar la identificación de todos los interesados directos o terceros intervinientes dentro del trámite administrativo previo a la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, y la caracterización a quienes concurran o se identifiquen dentro del proceso judicial de restitución de tierras, a efectos de establecer su eventual situación de vulnerabilidad socioeconómica. Dependiendo de la etapa en la que se encuentre, la información deberá ser remitida, para lo de su competencia, a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación, y a los jueces o magistrados competentes, de ser el caso.

Dicha caracterización en sede judicial deberá incluir, como mínimo, la definición de la dependencia del predio en sentido amplio, la existencia de personas de especial protección constitucional dentro del núcleo familiar, y las condiciones de arraigo y acceso a otros predios.

Artículo 6. Modifíquese el artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 91. Contenido del fallo. *La sentencia se pronunciará de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda y decretará las compensaciones a que hubiera lugar, a favor de los opositores que probaron buena fe exenta de culpa dentro del proceso, así como a favor de los segundos ocupantes que presentan vulnerabilidad socioeconómica debidamente aprobada bajo los criterios y requisitos contemplados en la presente ley a reconocerse dentro del proceso. Por lo tanto, la sentencia constituye título de propiedad suficiente.*

La sentencia deberá contener los siguientes aspectos, de manera explícita y suficientemente motivada, según el caso:

a. Todas y cada una de las pretensiones de los solicitantes, las excepciones de opositores y las solicitudes de los terceros;
b. La identificación, individualización, deslinde de los inmuebles que se restituyan, indicando su ubicación, extensión, características generales y especiales, linderos, coordenadas geográficas, identificación catastral y registral y el número de matrícula inmobiliaria.
c. Las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que inscriba la sentencia, en la oficina en donde por circunscripción territorial corresponda el registro del predio restituido o formalizado.
d. Las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que cancele todo antecedente registral sobre gravámenes y limitaciones de dominio, títulos de tenencia, arrendamientos, de la denominada falsa tradición y las medidas cautelares registradas con posterioridad al despojo o abandono, así como la cancelación de los correspondientes asientos e inscripciones registrales;
e. Las órdenes para que los inmuebles restituidos queden protegidos en los términos de la Ley 387 de 1997, siempre y cuando los sujetos a quienes se les restituya el bien estén de acuerdo con que se profiera dicha orden de protección;
f. En el caso de que procediera la declaración de pertenencia, si se hubiese sumado el término de posesión exigido para usucapir previsto por la normativa, las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que inscriba dicha declaración de pertenencia;
g. En el caso de la explotación de baldíos, se ordenará a la Agencia Nacional de Tierras – ANT o a quien haga sus veces, la realización de las adjudicaciones de baldíos a que haya lugar.
h. Las órdenes necesarias para restituir al poseedor favorecido en su derecho por la sentencia dentro del proceso de restitución, de acuerdo con lo establecido en la presente ley, cuando no se le reconozca el derecho de dominio en la respectiva providencia;
i. Las órdenes necesarias para que se desengloben o parcelen los respectivos inmuebles cuando el inmueble a restituir sea parte de uno de mayor extensión. El Juez o Magistrado también ordenará que los predios se engloben cuando el inmueble a restituir incluya varios predios de menor extensión;
j. Las órdenes pertinentes para que se haga efectivo cumplimiento de las compensaciones de que trata la ley, y aquellas tendientes a garantizar los derechos de todas las partes en relación con las mejoras sobre los bienes objeto de restitución;
k. Las órdenes necesarias para que la persona compensada transfiera al Fondo de la Unidad Administrativa de Restitución de Tierras el bien que le fue despojado y que fue imposible restituirle.
l. La declaratoria de nulidad de las decisiones judiciales que por los efectos de su sentencia, pierdan validez jurídica, de conformidad con lo establecido en la presente ley.
m. La declaratoria de nulidad de los actos administrativos que extingan o reconozcan derechos individuales o colectivos, o modifiquen situaciones jurídicas particulares y concretas, debatidos en el proceso, si existiera mérito para ello, de conformidad con lo establecido en esta ley, incluyendo los permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales que se hubieran otorgado sobre el predio respectivo;
n. La orden de cancelar la inscripción de cualquier derecho real que tuviera un tercero sobre el inmueble objeto de restitución, en virtud de cualesquiera obligaciones civiles, comerciales, administrativas o tributarias contraídas, de conformidad con lo debatido en el proceso;
o. Las órdenes pertinentes para que la fuerza pública acompañe y colabore en la diligencia de entrega material de los bienes a restituir;
p. Las órdenes que sean necesarias para garantizar la efectividad de la restitución jurídica y material del bien inmueble y la estabilidad en el ejercicio y goce efectivo de los derechos de las personas reparadas;
q. Las órdenes y condenas exigibles de quienes hayan sido llamados en garantía dentro del proceso a favor de los demandantes y/o de los demandados de buena fe derrotados en el proceso;
r. Las órdenes necesarias para garantizar que las partes de buena fe exenta de culpa vencidas en el proceso sean compensadas cuando fuera del caso, en los términos establecidos por la presente ley;
s. La condena en costas a cargo de la parte vencida en el proceso de restitución de que trata la presente ley cuando se acredite su dolo, temeridad o mala fe;
t. La remisión de oficios a la Fiscalía General de la Nación en caso de que como resultado del proceso se perciba la posible ocurrencia de un hecho punible.
u. Reconocimiento de la calidad de segundos ocupantes que presentan vulnerabilidad socioeconómica debidamente probada bajo los criterios y requisitos contemplados en la presente ley.
v. Órdenes específicas sobre entrega de predios, compensación, reubicación, entrega de proyecto productivo, entre otros, que se requieran en favor de los segundos ocupantes que presentan vulnerabilidad socioeconómica debidamente probada bajo los criterios y requisitos contemplados en la presente ley. Tales órdenes deben estar

orientadas al objetivo primordial previsto en la presente ley, esto es la búsqueda de la reconciliación y la paz estable y duradera.

