

Bogotá D.C. agosto de 2021

Doctor
Gregorio Eljach Pacheco
Secretario General Senado de la República

Ref. Proyecto de Ley **“Por la cual se regula en la Ley 1448 de 2011 la situación jurídica de vulnerabilidad de los segundos ocupantes de predios objeto de restitución”**

Me permito hacer entrega del Proyecto de Ley “Por la cual se regula en la Ley 1448 de 2011 la situación jurídica de vulnerabilidad de los segundos ocupantes de predios objeto de restitución”. Para el respectivo trámite legislativo en el Congreso de la República.

Cordialmente,



EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO
SENADOR DE LA REPÚBLICA

Proyecto de Ley No. ___ de 2021

“POR LA CUAL SE REGULA EN LA LEY 1448 DE 2011 LA SITUACIÓN JURÍDICA DE VULNERABILIDAD DE LOS SEGUNDOS OCUPANTES DE PREDIOS OBJETO DE RESTITUCIÓN”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

Artículo 1. 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 2. Adiciónese un artículo nuevo 75A a la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 75A. Tratamiento diferenciado para las personas que habitan en predios objeto de restitución o 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. Para estos casos se tendrá en cuenta lo siguiente:

1. Quien sea tenedor, poseedor o propietario y resida en el predio reclamado y se encuentre en situación de vulnerabilidad, deberá ser caracterizado por la Unidad de Restitución de Tierras desde el inicio del proceso 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 la caracterización deberá ser enviada inmediatamente a la Defensoría del Pueblo.

2. Cuando quien sea reconocido en el proceso como segundo ocupante que habite en los predios objeto de restitución, derive de ellos su subsistencia, se encuentre en condición de vulnerabilidad y no tenga o

haya tenido relación directa ni indirecta con el despojo o el abandono forzado del predio, o demuestre sumariamente que también fue víctima en los términos señalados en los artículos 3° y 75 de la presente ley, se le dará el mismo tratamiento dentro del trámite administrativo y/o judicial que a la víctima reclamante.

3. Para todos los efectos de la presente ley, se dará protección especial en el marco de los Derechos Humanos a los campesinos víctimas, atendiendo entre otros 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 de ese 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 las de su familia. Así mismo, las medidas de asistencia deberán corresponder a la actividad de proyecto de vida que venía desarrollando antes de la reclamación del predio.

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

Artículo 3. Artículo transitorio. Para quienes estando en situación de vulnerabilidad y no hubiesen sido caracterizados en los términos de los artículos 3°, 75 y 75A de la presente ley, y que en el marco de la ejecución del componente de restitución de tierras fueron desalojados de sus predios, siendo su único medio de subsistencia, tendrán la posibilidad de acudir a la Unidad de Restitución de Tierras para ser caracterizadas en los términos de la presente ley.

Una vez probada su situación de vulnerabilidad, la Unidad, sin que medie orden judicial, deberá asumir las medidas de asistencia consagradas en el artículo 75A de la presente ley, en un plazo no mayor a seis meses.

Artículo 4. Adiciónese el artículo 88 A, a la ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

ARTÍCULO 88 A. SEGUNDOS OCUPANTES. Para los efectos de la presente ley, se consideran segundos ocupantes, aquellas personas naturales en situación de vulnerabilidad socioeconómica que, por diversas razones, al momento de proferir la respectiva sentencia o de 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.

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 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 se vea avocada a enfrentar una situación de vulnerabilidad sobreviniente. 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 caracterización 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, así como de los que concurren o se identifiquen dentro del proceso judicial de restitución de tierras, a efectos de establecer su eventual situación de vulnerabilidad socioeconómica. Para lo cual deberá elaborar un registro especial de los terceros intervinientes dentro de la etapa administrativa. 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 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. En caso de que haya transcurrido un tiempo considerable entre la caracterización y el periodo probatorio en instancia judicial o el análisis frente a la situación del segundo ocupante, la referida Unidad deberá actualizar la caracterización socioeconómica.

Artículo 5°. 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 a reconocerse dentro del proceso. Por lo tanto, la sentencia constituye título de propiedad suficiente.

