

RESEARCHING INTERNAL DISPLACEMENT

Working Paper No. 4

Los segundos ocupantes en el proceso de restitución de tierras colombiano

Aura Patricia Bolivar Jaime
Estudiante Doctorado en Derecho
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM – México
Ciudad del México

Noviembre 2021



Resumen

En el año 2011 se formuló en Colombia un programa de restitución de tierras. En el desarrollo de este proceso se ha identificado la ocupación de predios solicitados en restitución por parte de segundos ocupantes, muchos en condiciones de pobreza, vulnerabilidad y algunos víctimas de desplazamiento forzado. A efectos de hacer efectivo el derecho a la restitución, la ley establece que lo que procede en estos casos es el desalojo de los ocupantes secundarios. El artículo que se presenta tiene por objeto identificar cómo se ha abordado esta problemática por diversos actores, Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, jueces y magistrados de la especialidad de restitución y la Unidad de Restitución de Tierras, a efectos de precisar sus avances y limitaciones.

Para el efecto, se divide el texto en tres partes. En la primera, se precisan los desarrollos jurisprudenciales establecidos por la Corte Constitucional Colombiana, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Sala de Casación Laboral, y la especialidad de restitución de tierras, en particular los Tribunales de restitución, en relación con los segundos ocupantes. En la segunda parte, se precisan las medidas que han sido diseñadas por el gobierno nacional, en particular los Acuerdos proferidos por el Consejo Directivo de la Unidad de Restitución de Tierras, presentando a la vez un balance general de las medidas ordenadas e implementadas por la Unidad de Restitución de Tierras. Finalmente, se presentan algunas conclusiones y reflexiones que deja el análisis del caso colombiano.

Palabras clave

Segundos ocupantes/ocupantes secundarios, justicia transicional, restitución de tierras, buena fe exenta de culpa, desplazamiento interno

Contacto

Email: aurabol@gmail.com

Este Working Paper fue escrito por la autora durante su Summer Fellowship on Internal Displacement (Beca de Verano sobre Desplazamiento Interno) en el Internal Displacement at the Internal Displacement Research Programme de la Refugee Law Initiative. La beca fue apoyada por el Arts and Humanities Research Council, en nombre del UKRI Global Challenge Research Fund, como parte del proyecto financiado “Interdisciplinary Network on Internal Displacement, Conflict and Protection” (AH /T005351/1).

Convenciones y siglas

ENTIDAD	CONVENCIÓN/SIGLA
Agencia Nacional de Tierras	ANT
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	ACNUR
Constitución Política de Colombia	CP
Corte Constitucional Colombiana	CCC
Corte Suprema de Justicia	CSJ
Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil	CSJ, SCC
Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Laboral	CSJ, SCL
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación	FAO
Instituto Nacional Colombiano de Desarrollo Rural	INCODER
Defensoría del Pueblo	La Defensoría
Jueces y magistrados de la especialidad de restitución de tierras	Jueces de tierras
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Minagricultura
Observatorio de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para Refugiados	IDMC
Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios	OCAH
Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos	OACDH
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	PIDESC
Principios sobre la restitución de viviendas y patrimonio con motivo del regreso de los refugiados y desplazados internos	Principios Pinheiro
Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos	ONU-Hábitat
Proyecto productivo	PP
Servicio Nacional de Aprendizaje	SENA
Subsidio Integral de Reforma Agraria	SIRA
Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria	SIDRA
Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución De Tierras	TAnt
Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil Especializada en Restitución De Tierras	TBTá
Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, Sala Civil Especializada en Restitución De Tierras	TCLI
Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución De Tierras	TCtg
Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, Sala Civil Especializada en Restitución De Tierras	TCúc
Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras Despojadas	URT
Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	UARIV
Unidad Agrícola Familiar	UAF
Vivienda de Interés Social Rural	VISR

1. Introducción

El conflicto armado en Colombia, cuya duración se extiende por más de medio siglo, tiene como uno de sus factores explicativos la disputa por el acceso a la tierra, así como su uso y explotación por parte de grupos armados ilegales y otros actores políticos y económicos. Esta tragedia ha dejado como víctimas a un saldo de un poco más de 9 millones de personas, de las cuales 8 millones 176 mil (89%) son víctimas de desplazamiento forzado y despojo de sus territorios.¹

En razón a la vulneración generalizada y reiterada de los derechos a la población desplazada, la ausencia de políticas públicas adecuadas e idóneas y la falta de capacidad institucional e insuficiencia de recursos presupuestales para atender adecuadamente a esta población, la Corte Constitucional Colombiana declaró el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) respecto de las víctimas de desplazamiento forzado en la sentencia T-025 de 2004.