w. Medidas transitorias en favor de segundos ocupantes que presentan vulnerabilidad socioeconómica debidamente probada bajo los criterios y requisitos contemplados en la presente ley reconocidos cuyas medidas aún no han sido cumplidas o implementadas efectivamente.

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

Parágrafo 2. *El Juez o Magistrado dictará el fallo dentro de los cuatro meses siguientes a la solicitud. El incumplimiento de los términos aplicables en el proceso constituirá falta gravísima.*

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

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

Parágrafo 5. *Cuando los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras reconozcan la calidad de segundos ocupantes, en la sentencia determinarán las medidas de atención a que haya lugar. En todo caso, la sentencia atenderá al enfoque de acción sin daño definido en el artículo 13 A de esta Ley.*

Artículo 7. Adiciónese un parágrafo al Artículo 153 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

[…]

Parágrafo. *La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, incluirá en el Registro de Tierras Despojadas y abandonadas forzosamente una efectiva herramienta que integre la totalidad del inventario de las providencias judiciales que correspondan a órdenes dadas en sentencias, autos de seguimiento posfallo y audiencias de seguimiento posfallo, proferidas por parte de Magistrados y Jueces Especializados en Restitución de Tierras, que arroje la información de las instituciones responsables del cumplimiento órdenes judiciales en materia de restitución de tierras, donde deberán incluirse las medidas a favor de Segundos Ocupantes. De la misma forma, la UAEGRTD deberá mantenerlo actualizado. Para este efecto, la Procuraduría General de la Nación será la encargada de verificar el estricto cumplimiento de la presente obligación a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.*

Artículo 8. Requisitos para demostrar la condición de segundo ocupante vulnerable. Se deberán probar la concurrencia de los siguientes requisitos para adquirir la condición de ocupantes secundarios que ameritan un tratamiento preferencial y diferencial:

a) La calidad de víctima de la violencia, de la pobreza o de desastres naturales, como la que acude a solicitar la restitución.
b) Que por la condición de alta vulnerabilidad llegó al predio en condiciones de urgencia o de necesidad, lo que lo llevó a instalarse allí bajo una conducta si bien de buena fe, no necesariamente exenta de culpa.
c) Que no tuvo ni tiene ninguna relación directa o indirecta con el despojo del bien.
d) Que su interés no es necesariamente la titularidad del bien, sino que reivindica que allí tiene su vivienda o que del predio deriva sus medios de subsistencia, es decir, que es un segundo ocupante legítimo.
e) Que como consecuencia de la sentencia de restitución está perdiendo el lugar donde vive o del que depende su mínimo vital en los términos de los Acuerdos reglamentarios de la Unidad de Restitución de Tierras sobre Segundos Ocupantes.

Artículo 9. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

VII. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS Y CONFLICTOS DE INTERÉS

De conformidad con los criterios definidos en el artículo 286 de la ley 5ª de 1992, se considera que los congresistas no podrían encontrarse inmersos en situación de conflicto de interés para discutir y votar el presente proyecto de ley, salvo que ellos mismos o sus familiares en los grados de consanguinidad, afinidad y parentesco civil previstos por la ley, habiten en predios objeto de restitución y presenten vulnerabilidad en acceso a la tierra o se encuentren en condición de vulnerabilidad objetiva.

VIII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presento ponencia y en consecuencia solicito a la Honorable Plenaria del Senado de la República dar Segundo Debate al **Proyecto de Ley 05 de 2022 Senado "Por la cual se regula en la Ley 1448 de 2011 la situación jurídica de los segundos ocupantes vulnerables de predios objeto de restitución"**, de con conformidad con el pliego de modificaciones presentado.

De los honorables Senadores,

María Fernanda Cabal Molina

Senadora de la República de Colombia

Partido Centro Democrático

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE

Proyecto de Ley N° 005 de 2022

"Por la cual se regula en la Ley 1448 de 2011 la situación jurídica de los segundos ocupantes con vulnerabilidad socioeconómica de predios objeto de restitución"

El Congreso de Colombia

Decreta:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto regular la situación jurídica de los segundos ocupantes vulnerables de predios objeto de restitución, estableciendo un enfoque de acción sin daño dentro de la Ley 1448 de 2011, para garantizar el tratamiento diferenciado para las personas que habitan en predios objeto de restitución, que presentan vulnerabilidad socioeconómica debidamente probada bajo los criterios y requisitos contemplados en la presente ley en acceso a la tierra, y que no tuvieron ninguna relación directa ni indirecta con el despojo o el abandono forzado del predio; así como la consideración de su condición dentro del fallo de restitución.