La sentencia deberá referirse a 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
- f. 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;

- g. 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;
- h. En el caso de la explotación de baldíos, se ordenará al Incoder la realización de las adjudicaciones de baldíos a que haya lugar.
- i. 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;
- j. 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;
- k. 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;
- l. Las órdenes necesarias para que la persona compensada transfiera al Fondo de la Unidad Administrativa el bien que le fue despojado y que fue imposible restituirle.
- m. 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.
- n. 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;
- o. 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;
- p. Las órdenes pertinentes para que la fuerza pública acompañe y colabore en la diligencia de entrega material de los bienes a restituir;
- q. 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;

r. 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;

s. 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;

t. 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;

u. 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.

v. Reconocimiento de la calidad de segundos ocupantes.

w. Órdenes específicas sobre entrega de predios, compensación, reubicación, entrega de proyecto productivo, entre otros, que se requieran en favor de los segundos ocupantes. 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.

x. Medidas transitorias en favor de segundos ocupantes 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. Las medidas de atención para los segundos ocupantes serán proporcionales a la vulnerabilidad acreditada durante el trámite judicial. En todo caso, la sentencia atenderá al enfoque de acción sin daño definido en el artículo 13 A de esta Ley.

Artículo 6°. Adiciónese un párrafo 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 se encargará de crear y administrar, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, una efectiva herramienta de coordinación y articulación 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. De la misma forma, la UAEGRTD deberá garantizar la interoperabilidad de dicho sistema de información en materia de restitución de tierras y 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 7°. Las personas que consideren que reúnen la condición de segundos ocupantes y por cualquier circunstancia dentro del respectivo proceso que cuente con sentencia, no se hubiese realizado pronunciamiento expreso sobre esta condición, podrán acudir ante la Defensoría del Pueblo o ante la Procuraduría General de la Nación, con el fin de que se les ofrezca la respectiva asesoría y orientación. Para este efecto, se podrá 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.

Artículo 8°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables senadores,



EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO
Senador de la República
Partido Colombia Justa Libres



María Fernanda Cabal Molina
Senadora de la República
Partido Centro Democrático

Proyecto de Ley No. __ de 2021

“POR LA CUAL SE REGULA EN LA LEY 1448 DE 2011 LA SITUACIÓN JURÍDICA DE VULNERABILIDAD DE LOS SEGUNDOS OCUPANTES DE PREDIOS OBJETO DE RESTITUCIÓN”

Exposición de motivos

I. JUSTIFICACIÓN

Antecedentes

La presente 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, siendo archivada de conformidad al artículo 162 de la Constitución Política de Colombia.

Es de anotar que el 2 de septiembre del año 2020, los Senadores que conforman la Comisión Primera Constitucional del Senado, luego del foro convocado con ocasión de la iniciativa legislativa que busca la ampliación del término de vigencia de la ley 1448, acordaron 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.

Habría que decir también que dentro del marco del foro mencionado me permití invitar a la célula legislativa a atender esta problemática inmediatamente y responder al clamor de las víctimas que habían participado en el foro y requerían una solución legislativa a su situación de incertidumbre y de desconocimiento de derechos.

Es preciso señalar que la Ley 1448 de 2011 surgió ante la necesidad de dar una respuesta estatal a las víctimas del conflicto en Colombia registradas desde 1985. Si bien esta ley reconoce que las víctimas tienen derecho a la verdad, justicia y reparación, la implementación y cumplimiento de ésta no solamente debe enmarcarse en la perspectiva de la justicia transicional, sino también otorgar plenas garantías a quienes con la puesta en marcha de esta norma les han desconocido sus legítimos derechos de propiedad y posesión adquiridos de buena fe.

El espíritu con el que fue promulgada la ley, buscaba la reivindicación de la población rural y campesina con ocasión de los graves hechos que se presentaron en más de 60 años de conflicto, sin embargo, hay un interés subyacente en la misma, y es promover la reconciliación social, para así zanjar las diferencias y divisiones que se han creado a lo largo de los años en todos los niveles sociales en el país, contribuyendo con ello a la consolidación del tejido social; para lograr una sinergia que desarrolle modelos productivos que incentiven el uso adecuado de la tierra sobre la base del reconocimiento del rol de las comunidades rurales y su aporte al crecimiento económico del país.

Por esta razón, el Estado tiene la obligación de hacer efectivo el desarrollo rural, enmarcado en una estrategia de responsabilidad social, económica, jurídica y política frente a todos los colombianos.

De igual manera, la aplicación de la ley en la práctica se ha convertido en un instrumento de despojo de la tierra, que en lugar de enmendar las situaciones problemáticas para las que fue diseñada, en ocasiones ha causado nuevas víctimas del actuar del mismo Estado.