Siete años después fue proferida la ley 1448 de 2011, también conocida como Ley de Víctimas y Restitución de tierras, y los Decretos ley 4633, 4634 y 4635, con la finalidad de atender la problemática de las víctimas del conflicto armado y garantizar el goce efectivo de sus derechos.² Uno de los componentes más importantes de la ley 1448 es la acción de restitución de tierras, la cual fue establecida como el mecanismo preferente a efectos de garantizar la restitución integral y transformadora de los predios que fueron despojados y abandonados forzosamente con ocasión del conflicto armado.

A efectos de garantizar protección especial a las víctimas de despojo y abandono forzado, sujetos de especial protección constitucional conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se incorporaron a la ley una serie de disposiciones normativas, de carácter sustantivo y procesal, que permiten asegurar un trato diferenciado a este grupo poblacional. Entre las más importantes se identifican el principio de buena fe a favor de las víctimas (art. 5), la inversión de la carga de la prueba (art. 78) y el establecimiento de presunciones de despojo (art. 77).

Otro dispositivo fundamental es la asignación de la carga de la prueba a quienes se oponen a las pretensiones de restitución de los solicitantes, debiendo demostrar la buena fe exenta de culpa³ como requisito para acceder al pago de compensaciones económicas (art. 88). De no ser demostrada la buena fe exenta de culpa y en caso de que el juez considere procedente restituir el predio solicitado, procede el desalojo de quienes se encuentran ocupando el predio sin lugar a indemnización alguna (art. 88 y 100).

¹ Red Nacional de Información de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral, Cifras con corte al 30 de septiembre de 2021. Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

² Para efectos de este artículo se abordará la problemática de los segundos ocupantes en la ruta individual del proceso de restitución de tierras, establecida en la Ley 1448 de 2011.

³ En Colombia, la buena fe exenta de culpa exige un elemento subjetivo, que consiste en obrar con lealtad, rectitud y honestidad; un elemento objetivo, que exige tener la seguridad en el actuar, la cual solo puede ser resultado de la realización actuaciones positivas encaminadas a consolidar dicha certeza, y el error común creador de derechos, figura según la cual el error debe ser de tal naturaleza que cualquier persona prudente y diligente también lo hubiera cometido, siendo imposible descubrir la falsedad o no existencia de la negociación. Ver al respecto, Corte Constitucional de Colombia, Sentencias C-330 de 2016 y T-367 de 2016.

Aunque esta norma resulta razonable en relación con terceros que adelantaron actuaciones ilegales a efectos de despojar tierras y territorios, o que se aprovecharon de las circunstancias del contexto y de la víctima para adquirir predios en condiciones muy favorables, no sucede lo mismo cuando las personas que adquirieron u ocuparon un predio solicitado en restitución son población vulnerable que habita en el predio y/o deriva de este su sustento económico, situación frente a la cual la ley no incorporó ningún tratamiento diferencial, ni reconoció la posibilidad de otorgar compensación o de tomar otra medida a su favor.

El silencio del legislador en esta materia dio lugar a una situación de conflictividad, afectando a un número importante de ocupantes secundarios que en virtud de las sentencias perdieron su relación con el predio, enfrentándose a mayores condiciones de vulnerabilidad, lo que evidenció un déficit de protección injustificado de los derechos fundamentales de los segundos ocupantes.⁴

Para responder a esta problemática, desde hace varios años, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (en adelante Unidad de Restitución de Tierras o URT) ha diseñado distintas estrategias y mecanismos que buscan entender mejor las condiciones de estas familias, articular políticas en materia de tierras, vivienda y proyectos productivos dirigidos a campesinos sin tierra dentro de la política pública rural y, finalmente, diseñar nuevos instrumentos y procedimientos para incluirlos en el proceso de restitución a partir de garantizar su representación judicial y de orientar medidas particulares para atenderlos cuando no logran probar la buena fe exenta de culpa.⁵ Por su parte, la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y los jueces y magistrados especializados en restitución han proferido distintos pronunciamientos estableciendo una amplia doctrina en relación con la atención a segundos ocupantes en los procesos de restitución de tierras.

