



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 1009

Bogotá, D. C., martes, 20 de noviembre de 2018

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 131 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.

I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto modificar algunos artículos de la Ley 1448 de 2011 atendiendo las decisiones de la Corte Constitucional contenidas en las Sentencias C-795 de 2014 y C-330 de 2015 en las que se exhorta al Congreso a legislar para corregir los yerros de la mencionada norma, en lo referente a los procedimientos de restitución de tierras.

Este proyecto tiene el propósito de otorgar plenas garantías de sus derechos a los segundos ocupantes y tenedores de buena fe, subsanando aquellos elementos relacionados con el procedimiento judicial que fundamenta la restitución, dotándolo de una segunda instancia como reafirmación del derecho fundamental al debido proceso.

II. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El 5 de septiembre de 2018 se radicó en la Secretaría General del Senado de la República el Proyecto de ley número 131 de 2018 Senado, *por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones*. La iniciativa de origen congresional fue presentada por la honorable Senadora María Fernanda Cabal Molina y fue publicada en *Gaceta del Congreso* número 618 de 2018.

Mediante oficio del 5 de septiembre de 2018 y entregado el 20 de septiembre del mismo año, se le informó a la Senadora María Fernanda Cabal Molina que mediante Acta MD-08 fue designada

como coordinadora ponente para primer debate del proyecto de ley en mención, en compañía de los Senadores Juan Carlos García, Armando Benedetti, Fabio Raúl Amín, Temístocles Ortega, Iván Name, Gustavo Petro, Alexander López, Carlos Eduardo Guevara y Julián Gallo.

En sesión de fecha 25 de septiembre de 2018 consignada en el Acta número 10, la Senadora María Fernanda Cabal presentó a consideración de la Comisión, Proposición número 22, en la que solicita convocar a una Audiencia Pública sobre esta iniciativa con el fin de escuchar a la ciudadanía en general sobre el tema a regular por medio del presente proyecto de ley; proposición que fue aprobada por el pleno de la Comisión Primera.

Mediante Resolución número 06 de 1° de octubre de 2018 se convocó a Audiencia Pública con el objeto de que las personas naturales y jurídicas, presenten opiniones u observaciones sobre el Proyecto de ley número 131 de 2018, para el 18 de octubre de 2018 en la ciudad de Bogotá en el Salón Guillermo Valencia - Capitolio Nacional, a partir de las 10:00 a. m.; consignando en dicha resolución las instrucciones para la celebración de la audiencia.

El 12 de octubre de 2018 mediante oficio suscrito por el Secretario de la Comisión, fue comunicada a la coordinación de ponencia la renuncia a la misma por parte del honorable Senador Fabio Amín Saleme y la designación por parte de la Mesa Directiva del honorable Senador Luis Fernando Velasco en su reemplazo.

El día 18 de octubre de 2018 se llevó a cabo la audiencia pública con la participación de la ciudadanía, presentando sus apreciaciones frente al proyecto de ley.

En la siguiente dirección electrónica podrá seguir la Audiencia Pública del 18 de octubre de 2018 <https://www.youtube.com/watch?v=TyLrmT8v0N4&t=2997s>

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La Ley 1448 de 2011 surgió ante la necesidad de dar una respuesta estatal a las víctimas del conflicto en Colombia registradas desde 1985. Si bien esta ley reconoce que las víctimas tienen derecho a la verdad, justicia y reparación, la implementación y cumplimiento de esta no solamente debe enmarcarse en la perspectiva de la justicia transicional, sino también otorgar plenas garantías a quienes se les desconocieron sus legítimos derechos de propiedad y posesión adquiridos de buena fe, con la puesta en marcha de esta ley. Así mismo, es obligación del Estado apuntar también al desarrollo rural, enmarcado en una estrategia de responsabilidad social, económica, jurídica y política frente a todos los colombianos, no solamente con quienes son considerados víctimas del conflicto.

El espíritu con el que fue promulgada la Ley 1448 de 2011, buscaba la reivindicación de la población rural y campesina con ocasión de los graves hechos que se presentaron en más de 60 años de conflicto, sin embargo, hay un interés subyacente en la misma, y es promover la reconciliación social, para así zanjar las diferencias y divisiones que se han creado a lo largo de los años en todos los niveles sociales en el país, contribuyendo con ello a la consolidación del tejido social; para lograr una sinergia que desarrolle modelos productivos que incentiven el uso adecuado de la tierra sobre la base del reconocimiento del rol de las comunidades rurales y su aporte al crecimiento económico del país.

No obstante, con lo que nos encontramos hoy en día, es que en la práctica esta ley ha tendido a convertirse en un instrumento de despojo de la tierra, que en lugar de enmendar las situaciones problemáticas para las que fue diseñada, en ocasiones ha resultado ser la gestora de nuevas víctimas del actuar del mismo Estado.

Con ella, se ha generado un conflicto de derechos fundamentales, entre los transicionales y los comunes, en los que el resarcimiento de unos ha dado como resultado la vulneración de otros. Es claro que el Estado debe atender las demandas transicionales de personas afectadas por la violencia, pero no puede aceptar que esas demandas produzcan daños a terceros, independiente que también ostenten la calidad de víctimas o sean ajenos a la violencia y sus consecuencias.

Estas nuevas víctimas surgen entonces, en algunos casos por la acción de los funcionarios administrativos encargados del desarrollo de la política de restitución de tierras, en otros, por los funcionarios judiciales a cargo de la materialización de los derechos propios de la restitución; unos

u otros, comparten la responsabilidad con el Congreso de la República, que no ha cumplido con su labor misional de legislar para corregir los yerros de la ley en favor de los campesinos más vulnerables, que se encuentran padeciendo directamente los efectos negativos de la misma.

Evidencia de ello, la Corte Constitucional se ha pronunciado en diversos fallos exigiendo la adecuación de los elementos difusos de la norma por parte del Congreso de la República, como son la situación de los tenedores de buena fe y la problemática de la única instancia en los procesos de restitución.

Además, en la Sentencia C-715 de 2012 la Corte Constitucional se pronunció en torno a una demanda que cuestionaba, entre otras cosas, que la ley no considerara como titulares de la acción a los tenedores de tierra, ni a los ocupantes de baldíos. Frente a los primeros, esta Corporación indicó:

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

Finalmente, estos mandatos son recuperados y recopilados por la Sentencia C-330 de 2016 en la que se demandan los artículos: 88 OPOSICIÓN, 91, CONTENIDO, 98 PAGO DE COMPENSACIÓN y 105 FUNCIONES DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA, en los que dispone en el fallo:

“EXHORTAR al Congreso de la República y al Gobierno nacional acerca de la necesidad de establecer e implementar una política pública comprensiva acerca de la situación de los segundos ocupantes en el marco de la justicia transicional”.

En un intento fallido y con miras a acatar estos pronunciamientos jurisdiccionales, en el mes de julio de 2017 fue presentado el Proyecto de Ley Ordinaria número 09 de 2017 *“Mediante el cual se optimiza el trámite administrativo y judicial de la acción de restitución de tierras y se adoptan otras disposiciones”*, por parte del doctor Antonio Guerra, Senador por el Partido Cambio Radical. El proyecto tenía en cuenta la necesidad de subsanar los yerros procedimentales inherentes a la Ley 1448 de 2018, sin embargo, a pesar de haberse surtido audiencia pública, este proyecto fue archivado ya que no se radicó ponencia para primer debate, no hubo la voluntad, ni los

espacios legislativos que permitieran dar curso a esta reforma, debido a la coyuntura política del proceso de paz.

IV. PRINCIPIOS RECTORES DE LA RESTITUCIÓN

La presente reforma está orientada en el respeto a los principios normativos bajo los que fue promulgada la Ley 1448 de 2011, así como en los valores rectores que inspiran la normatividad internacional en la materia, entendiendo el carácter transicional como una de sus características fundamentales y comprendiendo que el conjunto de medidas adoptadas en la ley constituye una categoría jurídica especial que busca compensar a los afectados de los graves problemas sociales y de orden público ocasionados por el conflicto armado. La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras está dirigida a desarrollar e implementar los mecanismos más adecuados, eficaces y justos para ofrecer una reparación integral a todas las víctimas del conflicto armado y evitar el surgimiento de nuevos casos.

Sin embargo, desde la promulgación de la norma se han venido advirtiendo algunas inconsistencias, especialmente en lo relacionado con los tenedores de buena fe y los segundos ocupantes, las cuales se han desarrollado en las sentencias citadas en el marco normativo de la presente reforma y en textos académicos, como *“Justicia transicional y acción sin daño: Una reflexión desde el proceso de restitución de tierras”*¹, y en *“Los Resultados de la Aplicación de la Ley 1448 de 2011 en Colombia y el Magdalena: Logros y Obstáculos en la Ruta de Reparación de Víctimas”*².

El resultado de la aplicación de la Ley 1448 ha producido cientos de testimonios de los efectos devastadores que ha tenido en muchos campesinos y propietarios que se han visto afectados por ella, y ha promovido asociaciones de damnificados, como la Asocolvirt y ANUC –Regional Sucre–, quienes se han vinculado a esta iniciativa con el fin de promover una reforma que apunte a corregir los yerros jurídicos contenidos en la norma.

Lo que se encontró en este proceso investigativo es que al comparar el conjunto de principios jurídicos internacionales que orientan la materia, se pueden observar las falencias de la norma vigente y las dificultades para su correcta aplicación, por lo que se hace necesaria una modificación que garantice los derechos fundamentales a quienes

se les ha visto afectada su propiedad y demás derechos constitucionales como consecuencia de sentencias de restitución.

El contexto actual de las víctimas hace evidente que promover la reparación únicamente por medio de la restitución de los predios es una tarea compleja, pues muchas de las víctimas no tienen interés en retornar, como consecuencia natural de haber vivido por varios años en los territorios a los que llegaron una vez desplazados y donde han generado un arraigo y en muchos casos han desarrollado actividades económicas o de cualquier tipo, con lo cual su *modus vivendi* ha cambiado y por lo tanto volver al campo no es la opción más conveniente.

Entendiendo las realidades que se describen en el párrafo anterior, este proyecto de ley busca que la norma encuentre mecanismos más precisos, dinámicos y oportunos que permitan una reparación integral que promueva la unión de la población colombiana, y que corrija las falencias de la norma vigente.

- **El marco internacional sobre justicia transicional, su naturaleza y los límites de esta categoría jurídica**³

El primer documento que se destaca en el surgimiento de la justicia transicional como categoría jurídica es el Informe del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas del 23 de agosto de 2004 (ONU, 2004), sostiene:

“...la noción de justicia transicional abarca toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación”.

1. La justicia transicional está asociada a deberes normativos establecidos en las normas internacionales, principalmente los relacionados con los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.
2. Se necesitan múltiples mecanismos judiciales para enfrentar estas violaciones, los cuales pueden ser diversos y adaptarse al contexto de cada país. Las comisiones de verdad, los programas de resarcimiento y reparación, los mecanismos de enjuiciamiento y las reformas institucionales glo-

¹ Justicia transicional y acción sin daño. Una reflexión desde el proceso de restitución de tierras (Aura Patricia Bolívar Jaime, Olga del Pilar Vásquez Cruz). <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/05/Justicia-transicional-y-acci%C3%B3n-sin-da%C3%B1o-Versi%C3%B3n-final-PDF-para-Web-mayo-2017.pdf?x39172>

² Los resultados de la aplicación de la Ley 1448 de 2011 En Colombia y el Magdalena: Logros y obstáculos en la ruta de reparación de víctimas. <https://documentodegrado.uniandes.edu.co/documentos/6903.pdf>

³ Tomado del documento: Justicia transicional y acción sin daño Una reflexión desde el proceso de restitución de tierras / Justicia transicional como categoría jurídica – Estándares normativos. Autores: Aura Patricia Bolívar Jaime y Olga del Pilar Márquez Cruz. PG: 12 <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/05/Justicia-transicional-y-acci%C3%B3n-sin-da%C3%B1o-Versi%C3%B3n-final-PDF-para-Web-mayo-2017.pdf?x39172>

bales como garantías de no repetición, son algunas de las herramientas enunciadas en este documento. Al respecto, el informe sugiere no recurrir a fórmulas únicas ni a importar modelos extranjeros, en tanto los mecanismos adoptados deben responder a la consulta, evaluación, participación pública, necesidades y aspiraciones propias de los países.

3. La justicia transicional tiene múltiples propósitos, entre los cuales se encuentran la búsqueda de la verdad, la rendición de cuentas y la reparación, la preservación de la paz y la construcción de la democracia y el Estado de Derecho.
4. De acuerdo con el Secretario de las Naciones Unidas, es necesario incorporar el componente de prevención como el primer imperativo de la justicia. Lo anterior, teniendo en cuenta que la paz y la estabilidad solo prevalecerán si la población percibe que los problemas de gran calado político, tales como la discriminación étnica, la distribución desigual de la riqueza y los servicios sociales, el abuso de poder, la denegación del derecho de propiedad o ciudadanía y las controversias territoriales entre los Estados pueden resolverse de manera legítima y justa.
5. Los estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), principalmente los relacionados con la protección de los derechos de las víctimas, son fundamentales para determinar el alcance y contenido de las medidas de transición. De acuerdo con estos instrumentos, las víctimas gozan de los siguientes derechos:
 - Al acceso a la justicia, al trato justo y a disponer de recursos.
 - Al resarcimiento y la reparación de los daños sufridos.
 - A la asistencia y al acceso a información pertinente sobre violaciones y mecanismos de reparación y a la no discriminación.
 - A la verdad.