Hay que mencionar además que, estas nuevas víctimas surgen en algunos casos por la acción de los funcionarios administrativos encargados del desarrollo de la política de restitución de tierras, en otros, por los funcionarios judiciales a cargo de la materialización de los derechos propios de la restitución. En ambos casos la responsabilidad es compartida con el Congreso de la República, que no ha cumplido con su labor misional de legislar para corregir los yerros de la ley en favor de los campesinos más vulnerables, que se encuentran padeciendo directamente los efectos negativos de la misma.

Conjuntamente, esta situación se evidencia en los diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional, en los que se manifiestan 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 y la única instancia en los procesos de restitución.

Sumado a esto, 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 los ocupantes de baldíos. Frente a los primeros, esta Corporación indicó:

“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.”

En efecto, estos mandatos son recuperados y recopilados por la Sentencia C-330 de 2016 en la que se demandan los artículos 88 “Oposición”, 91 “Contenido”, 98 “Pago de Compensación” y 105 “Funciones de la Unidad Administrativa”, sobre los que se dispone en el fallo:

“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.”

Por consiguiente, esta iniciativa busca regular la exhortación hecha por la Corte Constitucional al Congreso de la República, con el propósito principal de resolver esta problemática y se garanticen los derechos de estas personas en condición de vulnerabilidad.

Por lo tanto, se necesita de una respuesta institucional, que fortalezca y resuelva estas fallas, en particular la situación de los segundos ocupantes vulnerables, quienes cuentan con igualdad de garantías procesales en el proceso de restitución de tierras, o aquellos que en principio no eran vulnerables, pero a causa del proceso se presenta una vulnerabilidad sobreviniente.

Bajo este entendido, los segundos ocupantes vulnerables: “comparten con el reclamante la condición de ser víctimas del conflicto armado, o cuando se encuentran en una condición de vulnerabilidad que se agravaría por la sentencia de restitución”¹. Es por esto que, se han implementado medidas administrativas y judiciales para mitigar los efectos negativos sobre los derechos de los segundos ocupantes. Sin embargo, estas son insuficientes porque carecen de una normatividad que regule los criterios de identificación y caracterización en la etapa administrativa, así como, el incumplimiento en el período después del fallo de las medidas compensatorias que ordenaron las sentencias o decisiones posteriores.

Por todo esto, en el proceso se presume la buena fe de las víctimas, lo que significa que se invierte la carga de la prueba a su favor, además de contar con otras presunciones consagradas en el artículo 77 de la ley. Lo anterior, con el propósito de no imponerle a la víctima una carga excesiva como puede ocurrir en un proceso ordinario.

Conviene subrayar que, todo opositor o tercero además de desvirtuar las presunciones legales, debe probar la buena fe exenta de culpa como presupuesto para recibir una compensación cuando se restituye el predio al reclamante. Entendida aquella como:

¹ Bolívar y Vásquez (2017). “Justicia transicional y acción sin daño. Una reflexión desde el proceso de restitución de tierras”. P. 29. Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/05/Justicia-transicional-y-acci%C3%B3n-sin-da%C3%B1o-Versi%C3%B3n-final-PDF-para-Web-mayo-2017.pdf?x39172>

“Esta buena fe cualificada, tiene la virtud de crear una realidad jurídica o dar por existente un derecho o situación que realmente no existía (...) si el error o equivocación es de tal naturaleza que cualquier persona prudente y diligente también lo hubiera cometido, por tratarse de un derecho o situación aparentes, pero en donde es imposible descubrir la falsedad o no existencia, nos encontramos forzosamente, ante la llamada buena fe cualificada o buena fe exenta de toda culpa”².

En otras palabras, esto representa un problema para los segundos ocupantes en condición de vulnerabilidad, toda vez que, como no tienen una regulación que los proteja, implica que tengan el mismo trato como cualquier otro opositor o tercero. Situación que puede llegar a causar una revictimización, pues se trata de personas que también han sido víctimas del conflicto armado y como consecuencia de este se asentaron en otras tierras.

Precisamente, la Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras, en respuesta a la petición elevada con radicado No E-2020-461165 del 4 septiembre de 2020 y Oficio N° 542-20³ del 10 de septiembre de 2020, respecto de la atención a segundos ocupantes, mencionaron algunos datos estadísticos e informativos que consideramos relevantes:

“En la actualidad la Jurisdicción Especializada en Restitución de Tierras ha proferido 5.847 sentencias. De acuerdo con las estadísticas disponibles en el periodo comprendido entre 2018 a agosto 2020, los procuradores judiciales II de restitución de tierras han conceptuado en 1.905 de los procesos judiciales (...).”

