

Bogotá D.C. 12 de marzo de 2025

Doctor  
**Diego Alejandro González**  
Secretario General  
Senado de la República

**Ref.: Proyecto de Ley "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".**

Respetado Secretario, me dirijo a usted para radicar el Proyecto de Ley "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", para que surta su respectivo trámite legislativo en el Congreso de la República.

Cordialmente,



**María Fernanda Cabal Molina**  
Senadora de la República de Colombia  
Partido Centro Democrático

Proyecto de Ley N° \_\_\_ de 2025

“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”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

**Artículo 1. Objeto.** La presente 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.

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

**Artículo 13-B. Enfoque de acción sin daño.** Las autoridades judiciales y administrativas, en el ejercicio de sus funciones, velarán por la transformación positiva de las situaciones que puedan generar conflicto, con el fin de mejorar las condiciones de vida de las personas vulnerables, incluidos los segundos ocupantes. Su actuación buscará contribuir a la reducción de las brechas sociales, garantizando un acceso equitativo y el goce efectivo de derechos, especialmente en lo relacionado con la tenencia de la tierra.

**Artículo 3.** Adiciónese un párrafo al artículo 85 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 85. TRÁMITE DE LA SOLICITUD.** La sustanciación de la solicitud estará a cargo del Juez o Magistrado según el caso, a quien corresponderá por reparto que será efectuado por el Presidente de la Sala el mismo día, o a más tardar el siguiente día hábil. El Juez o Magistrado tendrá en consideración la situación de vulnerabilidad manifiesta de las víctimas para considerar la tramitación preferente de sus reclamaciones.

**Parágrafo 1. En todo caso, para dar trámite a la solicitud de restitución, la Unidad Administrativa de Gestión de Tierras Despojadas, el Juez o Magistrado, deberá ordenar la realización de una inspección ocular sobre el predio reclamado, con el fin de verificar la presencia de segundos ocupantes que también puedan tener derecho o interés sobre el inmueble objeto de la reclamación.**

**Si se encontrara a otra persona en el predio, deberá realizarse la notificación correspondiente sobre el proceso que se adelanta, para que dicha persona pueda presentarse como segundo ocupante, siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos en la presente ley.**

**Artículo 4.** Adiciónese el Artículo 85-A a la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 85A. Trámite diferenciado para los segundos ocupantes en situación de vulnerabilidad de los predios objeto de restitución.** En los casos en que en los predios objeto de restitución se encuentren personas que presenten vulnerabilidad socioeconómica debidamente acreditada, conforme a los criterios y requisitos establecidos en la presente ley para el acceso a la tierra, y que no tengan ninguna relación directa ni indirecta con el despojo o el abandono forzado del predio, se considerará lo siguiente:

1. Cualquier persona que se propietaria, poseedora o residente en el predio reclamado, y se encuentre en situación de vulnerabilidad socioeconómica debidamente acreditada conforme a los criterios y requisitos establecidos en la presente ley, deberá ser caracterizada por la Unidad de Restitución de Tierras con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo desde el inicio del trámite administrativo y se dejará constancia de esta situación. Además, se le proporcionarán los medios necesarios para acceder al proceso con plenas garantías. El informe de caracterización deberá ser remitido de manera inmediata a la Defensoría del Pueblo.
2. Es obligación del Juez de restitución analizar la situación de los segundos ocupantes en situación de vulnerabilidad socioeconómica, debidamente acreditada conforme a los criterios y requisitos establecidos en la presente ley, aplicando un estándar probatorio diferenciado que permita ofrecer respuestas de fondo a su situación, con el objetivo de evitar la producción de otras problemáticas en rurales.
3. Para todos los efectos de la presente ley, se otorgará una protección especial, en el marco de los Derechos Humanos, a los campesinos víctimas, comunidades indígenas, afrodescendientes y Rrom, en cumplimiento de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, así como de la normatividad nacional e internacional vigente en la materia.