Estos principios descritos anteriormente han sido ratificados por el Estado colombiano en las sentencias: C-370 de 2006, C-771 de 2011, C-579 de 2013 y C-379 de 2016.

- **Principios y características de la justicia transicional en Colombia**

En Colombia, la justicia transicional ha sido adoptada como una categoría jurídica y constitucional. De esta categoría se desprenden los siguientes principios y características:

- **Especialidad**

La noción de justicia transicional envuelve un tipo especial de justicia, cuyos instrumentos

específicos exigen diseñar reglas especiales o excepciones frente a las reglas del derecho ordinario. Ello es así porque estos dispositivos parten de la constatación de que en esos contextos la justicia ordinaria no es adecuada para enfrentar legados de violaciones masivas de derechos humanos siendo necesario diseñar instrumentos especiales y extraordinarios.

Esto es relevante, porque implica que cuando hay vacíos normativos en la aplicación de alguno de los mecanismos de justicia transicional, se debe acudir en principio a los estándares internacionales, a las disposiciones de la Constitución, y a los principios propios de la justicia transicional y del mecanismo específico. En consecuencia, es posible acudir al derecho ordinario siempre y cuando su aplicación sea coherente con los principios y fines particulares de este proceso, circunstancia que exige del operador indicar, al menos: 1) por qué es necesario aplicar disposiciones del derecho ordinario, y 2) por qué su aplicación es compatible con los principios y fines del proceso (Bolívar, et ál., 2016).

- **Temporalidad**

La justicia transicional está pensada para realizarse en tiempos breves. No obstante, aunque es probable que la implementación de los diversos mecanismos se alargue en el tiempo, resulta fundamental que durante los primeros años se hagan esfuerzos significativos para hacer efectivos los derechos de las víctimas y se adelanten las reformas necesarias para consolidar el Estado Democrático de Derecho. Por esta razón, el diseño de los diversos instrumentos de la justicia transicional debe orientarse a la búsqueda de una mayor eficacia sin que este propósito implique el sacrificio de los objetivos propios de cada mecanismo.

- **Enfoque províctima**

Uno de los propósitos centrales de la justicia transicional es promover el reconocimiento de las víctimas y la garantía de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Para hacer efectivo este propósito, es necesario que los diversos mecanismos diseñados contemplen un tratamiento especial a las víctimas, como una estrategia orientada a la no repetición y a lograr hacer justicia para ellas. En el marco de este enfoque, en Colombia se han consagrado principios favorables para las víctimas, que no son propios del derecho ordinario, tales como Documentos Dejusticia 32 17 el principio general de buena fe, la inversión de la carga de la prueba, el establecimiento de presunciones, entre otros.

- **Enfoques diferenciales**

Este principio reconoce que dentro del universo de víctimas hay algunas que por sus características particulares y dadas sus condiciones de mayor vulnerabilidad, deben recibir un trato diferente y preferente, por cuanto las violaciones masivas de los derechos humanos las han afectado de manera

desproporcionada. En consecuencia, el Estado les debe ofrecer especiales garantías y medidas de protección, asistencia y reparación, para lo cual se deben adoptar criterios diferenciales que respondan a las particularidades y al grado de vulnerabilidad de cada uno de estos grupos poblacionales.

– **Enfoque holístico**

La justicia de transición requiere de estrategias holísticas de modo que los mecanismos de búsqueda de la verdad, los procesos de investigación, juzgamiento y sanción de los responsables, y los programas de reparación se refuercen entre sí y no avancen aisladamente, prestando una atención integrada a los procesos. Por esto, Pablo de Greiff (2009) defiende el enfoque holístico o “coherentista” de la justicia transicional, que busca que las distintas herramientas sean compatibles entre sí y que haya coherencia entre las herramientas y otros deberes del Estado, v. gr., el desarrollo, la búsqueda de la paz, etc.

El enfoque holístico (De Greiff, 2009; Boraine, 2006) parte del reconocimiento de las debilidades de cada uno de los mecanismos, compensando la imperfección de la justicia transicional con la implementación, de manera coherente y articulada, de los distintos mecanismos dirigidos a reconocer los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, de modo que estos se pueden reforzar mutuamente y se puede aspirar a que haya justicia para las víctimas. (Uprimny, 2013).

– **Principios de la acción sin daño⁴**

La Acción Sin Daño, llama la atención sobre los impactos que tienen los programas y proyectos independientemente de sus buenas intenciones en tanto pueden exacerbar conflictos, generar dependencias, anular las capacidades de las personas, entre otros. A estas situaciones se les conoce como daños de la intervención. Sin embargo, las acciones también tienen el potencial de promover la resolución pacífica de los conflictos y las tensiones, generar independencia y autogestión, y potenciar las capacidades locales de paz. Las intervenciones que promueven esto corresponderían a acciones sin daño.

Esta reflexión es conocida internacionalmente como Do No Harm, y en Colombia y en Latinoamérica como Acción Sin Daño. El enfoque tiene varios puntos de partida:

1. la constatación de que la intervención hace parte del contexto y, por tanto, tiene la potencialidad de generar daños o de aportar a la construcción de paz;

2. debido a lo anterior, la necesidad de hacer una lectura cuidadosa de los contextos en que se interviene;
3. la referencia a la ética de las acciones, la cual es una adición que le da una identidad especial al enfoque en nuestro país;
4. el imperativo de que ante la evidencia de cualquier impacto negativo o daño identificado es necesario y también posible, proponer opciones que lo mitiguen. A continuación, se amplía cada uno de estos aspectos.

• **Principios de Deng sobre desplazamiento interno⁵**

Informe del Representante del Secretario General, señor Francis M. Deng, presentado con arreglo a la Resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos

Principios Rectores de los desplazamientos internos

Los principios rectores de los desplazamientos internos los cuales se fundan en el Derecho Humanitario Internacional y en los instrumentos relativos a los derechos vigentes, que sirvan de pauta internacional para orientar a los gobiernos, así como a los organismos humanitarios y de desarrollo internacionales en la prestación de asistencia y protección a las personas internamente desplazadas. Tales principios fueron reconocidos como bloque de constitucionalidad en el sentido lato mediante Sentencia T-812 de 2007 de la Corte Constitucional.

Existe hoy día el convencimiento general de que los desplazamientos internos, que afectan en todo el mundo a más de 25 millones de personas, se han convertido en uno de los fenómenos más trágicos de nuestro tiempo. Los desplazamientos, consecuencia habitual de experiencias traumáticas de conflictos violentos, violaciones manifiestas de los derechos humanos y causas similares en las que la discriminación tiene un papel significativo, generan casi siempre condiciones de sufrimiento y penalidad para las poblaciones afectadas. Provocan la ruptura familiar, cortan los lazos sociales y culturales, ponen término a relaciones de empleo sólidas, perturban las oportunidades educativas, niegan el acceso a necesidades vitales como la alimentación, la vivienda y la medicina, y exponen a personas inocentes a actos de violencia en forma de ataques a los campamentos, desapariciones y violaciones. Los desplazados internos, tanto si se agrupan en campamentos como si huyen al campo para ponerse al abrigo de posibles fuentes de persecución y violencia o se sumergen en comunidades igualmente pobres y desposeídas, cuentan entre las poblaciones más

⁴ “JUSTICIA TRANSICIONAL Y ACCIÓN SIN DAÑO, una reflexión desde el proceso de restitución de tierra”. Autores: Aura Patricia Bolívar Jaime, Olga del Pilar Vásquez Cruz. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/05/Justicia-transicional-y-acci%C3%B3n-sin-da%C3%B1o-Versi%C3%B3n-final-PDF-para-Web-mayo-2017.pdf?x39172>

⁵ PRINCIPIOS DE DENG, Informe del Representante del Secretario General, señor Francis M. Deng, presentado con arreglo a la Resolución 1997 de 1939 de la Comisión de Derechos Humanos <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022.pdf>

vulnerables y más necesitadas de protección y asistencia.

– **Principio 29**

1. Los desplazados internos que regresen a su hogar o a su lugar de residencia habitual o que se hayan reasentado en otra parte del país no serán objeto de discriminación alguna basada en su desplazamiento. Tendrán derecho a participar de manera plena e igualitaria en los asuntos públicos a todos los niveles y a acceder en condiciones de igualdad a los servicios públicos.
2. Las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan.

– **Principios de Pinheiro⁶**

13. Accesibilidad de los procedimientos de reclamación de restitución
 - 13.1. Toda persona a quien se haya privado arbitraria o ilegalmente de su vivienda, sus tierras o su patrimonio debe tener la posibilidad de presentar una reclamación de restitución o de indemnización ante un órgano independiente e imparcial, que debe pronunciarse acerca de la reclamación y notificar su resolución al reclamante. Los Estados no deben establecer condiciones previas para la presentación de una reclamación de restitución.
 - 13.2. Los Estados deben velar por que todos los aspectos de los procedimientos de reclamación de restitución, incluidos los trámites de apelación, sean justos, oportunos, accesibles y gratuitos, y que en ellos se tengan en cuenta las cuestiones de edad y de género. Los Estados deben adoptar medidas positivas para garantizar que las mujeres puedan participar en condiciones de plena igualdad en estos procedimientos.
 - 13.5. Los Estados deben procurar establecer centros y oficinas de tramitación de las reclamaciones de restitución en todas

las zonas afectadas en que residen personas con derecho a presentar esas reclamaciones. Para facilitar al máximo el acceso a los procedimientos de reclamación, las personas afectadas deben tener la posibilidad de presentar sus reclamaciones por correo, por medio de un representante legal o en persona. Los Estados también deben considerar la posibilidad de establecer unidades móviles para garantizar que todos los reclamantes potenciales puedan acceder a los procedimientos de reclamación.

- 13.6. Los Estados deben velar por que los usuarios de las viviendas, las tierras o el patrimonio, incluidos los arrendatarios, tengan derecho a participar en los procedimientos de reclamación de la restitución, incluso mediante la presentación de reclamaciones conjuntas.
- 13.7. Los Estados deben elaborar formularios de reclamación de la restitución que sean sencillos y fáciles de entender y utilizar, y que estén redactados en el idioma o los idiomas principales de los grupos afectados. Se debe prestar a las personas asistencia adecuada para rellenar y presentar todos los formularios de reclamación necesarios, teniendo en cuenta la edad y el género de los reclamantes.
- 13.8. Cuando no sea posible simplificar suficientemente los formularios de reclamación debido a la complejidad inherente a esos procedimientos, los Estados deben contratar a personas calificadas para que se entrevisten con los reclamantes potenciales y, respetando el principio de confidencial y teniendo en cuenta su edad y su género, recaben la información necesaria para completar los formularios de reclamación en su nombre.
- 13.9. Los Estados deben establecer plazos precisos para la presentación de reclamaciones de restitución. Esos plazos, que deben divulgarse ampliamente y ser suficientemente extensos para que todos los afectados puedan presentar sus reclamaciones, han de establecerse teniendo en cuenta el número de reclamantes potenciales, las posibles dificultades para obtener y recopilar la información, el alcance del desplazamiento, la accesibilidad de los procedimientos para grupos potencialmente desfavorecidos e individuos vulnerables, y la situación política en el país o la región de origen.
- 13.10. Los Estados deben velar por que se proporcione a las personas que lo necesiten, incluidos los analfabetos y los

⁶ Manual sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas. Aplicación de los “Principios Pinheiro” Marzo 2007 https://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles_sp.pdf

discapacitados, una asistencia especial para garantizar que no se les niegue el acceso a los procedimientos de reclamación de restitución.

13.11. Los Estados deben garantizar la prestación de una asistencia jurídica adecuada y, de ser posible, gratuita a quienes deseen presentar una reclamación de restitución. Esta asistencia jurídica, cuya prestación podrá correr a cargo de instituciones gubernamentales o no gubernamentales (nacionales o internacionales), deberá estar exenta de discriminación y satisfacer normas adecuadas de calidad, equidad e imparcialidad, a fin de que los procedimientos de reclamación no se vean menoscabados.

13.12. Los Estados deben velar por que nadie sea procesado o castigado por presentar una reclamación de restitución.

17.2. Los Estados deben velar por que las garantías procesales otorgadas a los ocupantes secundarios no menoscaben el derecho de los propietarios legítimos, de los inquilinos o de otros titulares de derechos a volver a tomar posesión de las viviendas, las tierras o el patrimonio en cuestión de forma justa y oportuna.

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. No obstante, la falta de dichas alternativas no debería retrasar innecesariamente la aplicación y el cumplimiento de las decisiones que los órganos competentes adopten respecto de la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio.

17.4. En los casos en que los ocupantes secundarios hayan vendido las viviendas, las tierras o el patrimonio a terceros que las hayan adquirido de buena fe, los Estados pueden considerar la posibilidad de establecer mecanismos para indemnizar a los compradores que hayan resultado perjudicados. No obstante, cabe sostener

que la gravedad del desplazamiento que originó el abandono de los bienes puede entrañar una notificación implícita de la ilegalidad de su adquisición, lo cual excluye en tal caso la formación de derechos de buena fe sobre la propiedad.