El objetivo de este artículo es identificar la doctrina y las medidas que han sido diseñadas por estos distintos actores para atender la problemática de los segundos ocupantes, valorando sus avances y limitaciones.

Con tal fin se divide el escrito en tres partes. En la primera, se precisan los desarrollos jurisprudenciales establecidos por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y la especialidad de restitución en relación con los segundos ocupantes. En la segunda parte, se precisan las medidas que han sido diseñadas por el gobierno nacional, en particular la Unidad de Restitución de Tierras, y se presenta un balance general de las medidas ordenadas en las sentencias de restitución e implementadas por esta entidad. Finalmente, se presentan algunas conclusiones y reflexiones que deja en análisis del caso colombiano.

2. Desarrollos jurisprudenciales de las altas cortes y la especialidad de restitución de tierras en relación con los segundos ocupantes

En este capítulo se identifican las principales reflexiones adelantadas por las altas Cortes y los jueces y magistrados de la especialidad de restitución de tierras en relación con los segundos

⁴ Ver: Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-646 de 2017 y Autos A-373 de 2016, A-474 de 2017 y A-411 de 2019.

⁵ Aura Bolívar y Olga Vásquez, Justicia transicional y acción sin daño. Una reflexión desde el proceso de restitución de tierras, Dejusticia, Bogotá, D.C., 2017, 32.

ocupantes. Se estudiaron 24 sentencias de la Corte Constitucional y 94 sentencias de la Corte Suprema de Justicia, identificadas con base en el sistema de relatoría de cada Corte. A partir de las mismas se construyó una base de datos con la información básica de identificación de las sentencias, y los principales temas abordados en relación con la materia objeto de análisis.

Para identificar los casos con segundos ocupantes en las sentencias de la especialidad de restitución, se solicitó dicha información a la Unidad de Restitución de Tierras, mediante derecho de petición, entidad que relacionó 628 segundos ocupantes (de los cuales 617 han sido reconocidos por las autoridades judiciales con la calidad de segundos ocupantes) en 424 sentencias.⁶ Por la magnitud de los casos y con el fin de determinar qué tanto la especialidad ha adoptado las directrices establecidas por la Corte Constitucional, se optó por analizar pronunciamientos de los cinco Tribunales en los últimos tres años. Los resultados de ese análisis se presentan a continuación.

2.1 Corte Constitucional

En su jurisprudencia, la Corte Constitucional Colombiana (en adelante CCC) ha abordado la temática de los segundos ocupantes a partir de las directrices, principios y derechos establecidos en los Principios rectores de los desplazamientos internos, de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, más conocidos como “Principios Deng”, los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, más conocidos como los “Principios Pinheiro”, el “Manual Sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas”, que guía la aplicación de los Principios Pinheiro, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), así como de la Observación General No. 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros instrumentos.⁷

Del estudio normativo de estos instrumentos y la valoración de los hallazgos identificados en los casos de restitución, la CCC ha establecido una amplia jurisprudencia en relación con la atención a los segundos ocupantes. Para efectos de este escrito, a continuación se sintetizan las subreglas de la jurisprudencia constitucional en materia de segundos ocupantes en cinco puntos: i) definición de segundos ocupantes; ii) buena fe exenta de culpa y tratamiento diferenciado a los segundos ocupantes; iii) caracterización de los segundos ocupantes; iv) deberes de los jueces de tierras antes y después de proferida la sentencia; y v) política pública de atención a segundos ocupantes.

2.1.1 Definición de segundos ocupantes

De acuerdo con el Manual de los Principios Pinheiro:

“se consideran ocupantes secundarios todas aquellas personas que hubieran establecido su residencia en viviendas o tierras abandonadas por sus propietarios legítimos a

⁶ Unidad de Restitución de Tierras, Oficio URT-DJR-00499, 23 de agosto de 2021, 7.