**Artículo 5.** Adiciónese el literal F al artículo 86 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 86. ADMISIÓN DE LA SOLICITUD.** El auto que admita la solicitud deberá disponer:

a) La inscripción de la solicitud en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos indicando el folio de matrícula inmobiliaria y la orden de remisión del oficio de inscripción por el registrador al Magistrado, junto con el certificado sobre la situación jurídica del bien, dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la orden de inscripción.

b) La sustracción provisional del comercio del predio o de los predios cuya restitución se solicita, hasta la ejecutoria de la sentencia.

c) La suspensión de los procesos declarativos de derechos reales sobre el predio cuya restitución se solicita, los procesos sucesorios, de embargo, divisorios, de deslinde y amojonamiento, de servidumbres, posesorios de cualquier naturaleza, de restitución de tenencia, de declaración de pertenencia y de bienes vacantes y mostrencos, que se hubieran iniciado ante la justicia ordinaria en relación con el inmueble o predio cuya restitución se solicita, así como los procesos ejecutivos, judiciales, notariales y administrativos que afecten el predio, con excepción de los procesos de expropiación.

d) La notificación del inicio del proceso al representante legal del municipio a donde esté ubicado el predio, y al Ministerio Público.

e) La publicación de la admisión de la solicitud, en un diario de amplia circulación nacional, con inclusión de la identificación del predio y los nombres e identificación de la persona quien abandonó el predio cuya restitución se solicita, para que las personas que tengan derechos legítimos relacionados con el predio, los acreedores con garantía real y otros acreedores de obligaciones relacionadas con el predio, así como las personas que se consideren afectadas por la suspensión de procesos y procedimientos administrativos comparezcan al proceso y hagan valer sus derechos.

**f) Incluir la información pertinente sobre la existencia o no de segundos ocupantes en el predio objeto de la reclamación.**

PARÁGRAFO. Adicionalmente el Juez o Magistrado en este auto o en cualquier estado del proceso podrá decretar las medidas cautelares que

considere pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se estuviere causando sobre el inmueble.

**Artículo 6.** Adiciónese el artículo 88A a la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 88A. Segundos Ocupantes.** Para los efectos de la presente ley, se consideran segundos ocupantes a aquellas personas naturales en situación de vulnerabilidad socioeconómica debidamente acreditada, conforme a los criterios y requisitos establecidos en esta ley, que se encuentren habitando el predio a restituir y dependan económicamente de él de manera directa y exclusiva. Estas personas deberán ser propietarios, poseedores u ocupantes del predio, haber actuado de buena fe, no haber tenido relación directa ni indirecta con los hechos que originaron el despojo o abandono forzado, y encontrarse en el predio reclamado para su restitución.

**Parágrafo 1.** El vínculo material del segundo ocupante con el predio solicitado para restitución debe haberse originado de manera pacífica, pública y con anterioridad a la diligencia de comunicación personal realizada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, o por el juez o magistrado que conozca del proceso. A partir de ese momento, se considera que el trámite de restitución de tierras ha sido debidamente publicitado y es oponible a terceros, por lo que no podrá alegarse posteriormente desconocimiento de dicha situación.

**Parágrafo 2.** La vulnerabilidad socioeconómica mencionada en este artículo está determinada por la presencia de múltiples factores de riesgo que impiden o dificultan la satisfacción de necesidades básicas o de subsistencia, vulnerando los derechos a la igualdad establecidos en el artículo 13 de la Constitución Política, y generando dependencia del predio objeto de restitución. La Unidad Administrativa Especial para la Gestión de Restitución de Tierras Despojadas deberá identificar a todos los interesados directos o terceros intervinientes en el trámite administrativo, antes de la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, y caracterizar a aquellos que concurren o se identifiquen en el proceso judicial de restitución de tierras, con el fin de determinar su situación de vulnerabilidad socioeconómica. Dependiendo de la etapa en la que se encuentre el trámite, la información deberá ser remitida a la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y a los jueces o magistrados competentes, según corresponda. La caracterización realizada en sede judicial deberá incluir, como mínimo, la determinación de la dependencia del predio en sentido amplio, la identificación de personas

con especial protección constitucional dentro del núcleo familiar, así como las condiciones de arraigo y acceso a otros predios.