Artículo 2. . Adiciónese el Artículo 13A a la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 13A. Enfoque de acción sin daño. *Las autoridades judiciales y administrativas en todas sus actuaciones velarán por la transformación positiva de las situaciones que puedan generar conflicto, con el propósito de mejorar las condiciones de vida de personas vulnerables y contribuir a cerrar brechas sociales en el acceso y goce efectivo de derechos.*

Artículo 3. Adiciónese el Artículo 75A a la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 75A. Tratamiento diferenciado para los segundos ocupantes vulnerables de predios objeto de restitución. *En caso de que en los predios objeto de restitución se encuentren personas que presentan vulnerabilidad socioeconómica debidamente probada bajo los criterios y requisitos contemplados en la presente ley en acceso a la tierra, y que no tuvieron*

ninguna relación directa ni indirecta con el despojo o el abandono forzado del predio, se tendrá en cuenta lo siguiente:

5. *Quien sea poseedor, propietario y resida en el predio reclamado y se encuentre en situación de vulnerabilidad socioeconómica debidamente probada bajo los criterios y requisitos contemplados en la presente ley, deberá ser caracterizado por la Unidad de Restitución de Tierras con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo desde el inicio del trámite administrativo y se dejará constancia de esta situación. Así mismo, se le facilitarán los medios para acudir al proceso con las garantías plenas. El informe de caracterización deberá ser enviado inmediatamente a la Defensoría del Pueblo.*
6. *Es obligación del juez de restitución analizar la situación de los segundos ocupantes en situación de vulnerabilidad socioeconómica debidamente probada bajo los criterios y requisitos contemplados en la presente ley, analizar la situación de los segundos ocupantes, a partir de un estándar probatorio diferenciado que permite brindar respuestas de fondo a su situación, con el fin de garantizar el derecho a la restitución de las víctimas y no reproducir otras problemáticas rurales.*
7. *Para todos los efectos de la presente ley, se dará protección especial en el marco de los Derechos Humanos a los campesinos víctimas y comunidades indígenas y afrodescendientes y Rrom, atendiendo entre otros a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, con observancia de la normatividad nacional e internacional vigente sobre la materia.*
8. *En todo caso, cuando se encuentre probada la vulnerabilidad en la condición del segundo ocupante, de conformidad a lo señalado en la presente ley, y se haya demostrado que no tuvo ninguna relación directa ni indirecta con el despojo o el abandono forzado del predio, la sentencia deberá resolver su situación, garantizando un mínimo de subsistencia y la reubicación en un predio que asegure condiciones de vida digna y la de su familia.*

La Unidad de Restitución de Tierras hará la caracterización de los segundos ocupantes que servirá de insumo obligatorio para que el juez tome la medida de asistencia que correspondan a una actividad similar de subsistencia.

Parágrafo 1. *La caracterización de los segundos ocupantes deberá contar con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo, en particular en aquellos casos que por las condiciones de vulnerabilidad ameriten tal circunstancia.*

Parágrafo 2. *Constituirá falta disciplinaria gravísima para el funcionario que aporte información inexacta al proceso si esto se llegara a demostrar.*

Artículo 4. Régimen de transición. Si las sentencias de restitución ya fueron proferidas y no reconocieron la calidad de segundo ocupante o si la reconocieron y no ordenaron las medidas, es deber del juez emitir nuevas órdenes incluyendo las medidas dirigidas a los segundos ocupantes, a fin de garantizar la estabilización y la seguridad jurídica de la restitución.

Artículo 5. Adiciónese el artículo 88ª a la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 88A. Segundos Ocupantes. *Para los efectos de la presente ley, se consideran segundos ocupantes, aquellas personas naturales en situación de vulnerabilidad socioeconómica debidamente probada bajo los criterios y requisitos contemplados en la presente ley, que se encuentren habitando y tengan dependencia económica directa y exclusiva del predio a restituir, siempre que ostenten la calidad de propietarios, poseedores u ocupantes; hayan actuado de buena fe; y no hubiesen tenido relación directa ni indirecta con los hechos que dieron origen al despojo o al abandono forzado del mismo, y que se encuentren en el predio solicitado en restitución.*

Lo anterior, previo a la diligencia de comunicación que se desarrolla en el trámite administrativo por parte de la Unidad de Restitución de Tierras.

Parágrafo 1. *El vínculo material con el predio solicitado en restitución debe haberse originado de forma pacífica, pública, y con anterioridad a la diligencia de comunicación personal al predio efectuada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, ya que a partir de ese momento se considera que el trámite de restitución de tierras en curso fue debidamente publicitado y es oponible a terceros, no pudiendo alegarse con posterioridad que dicha situación se desconocía.*

Parágrafo 2. *También se deberá reconocer la condición de segundo ocupante a la persona que, con ocasión de la entrega del predio restituido y cumpliendo las condiciones previamente descritas se vea avocada a enfrentar una situación de vulnerabilidad socioeconómica sobreviniente que ponga en riesgo sus mínimos de subsistencia. Para este efecto, dentro de la caracterización que realice la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras, deberá suministrar al juez los elementos necesarios para que en cada caso pueda realizarse el análisis de la vulnerabilidad sobreviniente, con ocasión de la entrega del predio restituido.*