- **Segundos ocupantes en el marco de la Ley 1448 de 2011: un debate abierto**⁷

A continuación, presentamos algunas de las reflexiones presentadas sobre la materia por parte de la doctora **July Paola Delgado Mariño** en el Libro *Lecturas sobre Derecho de Tierras*, Tomo II, Volumen II, de la Universidad Externado de Colombia en el cual se hace un análisis profundo sobre el estado jurídico de los segundos ocupantes que permite entender en un sentido práctico del derecho algunas de las pretensiones de la presente iniciativa:

Problemática:

La existencia de segundos ocupantes de buena fe que demuestran condición de vulnerabilidad y no participación directa o indirecta con el despojo; y que por tanto reclaman su permanencia en el predio objeto de restitución. Si bien la ley contempló una compensación económica por el desalojo del predio que ocupaban, su acceso se dificulta debido a la carga probatoria que debe cumplir, teniendo que acreditar la buena fe exenta de culpa en la posesión o adquisición del bien inmueble.

Introducción:

Si bien el punto de partida de la Ley 1448 de 2011 busca contribuirle de la manera más efectiva a la víctima, menoscaba el derecho de defensa del opositor víctima o sujeto vulnerable de especial protección, en la medida que este último debe soportar una sobrecarga probatoria que dificulta el éxito de su oposición; y en que las decisiones a tomarse podrían tornarse en fuente de las mismas injusticias que se pretenden superar.

La prueba de la buena fe puede representar una labor casi imposible de cumplir, con lo cual el derecho de contradicción y defensa, puede verse menguado en favor del derecho fundamental a la restitución establecida en favor de las víctimas. *(Claudia Marcela Pareja, (2016). Justicia transicional civil en Colombia, dificultades probatorias de la buena fe exenta de culpa en la Ley 1448 de 2011).

Cifras de despojos de tierras de la agencia de la ONU para los refugiados, estima que entre 5.5 y 6.6 millones de hectáreas de tierras fueron despojadas a las personas desplazadas y otras víctimas de la violencia en Colombia.

⁷ Tomado del libro "Lecturas sobre el derecho de tierras, tomo II, volumen II, **SEGUNDOS OCUPANTES EN EL MARCO DE LA LEY 1448 DE 2011: UN DEBATE ABIERTO** PG: 138 . July Paola Delgado Mariño <https://books.google.com.co/books?isbn=9587729250>

Informe del Programa de Protección de Tierras y Patrimonio de la población desplazada, indica que: entre 2004 y 2010 se pueden identificar que 6.55 millones de hectáreas a las que se les pueden sumar 1,5 millones de hectáreas que se soportan en los formularios anteriores a 2004, para un estimado de 8.1 millones de hectáreas abandonadas por desplazamiento forzado en los últimos 15 años.

El documento de la II Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada realizada por la Comisión, donde se estimaba que: “el 55,5% de los grupos familiares desplazados tenían tierras y de ellos 94% las abandonó o fueron despojados de las mismas.

El contenido del artículo 74 de la Ley 1448 de 2011 advierte que: “el despojo se presenta cuando se ha privado arbitrariamente a una persona de su propiedad, posesión u ocupación, ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, acto administrativo, sentencia, o mediante la comisión de delitos asociados a la situación de violencia. Mientras que el abandono forzado se vincula a la situación de violencia que obliga al desplazamiento de las víctimas quienes abandonan sus inmuebles y por lo tanto pierden su tenencia y administración”.

Pese a sus bondades, la ley no previó una situación que en la etapa judicial se presentó: los segundos ocupantes, como aquellos tenedores, poseedores u ocupantes del predio objeto del proceso de restitución, que no habían sido los despojadores del reclamante, ni tenían relación alguna con actores armados, testaferros o compradores de mala fe. En cierta forma la ley asumió que todos los despojos y desplazamientos daban lugar a tenencias irregulares, que no podían ser nunca merecedoras de ninguna clase de protección. Pero, como ha demostrado el problema de los segundos ocupantes, ello no ha sido así en la práctica. En la mayoría de los casos de estos segundos ocupantes se trataba de “compradores sin malicia pues el vendedor acreditó documentos; o que siendo desplazados de otras regiones encontraron un terruño abandonado y sin más opciones de trabajo, decidieron ocuparlos; o que el antiguo Incora (después Incoder, hoy Agencia Nacional de Tierras) les adjudicó una parcela que en el pasado había pertenecido a otra familia y no lo sabían; o que por supervivencia o miedo un grupo armado los ubicó en esas tierras” (Revista *Semana*, 11 de julio de 2016).

La previsión del artículo 91 de la ley no daba solución a los segundos ocupantes, pues para el decreto de las compensaciones a favor exigía en principio la calidad de opositores, y no todos los segundos ocupantes lo eran, y probar buena fe exenta de culpa dentro del proceso; y ello no era factible debido a condiciones de debilidad de estos ocupantes, o incluso a su situación también de víctimas.

Caso:

Así, por ejemplo, en sentencia del 19 de mayo de 2015 Radicado 2013-49-00, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras falló en contra del opositor a la restitución, quien fungía como segundo ocupante, con fundamento en la ausencia de pruebas sobre la adquisición de buena fe exenta de culpa del predio objeto del proceso. El Tribunal consideró que:

“El señor Eduardo Robles Hernández, aceptó haber conocido las razones que motivaron al señor César Tulio Monterrosa Jiménez a vender su tierra, y que ello fue la violencia de la zona; también manifestó el conocimiento que tenía del asesinato del hijo del señor César cerca del predio y que el hecho había acontecido poco tiempo antes de la venta y que el mismo había prestado un dinero para los gastos fúnebres. En su declaración ante la Unidad administrativa de Restitución de Tierras el señor Eduardo Robles Hernández, también aseguró que el precio de la venta había sido bajo, pero que a pesar de ello debía aceptarse el negocio realizado.

Aunado a ello, no obra en el expediente trámite alguno iniciado por el opositor para formalizar la titularidad de la finca; todo lo cual muestra un comportamiento desprolijo de diligencia de parte del señor Eduardo Robles Hernández y lo excluye de un obrar de buena fe exento de culpa, y que lo podría hacer beneficiario de una compensación”.

Como se observa, el Tribunal dio aplicación a la presunción de la Ley 1448 a favor de la víctima en virtud de la cual se tiene por inexistentes “los contratos celebrados dentro del conflicto armado, pues la gravedad de los hechos acaecidos tuvieron tal efecto que más allá de la visible emisión de voluntad que pueda probarse a través de las formalidades contractuales, el miedo generado por el inminente peligro y el estado de necesidad económico en el que fueron sumergidas al encontrarse en el epicentro de la violencia, explican claramente el por qué terminaban actuando en contra de sus verdaderas intenciones, intereses y deseos al realizar el negocio jurídico”. Al tiempo, el Juez colegiado exigió al segundo ocupante la demostración más allá de toda duda de la buena fe exenta de culpa, es decir, no solo la conciencia de haber actuado correctamente sino también la presencia de un comportamiento encaminado a verificar la regularidad de la situación, la cual claramente no pudo acreditar.

Resalta de este caso que el segundo ocupante, y así lo reconoció el Tribunal, afirmó reiteradamente su condición de víctima al igual que el reclamante pues también había sido desplazado, la celebración del negocio en condiciones iguales de necesidad, y el pago según lo acordado. Sobre ello, el Tribunal, en aras de acercarse a una justicia más equitativa, pues no accedió a la compensación económica, ordenó medidas de acompañamiento y asistencia

al segundo ocupante por parte de las entidades competentes.

Igualmente, en sentencia del 22 de septiembre de 2015 Radicado 2013-102 el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras falló en contra del opositor, a su vez, segundo ocupante, por la ausencia de elementos de convicción de la posesión de buena fe exenta de culpa del predio objeto del proceso. Al respecto señaló:

“(...) la posesión del señor Montero Castillo principió en el año 2003, es decir, con posterioridad al desplazamiento forzado del actor del que se puede inferir era conocedor y en virtud del desplazamiento pudo ingresar al inmueble”.

Se desprende de ello que el Tribunal da aplicación a la presunción de la Ley de Víctimas en virtud de la cual *se predica la inexistencia de la posesión durante el término previsto en la normativa en aquellos predios donde la dificultad para ejercerla para su titular se originó por el conflicto armado interno, por ello se descarta la prescripción alegada.*

Por tanto, no se evidencia buena fe exenta de culpa pues el segundo ocupante ingresó al predio con ocasión del desplazamiento del actor; este no realizó con él negocio jurídico alguno que le permitiera entrar en posesión, imponiéndose la negativa al pago de la compensación deprecada. No obstante, el Tribunal ordena medidas en su favor, en aras de evitar que la diligencia de entrega se constituya en un desalojo forzoso y puedan 14 resultar transgredidos derechos fundamentales como al acceso a la tierra, a la luz de lo dispuesto en la Constitución Política y en los Principios Pinheiro.

Aunado a ello los segundos ocupantes se enfrentaban a dificultades probatorias respecto de la buena fe exenta de culpa pues al no ser contemplados por la ley solo podían acudir al proceso como opositores.

El opositor en el proceso de restitución está llamado a probar, enseña Del Llano (2015): 1)⁸ un mejor derecho o un justo título sobre el predio, lo que se dificulta sobre todo en las relaciones jurídico negociales entre campesinos, donde en muchos casos no hay ni siquiera título e impera la informalidad; 2) su buena fe exenta de culpa, para ser merecedores de la compensación y no perder del todo el derecho; 3) tachar, si así lo consideran, la calidad de víctima del reclamante aportando pruebas pertinentes para desvirtuar el dicho de la víctima, que la ley da por cierto, al presumir su buena fe; y 4) desacreditar los hechos base de las presunciones del artículo 77 de la ley o desacreditar que en el caso concreto la presunción pueda seguirse de los hechos base para que no se apliquen las consecuencias del artículo 77.

⁸ <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/11786>

A favor del reclamante operan una serie de excepciones al régimen general de carga de la prueba. En primer lugar, mediante el artículo 5° el Estado presume la buena fe de las víctimas y señala que: “La víctima podrá acreditar el daño sufrido, por cualquier medio legalmente aceptado”.

La carga probatoria del opositor respecto del reclamante es más gravosa pues el régimen de la Ley 1448 de 2011 está encaminado a favorecer a toda costa a la víctima dificultando la defensa del opositor. Ello no representaría mayor problema si se tratara del opositor despojador como previó la ley. Sin embargo, se trata aquí del segundo ocupante no despojador que debe asumir sin razón que justifique la carga probatoria que implica la buena fe exenta de culpa.

- La regulación del fenómeno de los segundos ocupantes en la acción de restitución por parte de la Unidad de Tierras obedece a las órdenes dadas por los jueces de restitución de tierras y los inconvenientes por el vacío legal que sobre el tema existía respecto de un volumen en aumento de opositores que reclamaban el predio objeto de restitución y que no estaban relacionados con el despojo o sus causas.

SOLUCIONES QUE SE LE HA DADO A LA PROBLEMÁTICA	
Acuerdo número 18 de 2014	Por el cual adopta y define los lineamientos para la ejecución del Programa de Medidas de Atención a los Segundos Ocupantes en la Acción de Restitución, a través del cual se otorgan tierras y/o proyectos productivos y se gestiona la priorización para el acceso a programas de subsidio de vivienda y/o de formalización de la propiedad rural, cuando sea el caso (artículo 4°). Define como segundos ocupantes a “aquellas personas naturales reconocidas como tal mediante providencia judicial, pese a no haber sido declaradas de buena fe exenta de culpa en la sentencias de restitución y no haber participado de los hechos que dieron lugar al despojo o al abandono forzado y que, con ocasión a la sentencia, se vieron abocadas a perder su relación con el predio”.
Acuerdo número 21 de 2015	Derogar el contenido del Acuerdo número 18 de 2014 y se contempla la atención a “las personas naturales que en virtud de providencia judicial proferida por los jueces o magistrados de restitución, hayan sido reconocidos como segundos ocupantes y se ordene respecto de ellos su atención”.