**Parágrafo 3.** También se deberá reconocer la condición de segundo ocupante a la persona que, con motivo de la entrega del predio restituido y cumpliendo las condiciones previamente descritas, se vea obligada a enfrentar una situación de vulnerabilidad socioeconómica sobreviniente que ponga en riesgo sus condiciones mínimas de subsistencia. Para este fin, la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras deberá incluir en la caracterización los elementos necesarios para que el juez pueda realizar el análisis de la vulnerabilidad sobreviniente, a raíz de la entrega del predio restituido.

**Artículo 7.** Modifíquese el artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

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

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

- a) Todas y cada una de las pretensiones de los solicitantes, las excepciones de opositores y las solicitudes de los terceros;
- b) La identificación, individualización, deslinde de los inmuebles que se restituyan, indicando su ubicación, extensión, características generales y especiales; linderos, coordenadas geográficas, identificación catastral y registral y el número de matrícula inmobiliaria.
- c) Las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que inscriba la sentencia, en la oficina en donde por circunscripción territorial corresponda el registro del predio restituido o formalizado.
- d) Las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que cancele todo antecedente registral sobre gravámenes y limitaciones de dominio, títulos de tenencia, arrendamientos, de la denominada falsa tradición y las medidas cautelares registradas con posterioridad al despojo o abandono, así como la cancelación de los correspondientes asientos e inscripciones registrales;

- e) Las órdenes para que los inmuebles restituidos queden protegidos en los términos de la Ley 387 de 1997, siempre y cuando los sujetos a quienes se les restituya el bien estén de acuerdo con que se profiera dicha orden de protección;
- f) En el caso de que procediera la declaración de pertenencia, si se hubiese sumado el término de posesión exigido para usucapir previsto por la normativa, las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que inscriba dicha declaración de pertenencia;
- g) En el caso de la explotación de baldíos, se ordenará a la Agencia Nacional de Tierras – ANT o a quien haga sus veces, la realización de las adjudicaciones de baldíos a que haya lugar.
- h) Las órdenes necesarias para restituir al poseedor favorecido en su derecho por la sentencia dentro del proceso de restitución, de acuerdo con lo establecido en la presente ley, cuando no se le reconozca el derecho de dominio en la respectiva providencia;
- i) Las órdenes necesarias para que se desengloben o parcelen los respectivos inmuebles cuando el inmueble a restituir sea parte de uno de mayor extensión. El Juez o Magistrado también ordenará que los predios se engloben cuando el inmueble a restituir incluya varios predios de menor extensión;
- j) Las órdenes pertinentes para que se haga efectivo cumplimiento de las compensaciones de que trata la ley, y aquellas tendientes a garantizar los derechos de todas las partes en relación con las mejoras sobre los bienes objeto de restitución;
- k) Las órdenes necesarias para que la persona compensada transfiera al Fondo de la Unidad Administrativa de Restitución de Tierras el bien que le fue despojado y que fue imposible restituirle.
- l) La declaratoria de nulidad de las decisiones judiciales que por los efectos de su sentencia, pierdan validez jurídica, de conformidad con lo establecido en la presente ley.
- m) La declaratoria de nulidad de los actos administrativos que extingan o reconozcan derechos individuales o colectivos, o modifiquen situaciones jurídicas particulares y concretas, debatidos en el proceso, si existiera mérito para ello, de conformidad con lo establecido en esta ley, incluyendo los permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales que se hubieran otorgado sobre el predio respectivo;
- n) La orden de cancelar la inscripción de cualquier derecho real que tuviera un tercero sobre el inmueble objeto de restitución, en virtud de cualesquiera obligaciones civiles, comerciales, administrativas o tributarias contraídas, de conformidad con lo debatido en el proceso;