Parágrafo 3. *La vulnerabilidad socioeconómica a la que se hace referencia en el presente artículo, depende de la existencia de múltiples factores de riesgo que impiden o dificultan la satisfacción de necesidades esenciales o de subsistencia, que vulneran sus derechos a la igualdad en los términos del artículo 13 de la Constitución política, y los hace dependientes del predio objeto de restitución.*

La Unidad Administrativa Especial para la Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, deberá efectuar la identificación de todos los interesados directos o terceros intervinientes dentro del trámite administrativo previo a la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, y la caracterización a quienes concurran o se identifiquen dentro del proceso judicial de restitución de tierras, a efectos de establecer su eventual situación de vulnerabilidad socioeconómica. Dependiendo de la etapa en la que se encuentre, la información deberá ser remitida, para lo de su competencia, a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación, y a los jueces o magistrados competentes, de ser el caso.

Dicha caracterización en sede judicial deberá incluir, como mínimo, la definición de la dependencia del predio en sentido amplio, la existencia de personas de especial protección constitucional dentro del núcleo familiar, y las condiciones de arraigo y acceso a otros predios.

Artículo 6. Modifíquese el artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 91. Contenido del fallo. *La sentencia se pronunciará de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda y decretará las compensaciones a que hubiera lugar, a favor de los opositores que probaron buena fe exenta de culpa dentro del proceso, así como a favor de los segundos ocupantes que presentan vulnerabilidad socioeconómica debidamente aprobada bajo los criterios y requisitos contemplados en la presente ley a reconocerse dentro del proceso. Por lo tanto, la sentencia constituye título de propiedad suficiente.*

La sentencia deberá contener los siguientes aspectos, de manera explícita y suficientemente motivada, según el caso:

a. *Todas y cada una de las pretensiones de los solicitantes, las excepciones de opositores y las solicitudes de los terceros;*
b. *La identificación, individualización, deslinde de los inmuebles que se restituyan, indicando su ubicación, extensión, características generales y especiales, linderos, coordenadas geográficas, identificación catastral y registral y el número de matrícula inmobiliaria.*
c. *Las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que inscriba la sentencia, en la oficina en donde por circunscripción territorial corresponda el registro del predio restituido o formalizado.*
d. *Las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que cancele todo antecedente registral sobre gravámenes y limitaciones de dominio, títulos de tenencia, arrendamientos, de la denominada falsa tradición y las medidas cautelares registradas con posterioridad al despojo o abandono, así como la cancelación de los correspondientes asientos e inscripciones registrales;*
e. *Las órdenes para que los inmuebles restituidos queden protegidos en los términos de la Ley 387 de 1997, siempre y cuando los sujetos a quienes se les restituya el bien estén de acuerdo con que se profiera dicha orden de protección;*
f. *En el caso de que procediera la declaración de pertenencia, si se hubiese sumado el término de posesión exigido para usucapir previsto por la normativa, las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que inscriba dicha declaración de pertenencia;*
g. *En el caso de la explotación de baldíos, se ordenará a la Agencia Nacional de Tierras – ANT o a quien haga sus veces, la realización de las adjudicaciones de baldíos a que haya lugar.*
h. *Las órdenes necesarias para restituir al poseedor favorecido en su derecho por la sentencia dentro del proceso de restitución, de acuerdo con lo establecido en la presente ley, cuando no se le reconozca el derecho de dominio en la respectiva providencia;*
i. *Las órdenes necesarias para que se desengloben o parcelen los respectivos inmuebles cuando el inmueble a restituir sea parte de uno de*

mayor extensión. El Juez o Magistrado también ordenará que los predios se engloben cuando el inmueble a restituir incluya varios predios de menor extensión;

j. Las órdenes pertinentes para que se haga efectivo cumplimiento de las compensaciones de que trata la ley, y aquellas tendientes a garantizar los derechos de todas las partes en relación con las mejoras sobre los bienes objeto de restitución;

k. Las órdenes necesarias para que la persona compensada transfiera al Fondo de la Unidad Administrativa de Restitución de Tierras el bien que le fue despojado y que fue imposible restituirle.

l. La declaratoria de nulidad de las decisiones judiciales que por los efectos de su sentencia, pierdan validez jurídica, de conformidad con lo establecido en la presente ley.

m. La declaratoria de nulidad de los actos administrativos que extingan o reconozcan derechos individuales o colectivos, o modifiquen situaciones jurídicas particulares y concretas, debatidos en el proceso, si existiera mérito para ello, de conformidad con lo establecido en esta ley, incluyendo los permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales que se hubieran otorgado sobre el predio respectivo;

n. La orden de cancelar la inscripción de cualquier derecho real que tuviera un tercero sobre el inmueble objeto de restitución, en virtud de cualesquiera obligaciones civiles, comerciales, administrativas o tributarias contraídas, de conformidad con lo debatido en el proceso;

o. Las órdenes pertinentes para que la fuerza pública acompañe y colabore en la diligencia de entrega material de los bienes a restituir;