“(...) En el marco de la intervención preventiva, judicial y posfallo que se adelanta en la Procuraduría para la Restitución de Tierras, son varias las gestiones que se han adelantado con el fin de salvaguardar los derechos de la población rural colombiana vulnerable, que funge como parte en los procesos de restitución de tierras, así como de las comunidades étnicas reclamantes de restitución de derechos territoriales.

Desde el rol preventivo, se busca anticipar la ocurrencia de hechos o situaciones que atenten contra los derechos de las personas y comunidades, mediante la detección y advertencia temprana de riesgos en la gestión pública de entidades como por ejemplo: la Unidad de Restitución de Tierras, el Ministerio de Defensa, la Agencia Nacional de Tierras, Fiduagraría, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural,

² Corte Constitucional. Sentencia C-330 de 2016.

³ Oficio N° 542-20 de fecha 10 de septiembre de 2020 de la Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras. Para Consultarlo en el siguiente enlace:

<https://drive.google.com/drive/folders/11ZrV7EoouT6vht3UXqwkvsQBXOVs1TTP?usp=sharing>

Registraduría Nacional del Estado Civil, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, alcaldías, entre otras. Este rol permite detectar, advertir y alertar tempranamente sobre riesgos en la gestión pública, fallas estructurales, prácticas inadecuadas y reiteradas en la administración pública que puedan significar la vulneración o el desconocimiento de derechos de los reclamantes y quienes fungen como terceros.

Por su parte, la función de intervención judicial apunta a garantizar el respeto por la legalidad y la garantía de los derechos procesales. Aquí el rol de los procuradores judiciales de restitución de tierras, está orientado a defender el respeto por la dignidad de las víctimas de despojo y la garantía por el debido proceso para todas las partes. Bajo este panorama, la gestión de la delegada se ha orientado a hacer un análisis global de la situación del territorio con un enfoque en derechos. En ese sentido, en materia de restitución de tierras en la presente anualidad, se han efectuado 138.910 intervenciones judiciales de restitución de tierras en cuanto a la protección de los derechos de las víctimas pertenecientes a los pueblos, comunidades indígenas y campesinas.

Se resalta entonces que, los procuradores judiciales inclusive, ante una sentencia que no se pronuncia o niega las medidas a favor de segundos ocupantes en condición de vulnerabilidad, proceden a: 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.

Finalmente, en relación con el seguimiento posfallo a favor de la población campesina vulnerable que funge como parte en los procesos especiales de restitución de tierras, la Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras por medio de sus procuradores judiciales, hace seguimiento al cumplimiento de órdenes como: i) acompañamiento y representación judicial de la Defensoría del Pueblo a opositores que son segundos ocupantes en condición de vulnerabilidad; ii) 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.

Ineludiblemente, si bien es cierto el proceso que describe la Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras en lo relativo a la atención de víctimas y población vulnerable en su diagnóstico, también es comprensivo de segundos ocupantes, y que no pueden ser desconocidos los avances en la línea de atención; no es menos cierto, que existe un rezago institucional, para muchos campesinos vulnerables, la atención no ha sido adecuada, ni oportuna. Por lo tanto, es necesario que el problema sea atendido de manera definitiva y completa, a fin que las obligaciones y responsables queden debidamente asignadas, para que el ciudadano con características especiales pueda tener los mecanismos para el ejercicio de sus derechos.

Cabe señalar que, la Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras en acompañamiento a *Dejusticia*, adelantó una investigación cuyos resultados fueron publicados por el investigador Hobeth Martínez Carrillo en el documento titulado **“Los segundos ocupantes en el proceso de restitución de tierras: reto a la reparación con vocación transformadora”**⁵, estudio que recoge la realidad de los segundos ocupantes en el país y las falencias en el proceso de atención que deben ser superadas.

Este trabajo de investigación era una de las metas a alcanzar en el marco del proyecto “Transformemos Territorios construyendo Paz”, *“que tenía como objetivo contribuir con elementos analíticos, teóricos y metodológicos al abordaje de conflictos territoriales en Colombia en el contexto del actual proceso transicional”*⁶.

*“De allí que se concertara una acción orientada a analizar las dificultades que han enfrentado funcionarios, operadores judiciales, reclamantes y las propias comunidades rurales ante los reclamos de los segundos ocupantes y las tensiones desatadas que con la restitución se hacen evidentes, cuando esos segundos ocupantes se encuentran en una situación de vulnerabilidad socioeconómica equiparable a la de la víctima”*⁷.