- o) Las órdenes pertinentes para que la fuerza pública acompañe y colabore en la diligencia de entrega material de los bienes a restituir;
- p) Las órdenes que sean necesarias para garantizar la efectividad de la restitución jurídica y material del bien inmueble y la estabilidad en el ejercicio y goce efectivo de los derechos de las personas reparadas;
- q) Las órdenes y condenas exigibles de quienes hayan sido llamados en garantía dentro del proceso a favor de los demandantes y/o de los demandados de buena fe derrotados en el proceso;
- r) Las órdenes necesarias para garantizar que las partes de buena fe exenta de culpa vencidas en el proceso sean compensadas cuando fuera del caso, en los términos establecidos por la presente ley;
- s) La condena en costas a cargo de la parte vencida en el proceso de restitución de que trata la presente ley cuando se acredite su dolo, temeridad o mala fe;
- t) La remisión de oficios a la Fiscalía General de la Nación en caso de que como resultado del proceso se perciba la posible ocurrencia de un hecho punible.
- u) Reconocimiento de la calidad de segundos ocupantes que se encuentren en situación de vulnerabilidad socioeconómica debidamente acreditada, conforme a los criterios y requisitos establecidos en la presente ley.
- v) Emisión de órdenes específicas sobre la entrega de predios, compensación, reubicación, entrega de proyectos productivos, entre otras medidas necesarias, en favor de los segundos ocupantes en situación de vulnerabilidad socioeconómica debidamente acreditada bajo los criterios y requisitos establecidos en la presente ley. Dichas órdenes deben estar orientadas al objetivo primordial de la ley, cual es, la promoción de la reconciliación y la construcción de una paz estable y duradera.
- w) Establecimiento de medidas transitorias en favor de los segundos ocupantes en situación de vulnerabilidad socioeconómica debidamente acreditada, cuyas medidas aún no hayan sido cumplidas o implementadas de manera efectiva.

**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 sus sentencias determinarán las medidas de atención a que haya lugar.**

**Si las sentencias de restitución ya han sido proferidas y no reconocieron la calidad de segundo ocupante, o si la reconocieron pero no se ordenaron las medidas correspondientes, es deber del juez emitir nuevas órdenes que incluyan las medidas dirigidas a los segundos ocupantes, con el fin de garantizar la estabilización y la seguridad jurídica de la restitución.**

**Artículo 8.** Elimínese el artículo 91A de la Ley 1448 de 2011:

~~**ARTÍCULO 91A. RECONOCIMIENTO A SEGUNDOS OCUPANTES Y MEDIDAS.** Los jueces de la República en aplicación del enfoque de acción sin daño en el marco del proceso de restitución de tierras de la presente ley, reconocerán la calidad de segundo ocupante a quien tenga condiciones de vulnerabilidad socioeconómica y ejerza una relación material y/o jurídica de propiedad, posesión u ocupación permanente con un predio objeto de restitución, de la cual se deriven sus medios de subsistencia y/o tenga una relación de habitación; que no tenga o haya tenido nexos directos o indirectos con los hechos que dieron lugar al despojo o abandono forzoso y que la relación con el predio se haya dado antes de la diligencia de comunicación de la que trata el artículo 76 de la presente ley. Las medidas que se podrán reconocer en la sentencia deberán atender los principios de sostenibilidad, efectividad y carácter transformador de la restitución de tierras, así como el enfoque de género, y comprenderán: i) acceso a tierras, ii) proyectos productivos, iii) gestión de priorización para el acceso a~~