p. Las órdenes que sean necesarias para garantizar la efectividad de la restitución jurídica y material del bien inmueble y la estabilidad en el ejercicio y goce efectivo de los derechos de las personas reparadas;

q. Las órdenes y condenas exigibles de quienes hayan sido llamados en garantía dentro del proceso a favor de los demandantes y/o de los demandados de buena fe derrotados en el proceso;

r. Las órdenes necesarias para garantizar que las partes de buena fe exenta de culpa vencidas en el proceso sean compensadas cuando fuera del caso, en los términos establecidos por la presente ley;

s. La condena en costas a cargo de la parte vencida en el proceso de restitución de que trata la presente ley cuando se acredite su dolo, temeridad o mala fe;

t. La remisión de oficios a la Fiscalía General de la Nación en caso de que como resultado del proceso se perciba la posible ocurrencia de un hecho punible.

u. Reconocimiento de la calidad de segundos ocupantes que presentan vulnerabilidad socioeconómica debidamente probada bajo los criterios y requisitos contemplados en la presente ley.

v. Órdenes específicas sobre entrega de predios, compensación, reubicación, entrega de proyecto productivo, entre otros, que se requieran en favor de los segundos ocupantes que presentan vulnerabilidad socioeconómica debidamente probada bajo los criterios y requisitos contemplados en la presente ley. Tales órdenes deben estar orientadas al objetivo primordial previsto en la presente ley, esto es la búsqueda de la reconciliación y la paz estable y duradera.

w. Medidas transitorias en favor de segundos ocupantes que presentan vulnerabilidad socioeconómica debidamente probada bajo los criterios y requisitos contemplados en la presente ley reconocidos cuyas medidas aún no han sido cumplidas o implementadas efectivamente.

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

***Parágrafo 2.** El Juez o Magistrado dictará el fallo dentro de los cuatro meses siguientes a la solicitud. El incumplimiento de los términos aplicables en el proceso constituirá falta gravísima.*

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

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

***Parágrafo 5.** Cuando los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras reconozcan la calidad de segundos ocupantes, en la sentencia determinarán las medidas de atención a que haya lugar. En todo caso, la sentencia atenderá al enfoque de acción sin daño definido en el artículo 13 A de esta Ley.*

Artículo 7. Adiciónese un parágrafo al Artículo 153 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

[…]

***Parágrafo.** La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, incluirá en el Registro de Tierras Despojadas y abandonadas forzosamente una efectiva herramienta que integre la totalidad del inventario de las providencias judiciales que correspondan a órdenes dadas en sentencias, autos de seguimiento posfallo y audiencias de seguimiento posfallo, proferidas por parte de Magistrados y Jueces Especializados en Restitución de Tierras, que arroje la información de las instituciones responsables del cumplimiento órdenes judiciales en materia de restitución de tierras, donde deberán incluirse las medidas a favor de Segundos Ocupantes. De la misma forma, la UAEGRTD deberá mantenerlo actualizado. Para este efecto, la Procuraduría General de la Nación será la encargada de verificar el estricto cumplimiento de la presente obligación a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.*

Artículo 8. Requisitos para demostrar la condición de segundo ocupante vulnerable. Se deberán probar la concurrencia de los siguientes requisitos para adquirir la condición de ocupantes secundarios que ameritan un tratamiento preferencial y diferencial:

f) La calidad de víctima de la violencia, de la pobreza o de desastres naturales, como la que acude a solicitar la restitución.

g) Que por la condición de alta vulnerabilidad llegó al predio en condiciones de urgencia o de necesidad, lo que lo llevó a instalarse allí bajo una conducta si bien de buena fe, no necesariamente exenta de culpa.

h) Que no tuvo ni tiene ninguna relación directa o indirecta con el despojo del bien.

i) Que su interés no es necesariamente la titularidad del bien, sino que reivindica que allí tiene su vivienda o que del predio deriva sus medios de subsistencia, es decir, que es un segundo ocupante legítimo.

j) Que como consecuencia de la sentencia de restitución está perdiendo el lugar donde vive o del que depende su mínimo vital en los términos de los Acuerdos reglamentarios de la Unidad de Restitución de Tierras sobre Segundos Ocupantes.

Artículo 9. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

23 DE MAYO DE 2023. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION. En la fecha se radica la ponencia para segundo de esta iniciativa, en el correo institucional ponencias.comisiónprimera@senado.gov.co.

YURY LINETH SIERRA TORRES
Secretaria General Comisión Primera
H. Senado de la República

23 DE MAYO DE 2023. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION. Acorde al artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza por parte de la Presidencia y la Secretaría de esta célula legislativa, la publicación de este informe de ponencia para segundo debate.

Presidente,

FABIO AMIN SALEME

Secretaria General,

YURY LINETH SIERRA TORRES

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE LEY Nº 05 DE 2022 SENADO

"POR LA CUAL SE REGULA EN LA LEY 1448 DE 2011 LA SITUACION JURIDICA DE LOS SEGUNDOS OCUPANTES CON VULNERABILIDAD SOCIOECONOMICA DE PREDIOS OBJETO DE RESTITUCION"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

D E C R E T A:

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto regular la situación jurídica de los segundos ocupantes vulnerables de predios objeto de restitución, estableciendo un enfoque de acción sin daño dentro de la Ley 1448 de 2011, para garantizar el tratamiento diferenciado para las personas que habitan en predios objeto de restitución, que presentan vulnerabilidad socioeconómica debidamente probada bajo los criterios y requisitos contemplados en la presente ley en acceso a la tierra, y que no tuvieron ninguna relación directa ni indirecta con el despojo o el abandono forzado del predio; así como la consideración de su condición dentro del fallo de restitución.