SOLUCIONES QUE SE LE HA DADO A LA PROBLEMÁTICA	
Acuerdo número 29 del 15 de abril de 2016	Señala que serán atendidos aquellos que <i>“en virtud de providencia judicial proferida por los Jueces o Magistrados de Restitución, hayan sido reconocidos como tal y se ordene respecto de ellos su atención”</i> .
Acuerdo número 33 del 9 de diciembre de 2016	Deroga el Acuerdo número 29 de 2016 y se establecen medidas de atención a segundos ocupantes, así como el procedimiento para su aplicación, de conformidad con la Sentencia C-330 de 2016 y las subreglas jurisprudenciales contenidas en el Auto número 373 y las Sentencias T-315 y T-367 de 2016. Se establecen medidas que pueden ir desde el otorgamiento de tierras, proyectos productivos, gestión de priorización para el acceso a programas de subsidio de vivienda y remisión del caso a la autoridad competente para la <i>formalización de la propiedad rural, hasta el pago en dinero, cuando sea el caso, las cuales se sustentan en el grado de vulnerabilidad y dependencia que se tiene con el predio que fue solicitado en restitución</i> ” (artículo 1°), las cuales se materializarán a través de la Unidad <i>“Una vez ejecutoriada la providencia mediante la cual se determina una de las medidas establecidas en el presente acuerdo a favor de un segundo ocupante”</i> .
Como se observa, esta regulación del fenómeno de los segundos ocupantes en la acción de restitución por parte de la Unidad de Tierras obedece a las órdenes dadas por los jueces de restitución de tierras y los inconvenientes por el vacío legal que sobre el tema existía respecto de un volumen en aumento de opositores que reclamaban el predio objeto de restitución y que no estaban relacionados con el despojo o sus causas. Pero esta regulación no era suficiente, por no decir inadecuada, lo que suscitó aún más inconvenientes respecto de los segundos ocupantes. Todo ello llevó a la Corte Constitucional a pronunciarse al respecto.	
Sentencia C-330 de 2016	La Corte estudió la constitucionalidad contra la expresión exenta de culpa, contenida en los artículos 88, 91, 98 y 105 de la Ley 1448 de 2011 en virtud de la cual los opositores tenían acceso a una compensación económica por el desalojo del inmueble en posesión objeto de la acción de restitución. Los cargos de inconstitucionalidad que se adujeron se relacionaban con la exigencia de dicho estándar a <i>“cualquier persona, sin tener en cuenta la multiplicidad de condiciones de quienes se constituyen como opositores dentro del proceso judicial, y que podrían hallarse en imposibilidad de demostrarlo proba-</i>

SOLUCIONES QUE SE LE HA DADO A LA PROBLEMÁTICA	
	<i>toriamente, entre los cuales se encuentran grupos de personas que no necesariamente tuvieron relación con los hechos victimizantes, o que a pesar de haber actuado de buena fe al momento de acceder al predio, no demostraron una actuación plenamente informada para no incurrir en el error; o que accedieron al predio objeto de restitución en razón a su condición de vulnerabilidad, situación de pobreza o insatisfacción del derecho a la vivienda y/o subsistencia”</i> .
Sentencia C-330 de 2016	Por tanto la Corte, en aplicación de los Principios Pinheiro, definió a estas familias o individuos como segundos ocupantes, más allá de la categoría de la Ley de Víctimas de opositores, como aquellos <i>“que hubieran establecido su residencia en viviendas o tierras abandonadas por sus propietarios legítimos a consecuencia de, entre otras cosas, el desplazamiento o el desalojamiento forzosos, la violencia o amenazas, o las catástrofes naturales así como las causadas por el hombre”</i> .

Según lo anterior para la Corte los segundos ocupantes son quienes, por distintos motivos, ejercen su derecho a la vivienda en los predios que fueron abandonados o despojados en el marco del conflicto armado interno. En ese orden de ideas, los conceptos “opositor” y “segundo ocupante” no son sinónimos.

Los jueces deben tomar en consideración los factores de vulnerabilidad de los segundos ocupantes dando paso a una aplicación flexible o incluso no aplicar el requisito de acreditar buena fe exenta de culpa, sin que con ello se favorezca, i) el despojo (armado o pretendidamente legal) de la vivienda, las tierras y el patrimonio de las víctimas; ii) a personas que no enfrentan condiciones de vulnerabilidad en el acceso a la tierra; y iii) a quienes tuvieron una relación directa o indirecta con el despojo. (C-330 de 2016).

Tribunal Superior de Bogotá determina

“Los opositores conocían las circunstancias de violencia de la región, y al igual que los solicitantes, padecían de manera directa los rigores del conflicto armado interno. Desde siempre vivieron en la zona, Heriberto Torres acredita su extracción campesina, sin que pueda desconocerse que la situación a la que llega es producto de su esfuerzo y trabajo. No se aprecia en el expediente tan siquiera indicio alguno de vinculación de los opositores con actores armados al margen de la ley, ni podría atribuírseles que actuaban por cuenta de aquellos o que fueran instrumento de terceros para hacerse a las propiedades aprovechando

la situación de conflicto. Tampoco hay prueba alguna de maniobras de acumulación de predios por parte de los aquí opositores.

De manera que, estima el Tribunal que, cuando aparece acreditado en el proceso que los opositores no participaron directa o indirectamente de los hechos de violencia que finalmente llevaron a la transferencia de los inmuebles, se trata de personas de la zona, con raíces en ella, condiciones socioculturales similares a los solicitantes y que al igual que estos estaban sometidos a las difíciles circunstancias del conflicto que impedían negociar en condiciones diferentes a las propiciadas por aquel, sin que adicionalmente haya elementos de juicio para predicar su propósito despojador, el hecho de negociar con conocimiento de las condiciones de violencia, no puede constituirse por sí solo en factor que desvirtúe la buena fe exenta de culpa”. (Radicado 2013-146).

En muchos casos lo anterior no se aplica generando confusión:

A pesar de todo lo anterior se identifican pronunciamientos judiciales que se apartan de estos criterios y generan incertidumbre ante segundos ocupantes que se ven forzados a desalojar el predio restituído sin compensación económica alguna.

Ejemplo:

Así en sentencia del 31 de octubre de 2016 Radicado 2014-129 del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, se consideró:

“(…) frente al tema de la compensación la Ley 1448 de 2011 impone al opositor de la demanda de restitución, la carga de probar la buena fe exenta de culpa, sin distinción.” (Subrayado agregado). (...) como quiera que no fue arribado al dossier prueba acreditativa de la situación socioeconómica de los actuales ocupantes del fundo, o de un comportamiento ajustado a la buena fe cualificada, no se reconocerá compensación económica a favor de los segundos ocupantes”. (Radicado 2014-129).

Como explica el Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria (2016) las dificultades que se presentan para la caracterización de los segundos ocupantes inciden en que los jueces y magistrados especializados no tengan elementos suficientes para atender la problemática en forma adecuada. Así mismo, la cuestión sobre si existe una categorización, clasificación o tipología de los segundos ocupantes y las medidas de atención que deberían adoptarse para esta población y la obligación perentoria de proferir fallos de fondo, ha ocasionado que algunos jueces

ideen respuestas para atender la cuestión de los segundos ocupantes. (p. 13).

Buena fe exenta de culpa

Buena fe simple: una figura a la que se ha recurrido en algunos fallos con el fin de hacer que el segundo ocupante sea titular de medidas de restitución por equivalencia, mas no del decreto de compensación económica. Pero esto solo funciona como una solución provisional, que en cualquier caso no ha sido uniforme, ni reiterada por otros Tribunales especializados que conocen de situaciones semejantes. Es así como algunos resuelven remitir a estas personas al SNARIV para que tramiten su caso, o les aplican el criterio exigente de probar la buena fe exenta de culpa.

Del Llano (2015) afirma que “la existencia de buena fe exenta de culpa como la plantea la Ley 1448 de 2011 es una grandísima excepción, porque resulta sumamente complicado de justificar un error excusable o invencible sobre la existencia de un hecho de público conocimiento, como lo es el conflicto armado” (p. 32).

En consecuencia, la exigencia de un estándar abierto y ambiguo como es la buena fe exenta de culpa se torna desproporcionada de cara a la dinámica de las transacciones rurales en zonas de conflicto que no en todos los casos obedecían a desalojos forzados o desplazamiento y la existencia de segundos ocupantes no despojadores. Si bien no se trata de desconocer que el despojo de tierras fue una conducta sistemática cometida por los grupos armados y que por medio de ventas o posesiones forzadas “legalizaron” tales conductas, lo cierto es que deben tomarse medidas que se ajusten a los postulados de la igualdad y seguridad jurídica que demanda la reparación integral en contextos de justicia transicional.

Reformulación de principio de buena fe exenta de culpa

Esta reformulación debe ir acompañada del enfoque de acción sin daño en el que a partir del reconocimiento del daño que genera en los derechos adquiridos de los segundos ocupantes un estándar tan alto en materia probatoria generando nuevos conflictos y disputas entre reclamantes y opositores y aumentando las tensiones en contextos sociales, políticos y económicos tradicionalmente afectados por fenómenos complejos de abandono y despojo de bienes; se persiga reducir tales consecuencias en la aplicación judicial del postulado.

La flexibilización en concordancia con lo expuesto por la Corte Constitucional en la sentencia previamente mencionada de la carga probatoria que la buena fe exenta de culpa asigna al segundo ocupante opositor.

Debe acompañarse de criterios de equidad en el análisis judicial del caso a la hora de establecer

si el tercero opositor tenía conocimiento, no de la situación de conflicto que afectó la zona de ubicación del bien en disputa, como actualmente se exige.

La reformulación también necesitaría la modificación legal en lo que atiende a la buena fe (artículo 88 Ley 1448) contemplando la buena fe simple si el opositor es víctima, sujeto vulnerable y/o de especial protección por el Estado y acreditando que el opositor persiguió un provecho ordinario, no extraordinario generado por la situación de conflicto.

Además, se debe modificar el (artículo 77 Ley 1448) contemplando como reglas la carga probatoria al opositor de acreditar que no se aprovechó del contexto de violencia y que la causa determinante para que la víctima celebrara el negocio jurídico fue diferente a la existencia del conflicto; que no es el autor del cambio del uso del suelo o de la concentración en la colindancia del predio a restituir; y que pagó el precio del mercado por el predio acorde a ese momento y en esas circunstancias de conflicto y, adicionalmente, que persiguió un provecho ordinario en el negocio jurídico.

Así la buena fe exenta de culpa debe flexibilizarse a la luz de la equidad y el enfoque de la acción sin daño y abrir el escenario para la aplicación de la buena fe simple en tratándose de la situación de vulnerabilidad y especial protección del segundo ocupante, de la mano con requerimiento probatorios puntuales que doten de seguridad jurídica al proceso de restitución de tierras.

V. MARCO NORMATIVO

Marco Internacional

- Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en zonas rurales*.
- Convención Interamericana de Derechos Humanos, parte i - *Deberes de los Estados y Derechos Protegidos, Capítulo I*.
- Principios de Pinheiro que define el *Manual Sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas*.

Normatividad Nacional

- Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011).
- Decreto 4157 de 2011.
- Decreto 4829 de 2011.
- Decreto 2363 de 2015.
- Decreto 440 de 2016.
- Acuerdo 33 de 2016.

MARCO JURISPRUDENCIAL

- Sentencia C-795 de 2014
- Sentencia C-330 de 2016

VI. IMPACTO FISCAL

Si bien la iniciativa modifica algunos elementos procedimentales del mecanismo jurídico de restitución, el proyecto no exige la asignación de un nuevo recurso para su puesta en marcha, se ajusta al presupuesto actual asignado por el PGN, y busca en lugar de generar un detrimento económico o la asignación de un nuevo recurso, aportar en un procedimiento más adecuado y expedito que redunde en la economía procesal, así como en la eficacia y efectividad de los procesos jurídicos, que se traduzca en restituciones más justas y oportunas, lo que puede incluso generar un ahorro para las finanzas de la nación, evitando posteriores demandas al Estado.

Teniendo en cuenta que algunos procedimientos del sector de Administración de Justicia se van a ver modificados con esta ley, con ello no se afecta el presupuesto asignado para su funcionamiento. Si hablamos que el presente proyecto logrará la celeridad, eficiencia y garantía de un debido proceso en el ejercicio de las causas que adelante este tipo de jueces, se destinará del presupuesto existente lo necesario a asumir los costos que demande la modificación respectiva, para lo cual la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura dispondrá de los recursos para su funcionamiento.

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

VII. PRESENTACIÓN DEL ARTICULADO

El proyecto está organizado de una manera adecuada en su parte argumentativa y consta de 31 artículos a saber:

- El artículo 1°, objeto de la iniciativa, y disposiciones generales.
- Del artículo 2° al artículo 32, se definen las modificaciones y/o cambios a la Ley 1448 de 2011.
- Finalmente, el artículo 33 define la vigencia y derogatoria de la norma.