⁷ CCC, Sentencias C-820 de 2013, T-315 de 2016, C-330 de 2016, T-529 de 2016, T-646 de 2017, T-008 de 2019 y Auto 373 de 2016.

*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”.*⁸

La CCC ha reiterado que los segundos ocupantes no son una población homogénea⁹, incluyendo, entre otras, a personas que establecieron sus viviendas en los predios abandonados, a personas que celebraron negocios jurídicos con las víctimas, a colonizadores en espera de una adjudicación, a población vulnerables que busca un hogar; a víctimas; a testaferros que operan para las mafias o funcionarios corruptos, y a oportunistas que tomaron provecho del conflicto para ‘correr sus cercas’ o para ‘comprar barato’.¹⁰

En consecuencia, para efectos del proceso de restitución de tierras colombiano y el otorgamiento de medidas con ocasión del desalojo, desde la expedición de la sentencia de constitucionalidad C-330 de 2016¹¹, la CCC ha precisado este concepto al señalar que se entiende por segundos ocupantes a las personas que habitan en los predios objeto de restitución o que derivan de ellos su mínimo vital (i), que se encuentran en condición de vulnerabilidad (ii) y que no tuvieron ninguna relación directa, ni indirecta con el despojo o el abandono forzado del predio (iii).¹²

Ante eventuales dudas, establece la CCC, los operadores jurídicos cuentan con documentos de carácter internacional como los Principios Pinheiro así como con la reglamentación interna para efectos de definir qué clase de ocupantes deben ser protegidos y cuáles de ellos no deberían serlo, cuando su situación es fruto del oportunismo, la discriminación, el fraude o la corrupción.¹³

En muchos casos los segundos ocupantes se han presentado al proceso en calidad de opositores reivindicando la titularidad del predio solicitado en restitución, caso en el cual, de acuerdo con la ley, deben demostrar la buena fe exenta de culpa. En otros casos, su interés no es necesariamente la titularidad del predio, sino que reivindican que allí tienen su vivienda o que del predio derivan sus medios de subsistencia, es decir, que son segundos ocupantes legítimos. Es por ello que la CCC ha señalado que:

“los conceptos “opositor” y “segundo ocupante” no son sinónimos, ni es conveniente asimilarlos al momento de interpretar y aplicar la ley de víctimas y restitución de tierras. En muchos casos los opositores son segundos ocupantes, pero es posible que haya

⁸ Manual sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de refugiados y personas desplazadas. Aplicación de los “Principios Pinheiro”, Marzo de 2007, 78. Publicado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (www.ohchr.or).

⁹ CCC, Sentencias C-330 de 2016 y T-008 de 2019

¹⁰ CCC, Sentencia T-119 de 2019. Reiterada por la CSJ, SCC, Sentencia del 20 de abril de 2017.

¹¹ En esta sentencia la Corte debía revisar si el legislador había incurrido en una violación al principio de igualdad al establecer la exigencia de buena fe exenta de culpa para todos los opositores que pretenden acceder a la compensación económica, sin tomar en cuenta que entre estos puede haber personas en situación de vulnerabilidad, sin alternativas para el acceso a la tierra, y que no tuvieron relación alguna (ni directa, ni indirecta) con el despojo. CCC, Sentencia C-330 de 2016.

¹² Estos criterios han sido reiterados ampliamente en la jurisprudencia de la CCC. Ver al respecto CCC, Sentencias T-529 de 2016, T-646 de 2017, T-008 de 2019 y T-119 de 2019 y Autos 373 de 2016 y 331 de 2019. De igual manera, la jurisprudencia de la especialidad de restitución ha valorado la calidad de segundos ocupantes con fundamento en estos criterios.