ARTÍCULO 2. Adiciónese el Artículo 13A a la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 13A. Enfoque de acción sin daño. *Las autoridades judiciales y administrativas en todas sus actuaciones velarán por la transformación positiva de las situaciones que puedan generar conflicto, con el propósito de mejorar las condiciones de vida de personas vulnerables y contribuir a cerrar brechas sociales en el acceso y goce efectivo de derechos.*

ARTÍCULO 3. Adiciónese el Artículo 75A a la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 75A. Tratamiento diferenciado para los segundos ocupantes vulnerables de predios objeto de restitución. *En caso de que en los predios objeto de restitución se encuentren personas que presentan vulnerabilidad socioeconómica debidamente probada bajo los criterios y requisitos contemplados en la presente ley en acceso a la tierra, y que no tuvieron ninguna relación directa ni indirecta con el despojo o el abandono forzado del predio, se tendrá en cuenta lo siguiente:*

1. *Quien sea poseedor, propietario y resida en el predio reclamado y se encuentre en situación de vulnerabilidad socioeconómica debidamente probada bajo los criterios y requisitos contemplados en la presente ley, deberá ser caracterizado por la Unidad de Restitución de Tierras con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo desde el inicio del trámite administrativo y se dejará constancia de esta situación. Así mismo, se le facilitarán los medios para acudir al proceso con las garantías plenas. El informe de caracterización deberá ser enviado inmediatamente a la Defensoría del Pueblo.*
2. *Es obligación del juez de restitución analizar la situación de los segundos ocupantes en situación de vulnerabilidad socioeconómica debidamente probada bajo los criterios y requisitos contemplados en la presente ley, analizar la situación de los segundos ocupantes, a partir de un estándar probatorio diferenciado que permite brindar respuestas de fondo a su situación, con el fin de garantizar el derecho a la restitución de las víctimas y no reproducir otras problemáticas rurales.*
3. *Para todos los efectos de la presente ley, se dará protección especial en el marco de los Derechos Humanos a los campesinos víctimas y comunidades indígenas y afrodescendientes y Rrom, atendiendo entre otros a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, con observancia de la normatividad nacional e internacional vigente sobre la materia.*
4. *En todo caso, cuando se encuentre probada la vulnerabilidad en la condición del segundo ocupante, de conformidad a lo señalado en la presente ley, y se haya demostrado que no tuvo ninguna relación directa ni indirecta con el despojo o el abandono forzado del predio, la sentencia deberá resolver su situación, garantizando un mínimo de subsistencia y la reubicación en un predio que asegure condiciones de vida digna y la de su familia.*

La Unidad de Restitución de Tierras hará la caracterización de los segundos ocupantes que servirá de insumo obligatorio para que el juez tome la medida de asistencia que correspondan a una actividad similar de subsistencia.

Parágrafo 1. *La caracterización de los segundos ocupantes deberá contar con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo, en particular en aquellos casos que por las condiciones de vulnerabilidad ameriten tal circunstancia.*

Parágrafo 2. *Constituirá falta disciplinaria gravísima para el funcionario que aporte información inexacta al proceso si esto se llegara a demostrar.*

ARTÍCULO 4. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN. Si las sentencias de restitución ya fueron proferidas y no reconocieron la calidad de segundo ocupante o si la reconocieron y no ordenaron las medidas, es deber del juez emitir nuevas órdenes incluyendo las medidas dirigidas a los segundos ocupantes, a fin de garantizar la estabilización y la seguridad jurídica de la restitución.

ARTÍCULO 5. Adiciónese el artículo 88ª a la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 88A. Segundos Ocupantes. *Para los efectos de la presente ley, se consideran segundos ocupantes, aquellas personas naturales en situación de vulnerabilidad socioeconómica debidamente probada bajo los criterios y requisitos contemplados en la presente ley, que se encuentren habitando y tengan dependencia económica directa y exclusiva del predio a restituir, siempre que ostenten la calidad de propietarios, poseedores u ocupantes; hayan actuado de buena fe; y no hubiesen tenido relación directa ni indirecta con los hechos que dieron origen al despojo o al abandono forzado del mismo, y que se encuentren en el predio solicitado en restitución.*

Lo anterior, previo a la diligencia de comunicación que se desarrolla en el trámite administrativo por parte de la Unidad de Restitución de Tierras.