~~programas de subsidio de vivienda, y iv) traslado del caso para la formalización de la propiedad rural. Estas medidas no podrán poner en riesgo la sostenibilidad fiscal de la política de restitución de tierras como tampoco ir en contra de lo establecido en el Marco de Gasto de Mediano Plazo y Marco Fiscal de Mediano Plazo vigente.~~

~~Las medidas contempladas en el presente artículo se aplicarán por una sola vez y por núcleo familiar para quienes tengan relación con el predio objeto de restitución, la cual deberá ser anterior a la macro focalización de la zona intervenida, reconocidos como tal en las providencias judiciales de restitución de tierras.~~

~~PARÁGRAFO. Cuando los jueces de la República ordenen a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras realizar caracterización socioeconómica, esta se realizará por una sola vez a los habitantes del predio, conforme la metodología que defina dicha Unidad.~~

~~Artículo 9. Adiciónese un párrafo al Artículo 153 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:~~

~~[...]~~

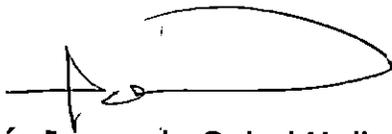
~~**"Parágrafo 8. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, incluirá en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente una herramienta eficaz que integre la totalidad del inventario de las providencias judiciales relacionadas con las órdenes emanadas de sentencias, autos de seguimiento posfallo y audiencias de seguimiento posfallo proferidas por los magistrados y jueces especializados en restitución de tierras. Esta herramienta deberá proporcionar información sobre las instituciones responsables del cumplimiento de las órdenes judiciales en materia de restitución de tierras, incluyendo las medidas a favor de los segundos ocupantes. Asimismo, la UAEGRTD deberá mantener dicho registro actualizado. Para tal efecto, la Procuraduría General de la Nación será la encargada de verificar el estricto cumplimiento de esta obligación por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas."**~~

~~Artículo 10. Requisitos para demostrar la condición de segundo ocupante vulnerable. Se deberán probar la concurrencia de los siguientes requisitos para adquirir la condición de segundos ocupantes que ameritan un tratamiento preferencial y diferencial:~~

- a) Ser víctima de la violencia, la pobreza o desastres naturales, situaciones similares a las que motivan la solicitud de restitución.
- b) Haber llegado al predio debido a su alta vulnerabilidad, en condiciones de urgencia o necesidad, lo que lo llevó a instalarse allí de buena fe, aunque no necesariamente exento de responsabilidad.
- c) No haber tenido ni tener ninguna relación directa o indirecta con el despojo del bien.
- d) No tener como interés la titularidad del bien, sino reivindicar que allí reside o que depende del predio para su subsistencia, es decir, que es un segundo ocupante legítimo.
- e) Como consecuencia de la sentencia de restitución, estar perdiendo el lugar donde vive o del cual depende para su mínimo vital, de acuerdo con los Acuerdos reglamentarios de la Unidad de Restitución de Tierras sobre Segundos Ocupantes.

**Artículo 11. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,



**María Fernanda Cabal Molina**  
Senadora de la República de Colombia  
Partido Centro Democrático

SECRETARÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

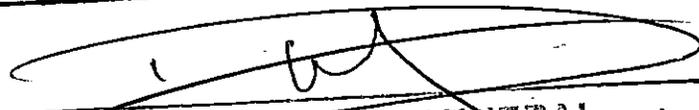
El día 12 del mes Mayo del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº 400 Acto Legislativo Nº \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: H.S. Maria Fernandez Cordero

  
~~SECRETARIO GENERAL~~

## Proyecto de Ley N° \_\_\_ de 2025

**“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”**

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### I. OBJETO DEL PROYECTO

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.

#### II. 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 registras desde el año 1985 enmarcada dentro de la justicia transicional que reconoce sus derechos a la verdad, justicia y reparación.

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

de esta norma les han desconocido sus legítimos derechos de propiedad y posesión adquiridos de buena fe.