¹³ CCC, Sentencia T-315 de 2016.

ocupantes que no tengan interés en presentarse al proceso, así como opositores que acuden al trámite sin ser ocupantes del predio.”¹⁴

Para clarificar estas figuras, dice la CCC, la oposición hace referencia a una “categoría procesal incorporada a la ley de restitución de víctimas y restitución de tierras”, donde usualmente el opositor se presenta al proceso reivindicando la titularidad del bien objeto de restitución, mientras que el segundo ocupante “denota la situación fáctica y jurídica de quien habita o deriva del bien objeto de la litis, sus medios de subsistencia”. En ese sentido,

*“el segundo ocupante es un concepto que se refiere a una población que debe ser tenida en cuenta al momento de establecer políticas, normas y programas de restitución de tierra en escenarios de transición, como presupuesto para el éxito y la estabilidad de las medidas, y para la seguridad en los derechos de las víctimas restituidas, especialmente, en lo que tiene que ver con la tenencia de la tierra, la vivienda y el patrimonio”.*¹⁵

Los factores para determinar la condición de segundo ocupante, o para excluirla, han sido fundamentales en el desarrollo de la jurisprudencia de la especialidad, para determinar la posibilidad de flexibilizar el estándar de buena fe exenta de culpa, aspecto que se desarrollará a continuación, así como para analizar la procedencia de otorgar medidas de atención.

2.1.2 Buena fe exenta de culpa y tratamiento diferenciado a los segundos ocupantes

El análisis de los segundos ocupantes en condición de vulnerabilidad es distinto a la valoración de la buena fe exenta de culpa para acceder a la compensación.

En relación con la buena fe exenta de culpa la CCC ha señalado que este criterio constituye la regla general que debe observarse en la gran mayoría de los casos, “pues es la decisión adoptada por el Legislador en defensa de las víctimas, y en consideración a la magnitud del despojo, la usurpación y el abandono forzado de los predios, derivados del conflicto armado interno”.¹⁶ En consecuencia, afirma la CCC, esta figura es un elemento relevante del diseño institucional del proceso de restitución de tierras, que obedece a fines legítimos e imperiosos, a saber, proteger los derechos fundamentales de las víctimas en materia de restitución de tierras, revertir el despojo y develar las estrategias legales e ilegales que se desarrollaron en el contexto del conflicto armado interno para producir despojos.¹⁷

Siendo esta la regla general, solo en los casos en que se cumplen los tres criterios señalados en el ítem anterior, esto es, personas que viven en el predio y/o que derivan de este su subsistencia o mínimo vital, que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad y que no tuvieron relación directa ni indirecta con el despojo, le corresponde al juez de restitución analizar el requisito con flexibilidad o incluso inaplicarlo.¹⁸ Lo anterior en aplicación de los principios constitucionales de

¹⁴ CCC, Sentencias C-330 de 2016, T-529 de 2016, T-119 de 2019.

¹⁵ CCC, Sentencia C-330 de 2016.

¹⁶ CCC, Sentencias C-330 de 2016 y T-119 de 2019.

¹⁷ CCC, Sentencias C-330 de 2016 y SU-648 de 2017 y Auto 373 de 2016.

¹⁸ CCC, Sentencias C-330 de 2016 y Autos 373 de 2016 y 331 de 2019.

igualdad material, acceso a la tierra por parte de la población campesina, o la protección de comunidades vulnerables.¹⁹

Si los segundos ocupantes no logran probar el estándar de buena fe exenta de culpa, el operador judicial debe definir y evaluar, a partir del análisis del caso específico, las medidas de asistencia y atención que son adecuadas y proporcionales para suplir las respectivas necesidades insatisfechas en materia socioeconómica que puede provocar una sentencia de restitución.²⁰ En consecuencia, afirma la CCC:

*“es una obligación constitucional y reglamentaria del juez de restitución analizar la situación de los segundos ocupantes, a partir de un estándar probatorio diferenciado, y brindar respuestas de fondo a su situación, con el fin de garantizar sus derechos fundamentales así como el derecho a la restitución de las víctimas y no reproducir otras problemáticas rurales.”*²¹

Finalmente, en relación con este requisito, de acuerdo con la CCC, los jueces de tierras deben tener en cuenta los siguientes criterios en relación con los segundos ocupantes para examinar el requisito de buena fe exenta de culpa, siempre que se trate de personas que no tuvieron que ver con el despojo:

“Primero. Los parámetros para dar una aplicación flexible o incluso inaplicar el requisito de forma excepcional deben ser de tal naturaleza que (i) no favorezcan ni legitimen el despojo (armado o pretendidamente legal) de la vivienda, las tierras y el patrimonio de las víctimas; (ii) no debe favorecer a personas que no enfrentan condiciones de vulnerabilidad en el acceso a la tierra y (iii) no puede darse para quienes tuvieron una relación directa o indirecta con el despojo.