Parágrafo 1. *El vínculo material con el predio solicitado en restitución debe haberse originado de forma pacífica, pública, y con anterioridad a la diligencia de comunicación personal al predio efectuada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, ya que a partir de ese momento se considera que el trámite de restitución de tierras en curso fue debidamente publicitado y es oponible a terceros, no pudiendo alegarse con posterioridad que dicha situación se desconocía.*

Parágrafo 2. *También se deberá reconocer la condición de segundo ocupante a la persona que, con ocasión de la entrega del predio restituido y cumpliendo las condiciones previamente descritas se vea avocada a enfrentar una situación de vulnerabilidad socioeconómica sobreviniente que ponga en riesgo sus mínimos de subsistencia. Para este efecto, dentro de la caracterización que realice la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras, deberá suministrar al juez los elementos necesarios para que en cada caso pueda realizarse el análisis de la vulnerabilidad sobreviniente, con ocasión de la entrega del predio restituido.*

Parágrafo 3. *La vulnerabilidad socioeconómica a la que se hace referencia en el presente artículo, depende de la existencia de múltiples factores de riesgo que impiden o dificultan la satisfacción de necesidades esenciales o de subsistencia, que vulneran sus derechos a la igualdad en los términos del artículo 13 de la Constitución política, y los hace dependientes del predio objeto de restitución.*

La Unidad Administrativa Especial para la Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, deberá efectuar la identificación de todos los interesados directos o terceros intervinientes dentro del trámite administrativo previo a la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, y la caracterización a quienes concurran o se identifiquen dentro del proceso judicial de restitución de tierras, a efectos de establecer su eventual situación de vulnerabilidad socioeconómica. Dependiendo de la etapa en la que se encuentre, la información deberá ser remitida, para lo de su competencia, a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación, y a los jueces o magistrados competentes, de ser el caso.

Dicha caracterización en sede judicial deberá incluir, como mínimo, la definición de la dependencia del predio en sentido amplio, la existencia de personas de especial protección constitucional dentro del núcleo familiar, y las condiciones de arraigo y acceso a otros predios.

ARTÍCULO 6. Modifíquese el artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 91. Contenido del fallo. *La sentencia se pronunciará de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda y decretará las compensaciones a que hubiera lugar, a favor de los opositores que probaron buena fe exenta de culpa dentro del proceso, así como a favor de los segundos ocupantes que presentan vulnerabilidad socioeconómica debidamente aprobada bajo los criterios y requisitos contemplados en la presente ley a reconocerse dentro del proceso. Por lo tanto, la sentencia constituye título de propiedad suficiente.*

La sentencia deberá contener los siguientes aspectos, de manera explícita y suficientemente motivada, según el caso:

a. Todas y cada una de las pretensiones de los solicitantes, las excepciones de opositores y las solicitudes de los terceros;
b. La identificación, individualización, deslinde de los inmuebles que se restituyan, indicando su ubicación, extensión, características generales y especiales, linderos, coordenadas geográficas, identificación catastral y registral y el número de matrícula inmobiliaria.
c. Las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que inscriba la sentencia, en la oficina en donde por circunscripción territorial corresponda el registro del predio restituido o formalizado.
d. Las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que cancele todo antecedente registral sobre gravámenes y limitaciones de dominio, títulos de tenencia, arrendamientos, de la denominada falsa tradición y las medidas cautelares registradas con posterioridad al despojo o abandono, así como la cancelación de los correspondientes asientos e inscripciones registrales;
e. Las órdenes para que los inmuebles restituidos queden protegidos en los términos de la Ley 387 de 1997, siempre y cuando los sujetos a quienes se les restituya el bien estén de acuerdo con que se profiera dicha orden de protección;
f. En el caso de que procediera la declaración de pertenencia, si se hubiese sumado el término de posesión exigido para usucapir previsto por la normativa, las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que inscriba dicha declaración de pertenencia;
g. En el caso de la explotación de baldíos, se ordenará a la Agencia Nacional de Tierras – ANT o a quien haga sus veces, la realización de las adjudicaciones de baldíos a que haya lugar.
h. Las órdenes necesarias para restituir al poseedor favorecido en su derecho por la sentencia dentro del proceso de restitución, de acuerdo con lo establecido en la presente ley, cuando no se le reconozca el derecho de dominio en la respectiva providencia;
i. Las órdenes necesarias para que se desengloben o parcelen los respectivos inmuebles cuando el inmueble a restituir sea parte de uno de mayor extensión. El Juez o Magistrado también ordenará que los predios se engloben cuando el inmueble a restituir incluya varios predios de menor extensión;
j. Las órdenes pertinentes para que se haga efectivo cumplimiento de las compensaciones de que trata la ley, y aquellas tendientes a garantizar los derechos de todas las partes en relación con las mejoras sobre los bienes objeto de restitución;
k. Las órdenes necesarias para que la persona compensada transfiera al Fondo de la Unidad Administrativa de Restitución de Tierras el bien que le fue despojado y que fue imposible restituirle.
l. La declaratoria de nulidad de las decisiones judiciales que por los efectos de su sentencia, pierdan validez jurídica, de conformidad con lo establecido en la presente ley.
m. La declaratoria de nulidad de los actos administrativos que extingan o reconozcan derechos individuales o colectivos, o modifiquen situaciones jurídicas particulares y concretas, debatidos en el proceso, si existiera mérito para ello, de conformidad con lo establecido en esta ley, incluyendo los permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales que se hubieran otorgado sobre el predio respectivo;
n. La orden de cancelar la inscripción de cualquier derecho real que tuviera un tercero sobre el inmueble objeto de restitución, en virtud de cualesquiera obligaciones civiles, comerciales, administrativas o tributarias contraídas, de conformidad con lo debatido en el proceso;
o. Las órdenes pertinentes para que la fuerza pública acompañe y colabore en la diligencia de entrega material de los bienes a restituir;
p. Las órdenes que sean necesarias para garantizar la efectividad de la restitución jurídica y material del bien inmueble y la estabilidad en el ejercicio y goce efectivo de los derechos de las personas reparadas;
q. Las órdenes y condenas exigibles de quienes hayan sido llamados en garantía dentro del proceso a favor de los demandantes y/o de los demandados de buena fe derrotados en el proceso;
r. Las órdenes necesarias para garantizar que las partes de buena fe exenta de culpa vencidas en el proceso sean compensadas cuando fuera del caso, en los términos establecidos por la presente ley;
s. La condena en costas a cargo de la parte vencida en el proceso de restitución de que trata la presente ley cuando se acredite su dolo, temeridad o mala fe;
t. La remisión de oficios a la Fiscalía General de la Nación en caso de que como resultado del proceso se perciba la posible ocurrencia de un hecho punible.
u. Reconocimiento de la calidad de segundos ocupantes que presentan vulnerabilidad socioeconómica debidamente probada bajo los criterios y requisitos contemplados en la presente ley.
v. Órdenes específicas sobre entrega de predios, compensación, reubicación, entrega de proyecto productivo, entre otros, que se requieran en favor de los segundos ocupantes que presentan vulnerabilidad socioeconómica debidamente probada bajo los criterios y requisitos contemplados en la presente ley. Tales órdenes deben estar orientadas al objetivo primordial previsto en la presente ley, esto es la búsqueda de la reconciliación y la paz estable y duradera.
w. Medidas transitorias en favor de segundos ocupantes que presentan vulnerabilidad socioeconómica debidamente probada bajo los criterios y requisitos contemplados en la presente ley reconocidos cuyas medidas aún no han sido cumplidas o implementadas efectivamente.