VIII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Como resultado del análisis de los efectos de esta iniciativa se considera oportuno hacer las siguientes modificaciones al texto del proyecto, las cuales se integran en la presente ponencia de la siguiente manera:

Texto radicado del Proyecto de ley número 131 de 2018 Senado	Texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 131 de 2018 Senado
<p>Artículo 7°. Adiciónense tres párrafos al artículo 71 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 71. Restitución. Se entiende por restitución, la realización de medidas para el restablecimiento de la situación anterior a las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 1°. Las medidas para el restablecimiento de que trata el inciso anterior también podrán ser la compensación, reubicación en un predio de similares características, según se determine en cada caso individual.</p> <p>Parágrafo 2°. En todo caso quien sea obligado a entregar en restitución su predio, y no hayan tenido relación directa o indirecta con el despojo o agente generador de violencia deberá ser compensado o reubicado en un predio de similares características.</p> <p>Parágrafo 3°. El reclamante podrá ser compensado o reubicado en un predio de similares características al solicitado, si se demuestra en el proceso que el actual propietario, tenedor o poseedor del predio objeto de restitución no ha tenido relación directa o indirecta con el despojo y no fue agente generador de violencia, caso en el cual este último podrá continuar ejerciendo la propiedad, tenencia u ocupación sobre el mismo.</p>	<p>Artículo 7°. Adiciónense tres párrafos al artículo 71 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 71. Restitución. Se entiende por restitución, la realización de medidas para el restablecimiento de la situación anterior a las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 1°. Las medidas para el restablecimiento de que trata el inciso anterior también podrán ser la compensación, reubicación en un predio de similares características, según se determine en cada caso individual.</p> <p>Parágrafo 2°. <u>En todo caso al momento de dictarse sentencia el juez de restitución previa valoración de las pruebas podrá ordenar que el reclamante sea compensado o reubicado en un predio de similares características al solicitado, si se demuestra en el proceso que el actual propietario, tenedor o poseedor del predio objeto de restitución no ha tenido relación directa o indirecta con el despojo y no fue agente generador de violencia, caso en el cual, este último podrá continuar ejerciendo la propiedad, tenencia u ocupación sobre el mismo.</u></p> <p>Parágrafo 3°. <u>Quien esté obligado a entregar en restitución su predio, y no haya tenido relación directa o indirecta con el despojo o agente generador de violencia deberá ser compensado o reubicado en un predio de similares características.</u></p>
<p>Artículo 20. Modifíquese el artículo 88 de la Ley 1448 de 2011, y adiciónese un nuevo párrafo al artículo, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 88. Oposiciones. Las oposiciones se deberán presentar ante el juez dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la notificación del auto que admite la solicitud, las cuales se entenderán presentadas bajo la gravedad del juramento. Las oposiciones a la solicitud efectuadas por particulares se presentarán bajo la gravedad del juramento y se admitirán, si son pertinentes. Las oposiciones que presente la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, cuando la solicitud no haya sido tramitada con su intervención deberán ser valoradas y tenidas en cuenta por el Juez o Magistrado.</p> <p>El término se duplicará cuando en la misma demanda se presentan cinco o más reclamaciones o se acumulen varias demandas que sumen cinco o más reclamaciones.</p> <p>En ningún caso la Unidad Administrativa Especial de Gestión para la Restitución de Tierras podrá intervenir como opositora. La oposición solo puede ser presentada por los ocupantes, compradores de buena fe, y la representación debe darse a través de la Defensoría del Pueblo o abogados particulares.</p> <p>Al escrito de oposición se acompañarán los documentos que se quieran hacer valer como prueba de la calidad de despojado del respectivo predio, de la buena fe exenta de culpa, del justo título del derecho, condición de segundo ocupante y las demás pruebas que pretenda hacer valer el opositor en el proceso, referentes al valor del derecho, o la tacha de la calidad de despojado de la persona o grupo en cuyo favor se presentó la solicitud de restitución o formalización.</p> <p>Cuando la solicitud haya sido presentada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas de conformidad con lo previsto en este capítulo y no se presenten opositores, el Juez en única instancia procederá a dictar sentencia con base en el acervo probatorio presentado con la solicitud.</p>	<p>Artículo 20. Modifíquese el artículo 88 de la Ley 1448 de 2011, y adiciónese un nuevo párrafo al Artículo, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 88. Oposiciones. Las oposiciones se deberán presentar ante el juez dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la notificación del auto que admite la solicitud, las cuales se entenderán presentadas bajo la gravedad del juramento. Las oposiciones a la solicitud efectuadas por particulares se presentarán bajo la gravedad del juramento y se admitirán, si son pertinentes. Las oposiciones que presente la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, cuando la solicitud no haya sido tramitada con su intervención deberán ser valoradas y tenidas en cuenta por el Juez o Magistrado.</p> <p>El término se duplicará cuando en la misma demanda se presentan cinco o más reclamaciones o se acumulen varias demandas que sumen cinco o más reclamaciones.</p> <p>En ningún caso la Unidad Administrativa Especial de Gestión para la Restitución de Tierras podrá intervenir como opositora, <u>teniendo en cuenta que se configura un conflicto de intereses, por su responsabilidad en la administración del registro de tierras despojadas y abandonas forzadamente.</u> La oposición solo puede ser presentada por los ocupantes, compradores de buena fe, y la representación debe darse a través de la defensoría del pueblo o abogados particulares.</p> <p>Al escrito de oposición se acompañarán los documentos que se quieran hacer valer como prueba de la calidad de despojado del respectivo predio, de la buena fe exenta de culpa, del justo título del derecho, condición de segundo ocupante y las demás pruebas que pretenda hacer valer el opositor en el proceso, referentes al valor del derecho, o la tacha de la calidad de despojado de la persona o grupo en cuyo favor se presentó la solicitud de restitución o formalización.</p> <p>Cuando la solicitud haya sido presentada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas de conformidad con lo previsto en este capítulo y no se presenten opositores, el Juez en única instancia procederá a dictar sentencia con base en el acervo probatorio presentado con la solicitud.</p> <p>Parágrafo. <u>Se entiende por buena fe exenta de culpa la conciencia de haber actuado correctamente y la presencia de un comportamiento encaminado a verificar la regularidad de la situación.</u></p>

<p>Texto radicado del Proyecto de ley número 131 de 2018 Senado</p>	<p>Texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 131 de 2018 Senado</p>
	<p><u>Cuando sobre un mismo predio reclamado coincidan como víctimas el reclamante y opositor, se les deberá dar el mismo tratamiento en el marco del bloque de constitucionalidad colombiano.</u> <u>Conforme a los principios de legalidad y confianza legítima en ningún caso podrá exigírsele al actual ocupante, tenedor, poseedor, propietario del predio solicitado en restitución requisitos no consagrados en la ley civil al momento de la compra o negocio jurídico de adquisición del predio.</u></p>
	<p>Artículo nuevo. Agréguese un inciso al 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. Por lo tanto, la sentencia constituye título de propiedad suficiente <u>En los casos donde se evidencien condiciones de debilidad manifiesta en lo que tiene que ver con el acceso a la tierra, la vivienda digna o el trabajo agrario de subsistencia, y siempre que se trate de personas que no tuvieron relación directa ni indirecta con el despojo, el juez deberá analizar el requisito de buena fe exenta de culpa, con flexibilidad o incluso inaplicarlo, en armonía con los principios constitucionales de equidad, igualdad material, acceso a la tierra por parte de la población campesina, o la protección de comunidades vulnerables. (...)</u> La sentencia deberá referirse a los siguientes aspectos, de manera explícita y suficientemente motivada, según el caso: a) Todas y cada una de las pretensiones de los solicitantes, las excepciones de opositores y las solicitudes de los terceros; b) La identificación, individualización, deslinde de los inmuebles que se restituyan, indicando su ubicación, extensión, características generales y especiales, linderos, coordenadas geográficas, identificación catastral y registral y el número de matrícula inmobiliaria; c) Las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que inscriba la sentencia, en la oficina en donde por circunscripción territorial corresponda el registro del predio restituido o formalizado; d) Las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que cancele todo antecedente registral sobre gravámenes y limitaciones de dominio, títulos de tenencia, arrendamientos, de la denominada falsa tradición y las medidas cautelares registradas con posterioridad al despojo o abandono, así como la cancelación de los correspondientes asientos e inscripciones registrales; e) Las órdenes para que los inmuebles restituidos queden protegidos en los términos de la 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 al Incoder 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</p>

Texto radicado del Proyecto de ley número 131 de 2018 Senado	Texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 131 de 2018 Senado
	<p>relación con las mejoras sobre los bienes objeto de restitución;</p> <p>k) Las órdenes necesarias para que la persona compensada transfiera al Fondo de la Unidad Administrativa el bien que le fue despojado y que fue imposible restituirle;</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>o) Las órdenes pertinentes para que la fuerza pública acompañe y colabore en la diligencia de entrega material de los bienes a restituir;</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>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.</p> <p>Parágrafo 1º. 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.</p> <p>Parágrafo 2º. 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.</p> <p>Parágrafo 3º. 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.</p> <p>Parágrafo 4º. 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.</p>
	<p>Artículo nuevo. Agréguese un artículo 91A a la Ley 1448 de 2011.</p> <p>Artículo 91 A. Serán considerados como ocupantes secundarios aquellas personas naturales, que por sus condiciones de debilidad manifiesta en relación con el acceso a tierras, vivienda digna o trabajo agrario de subsistencia, ejercen su derecho a la vivienda en el predio solicitado en restitución de tierras, ya sea en calidad de propietario, poseedor u ocupante, siempre y cuando no hayan tenido relación directa ni indi-</p>

Texto radicado del Proyecto de ley número 131 de 2018 Senado	Texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 131 de 2018 Senado
	<p>recta con el despojo. El juez tomará las medidas de atención adecuada y necesaria para atender a esta población previo reconocimiento de su condición.</p> <p>Parágrafo. Le corresponde a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas garantizar la atención de los segundos ocupantes reconocidos mediante sentencia judicial ejecutoriada, atención que comprende el acceso a tierras, proyectos productivos, gestión de priorización para el acceso a programas de subsidio de vivienda y traslado del caso para la formalización de la propiedad rural y finalmente el pago en dinero.</p> <p>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, reconocido como tal en las providencias judiciales de restitución de tierras.</p> <p>Parágrafo. Cuando se trate de segundos ocupantes que prueben su condición de víctima del conflicto armado interno, el juez ordenará en la sentencia que el reclamante sea reparado a través de una compensación o reubicación en un predio de similares características.</p>

IX. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa proponemos a los honorables Senadores dar primer debate en la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República al Proyecto de ley número 131 de 2018 Senado, *por medio de la cual se modifican algunos artículos de la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones, en el texto del pliego.*

Cordialmente,

De los Honorables Senadores.


 MARIA FERNANDA CABAL MOLINA
 Senadora de la República


 JUAN CARLOS GARCÍA
 Senador de la República

ARMANDO BENEDETTI
 Senador de la República

LUIS FERNANDO VELASCO
 Senador de la República

TEMÍSTOCLES ORTEGA
 Senador de la República

IVÁN NAME
 Senador de la República

GUSTAVO PETRO
 Senador de la República

ALEXANDER LÓPEZ
 Senador de la República

CARLOS EDUARDO GUEVARA
 Senador de la República

JULIÁN GALLO
 Senador de la República

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 131 DE 2018 SENADO DEL ARTICULADO PRESENTADO EN EL PRESENTE INFORME DE PONENCIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 131 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se modifican algunos artículos de la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. La presente iniciativa de ley tiene por objeto modificar algunos de los artículos de la Ley 1448 de 2011 por la que se dictan medidas

de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

Artículo 2º. Modifíquese el inciso primero del artículo 23 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 23. Derecho a la verdad. Las víctimas, sus familiares y la sociedad en general, tienen el derecho imprescriptible e inalienable a conocer la verdad acerca de los motivos y las circunstancias en que se cometieron las violaciones de que trata el artículo 3º de la presente ley, y en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima, y al esclarecimiento de su paradero, así como las estrategias y mecanismos utilizados para usurpar y controlar territorios al igual que poblaciones.

La Fiscalía General de la Nación y los organismos de policía judicial deberán garantizar el derecho a la búsqueda de las víctimas mientras no sean halladas vivas o muertas.

El Estado debe garantizar el derecho y acceso a la información por parte de la víctima, sus representantes y abogados con el objeto de posibilitar la materialización de sus derechos, en el marco de las normas que establecen reserva legal y regulan el manejo de información confidencial.

Artículo 3º. Modifíquese el inciso primero del artículo 24 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 24. Derecho a la justicia. Es deber del Estado adelantar una investigación efectiva que conduzca al esclarecimiento de las violaciones contempladas en el artículo 3º de la presente ley, la identificación de los responsables, y su respectiva sanción, así como las estrategias y mecanismos utilizados para usurpar y controlar territorios al igual que poblaciones.

Las víctimas tendrán acceso a las medidas de atención, asistencia y reparación contempladas en esta ley o en otros instrumentos legales sobre la

materia, sin perjuicio de su ejercicio del derecho de acceso a la justicia.

Artículo 4°. Adiciónese un nuevo artículo en el Título I, Capítulo II de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 28 A. Deberes y responsabilidades de las partes y sus apoderados, e intervinientes. Son deberes de las partes y sus apoderados, e intervinientes:

1. Actuar con fundamento en la Constitución y la ley.
2. Obrar con lealtad, rectitud con las instituciones del Estado.
3. Denunciar presiones indebidas de personas o instituciones con intereses políticos, o de cualquier orden.
4. No realizar actos que atenten o perturben la propiedad, así como actos vandálicos que atenten contra personas, instituciones o bienes.

Artículo 5°. Adiciónese un párrafo al artículo 66 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 66. Retornos y reubicaciones. Con el propósito de garantizar la atención integral a las personas víctimas de desplazamiento forzado que deciden voluntariamente retornar o reubicarse, bajo condiciones de seguridad favorables, estas procurarán permanecer en el sitio que hayan elegido para que el Estado garantice el goce efectivo de los derechos, a través del diseño de esquemas especiales de acompañamiento.

Cuando no existan las condiciones de seguridad para permanecer en el lugar elegido, las víctimas deberán acercarse al Ministerio Público y declarar los hechos que generen o puedan generar su desplazamiento.

Parágrafo 1°. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberá adelantar las acciones pertinentes ante las distintas entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas para garantizar la efectiva atención integral a la población retornada o reubicada, especialmente en lo relacionado con los derechos mínimos de identificación a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil, salud a cargo del Ministerio de la Protección Social, educación a cargo del Ministerio de Educación Nacional, alimentación y reunificación familiar a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, vivienda digna a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial cuando se trate de vivienda urbana, y a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural cuando se trate de vivienda rural y orientación ocupacional a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje.