*No es posible ni necesario efectuar un listado específico de los sujetos o de las hipótesis en que se cumplen estas condiciones. Ello corresponde a los jueces de tierras, quienes deben establecer si la persona cumple **todas** las condiciones descritas, y evaluar si lo adecuado es, entonces, entender la buena fe exenta de culpa de manera acorde a su situación personal, exigir buena fe simple, o aceptar la existencia de condiciones similares al estado de necesidad, que justifiquen su conducta.*

En cambio, debe señalarse de forma expresa que personas que no enfrentan ninguna condición de vulnerabilidad no deben ser eximidos del requisito, pues no resulta admisible desde el punto de vista constitucional, que hayan tomado provecho de los contextos de violencia para su beneficio personal, ni que hayan seguido un estándar de conducta ordinario en el marco del despojo y la violencia generalizada, propios del conflicto armado interno.

Segundo. La compensación económica persigue fines de equidad social. Y se basa en los derechos de los segundos ocupantes, derivados de los principios Pinheiro y, principalmente, del principio 17, en el principio de igualdad material, en los derechos fundamentales a la vivienda digna y el mínimo vital, y en los artículos que promueven el

¹⁹ CCC, Sentencias C-330 de 2016 y SU-648 de 2017.

²⁰ CCC, Sentencias C-330 de 2016 y Auto 373 de 2016.

²¹ CCC, Sentencia T-315 de 2016.

acceso a la tierra y el fomento del agro (artículos 64 y 64 CP). Aunque sin ánimo de exhaustividad, son estas las normas que deben guiar la aplicación flexible del requisito.

Tercero. La vulnerabilidad procesal debe ser asumida por los jueces de tierras a partir de su papel de directores del proceso. El apoyo de la Defensoría del Pueblo y la facultad de decretar pruebas de oficio, siempre que existan suficientes elementos que permitan suponer que estas son necesarias para alcanzar la verdad real y dar prevalencia al derecho sustancial, son un presupuesto del acceso a la administración de justicia.

Los jueces de tierras deben tomar en consideración la situación de hecho de los opositores dentro del proceso de restitución de tierras para asegurar el acceso a la administración de justicia. Esta obligación es independiente de qué tipo de segundo ocupante se encuentra en el trámite.

Cuarto. Existe, para algunos intervinientes, la percepción de que los contextos de violencia eliminan cualquier posibilidad de desvirtuar la ausencia de relación con el despojo, debido a que si la violencia, el despojo y el abandono eran hechos notorios en algunas regiones, nadie puede alegar que no conocía el origen espurio de su derecho, o que actuó siquiera de buena fe simple.

Los contextos descritos hacen parte de los medios de construcción de la premisa fáctica, es decir, de los elementos a partir de los cuales los jueces establecen los hechos materiales de cada caso, y deberán ser valorados en conjunto con los demás elementos probatorios. Por ello, a través del principio de inmediación de la prueba, serán los jueces quienes determinen, caso a caso, si es posible demostrar el hecho.

Para ciertas personas vulnerables, en términos de conocimientos de derecho y economía, puede resultar adecuada una carga diferencial, que podría ser la buena fe simple, la aceptación de un estado de necesidad, o incluso una concepción amplia (transicional) de la buena fe calificada.

Quinto. Además de los contextos, los precios irrisorios, la violación de normas de acumulación de tierras, o la propia extensión de los predios, son criterios relevantes para determinar el estándar razonable, en cada caso.

Sexto. La aplicación diferencial o inaplicación del requisito, en los términos del artículo 4° Superior, exige una motivación adecuada, transparente y suficiente, por parte de los jueces de tierras. Aunque, en general, la validez y legitimidad de las sentencias yace en su motivación, en este escenario ese deber cobra mayor trascendencia, dada la permanente tensión de principios constitucionales que deben resolverse, y en virtud a las finalidades constitucionales que persigue la buena fe exenta de culpa.