⁴ Ibídem

⁵ Consultarlo en el siguiente enlace: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2019/08/Los-segundos-ocupantes-en-elproceso-de-restituci%C3%B3n-de-tierras.pdf>

⁶ Op. Cit.

⁷ Ibídem

Por su parte, la Defensoría del Pueblo mediante oficio 00867 de 21 de septiembre de 2020⁸ dio respuesta a una serie de interrogantes frente a la ejecución de sus actividades en el marco de la protección de la población vulnerable, dentro del curso de los procesos de restitución en particular, los segundos ocupantes, se citan las más relevantes, que sirven de argumentación para el contenido de esta ponencia así:

Pregunta 1: Sírvase mencionar el número de intervenciones realizadas por los Defensores Públicos en procesos con opositor en el marco de la Jurisdicción Especial de Restitución de Tierras ¿En cuántos de esos procesos han sido identificados segundos ocupantes según los lineamientos de la sentencia C-330 de 2016?

Respuesta: “En relación con las intervenciones realizadas por los defensores públicos adscritos al programa de restitución de tierras - Ley 1448 de 2011, durante el periodo comprendido de enero a julio del presente año, se han adelantado 1789 actuaciones ante los jueces de restitución de tierras, en la etapa administrativa se llevaron a cabo 438 actuaciones y se está haciendo seguimiento a 2598 casos en la etapa post fallo.

De acuerdo con lo anterior, y según los lineamientos de la Sentencia C-330 de 2016, se ha identificado 1700 segundos ocupantes, equivalentes al 32.1% por ciento de 5409 procesos vigentes⁹”.

Pregunta 3: Cuál ha sido el papel de la Defensoría del Pueblo en el proceso de restitución de tierras en cuanto a la protección de los derechos de la población campesina vulnerable que funge como parte en los procesos especiales de restitución de tierras?

Respuesta: “El papel de la Defensoría del Pueblo en el proceso de restitución de tierras en cuanto a la protección de los derechos de la población campesina vulnerable que funge como parte en los procesos especiales de restitución de tierras, se encuentra establecido en el artículo 43 de la Ley 1448 de 2011, el cual preceptúa que la Defensoría del Pueblo es la entidad encargada de prestar los servicios de orientación, asesoría y representación judicial a las víctimas en marco del Proceso de Restitución de Tierras, no obstante, a lo anterior se adiciona, el parágrafo 2° del artículo citado, el cual aclara que la

⁸ Oficio 00867 de 21 de septiembre de 2020 Defensoría del Pueblo Para Consultarlo en el siguiente enlace: <https://drive.google.com/drive/folders/11ZrV7EoouT6vht3UXqwksvQBxOVs1TTP?usp=sharing>

⁹ *Ibidem*

Defensoría presta los servicios de representación judicial a las víctimas en general, de acuerdo a los contenidos de la ley especial, que lo soliciten mediante el Sistema Nacional de Defensoría.

A su vez, se debe tener presente, que el Sistema Nacional de Defensoría Pública es un servicio público que organiza el Defensor del Pueblo en favor de las personas que lo requieran, por lo que constituye un servicio rogado, a fin de asumir la asistencia legal, la representación judicial y garantizar el pleno acceso a la administración de justicia de las comunidades y personas vulnerables que así lo requieran.

Es prudente aclarar que, las víctimas en general cuya población se integran en su mayoría por población campesina y vulnerable del ámbito rural, cuenta con la posibilidad de acudir a la Defensoría del Pueblo a solicitar la prestación del servicio de representación judicial.

No obstante, teniendo como referente el trámite del Proceso de Restitución, una vez agotada la fase administrativa del mismo, los destinatarios de la ley pueden acudir directamente ante el órgano administrativo diseñado por el Gobierno Nacional para dirigirse a jueces de restitución y obtener el reconocimiento de su derecho conforme a la facultad contemplada en el artículo 82 de la Ley 1448 de 2011.

De acuerdo con el supuesto legal contemplado en el artículo citado, la Unidad de restitución de Tierras le solicita al juez o magistrado la titulación y entrega del inmueble incluido en el Registro de Tierras en favor del titular de la acción y a su turno, la Dirección Nacional de Defensoría Pública de la Defensoría del Pueblo, durante la fase administrativa del mencionado proceso, incorpora en el Sistema de Defensoría Pública a la población que se encuentre en condición de vulnerabilidad. Para la prestación del servicio se requiere: 1) que sea solicitado y, 2) que cumpla con los requisitos para la prestación de mismo. El usuario de Defensoría Pública podrá ser la víctima sucesiva de despojo del mismo bien, la víctima con conflictos de intereses sobre el mismo predio o la población campesina en condiciones de vulnerabilidad.