Parágrafo 2°. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, reglamentará el procedimiento para garantizar que las personas víctimas de desplazamiento forzado que se encuentren fuera del territorio nacional con

ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3° de la presente ley, sean incluidas en los programas de retorno y reubicación de que trata el presente artículo.

Parágrafo 3°. Las personas víctimas de desplazamiento forzado que deciden retornar voluntariamente serán objeto de elaboración del censo y caracterización del grupo familiar retornado, por parte de las distintas entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación de Víctimas, siendo de carácter obligatorio.

Artículo 6°. Adiciónese un párrafo al artículo 68 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 68. Evaluación de la cesación de la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y los alcaldes municipales o distritales del lugar donde reside la persona en situación de desplazamiento, evaluarán cada dos años las condiciones de vulnerabilidad y debilidad manifiesta ocasionada por el hecho mismo del desplazamiento.

Esta evaluación se realizará a través de los mecanismos existentes para hacer seguimiento a los hogares, y aquellos para declarar cesada la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta de acuerdo al artículo anterior.

Las entidades del orden nacional, regional o local deberán enfocar su oferta institucional para lograr la satisfacción de las necesidades asociadas al desplazamiento, de conformidad con los resultados de la evaluación de cesación.

Parágrafo. Cuando la persona víctima de desplazamiento forzado retorna por sus propios medios, las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, deberán proceder a la elaboración del censo y la caracterización del grupo familiar retornado, con el fin de determinar objetivamente si cesaron las condiciones de vulnerabilidad y debilidad manifiesta.

Artículo 7°. Adiciónese tres párrafos al artículo 71 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 71. Restitución. Se entiende por restitución, la realización de medidas para el restablecimiento de la situación anterior a las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente ley.

Parágrafo 1°. Las medidas para el restablecimiento de que trata el inciso anterior también podrán ser la compensación, reubicación en un predio de similares características, según se determine en cada caso individual.

Parágrafo 2°. En todo caso al momento de dictarse sentencia el juez de restitución previa valoración de las pruebas podrá ordenar que el reclamante sea compensado o reubicado en un predio de similares características al solicitado, si se demuestra en el proceso que el actual propietario,

tenedor o poseedor del predio objeto de restitución no ha tenido relación directa o indirecta con el despojo y no fue agente generador de violencia, caso en el cual, este último podrá continuar ejerciendo la propiedad, tenencia u ocupación sobre el mismo.

Parágrafo 3°. Quien esté obligado a entregar en restitución su predio, y no haya tenido relación directa o indirecta con el despojo o agente generador de violencia deberá ser compensado o reubicado en un predio de similares características.

Artículo 8°. Modifíquese el inciso primero y segundo del artículo 72 de la Ley 1448 de 2011, y elimínese el penúltimo inciso del Artículo, el cual quedará así:

Artículo 72. *Acciones de restitución de los despojados.* El Estado colombiano adoptará las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras, la reubicación en un predio de similares características o la compensación en favor de los despojados y desplazados.

Las acciones de reparación de los despojados de sus predios y de quienes vendieron de manera forzosa los mismos son: la restitución jurídica y material del inmueble despojado, la reubicación en un predio de similares o iguales características, o el reconocimiento de una compensación.

En el caso de bienes baldíos se procederá con la adjudicación del derecho de propiedad del baldío a favor de la persona que venía ejerciendo su explotación económica si durante el despojo o abandono se cumplieron las condiciones para la adjudicación.

La restitución jurídica del inmueble despojado se realizará con el restablecimiento de los derechos de propiedad o posesión, según el caso. El restablecimiento del derecho de propiedad exigirá el registro de la medida en el folio de matrícula inmobiliaria. En el caso del derecho de posesión, su restablecimiento podrá acompañarse con la declaración de pertenencia, en los términos señalados en la ley.

El Gobierno nacional reglamentará la materia dentro de los (6) seis meses siguientes a la expedición de la presente ley.

Artículo 9°. Adiciónese el numeral 9, 10 y 11 al artículo 73 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 73. *Principios de la restitución.* La restitución de que trata la presente ley estará regida por los siguientes principios:

1. Preferente. La restitución de tierras, acompañada de acciones de apoyo pos restitución, constituye la medida preferente de reparación integral para las víctimas.
2. Independencia. El derecho a la restitución de las tierras es un derecho en sí mismo y es independiente de que se haga o no efectivo el retorno de las víctimas a quienes les asista este derecho.

3. Progresividad. Se entenderá que las medidas de restitución contempladas en la presente ley tienen como objetivo el de propender de manera progresiva por el restablecimiento del proyecto de vida de las víctimas.
4. Estabilización. Las víctimas del desplazamiento forzado y del abandono forzado, tienen derecho a un retorno o reubicación voluntaria en condiciones de sostenibilidad, seguridad y dignidad.
5. Seguridad jurídica. Las medidas de restitución propenderán por garantizar la seguridad jurídica de la restitución y el esclarecimiento de la situación de los predios objeto de restitución. Para el efecto, se propenderá por la titulación de la propiedad como medida de restitución, considerando la relación jurídica que tenían las víctimas con los predios objeto de restitución o compensación.
6. Prevención. Las medidas de restitución se producirán en un marco de prevención del desplazamiento forzado, de protección a la vida e integridad de los reclamantes y de protección jurídica y física de las propiedades y posesiones de las personas desplazadas.
7. Participación. La planificación y gestión del retorno o reubicación y de la reintegración a la comunidad; contará con la plena participación de las víctimas.
8. Prevalencia constitucional. Corresponde a las autoridades judiciales de que trata la presente ley, el deber de garantizar la prevalencia de los derechos de las víctimas del despojo y el abandono forzado, que tengan un vínculo especial constitucionalmente protegido, con los bienes de los cuales fueron despojados. En virtud de lo anterior, restituirán prioritariamente a las víctimas más vulnerables, y a aquellas que tengan un vínculo con la tierra que sea objeto de protección especial.
9. **Confianza legítima.** Las entidades administrativas y autoridades judiciales competentes para adelantar las distintas etapas en el marco de un proceso de restitución de tierra deberán en sus decisiones observar el principio constitucional de la confianza legítima.
10. Doble instancia. Se garantizará el principio de la doble instancia en las sentencias y los autos interlocutorios, y autos que deciden sobre pruebas.
11. Acción sin daño. Se garantiza la aplicación del enfoque de Acción sin Daño, al momento de dictar la respectiva sentencia, debiéndose tener en cuenta los efectos gravosos o un impacto negativo a terceros de buena fe que hacen parte o no del proceso.

Artículo 10. Agréguese una condición al artículo 74 de la Ley 1448 de 2011, agréguese los títulos

para los conceptos de Despojo y Abandono Forzado y agréguese un inciso al artículo, el cual quedará así:

Artículo 74. *Despojo, abandono forzado de tierras, venta forzada.* Para todos los efectos legales ténganse en cuenta las siguientes definiciones:

DESPOJO: Se entiende por despojo la acción por medio de la cual, aprovechándose de la situación de violencia, se priva arbitrariamente a una persona de su propiedad, posesión u ocupación, ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, acto administrativo, sentencia, o mediante la comisión de delitos asociados a la situación de violencia.

ABANDONO FORZADO: Se entiende por abandono forzado de tierras la situación temporal o permanente a la que se ve abocada una persona forzada a desplazarse, razón por la cual se ve impedida para ejercer la administración, explotación y contacto directo con los predios que debió desatender en su desplazamiento durante el período establecido en el artículo 75.

La perturbación de la posesión o el abandono del bien inmueble, con motivo de la situación de violencia que obliga al desplazamiento forzado del poseedor durante el período establecido en el artículo 75, no interrumpirá el término de prescripción a su favor.

El despojo de la posesión del inmueble o el desplazamiento forzado del poseedor durante el período establecido en el artículo 75 no interrumpirá el término de usucapión exigido por la normativa. En el caso de haberse completado el plazo de posesión exigido por la normativa, en el mismo proceso, se podrá presentar la acción de declaración de pertenencia a favor del restablecido poseedor.

Si el despojo o el desplazamiento forzado perturbaron la explotación económica de un baldío, para la adjudicación de su derecho de dominio a favor del despojado no se tendrá en cuenta la duración de dicha explotación. En estos casos el Magistrado deberá acoger el criterio sobre la Unidad Agrícola Familiar como extensión máxima a titular y será ineficaz cualquier adjudicación que exceda de esta extensión.

El propietario o poseedor de tierras o explotador económico de un baldío, informará del hecho del desplazamiento a cualquiera de las siguientes entidades: la Personería Municipal, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría Agraria, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas o a la Procuraduría General de la Nación, a fin de que se adelanten las acciones a que haya lugar.

VENTA FORZADA: Se entiende por Venta Forzada la llevada a cabo por una persona impulsada por el temor o el miedo propiciado en el marco de la violencia generalizada, sin que mediare de manera directa ninguna de las circunstancias consagradas en el artículo 3° de la presente ley.

Parágrafo. La configuración del despojo es independiente de la responsabilidad penal, administrativa, disciplinaria, o civil, tanto de

la persona que priva del derecho de propiedad, posesión, ocupación o tenencia del inmueble, como de quien realiza las amenazas o los actos de violencia, según fuere el caso.

Artículo 11. Modifíquese el inciso primero del artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, y adiciónese un nuevo párrafo al artículo, el cual quedará así:

Artículo 75. Titulares del derecho de restitución. Las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan sido despojadas de estas o que se hayan visto forzadas a venderlos o abandonarlos como consecuencia directa e indirecta de los hechos que configuren las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente ley, entre el 1° de enero de 1991 y el término de vigencia de la ley, pueden solicitar la restitución jurídica y material de las tierras despojadas, abandonadas forzosamente, o vendidas de manera forzada, la restitución en un predio de similares características o la compensación en los términos establecidos en la presente ley.

Parágrafo 1°. Se exceptúan del derecho a la reclamación por la vía de restitución:

- Quienes hayan obtenido la posesión de manera viciada, clandestina o violenta, sea de manera directa o indirecta o a través de la comisión de cualquier delito;
- Quienes hayan obtenido la explotación de bienes baldíos, o bienes provenientes del Fondo Nacional Agrario, en los mismos términos del literal anterior.

Artículo 12. Modifíquese el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, adiciónese un nuevo inciso, el cual quedará así:

Artículo 76. Registro de tierras presuntamente despojadas y abandonadas forzosamente. Créase el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente como instrumento para la restitución de tierras a que se refiere esta ley. En el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente se inscribirán también las personas que fueron despojadas de sus tierras u obligadas a abandonarlas y su relación jurídica con estas, determinando con precisión los predios objeto de despojo, en forma preferente mediante georreferenciación, así como el período durante el cual se ejerció influencia armada en relación con el predio.

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

La inscripción en el registro procederá de oficio, o por solicitud del interesado. En el registro se determinará el predio objeto del despojo o abandono forzado, la persona y el núcleo familiar del despojado

o de quien abandonó el predio. Cuando resulten varios despojados de un mismo predio o múltiples abandonos, la Unidad los inscribirá individualmente en el registro. En este caso se tramitarán todas las solicitudes de restitución y compensación en el mismo proceso.

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

En el trámite de inclusión en el Registro de Tierras Presuntamente Despojadas Abandonadas Forzosamente, la entidad competente deberá garantizar al propietario, poseedor u ocupante que se encuentre en el predio objeto de registro el derecho de conocer la solicitud, formular alegaciones, contradecir pruebas, desvirtuar la pretensión de inclusión del predio reclamado en el registro y todas las demás actuaciones que garanticen el debido proceso administrativo, debiéndose notificar todas las actuaciones.