Séptimo. Los jueces deben establecer si proceden medidas de atención distintas a la compensación de la ley de víctimas y restitución de tierras para los opositores o no. Los acuerdos de la Unidad de Tierras y la caracterización que esta efectúe acerca de los opositores constituyen un parámetro relevante para esta evaluación. Sin embargo, corresponde al juez establecer el alcance de esa medida, de manera motivada.

De igual manera, los jueces deben analizar la procedencia de la remisión de los opositores a otros programas de atención a población vulnerable por razones económicas, desplazamiento forzado, edad, o cualquier otra, debe ser evaluada por los jueces de tierras.”²²

Los parámetros establecidos en la jurisprudencia de la CCC han jugado un rol central en valoración de la buena fe exenta de culpa, orientando la resolución de casos en los que se identifican opositores, que afirman o no su condición de segundos ocupantes. Frente al vacío del legislador, estas decisiones de la CCC han fijado subreglas y doctrina constitucional muy relevante, que ha permitido avanzar en el reconocimiento y garantía de los derechos de los ocupantes secundarios en condiciones de vulnerabilidad, sin que dicho reconocimiento implique desconocer los derechos de las víctimas de abandono y despojo de tierras o sacrificar elementos sustantivos y procesales de la acción de restitución.

2.1.3 Caracterización de los segundos ocupantes

A efectos de que el juez cuente con el material probatorio necesario para decidir sobre la calidad del ocupante secundario, establece la CCC que corresponde a la Unidad de Restitución de Tierras aportar al juez de restitución el material probatorio requerido, para lo cual debe realizar una caracterización de los segundos ocupantes, antes de que se profiera la sentencia, como insumo fundamental para la determinación de las medidas de atención que deben garantizarse.²³

En el caso en que esta prueba no sea aportada por la Unidad de Restitución de Tierras, corresponde al juez decretar y practicar las pruebas necesarias para caracterizar a quienes se consideran segundos ocupantes, en tanto dicha prueba es necesaria para determinar las medidas de atención que se deben ordenar en la sentencia de restitución del bien.²⁴

2.1.4 Deberes de los jueces de tierras antes y después de proferida la sentencia

Establece la jurisprudencia de la CCC que frente a la vulnerabilidad procesal en que se encuentran los segundos ocupantes es deber de los jueces:

- (i) Asumir la dirección judicial del proceso, asegurando los principios de igualdad (compensación de cargas) y prevalencia del derecho sustancial (eliminación de obstáculos para llegar a una decisión justa).²⁵
- (ii) Procurar la asistencia de la Defensoría Pública cuando los segundos ocupantes en condiciones de vulnerabilidad lo requieran.²⁶
- (iii) Solicitar apoyo a la Defensoría del Pueblo para decretar pruebas de oficio, siempre que existan suficientes elementos que permitan suponer que estas son necesarias para alcanzar la verdad real y dar prevalencia al derecho sustancial.²⁷

²² CCC, Sentencias C-330 de 2016 y T-646 de 2017 y Auto 331 de 2019.

²³ CCC, Sentencias T-646 de 2017 y T-208A de 2018.

²⁴ CCC, Sentencia T-008 de 2019.

²⁵ CCC, Sentencia C-330 de 2016 y Auto 373 de 2016.

²⁶ CCC, Sentencias C-330 de 2016 y T-646 de 2017 y Auto 373 de 2016.

²⁷ CCC, Sentencias C-330 de 2016 y T-646 de 2017.

