

Bogotá D.C., septiembre de 2025

MFCM-550-2025

Honorable Senador
JULIO ELÍAS CHAGUI FLOREZ
Presidente
Comisión Primera Constitucional Permanente
Senado de la República
Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Ley No. 212 de 2025 Senado “Por medio de la cual se regula, en la Ley 1448 de 2011, la situación jurídica de los segundos ocupantes de predios objeto de restitución”**.

Reciba un cordial saludo respetado señor presidente,

En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, y de acuerdo con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5 de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Ley No. 212 de 2025 Senado “Por medio de la cual se regula, en la Ley 1448 de 2011, la situación jurídica de los segundos ocupantes de predios objeto de restitución”**, en los siguientes términos:

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Ley bajo estudio fue radicado por la suscrita el 26 de agosto de 2025 ante la Secretaría del Senado de la República.

El pasado 10 de septiembre de 2025, la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, mediante Acta MD-09, me designó como ponente única del Proyecto de Ley en mención.

Edificio Nuevo del Congreso- Oficina 329A
Teléfonos (601) 3824000 - 3825000
Email: maria.cabal@senado.gov.co

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente Proyecto de Ley tiene como finalidad regular la situación jurídica de los segundos ocupantes en condición de vulnerabilidad que habitan predios sujetos a restitución en el marco de la Ley 1448 de 2011, bajo un enfoque de acción sin daño. Su propósito es garantizar un trato diferenciado a aquellas personas cuya vulnerabilidad socioeconómica esté debidamente acreditada y que no tengan ningún vínculo, directo o indirecto, con el despojo o abandono forzado de los terrenos.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto consta de un total de 11 artículos, incluida su vigencia, a saber:

- El artículo 1, que contiene el Objeto de la iniciativa.
- El artículo 2, que incorpora a la Ley 1448 de 2011 un nuevo artículo 13-A, que busca establecer 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.
- El artículo 3 que adiciona un párrafo al artículo 85 de la Ley 1448 de 2011, el cual se refiere realizar inspecciones oculares en los predios que han sido objeto de solicitud de restitución.
- El artículo 4 que adiciona el artículo 85A a la Ley 1448 de 2011, en donde se habla sobre el trámite diferenciado a aplicar cuando se observe la existencia de segundos ocupantes sobre predios que han sido objeto de solicitud de restitución.
- El artículo 5 que adiciona el literal F al artículo 86 de la Ley 1448 de 2011, referente a incluir en el Auto de admisión información acerca de la existencia o no de segundos ocupantes.
- El artículo 6 que adiciona el artículo 88A a la Ley 1448 de 2011, definiendo qué se entenderá por segundos ocupantes.
- El artículo 7 que modifica el artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, agregando información sobre los segundos ocupantes en el contenido del fallo de restitución.

- El artículo 8 que elimina el artículo 91A de la Ley 1448 de 2011, pues el tema de los segundos ocupantes ya está siendo desarrollado a lo largo de la presente ley.
- El artículo 9 que adiciona un párrafo al artículo 153 de la Ley 1448 de 2011, para que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras incluya en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente una herramienta que integre todas las órdenes judiciales emanadas de sentencias, Autos de seguimiento posfallos y audiencias de seguimientos posfallos.
- El artículo 10 que consagra los requisitos que deben cumplirse para probar la calidad de segundo ocupante.
- Y, finalmente, el artículo 11 que habla sobre la vigencia de la presente ley.

IV. JUSTIFICACIÓN Y MARCO NORMATIVO

1. Sobre la Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

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 registradas desde el año 1985 y 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.

No obstante, en la práctica, la aplicación de la Ley de Restitución de Tierras se ha transformado, sin proponérselo, en un instrumento que ha causado daño. En lugar de reparar la situación de las víctimas en la Colombia rural, ha generado nuevos conflictos en torno a la tierra y ha dado origen a nuevas formas de victimización. En algunos casos, estas nuevas víctimas han surgido por la actuación de funcionarios administrativos encargados de implementar la política de restitución; en otros, por funcionarios judiciales responsables de hacer efectivos los derechos derivados de dicha restitución. En ambos escenarios, existe una responsabilidad compartida del legislador, quien, en los once años de vigencia de la ley, ha omitido subsanar sus vacíos, en perjuicio de los segundos ocupantes: campesinos vulnerables que han tenido que enfrentar directamente los efectos no previstos de la Ley 1448 de 2011, particularmente en lo relacionado con la restitución de tierras.

2. Sobre los segundos ocupantes de predios objeto de restitución

Durante la implementación de la Ley 1448 de 2011, los funcionarios administrativos, operadores judiciales y reclamantes se han enfrentado a una situación no prevista en la norma: la existencia de los llamados Segundos Ocupantes. Se trata de personas que habitan o dependen económicamente de los predios despojados reclamados por las víctimas y que, en caso de una eventual sentencia de restitución, podrían verse obligadas a abandonar y entregar el inmueble por orden judicial. Algunas de estas personas presentan condiciones de vulnerabilidad que intensifican las dificultades prácticas en la aplicación de la Ley de Restitución de Tierras.