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

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

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

En los casos en que la infraestructura tecnológica no permita el intercambio de información en tiempo real, los servidores públicos de las entidades y organizaciones respectivas, deberán entregar la información en el término máximo de diez (10) días, contados a partir de la solicitud. Los servidores públicos que obstruyan el acceso a la información o incumplan con esta obligación incurrirán en falta

gravísima, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

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

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

Artículo 13. Elimínese lo dispuesto en la norma vigente en el literal (e) del numeral 2 del artículo 77 de la Ley 1448 de 2011 y modifíquese el numeral 3 y 4, y elimínese el numeral 5 del artículo, el cual quedará así:

Artículo 77. *Presunciones de despojo en relación con los predios inscritos en el registro de tierras despojadas.* En relación con los predios inscritos en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente se tendrán en cuenta las siguientes presunciones:

1. Presunciones de derecho en relación con ciertos contratos. Para efectos probatorios dentro del proceso de restitución, se presume de derecho que existe ausencia de consentimiento, o causa ilícita, en los negocios y contratos de compraventa o cualquier otro mediante el cual se transfiera o se prometa transferir un derecho real, la posesión u ocupación sobre el inmueble objeto de restitución, celebrados durante el período previsto en el artículo 75, entre la víctima de este, su cónyuge, compañero o compañera permanente, los familiares o mayores de edad con quienes conviva, sus causahabientes con las personas que hayan sido condenadas por pertenencia, colaboración o financiación de grupos armados que actúan por fuera de la ley cualquiera que sea su denominación, o por narcotráfico o delitos conexos, bien sea que estos últimos hayan actuado por sí mismos en el negocio, o a través de terceros. La ausencia de consentimiento en los contratos y negocios mencionados en este numeral genera la inexistencia del acto o negocio de que se trate y la nulidad absoluta de todos los actos o negocios posteriores que se celebren sobre la totalidad o una parte del bien.
2. Presunciones legales en relación con ciertos contratos. Salvo prueba en contrario, para efectos probatorios dentro del proceso de restitución, se presume que en los

siguientes negocios jurídicos hay ausencia de consentimiento o de causa lícita, en los contratos de compraventa y demás actos jurídicos mediante los cuales se transfiera o se prometa transferir un derecho real, la posesión o la ocupación sobre inmuebles siempre y cuando no se encuentre que la situación está prevista en el numeral anterior, en los siguientes casos:

- a) En cuya colindancia hayan ocurrido actos de violencia generalizados, fenómenos de desplazamiento forzado colectivo, o violaciones graves a los derechos humanos en la época en que ocurrieron las amenazas o hechos de violencia que se alega causaron el despojo o abandono, o en aquellos inmuebles en donde se haya solicitado las medidas de protección individuales y colectivas relacionadas en la Ley 387 de 1997, excepto en aquellos casos autorizados por la autoridad competente, o aquellos mediante el cual haya sido desplazada la víctima de despojo, su cónyuge, compañero o compañera permanente, los familiares o mayores de edad con quienes convivía o sus causahabientes;
 - b) Sobre inmuebles colindantes de aquellos en los que, con posterioridad o en forma concomitante a las amenazas, se cometieron los hechos de violencia o el despojo se hubiera producido un fenómeno de concentración de la propiedad de la tierra en una o más personas, directa o indirectamente; sobre inmuebles vecinos de aquellos donde se hubieran producido alteraciones significativas de los usos de la tierra como la sustitución de agricultura de consumo y sostenimiento por monocultivos, ganadería extensiva o minería industrial, con posterioridad a la época en que ocurrieron las amenazas, los hechos de violencia o el despojo;
 - c) Con personas que hayan sido extraditadas por narcotráfico o delitos conexos, bien sea que estos últimos hayan actuado por sí mismos en el negocio, o a través de terceros;
 - d) En los casos en los que el valor formalmente consagrado en el contrato, o el valor efectivamente pagado, sean inferiores al cincuenta por ciento del valor real de los derechos cuya titularidad se traslada en el momento de la transacción;
 - e) Frente a propiedad adjudicada de conformidad con la Ley 135 de 1961 y el Decreto 561 de 1989, a empresas comunitarias, asociaciones o cooperativas campesinas, cuando con posterioridad al desplazamiento forzado se haya dado una transformación en los socios integrantes de la empresa.
3. Para efectos probatorios dentro del proceso de restitución, se presume que los hechos de

violencia le impidieron al despojado ejercer su derecho fundamental de defensa dentro del proceso a través del cual se legalizó una situación contraria a su derecho.

4. Presunción de inexistencia de la posesión. Cuando se hubiera iniciado una posesión sobre el bien objeto de restitución, durante el período previsto en el artículo 75 y la sentencia que pone fin al proceso de qué trata la presente ley, se presumirá que dicha posesión nunca ocurrió.

Artículo 14. Modifíquese el título del artículo 78 de la Ley 1448 de 2011, modifíquese el inciso primero y adiciónese un párrafo al artículo, el cual quedará así:

Artículo 78. *Carga de la prueba.* Bastará con la prueba sumaria de la propiedad, posesión u ocupación y el reconocimiento como desplazado en el proceso judicial, o en su defecto, la prueba sumaria del despojo o la venta forzada, para trasladar la carga de la prueba al demandado o a quienes se opongan a la pretensión de la víctima en el curso del proceso de restitución, salvo que estos también hayan sido reconocidos como desplazados o despojados del mismo predio.

Parágrafo. Cuando quien actúe como opositor demuestre sumariamente que dentro del mismo inmueble reclamado también fue víctima en los términos señalados en los artículos 3° y 75 de la presente ley, se le dará el mismo tratamiento dentro del trámite administrativo y/o judicial que a la víctima reclamante.

Artículo 15. Modifíquese el inciso primero y segundo del artículo 79 de la Ley 1448 de 2011 y elimínese el inciso tercero del artículo, el cual quedará así:

Artículo 79. *Competencia para conocer de los procesos de restitución.*

Los Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras, conocerán y decidirán en única instancia los procesos de restitución de tierras y de formalización de títulos de quienes abandonaron y vendieron de manera forzosa sus predios o fueron despojados de los mismos, en aquellos casos en que no se reconozcan opositores dentro del proceso, y en primera instancia de los procesos en los cuales se reconozcan opositores dentro de los estos hasta dictar sentencia.

Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial Sala Civil, especializados en restitución de tierras, decidirán en segunda instancia los procesos de restitución de tierras y de formalización de títulos de quienes abandonaron y vendieron de manera forzosa sus predios o fueron despojados de los mismos, en aquellos casos en que se reconozcan opositores dentro del proceso. Así mismo, conocerán de las consultas de las sentencias dictadas por los Jueces Civiles del Circuito especializados en restitución de tierras.

Las sentencias proferidas por los Jueces Civiles del Circuito especializados en restitución de tierras

que no decreten la restitución a favor del despojado serán objeto de consulta ante el Tribunal Superior de Distrito Judicial Sala Civil, en defensa del ordenamiento jurídico y la defensa de los derechos y garantías de los despojados.

Parágrafo 1º. Los Magistrados del Tribunal Superior del Distrito Judicial Sala Civil especializados en restitución de tierras, podrán decretar de oficio las pruebas adicionales que consideren necesarias, las que se practicarán en un término no mayor de veinte (20) días.

Parágrafo 2º. Donde no exista Juez civil del Circuito especializado en restitución de tierras, podrá presentarse la demanda de restitución ante cualquier juez civil municipal, del circuito o promiscuo, quien dentro de los dos (2) días siguientes deberá remitirla al funcionario competente.

Artículo 16. Modifíquese el inciso primero del artículo 81 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 81. *Legitimación.* Serán titulares de la acción regulada en esta ley:

Las personas a que hace referencia el artículo 75.

Su cónyuge o compañero o compañera permanente con quien se conviva al momento en que ocurrieron los hechos o amenazas en el marco del contexto de violencia generalizada que llevaron al despojo, venta o abandono forzado, según el caso.

Cuando el despojado, o su cónyuge o compañero o compañera permanente hubieran fallecido, o estuvieren desaparecidos podrán iniciar la acción los llamados a sucederlos, de conformidad con el Código Civil, y en relación con el cónyuge o el compañero o compañera permanente se tendrá en cuenta la convivencia marital o de hecho al momento en que ocurrieron los hechos.

En los casos contemplados en el numeral anterior, cuando los llamados a sucederlos sean menores de edad o personas incapaces, o estos vivieran con el despojado y dependieran económicamente de este, al momento de la victimización, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas actuará en su nombre y a su favor.

Los titulares de la acción podrán solicitar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas que ejerza la acción en su nombre y a su favor.

Artículo 17. Modifíquese el inciso primero del artículo 82 de la Ley 1448 de 2011, y agréguese un inciso al artículo el cual quedará así:

Artículo 82. *Solicitud de restitución o formalización por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.* La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas podrá solicitar al Juez o Magistrado la titulación y entrega del respectivo predio incluido en el registro de tierras despojadas a favor del titular de la acción

y representarlo en el proceso cuando se trate de despojo o desplazamiento forzado.

En los casos de venta forzada fundamentada en un contexto de violencia generalizada, la solicitud podrá ser la reubicación en otro predio de similares características, siempre y cuando la persona que reclama cumpla los requisitos establecidos en la ley, de lo contrario aplicará compensación.

Parágrafo. Los titulares de la acción pueden tramitar en forma colectiva las solicitudes de restitución o formalización de predios registrados en la Unidad, en las cuales se dé uniformidad con respecto a la vecindad de los bienes despojados o abandonados, el tiempo y la causa del desplazamiento.

Artículo 18. 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 y el núcleo familiar del despojado o de 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) Notificación al propietario, poseedor u ocupante actual. La notificación al propietario, poseedor u ocupante actual del auto que admite la demanda de restitución o formalización de predios, deberá realizarse con estricto cumplimiento de lo dispuesto en el Título II, artículos 291 y 292, del Código General del Proceso.

Para el procedimiento de notificación personal, el juez tendrá en cuenta la dirección aportada por el propietario, poseedor u ocupante en el escrito de contestación en la etapa administrativa o en su defecto, en la dirección del predio solicitado en restitución.

Esta misma notificación se aplicará para la etapa de registro de tierras presuntamente despojadas y abandonadas forzosamente a la cual se refiere esta ley.

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 19. Modifíquese el inciso primero al artículo 87 de la Ley 1448 de 2011 el cual quedará así:

Artículo 87. *Traslado de la solicitud.* El traslado de la solicitud se surtirá a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas cuando la solicitud no haya sido tramitada con su intervención, a las personas indeterminadas que consideren que deben comparecer al proceso para hacer valer sus derechos legítimos y a quienes se consideren afectados por el proceso de restitución.

Cumplidas las anteriores formalidades sin que los terceros determinados se presenten, se les designará un representante judicial para el proceso en el término de cinco (5) días.

Artículo 20. Modifíquese el artículo 88 de la Ley 1448 de 2011, y adiciónese un nuevo parágrafo al artículo, el cual quedará así:

Artículo 88. *Oposiciones.* Las oposiciones se deberán presentar ante el juez dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la notificación del auto que admite la solicitud, las cuales se entenderán presentadas bajo la gravedad del juramento. Las oposiciones a la solicitud efectuadas por particulares se presentarán bajo la gravedad del juramento y se admitirán, si son pertinentes. Las oposiciones que presente la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, cuando la solicitud no haya sido tramitada con su intervención deberán ser valoradas y tenidas en cuenta por el Juez o Magistrado.

El término se duplicará cuando en la misma demanda se presentan cinco o más reclamaciones

o se acumulen varias demandas que sumen cinco o más reclamaciones.

En ningún caso la Unidad Administrativa Especial de Gestión para la Restitución de Tierras podrá intervenir como opositora, teniendo en cuenta que se configura un conflicto de intereses, por su responsabilidad en la administración del registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente. La oposición solo puede ser presentada por los ocupantes, compradores de buena fe, y la representación debe darse a través de la defensoría del pueblo o abogados particulares.

Al escrito de oposición se acompañarán los documentos que se quieran hacer valer como prueba de la calidad de despojado del respectivo predio, de la buena fe exenta de culpa, del justo título del derecho, condición de segundo ocupante y las demás pruebas que pretenda hacer valer el opositor en el proceso, referentes al valor del derecho, o la tacha de la calidad de despojado de la persona o grupo en cuyo favor se presentó la solicitud de restitución o formalización.

Cuando la solicitud haya sido presentada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas de conformidad con lo previsto en este capítulo y no se presenten opositores, el Juez en única instancia procederá a dictar sentencia con base en el acervo probatorio presentado con la solicitud.

Parágrafo. Se entiende por buena fe exenta de culpa la conciencia de haber actuado correctamente y la presencia de un comportamiento encaminado a verificar la regularidad de la situación.

Cuando sobre un mismo predio reclamado coincidan como víctimas el reclamante y opositor, se les deberá dar el mismo tratamiento en el marco del bloque de constitucionalidad colombiano.

Conforme a los principios de legalidad y confianza legítima en ningún caso podrá exigirsele al actual ocupante, tenedor, poseedor, propietario del predio solicitado en restitución requisitos no consagrados en la ley civil al momento de la compra o negocio jurídico de adquisición del predio.

Artículo 21. Elimínese el final del inciso primero del artículo 89 de la Ley 1448 de 2011, y elimínese el inciso tercero del artículo el cual quedará así:

Artículo 89. *Pruebas.* Son pruebas admisibles todas las reconocidas por la ley. En particular el Juez o Magistrado tendrá en cuenta los documentos y pruebas aportadas con la solicitud, evitará la duplicidad de pruebas y la dilación del proceso con la práctica de pruebas que no considere pertinentes y conducentes. (Texto eliminado).

El valor del predio lo podrá acreditar el opositor mediante el avalúo comercial del predio elaborado por una Lonja de Propiedad Raíz de las calidades que determine el Gobierno Nacional. Si no se presenta controversia sobre el precio, se tendrá como valor total del predio el avalúo presentado por la autoridad catastral competente.

Artículo nuevo. Agréguese un inciso al 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. Por lo tanto, la sentencia constituye título de propiedad suficiente

En los casos donde se evidencien condiciones de debilidad manifiesta en lo que tiene que ver con el acceso a la tierra, la vivienda digna o el trabajo agrario de subsistencia, y siempre que se trate de personas que no tuvieron relación directa ni indirecta con el despojo, el juez deberá analizar el requisito de buena fe exenta de culpa, con flexibilidad o incluso inaplicarlo, en armonía con los principios constitucionales de equidad, igualdad material, acceso a la tierra por parte de la población campesina, o la protección de comunidades vulnerables. (...)