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

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

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

Por su carácter transicional de la Ley 1448 de 2011, el legislador optó por crear varias figuras normativas de carácter extraordinario a favor de las víctimas como la presunción de buena fe, expresada en la inversión de la

carga de la prueba a favor de la víctima de despojo y que obliga a los terceros opositores a acreditar la buena fe exenta de culpa. Este desarrollo normativo pretendía compensar la situación de desventaja en que podían encontrarse los despojados que les impedirían cumplir con los estándares probatorios en un proceso civil ordinario. A su vez estas normas partieron del supuesto de que los opositores, aun siendo terceros, o bien habían sido partícipes del despojo, o se encontrarían en condiciones económicas para afrontar las cargas procesales impuestas por la ley transicional.

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

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

La Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras en su momento identificó riesgos en la gestión pública, fallas estructurales, prácticas inadecuadas y reiteradas en la administración que en palabras de la Procuraduría pueden "significar la vulneración o el desconocimiento de derechos de los reclamantes y quienes fungen como terceros".

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",<sup>5</sup> 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:

<b>Recomendaciones procesales generales</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 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.</li><li>• Tan pronto se constate que: i) hay segundos ocupantes en el predio, ii) se presente una oposición dentro de un proceso de restitución de tierras o iii) se observe que en el proceso actúa un segundo ocupante (sin que se constituya como opositor), deben verificar si la URT realizó y entregó las caracterizaciones socioeconómicas y si la Defensoría de Pueblo está ejerciendo la defensa técnica de los segundos ocupantes. De no ser así, podría ponerlo de presente al juez de restitución para que este: i) ordene a la URT que entregue las</li></ul>
---	--

	<p>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"> <li>• 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.</li> </ul>
<p><b>Recomendaciones procesales en fase administrativa</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> </ul>
<p><b>Recomendaciones procesales en fase judicial</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuando después de la revisión de los expedientes los procuradores judiciales encuentren que existe un segundo ocupante, mediante memorial deberían señalar esta situación al juez de restitución para que en el respectivo fallo se decida integralmente sobre la condición de estos y las medidas a que tengan derecho. El memorial debería, además: i) profundizar en el rol del juez de restitución de tierras como un juez constitucional clave para la construcción de paz y reconciliación; ii) recordar al juez de restitución de tierras su rol en la prevención de daños, reducción de impactos negativos y protección de derechos en relación con los segundos ocupantes; iii) describir la flexibilización de los estándares probatorios, requisitos y parámetros de interpretación que deben cumplirse para que los segundos ocupantes puedan acogerse a las medidas contenidas en el Acuerdo 033 de 2016.</li> <li>• 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.</li> </ul>

- Si se decretó realizar la prueba de inspección judicial al predio objeto de la solicitud de restitución, verificar si en esta se observó la situación de las personas que se encontraron en dichos predios de cara a decidir sobre su condición de ocupación secundaria.
- Identificar si dentro del proceso de restitución el juez ha ordenado a la URT realizar la caracterización socioeconómica. Si en efecto el juez lo ha ordenado en varias ocasiones y aún así los funcionarios de la URT son renuentes a entregarlas conforme les ha sido solicitado, el procurador judicial debería realizar un informe con fines disciplinarios.
- Si la anterior situación se presenta en la etapa posfallo, es decir, si después de proferida la sentencia la URT se tarda injustificadamente o se niega a entregar las caracterizaciones al juez de restitución como este las ha solicitado, el procurador judicial podría: i) requerir a la URT para que allegue las caracterizaciones en el menor tiempo posible; ii) ante la renuencia de la URT, realizar un informe con fines disciplinarios; e iii) interponer acción de tutela en contra de la URT por la violación de los derechos de los segundos ocupantes (debido proceso, acceso a la tierra, etc.).
- Si, por el contrario, en el expediente se evidencia que la URT sí presentó la caracterización socioeconómica en debida forma, pero fue el juez que estudia el caso quien no se pronunció sobre los segundos ocupantes en la sentencia, el procurador judicial debería solicitar al juez que lo haga. Es decir, a través de una solicitud de modulación de la sentencia debería pedir al juez que complemente el fallo de modo que decida sobre la condición de segundo ocupante y las medidas de atención a que haya lugar. Si el juez rehúsa pronunciarse sobre la solicitud de modulación de la sentencia, o si reconoce la condición de segundo ocupante, pero no ordena ninguna medida de atención específica, sería posible interponer una acción de tutela para perseguir la protección de los derechos vulnerados. Para demostrar la procedencia de esta se puede alegar la ocurrencia de la causal de desconocimiento del precedente constitucional al no aplicar la subregla según la cual el juez de restitución debe reconocer la situación de segundo ocupante y