En estricto sentido, haciendo énfasis en las competencias funcionales, es necesario manifestar que la Defensoría del Pueblo ha distribuido a partir del año 2015, en sus distintas direcciones nacionales y defensorías delegadas las labores de orientación, asesoría,

acompañamiento, representación judicial a las víctimas y seguimiento a la Ley 1448 de 2011.

En consecuencia, son varias las dependencias involucradas en acciones defensoriales en marco del Proceso de Restitución de Tierras, las cuales realizan actuaciones en procura de la protección y garantía de los derechos de la población vulnerable y rural involucrada, tales como, la Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría a las Víctimas del Conflicto Armado, la Dirección Nacional de Defensoría Pública, la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana, la Defensoría Delegada para Grupos Étnicos, la Dirección General de Atención, Trámites y Quejas, la Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos y Sistema de Alertas Tempranas y la Defensoría Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras; cada una de ellas generando actuaciones defensoriales en las diferentes fases del proceso de restitución de tierras, que van desde la orientación en fase administrativa, judicial y post fallo del proceso de restitución realizándose el acompañamiento debido en garantía del restablecimiento y goce efectivo de derechos, así como la sostenibilidad de los procesos; el seguimiento y monitoreo a la ley de víctimas, el acompañamiento a las comunidades retornadas y monitoreo a las situaciones de riesgo para la población¹⁰.”.

Tal y como lo describe la misma Defensoría, al ser un servicio público rogado, muchos usuarios que por desconocimiento o falta de orientación no acuden al mismo y desafortunadamente, no obtienen una asesoría idónea y han resultado vencidos en estos procesos, sin la posibilidad de ejercer mínimamente sus derechos. Ante la vulnerabilidad, presente en una gran cantidad de caso es un deber del Estado, que esa orientación también se encamine a indicar esas opciones que tiene el ciudadano, de manera pronta y adecuada.

Pregunta 6: ¿En los procesos que adelantan ya se ha realizado el procedimiento de caracterización? En caso negativo ¿por qué no? ¿En el informe de caracterización se consigna todo lo necesario para identificar a un segundo ocupante? ¿En qué momento lo está realizando la URT? ¿Ese informe es entregado a la defensoría oportunamente?

Respuesta: “En cuanto a los procesos en los cuales se ha realizado el procedimiento de caracterización, se tiene que del total de procesos vigentes se ha realizado la caracterización por parte de la Unidad

¹⁰ *Ibíd*em

Administrativa de Restitución de Tierras (URT) al 53.7% y no se le ha realizado al 46.3%; siendo este último, un alto porcentaje en la representación judicial de nuestros usuarios lo cual perjudica la garantía de la defensa de sus derechos.

De los casos en los que no se han realizado la caracterización, corresponden a las siguientes causas: En la mayoría de los casos la Unidad Administrativa de Restitución de Tierras (URT) no la ha realizado, existen algunos otros casos en los cuales el Juez no ha ordenado la práctica de la caracterización, o algunos procesos son anteriores a la Sentencia C-330 del 2016, que es la que reconoce la calidad de segundos ocupantes a través de la caracterización y estos procesos ya se encuentran en el Tribunal para sentencia, y, finalmente están los procesos que se encuentran en la etapa inicial.

Referente de si se consigna todo lo necesario para identificar a un segundo ocupante vulnerable en la caracterización, encontramos que si bien 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.

En cuanto al momento en que la Unidad Administrativa de Restitución de Tierras (URT) está realizando la caracterización corresponde al 44.2% en la etapa administrativa, el 47.2% durante el proceso y el 8.6% en la etapa de post fallo.

En lo atinente a si esta caracterización es entregada oportunamente a la Defensoría del Pueblo, en un 28.7% si lo hace, y en un 71.3% no la entrega de manera oportuna”¹¹.

Como podemos observar en este análisis presentado por la Defensoría es evidente que es necesario fortalecer y mejorar sustancialmente la caracterización, para que en primer lugar, se produzca en las etapas iniciales del proceso a fin de obtener una información precisa del posible afectado,

¹¹ *Ibídem*

para que al momento del cumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado las mismas se ajusten a la realidad en la que se encontraba el sujeto, antes del actuar del Estado, a fin de no ocasionar un daño irreparable. Así mismo, la articulación entre las instituciones debe ser más eficiente y eficaz para que los procesos de caracterización y los insumos derivados de los mismos lleguen oportunamente a los funcionarios que los requieran, con el ánimo de conocer a fondo la situación particular de cada individuo.