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

Parágrafo 1º. 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 2º. 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 3º. 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 4º. 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.

Artículo nuevo. Agréguese un artículo 91 A, a la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 91 A. Serán considerados como ocupantes secundarios aquellas personas naturales, que por sus condiciones de debilidad manifiesta en relación con el acceso a tierras, vivienda digna o trabajo agrario de subsistencia, ejercen su derecho a la vivienda en el predio solicitado en restitución de tierras, ya sea en calidad de propietario, poseedor u ocupante, siempre y cuando no hayan tenido relación directa ni indirecta con el despojo. El juez tomara las medidas de atención adecuada y necesaria para atender a esta población previo reconocimiento de su condición de víctima.

Parágrafo. Le corresponde a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas garantizar la atención de los segundos ocupantes reconocidos mediante sentencia judicial ejecutoriada, atención que comprende el acceso a tierras, proyectos productivos, gestión de priorización para el acceso a programas de subsidio de vivienda y traslado del caso para la formalización de la propiedad rural y finalmente el pago en dinero.

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, reconocido como tal en las providencias judiciales de restitución de tierras.

Parágrafo. Cuando se trate de segundos ocupantes que prueben su condición de víctima del conflicto armado interno, el juez ordenara en la sentencia que el reclamante sea reparado a través de una compensación o reubicación en un predio de similares características.

Artículo 22. Modifíquese el inciso primero del artículo 92 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 92. *Recurso de revisión de la sentencia.* Contra la sentencia se podrá interponer el recurso de revisión ante la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en los términos de los artículos 354 y siguientes de la Ley 1564 de 2012.

La Corte Suprema de Justicia proferirá los autos interlocutorios en un término no mayor de diez (10) días y decisión en un término máximo de dos (2) meses.

Artículo 23. Modifíquese el inciso primero del artículo 93 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 93. *Notificaciones.* Los actos administrativos y las providencias que se dicten se notificarán personalmente en las direcciones señaladas en la demanda y en la contestación de la misma, respectivamente o al correo electrónico que señalen los intervinientes, y lo dispuesto en el Título II, artículos 291 y 292, del Código General del Proceso.

Artículo 24. Modifíquese el inciso primero del artículo 97 de la Ley 1448 de 2011 y adiciónese el literal (e), el cual quedará así:

Artículo 97. *Compensaciones en especie y reubicación.* El solicitante podrá pedir al juez o magistrado que como compensación y con cargo a los recursos del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas, le entregue un bien inmueble de similares características al despojado o a quien vendió forzosamente en el marco de un contexto de violencia generalizada, cuando se dé alguna de las siguientes razones:

- a) Por tratarse de un inmueble ubicado en una zona de alto riesgo o amenaza de inundación, derrumbe, u otro desastre natural, conforme lo establecido por las autoridades estatales en la materia;
- b) Por tratarse de un inmueble, sobre el cual se presentaron despojos sucesivos, y este hubiese sido restituido a otra víctima despojada de ese mismo bien;
- c) Cuando dentro del proceso repose prueba que acredite que la restitución jurídica y/o material del bien implicaría un riesgo para la vida o la integridad personal del despojado o restituido, o de su familia;
- d) Cuando se trate de un bien inmueble que haya sido destruido parcial o totalmente y sea imposible su reconstrucción en condiciones similares a las que tenía antes del despojo;
- e) Cuando al opositor se le reconozca la condición de segundo ocupante mediante sentencia proferida por el Juez o Magistrado competente.

Artículo 25. Modifíquese el inciso primero del artículo 98 de la Ley 1448 de 2011.

Artículo 98. *Pago de compensaciones.* El valor de las compensaciones que decreta la sentencia a favor de los opositores, que probaron la buena fe exenta de culpa o la condición de segundos ocupantes dentro del proceso, será pagado por el Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. En ningún caso el valor de la compensación o compensaciones excederá el valor del predio acreditado en el proceso.

En los casos en que no sea procedente adelantar el proceso, y cuando de conformidad con el artículo 97 proceda la compensación en especie u otras compensaciones ordenadas en la sentencia, la Unidad

Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas tendrá competencia para acordar y pagar la compensación económica correspondiente, con cargo a los recursos del fondo. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

El valor de las compensaciones monetarias deberá ser pagado en dinero.

Artículo 26. Modifíquese el inciso primero y segundo del artículo 99 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 99. *Contratos para el uso del predio restituido.* Cuando existan proyectos agroindustriales productivos en el predio objeto de restitución y con el propósito de la salvaguarda del mismo, el juez o magistrados podrá autorizar, mediante el trámite incidental, o en el marco de las competencias otorgadas del artículo 102 de la presente ley la celebración de contratos entre los beneficiarios de la restitución y el opositor propietario del proyecto productivo que no hubiere participado del despojo de manera directa o por interpuesta persona, sobre la base del reconocimiento del derecho de dominio del restituido o restituidos.

Cuando no se pruebe como mínimo la buena fe simple, el juez o magistrado entregará el proyecto productivo al Ministerio de Agricultura para que tome las determinaciones pertinentes para mantener la continuidad del proyecto, incluyendo al beneficiario de la restitución.

El Magistrado velará por la protección de los derechos de los intervinientes en el proceso y que estos obtengan una retribución económica adecuada.

Artículo 27. Agréguese dos incisos al artículo 100 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 100. *Entrega del predio restituido.* La entrega del predio objeto de restitución se hará al despojado en forma directa cuando este sea el solicitante, o a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas a favor del despojado, dentro de los tres días siguientes a la ejecutoria de la sentencia.

Para la entrega del inmueble el Juez o Magistrado de conocimiento practicará la respectiva diligencia de desalojo en un término perentorio de cinco (5) días y para ello podrá comisionar al Juez Municipal, quien tendrá el mismo término para cumplir con la comisión. Las autoridades de policía prestarán su concurso inmediato para el desalojo del predio. De la diligencia se levantará un acta y en ella no procederá oposición alguna.

Si en el predio no se hallaran habitantes al momento de la diligencia de desalojo se procederá a practicar el allanamiento, de conformidad con los artículos 113 y 114 del Código de Procedimiento Civil. En este caso se realizará un inventario de los bienes, dejándolos al cuidado de un depositario.

En la práctica del desalojo deberá quedar constancia de las personas que fueron desalojadas y el lugar hacia donde se dirigen en aras de salvaguardar sus condiciones mínimas de subsistencia.

En caso de la existencia de menores de edad al momento del desalojo, el funcionario que realice la diligencia deberá comunicar de inmediato al juez o magistrado que adoptó la decisión para que tome medidas urgentes y necesarias en aras de evitar que los menores de edad sean vulnerados en sus derechos fundamentales.

Artículo 28. Modifíquese el inciso segundo del artículo 101 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 101. *Protección de la restitución.* Para proteger al restituido en su derecho y garantizar el interés social de la actuación estatal, el derecho a obtener la restitución no será transferible por acto entre vivos a ningún título durante los siguientes dos años contados a partir de la entrega del predio, salvo que se trate de un acto entre el despojado y el Estado.

Asimismo, una vez obtenida la restitución, cualquier negocio jurídico o contrato en que se ceda la libre disposición o se entregue bajo cualquier modalidad de tenencia las tierras restituidas dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha de ejecutoria de la decisión de restitución, o de entrega, si esta fuera posterior, será ineficaz de pleno derecho, sin necesidad de declaración judicial, a menos que se obtenga la autorización previa, expresa y motivada del Juez o Tribunal que ordenó la restitución.

Parágrafo. La autorización de que trata el segundo inciso de este artículo no será necesaria cuando se trate de respaldar créditos a nombre del restituido otorgados por entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera.

Artículo 29. Modifíquese el inciso primero del artículo 102 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 102. *Mantenimiento de competencia después del fallo.* Después de dictar sentencia, el Juez o Magistrado mantendrá su competencia sobre el proceso para dictar todas aquellas medidas que, según fuere el caso, garanticen la protección de los derechos y garantías de los intervinientes, aplicando el concepto de la acción sin daño en el marco de la justicia transicional, el uso, goce y disposición de los bienes por parte de los despojados a quienes les hayan sido restituidos o formalizados predios, y la seguridad para sus vidas, su integridad personal, y la de sus familias.

Artículo 30. Agréguese un parágrafo al artículo 120 de la Ley 1448 de 2011:

Artículo 120. *Régimen penal.* El que obtenga la inscripción en el registro de tierras despojadas alterando o simulando deliberadamente las condiciones requeridas para su inscripción, u ocultando las que la hubiesen impedido, incurrirá en prisión de ocho (8) a doce (12) años. De la misma manera, el servidor público que, teniendo conocimiento de la alteración o simulación fraudulenta, facilite, o efectúe la inscripción en el registro de tierras despojadas, incurrirá en la misma

pena e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de diez (10) a veinte (20) años.

Las mismas penas se impondrán al que presente ante el Tribunal solicitud de restitución de tierras en desarrollo de las disposiciones de esta ley, sin tener la calidad de despojado, o a quien presente oposición a una solicitud de restitución, a través de medios fraudulentos o documentos falsos y a quien emplee en el proceso pruebas que no correspondan con la realidad.

Quienes acudan al proceso y confiesen la ilegalidad de los títulos o el despojo de las tierras o de los derechos reclamados en el proceso se harán beneficiarios al principio de oportunidad previsto en el Código de Procedimiento Penal.

Parágrafo. De igual forma incurrirá en prisión de ocho (8) a doce (12) años, quien incite o persuada con fines políticos, ideológicos o económicos a una persona para iniciar el procedimiento de reclamación de tierras, sin tener la calidad de despojado, desplazado o haber vendido con temor en el marco de la violencia.

Artículo 31. Artículo nuevo. Agréguese un inciso al artículo 91 de la Ley 1448 de 2011.

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. Por lo tanto, la sentencia constituye título de propiedad suficiente

En los casos marcados por condiciones de debilidad manifiesta en lo que tiene que ver con el acceso a la tierra, la vivienda digna o el trabajo agrario de subsistencia, y siempre que se trate de personas que no tuvieron relación directa ni indirectamente con el despojo, el juez deberá analizar el requisito de buena fe exenta de culpa, con flexibilidad o incluso in aplicarlo, en armonía con los principios constitucionales de equidad, igualdad material, acceso a la tierra por parte de la población campesina, o la protección de comunidades vulnerables. (...)

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

- a) Todas y cada una de las pretensiones de los solicitantes, las excepciones de opositores y las solicitudes de los terceros;
- b) La identificación, individualización, deslinde de los inmuebles que se restituyan, indicando su ubicación, extensión, características generales y especiales, linderos, coordenadas geográficas, identificación catastral y registral y el número de matrícula inmobiliaria.
- c) Las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que inscriba la sentencia, en la oficina en donde por

circunscripción territorial corresponda el registro del predio restituido o formalizado;

- d) Las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que cancele todo antecedente registral sobre gravámenes y limitaciones de dominio, títulos de tenencia, arrendamientos, de la denominada falsa tradición y las medidas cautelares registradas con posterioridad al despojo o abandono, así como la cancelación de los correspondientes asientos e inscripciones registrales;
- e) Las órdenes para que los inmuebles restituidos queden protegidos en los términos de la 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 al Incoder 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 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.

Parágrafo 1º. 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 2º. 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 3º. 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 4º. 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.

Artículo 32. Artículo nuevo. Agréguese un artículo 91A a la Ley 1448 de 2011.

Artículo 91A. Serán considerados como ocupantes secundarios aquellas personas naturales, que por sus condiciones de debilidad manifiestas en relación con el acceso a tierras, vivienda digna o trabajo agrario de subsistencia, ejercen su derecho a la vivienda en el predio solicitado en restitución de tierras, ya sea en calidad de propietario, poseedor u ocupante, siempre y cuando no hayan tenido relación directa ni indirecta con el despojo. El juez tomara las medidas necesarias y adecuadas para atender a esta población previo reconocimiento de su condición.

Parágrafo. Le corresponde a Unidad Administrativa Especial en Gestión de Restitución de Tierras Despojadas garantizar la atención de los segundos ocupantes reconocidos mediante sentencia judicial ejecutoriada, atención que comprende el acceso a tierras, proyectos productivos, gestión de priorización para el acceso a programas de subsidio de vivienda y traslado del caso para la formalización de la propiedad rural y finalmente el pago en dinero.

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, reconocido como tal en las providencias judiciales de restitución de tierras.

Parágrafo. Cuando se trate de segundos ocupantes que prueben su condición de víctima del conflicto armado interno, el juez ordenara en la sentencia que el reclamante sea reparado a través de una compensación o reubicación en un predio de similares características.

Artículo 33. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación, y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los honorables Senadores,

De los honorables senadores,


MARIA FERNANDA CABAL MOLINA
Senadora de la República


JUAN CARLOS GARCÍA
Senador de la República

ARMANDO BENEDETTI
Senador de la República

LUIS FERNANDO VELASCO
Senador de la República

TEMÍSTOCLES ORTEGA
Senador de la República

CARLOS EDUARDO GUEVARA
Senador de la República

GUSTAVO PETRO
Senador de la República

ALEXANDER LÓPEZ
Senador de la República

IVÁN NAME
Senador de la República

JULIÁN GALLO
Senador de la República