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

- Para que dicho acompañamiento integral a los segundos ocupantes sea posible se requiere una armonización de las funciones y competencias de la Defensoría del Pueblo y los procuradores judiciales. Estos últimos deberían, tan pronto como sean notificados de la admisión de la demanda de restitución, analizar el expediente judicial para determinar si hay presencia de segundos ocupantes y, de inmediato, enviar las alertas respectivas a la Defensoría para que activen la ruta de atención adecuada.
- La Defensoría debe articular el trabajo de la PGN a la Mesa Bilateral (URT – Defensoría), para lo cual podrían invitar a los procuradores judiciales a participar de este espacio, de modo que puedan advertir a tiempo las situaciones pertinentes en relación con los segundos ocupantes (p. ej., falta o defectos en las caracterizaciones). Asimismo, los defensores públicos podrían señalar dentro de los procesos las situaciones que involucren a los segundos ocupantes (p. ej., inacción de URT), para así facilitar la intervención oportuna de los procuradores judiciales e incluso su labor de seguimiento en la etapa posfallo.
- Dado que, más allá de la defensa procesal que ejercen los defensores públicos, hay un amplio despliegue territorial de la Defensoría del Pueblo con defensores comunitarios y profesionales de las Defensorías Delegadas de Víctimas y Desplazamiento, así como de la Defensoría Delegada de Asuntos Agrarios y Tierras, con competencias en las fases administrativa y judicial del proceso, es fundamental que los procuradores agrarios puedan recibir información relacionada con casos en los cuales podrían haber posibles ocupantes secundarios con problemáticas específicas en torno a su vinculación al proceso y la garantía integral de sus derechos.
- En los casos extraordinarios, donde las acciones anteriores no hayan surtido el efecto buscado y se hayan agotado todas las herramientas, el Ministerio Público podría interponer el recurso extraordinario de revisión<sup>1</sup> 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

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

**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.

### **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 del Magistrado 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, las cuales se relacionan a continuación.

### **III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**

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, 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, sobre 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 que 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.
- 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. IMPACTO FISCAL Y PROPUESTA ECONÓMICA**

En cumplimiento del artículo 7° 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.

#### **V. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS Y CONFLICTOS DE INTERÉS**

De conformidad con los criterios definidos en el artículo 286 de la Ley 5° 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.

De los honorables congresistas,



**María Fernanda Cabal Molina**  
Senadora de la República de Colombia  
Partido Centro Democrático

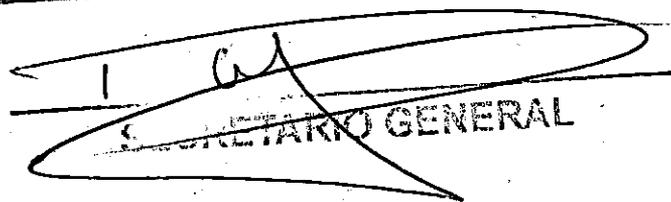
# SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 12 del mes Marzo del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº 400 Acto Legislativo Nº \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: HS María Fernanda Cabal Holme

  
~~SECRETARIO GENERAL~~