Pregunta 7: ¿Cuáles han sido las mayores dificultades que han evidenciado en el proceso de restitución de tierras en lo que tiene que ver con los segundos ocupantes?

Respuesta: “En cuanto a las dificultades presentadas en el proceso de restitución de tierras en lo que tiene que ver con los segundos ocupantes se han evidenciado las siguientes:

- *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 como nacional por parte de los equipos técnicos de ambas entidades para alcanzar el objetivo de garantizar la atención a terceros y víctimas 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 víctima 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)*
- 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 específica en relación con los segundos ocupantes, es más demorada y dispendiosa la reparación de las víctimas”¹².*

Vale la pena, hacer énfasis en la insistencia por parte de la Defensoría en la necesidad de consagración por vía legislativa el tema de los segundos ocupantes, que permitirá abordar los casos de restitución de tierras de una manera más garantista, con un panorama completo y abarcando toda la situación en conjunto. Fortaleciendo el procedimiento con herramientas legislativas idóneas que en la práctica contribuirán en el ejercicio más eficaz de esta política pública.

Además de lo anterior, es fundamental garantizar los principios Pinheiro, así como fueron mencionados por la Defensoría en su escrito, que en sentido lato pertenecen al bloque de constitucionalidad, como lo ha manifestado la Corte Constitucional:

¹² *Ibídem*

“Explica que si bien no son normas de un trato internacional y por lo tanto no hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, “sí hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato, en la medida en que concretan el sentido de normas contenidas en tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia”¹³.

“Por lo tanto, los Principios Pinheiro pueden ser parámetros para el análisis de constitucionalidad de las leyes que desarrollan estos derechos”¹⁴.

Razón por la cual, en lo relativo a los segundos ocupantes, el principio 17 establece que:

“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”¹⁵.

“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 (...)”¹⁶.

En ese orden de ideas, la normativa internacional reconoce esta problemática y le asigna al Estado unas responsabilidades de otorgarles un

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-035 de 2016.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-821 de 2007.

¹⁵ OHCHR (2007). *Manual sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y Personas Desplazadas*. Recuperado de: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles_sp.pdf

¹⁶ *Ibidem*

predio con similares características con la finalidad de no revictimizar a esta población, que también fue desplazada como consecuencia del conflicto armado y que por el actuar del Estado quedan sin un lugar donde vivir y donde muchas veces desarrollan su única actividad económica. Es por esto que se requieren garantías plenas para que tengan un mínimo de subsistencia que materialice la dignidad humana de los segundos ocupantes vulnerables.

En suma, debe recordarse que la política de restitución de tierras se basa en el enfoque de “acción sin daño”, cuyo objetivo principal es evitar las consecuencias negativas que los proyectos, programas, políticas, entre otras del estado, puedan causar en las personas involucradas en este proceso. Así mismo, el actuar de las actuaciones de los funcionarios deben guiarse por la “no regresividad”, lo que significa que se debe garantizar el goce de derechos económicos, sociales y culturales. En consecuencia, con esta iniciativa se reconoce que hay una ausencia de regulación sobre los segundos ocupantes vulnerables y es deber del Congreso de la República resolver dicho vacío legal para solventar y evitar mayores daños de los que se han causado.

En este mismo tenor, la Procuraduría General de la Nación solicita que en esta iniciativa se incluyan los siguientes aspectos:

1. Adicionar un nuevo artículo 13^a, a la ley 1448 de 2011, 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 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 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.
3. Dentro del proceso de restitución y protección de derechos de terceros que trata la Ley 1448 de 2011 se propone adicionar la “oportunidad” como el artículo 88 A, el cual se refiere a que la decisión sobre el reconocimiento de la calidad de segundos ocupantes debe ser adoptada en la sentencia de única instancia que revuelva la solicitud de restitución y debe ir acompañada de todas las medidas concretas en materia de compensación, atención y asistencia, dependiendo del caso. Excepcionalmente, cuando exista una situación razonable que haya impedido el pronunciamiento oportuno en la sentencia, dicho reconocimiento y las medidas

concretas podrán ser ordenados con posterioridad, sin embargo, deberá justificarse de forma expresa las razones por las cuales el pronunciamiento respecto de los segundos ocupantes no se realizó al momento de proferirse la respectiva sentencia.