En numerosos casos, los segundos ocupantes en situación de vulnerabilidad comparten la condición de víctimas con los reclamantes o ven agravada su situación debido a los fallos de restitución, sin que exista una política clara que garantice sus derechos o repare los daños derivados de la aplicación de dicha política. Aunque se han adoptado algunas medidas, estándares y criterios, tanto administrativos como judiciales, para mitigar los efectos de la restitución sobre los derechos de los segundos ocupantes, persisten importantes vacíos normativos que generan serias dificultades a lo largo de las distintas etapas del proceso de restitución de tierras.

Dado el carácter transicional de la Ley 1448 de 2011, el legislador optó por crear diversas figuras normativas extraordinarias a favor de las víctimas, como la presunción de buena fe, reflejada en la inversión de la carga de la prueba

en beneficio de las víctimas de despojo, y que obliga a los terceros opositores a acreditar su buena fe exenta de culpa. Este desarrollo normativo buscaba compensar la situación de desventaja en que se encontraban los despojados, quienes difícilmente podrían cumplir con los estándares probatorios exigidos en un proceso civil ordinario. Asimismo, estas disposiciones partieron del supuesto de que los opositores, aun siendo terceros, habían participado en el despojo o contaban con las condiciones económicas necesarias para asumir las cargas procesales impuestas por la legislación transicional.

Por el contrario, la aplicación de la política de restitución ha evidenciado que, en la práctica, muchos de los predios despojados están ocupados por personas que enfrentan condiciones de desventaja similares a las de los reclamantes e, incluso, que en algunos casos comparten con ellos la condición de víctimas. Esta situación representa un problema significativo para los segundos ocupantes en condición de vulnerabilidad, ya que, al no contar con una regulación específica que los proteja, son tratados como cualquier otro opositor o tercero en el proceso.

La situación de los segundos ocupantes ha sido reconocida no solo por las autoridades administrativas y judiciales, sino también por el Ministerio Público, que interviene en los procesos de restitución. En su momento, la Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras identificó riesgos en la gestión pública, fallas estructurales y prácticas administrativas inadecuadas y reiteradas, que, según palabras de la propia Procuraduría, pueden *“significar la vulneración o el desconocimiento de derechos de los reclamantes y quienes fungen como terceros”*.

Dentro de dichos riesgos y fallas, la Procuraduría Delegada prestó especial atención a la situación de los segundos ocupantes, para los cuales tiene 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”

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) 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”

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:

<p>Recomendaciones procesales generales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 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
--	---

	<p>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.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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.
<p>Recomendaciones procesales en fase administrativa</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 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.
<p>Recomendaciones procesales en fase judicial</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 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

	<p>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.</p> <ul style="list-style-type: none">• 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.).
--	--

	<ul style="list-style-type: none">• 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.
--	---

	<ul style="list-style-type: none"> • 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.
<p>Recomendaciones conjuntas del Ministerio Público</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 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

	<p>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.</p> <ul style="list-style-type: none">• 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.
--	--

<p>Recomendaciones Extraprocesales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 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 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”.

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.

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.

Por otro lado, en el undécimo informe de seguimiento 2023 – 2024 de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011, realizado conjuntamente por la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y representantes de la Mesa Nacional de Participación de Víctimas; se quiso conocer el número de compensaciones a favor de los segundos ocupantes que se profirieron durante el año 2023 y cuántas de ellas se materializaron efectivamente. Conforme les indicó la Unidad de Restitución de Tierras, para dicho periodo, *“los despachos judiciales profirieron 187 órdenes de compensación, de las cuales tan solo se han cumplido 26 de ellas que representa el 14% del total de las órdenes”* (p.233). Además de ello, se evidenció alta demora en el cumplimiento de las ordenes de compensación, aun cuando a esos segundos ocupantes se les reconoció la buena fe exenta de culpa.

Año	Total órdenes de compensación	Total órdenes de compensación cumplidas a favor de segundos ocupantes
2023	170	26
2024 (31/03/2024)	17	0
Total	187	26

Tabla 2. Extraída textualmente del undécimo informe de seguimiento 2023 – 2024 de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011.

La Ley 1448 no contempló inicialmente mecanismos diferenciados para proteger a terceros que, sin relación con el despojo, dependen económica o residencialmente del predio. Este proyecto subsana esa omisión creando estándares probatorios y procedimientos (inspección ocular, caracterización socioeconómica) que garantizan un tratamiento con enfoque de “acción sin daño”.

3. 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.

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.”

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.

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 Unidas para los Refugiados, 12 principios que según la Sentencia C-035 de 2016 hacen parte del bloque de constitucionalidad en el sentido lato. 13 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 (...)”.

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.

Además, en la parte resolutive 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."

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.

V. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, es preciso aclarar que el presente proyecto de ley no genera 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 se trata de la creación de nuevas fuentes de financiación.

VI. CONFLICTO DE INTERESES


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 la 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 de objeto de restitución y presenten vulnerabilidad en acceso a la tierra o se encuentren en condición de vulnerabilidad objetiva.

VII. PROPOSICIÓN

En virtud de las anteriores consideraciones y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia positiva y, en consecuencia, solicito a los miembros de la Honorable Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de Ley No. 212 de 2025 Senado *"Por medio de la cual se regula, en la Ley 1448 de 2011, la situación*

jurídica de los segundos ocupantes de predios objeto de restitución", de conformidad con el texto radicado originalmente.

Cordialmente,



MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA

Senadora de la República