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

Parágrafo 2. *El Juez o Magistrado dictará el fallo dentro de los cuatro meses siguientes a la solicitud. El incumplimiento de los términos aplicables en el proceso constituirá falta gravísima.*

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

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

Parágrafo 5. *Cuando los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras reconozcan la calidad de segundos ocupantes, en la sentencia determinarán las medidas de atención a que haya lugar. En todo caso, la sentencia atenderá al enfoque de acción sin daño definido en el artículo 13 A de esta Ley.*

ARTÍCULO 7. Adiciónese un parágrafo al Artículo 153 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

[…]

Parágrafo. *La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, incluirá en el Registro de Tierras Despojadas y abandonadas forzosamente una efectiva herramienta que integre la totalidad del inventario de las providencias judiciales que correspondan a órdenes dadas en sentencias, autos de seguimiento posfallo y audiencias de seguimiento posfallo, proferidas por parte de Magistrados y Jueces Especializados en Restitución de Tierras, que arroje la información de las instituciones responsables del cumplimiento órdenes judiciales en materia de restitución de tierras, donde deberán incluirse las medidas a favor de Segundos Ocupantes. De la misma forma, la UAEGRTD deberá mantenerlo actualizado. Para este efecto, la Procuraduría General de la Nación será la encargada de verificar el estricto cumplimiento de la presente obligación a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.*

ARTÍCULO 8. REQUISITOS PARA DEMOSTRAR LA CONDICIÓN DE SEGUNDO OCUPANTE VULNERABLE. Se deberán probar la concurrencia de los siguientes requisitos para adquirir la condición de ocupantes secundarios que ameritan un tratamiento preferencial y diferencial:

a) La calidad de víctima de la violencia, de la pobreza o de desastres naturales, como la que acude a solicitar la restitución.
b) Que por la condición de alta vulnerabilidad llegó al predio en condiciones de urgencia o de necesidad, lo que lo llevó a instalarse allí bajo una conducta si bien de buena fe, no necesariamente exenta de culpa.
c) Que no tuvo ni tiene ninguna relación directa o indirecta con el despojo del bien.

d) Que su interés no es necesariamente la titularidad del bien, sino que reivindica que allí tiene su vivienda o que del predio deriva sus medios de subsistencia, es decir, que es un segundo ocupante legítimo.
e) Que como consecuencia de la sentencia de restitución está perdiendo el lugar donde vive o del que depende su mínimo vital en los términos de los Acuerdos reglamentarios de la Unidad de Restitución de Tierras sobre Segundos Ocupantes.

ARTÍCULO 9. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

EN LOS ANTERIORES TERMINOS FUE APROBADO EL PROYECTO DE LEY N° 05 DE 2022 SENADO "*POR LA CUAL SE REGULA EN LA LEY 1448 DE 2011 LA SITUACION JURIDICA DE LOS SEGUNDOS OCUPANTES CON VULNERABILIDAD SOCIOECONOMICA DE PREDIOS OBJETO DE RESTITUCION*", COMO CONSTA EN LA SESION DEL DIA 10 DE MAYO DE 2023, ACTA N° 45.

PONENTE:

MARIA FERNANDA CABAL MOLINA
Senadora de la República

Presidente,
S. FABIO AMIN SALEME

Secretaria General,
YURY LINETH SIERRA TORRES