La implementación de las medidas de compensación, atención y asistencia ordenadas en favor de los segundos ocupantes debe llevarse a cabo procurando la mayor celeridad posible, de manera que no impida o retarde, no solo la entrega material del predio restituido a la víctima de despojo o abandono forzado de tierras, sino, también, el cumplimiento efectivo de las ordenes impartidas en la sentencia y la garantía de los derechos fundamentales amparados.

En ningún caso, la implementación de las medidas ordenadas en favor de los segundos ocupantes podrá superar el término de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de la respectiva orden judicial. El incumplimiento de dicho término deberá ser informado por parte del juez competente a la Procuraduría General de la Nación, para que inicie la investigación disciplinaria correspondiente.

En el evento que se reconozca la calidad de segundo ocupante y se ordenen medidas en su favor, la diligencia de entrega material del predio restituido a la víctima quedará supeditada al cumplimiento de tales órdenes o a la asignación de medidas transitorias urgentes que le permita satisfacer a los segundos ocupantes sus necesidades básicas en materia de alojamiento y alimentación, u otras necesidades acreditadas dentro del proceso.

Las medidas transitorias estarán a cargo del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. El incumplimiento de dicha condición constituye un desalojo forzoso y arbitrario.

El juez comisionado para llevar a cabo la diligencia de entrega material, dependiendo de la situación evidenciada en cada caso, podrá adoptar las medidas urgentes necesarias para evitar la vulneración de derechos a las personas afectadas.

En caso de que las medidas de atención transitorias tomadas a favor de los segundos ocupantes superen el término de seis (6) meses, por no haberse dado cumplimiento a las medidas de atención definitivas, el juez que las otorgó deberá informar a la Contraloría General de la República, para lo de su competencia, en aras de evitar que las medidas transitorias que representan una erogación económica para el Estado se prolonguen en el tiempo.

4. Modificar el artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, en el cual se pretende adicionar dentro del contenido del fallo del proceso de restitución de restitución y protección de derechos de terceros lo correspondiente a los segundos ocupantes, estableciéndolo textualmente en nuevos numerales u, v y w que taxativamente dicen:

u) Reconocimiento de la calidad de segundos ocupantes.

v) Órdenes específicas sobre entrega de predios, compensación, reubicación, entrega de proyecto productivo, entre otros, que se requieran en favor de los segundos ocupantes. 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 reconocidos cuyas medidas aún no han sido cumplidas o implementadas efectivamente.

5. Adicionar al artículo 153 de la Ley 1448 de 2011, un párrafo del siguiente tenor:

PARÁGRAFO: La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas se encargará de crear y administrar, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, una efectiva herramienta de coordinación y articulación 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. De la misma forma, la UAEGRTD deberá garantizar la interoperabilidad de dicho sistema de información en materia de restitución de tierras y 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.

6. Adicionar un artículo al proyecto de ley que establezca que las personas que consideren que reúnen la condición de segundos ocupantes y por cualquier circunstancia dentro del respectivo proceso que cuente con sentencia, no se hubiese realizado pronunciamiento expreso sobre esta condición, podrán acudir ante la Defensoría del Pueblo o ante la Procuraduría General de la Nación, con el fin de que se les ofrezca la respectiva asesoría y orientación. Para este efecto, se podrá 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.

Estos aspectos puestos a consideración por parte de la Procuraduría General de la Nación, fueron tenidos en cuenta para la presentación de este proyecto de ley en la presente legislatura.

II. MARCO NORMATIVO

Constitución Política de Colombia

Ley 1448 de 2011

Jurisprudencia

Corte Constitucional. Sentencia T-821 de 2007.

Corte Constitucional. Sentencia C-715 de 2012.

Corte Constitucional. Sentencia C-035 de 2016.

Corte Constitucional. Sentencia C-330 de 2016.

Tratados internacionales

Principios de Pinheiro

Principios de Deng

III. IMPACTO FISCAL Y PROPUESTA ECONÓMICA

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, es de precisar que el presente Proyecto de Ley, no genera un impacto fiscal que implique una modificación en el marco presupuestal de mediano plazo, toda vez que no se incrementará el Presupuesto General de la Nación, ni ocasiona la creación de una nueva fuente de financiación.

De los Honorables senadores,



EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO
Senador de la República
Partido Colombia Justa Libres



María Fernanda Cabal Molina
Senadora de la República
Partido Centro Democrático