- (iv) Solicitar y tener en cuenta la caracterización realizada por la Unidad de Restitución de Tierras.²⁸
- (v) Determinar, conforme con las reglas de la sana crítica y con base en el material probatorio, si se encuentran cumplidos los requisitos para que un segundo ocupante le sea reconocida alguna medida de protección.²⁹

En relación con la sentencia, establece la CCC como deberes del juez:

- (i) Estudiar la calidad de segundo ocupante y declararla cuando haya lugar a ello.³⁰
- (ii) Definir, de manera motivada, la medida de protección aplicable en cada caso, estableciendo si proceden medidas de atención distintas a la compensación de la ley de víctimas y restitución de tierras.³¹
- (iii) Por regla general, determinar la medida de protección en la sentencia de restitución de tierras.³²
- (iv) En caso de que no cuente con elementos probatorios suficientes, decretar, de manera previa a la emisión de la sentencia, las pruebas que le permitan establecer de manera motivada, clara y transparente su decisión frente al particular.³³
- (v) Si el juez carece de elementos suficientes al momento de dictar sentencia, este podría hacerlo, excepcionalmente, en la etapa del postfallo, en los términos de lo establecido en el parágrafo 1º del artículo 91 y el artículo 102 de la Ley 1448 de 2011.³⁴ En consecuencia, si las sentencias ya fueron proferidas y no reconocieron la calidad de segundo ocupante o si la reconocieron pero no ordenaron la medida, es deber del juez emitir nuevas órdenes, incluyendo las medidas dirigidas a los segundos ocupantes, a fin de garantizar la estabilización y la seguridad jurídica de la restitución.³⁵
- (vi) No le es posible al juez delegar en la Unidad de Restitución de Tierras la función de definir la calidad de segundo ocupante³⁶ o determinar la medida o medidas³⁷, pero sí le corresponde a la URT adelantar las gestiones correspondientes para cumplir las órdenes.³⁸

El conjunto de garantías señaladas son fundamentales para asegurar la vigencia de los derechos fundamentales de los ocupantes secundarios. No obstante, afirma la CCC, el efecto de su aplicación no puede significar el menoscabo del derecho de los propietarios legítimos a volver a tomar posesión de sus bienes de forma justa y oportuna.³⁹

2.1.5 Política pública sobre ocupantes secundarios

²⁸ CCC, Sentencia T-646 de 2017.

²⁹ CCC, Sentencia T-646 de 2017.

³⁰ CCC, Sentencias T-315 de 2016, C-330 de 2016, T-646 de 2017, T-208A de 2018 y Auto 331 de 2019.

³¹ CCC, Sentencias C-330 de 2016, T-646 de 2017, T-208A de 2018 y Auto 331 de 2019.

³² CCC, Sentencias T-646 de 2017, T-208A de 2018 y T-008 de 2019.

³³ CCC, Sentencias T-646 de 2017, T-208A de 2018 y T-008 de 2019.

³⁴ CCC, Sentencias T-646 de 2017, T-208A de 2018 y T-008 de 2019.

³⁵ CCC, Sentencias T-315 de 2016 y T-367 de 2016.

³⁶ CCC, Sentencia T-315 de 2016.

³⁷ CCC, Sentencias T-646 de 2017 y T-208A de 2018.

³⁸ CCC, Sentencias T-367 de 2016 y T-208A de 2018 y Auto 331 de 2019.

³⁹ CCC, Sentencias C-795 de 2014 y C-330 de 2016 y Auto 331 de 2019.

Un aspecto adicional, desarrollado por la CCC debe ser enunciado. Por un lado, la tesis de acuerdo con la cual es el legislador el órgano llamado a establecer el contenido y alcance de las políticas de atención a ocupantes secundarios, labor para la cual debe orientarse por las disposiciones constitucionales, el precedente constitucional y los instrumentos internacionales relevantes en la materia. En particular, afirma la CCC, las medidas de atención a los ocupantes secundarios deben ser preferiblemente desarrolladas como “parte de una política comprensiva, adecuada y suficiente, discutida en el foro democrático representativo y, posteriormente, desarrollada por los órganos gubernamentales”, observando para el efecto “los principios constitucionales, la jurisprudencia constitucional relevante y los estándares que otorgan los principios 17.1 a 17.4 de los principios Pinheiro.”⁴⁰

No obstante, la inexistencia de esta política pública no exime a los jueces de tierras de sus deberes de garantizar la integralidad de los derechos de las víctimas, contribuyendo a la efectividad del proceso de transición, al logro de una paz duradera y a la equidad social.⁴¹

En consecuencia, tratándose de la problemática de los segundos ocupantes, los objetivos de la acción de restitución y del proceso transicional exigen al juez adoptar remedios judiciales que propicien la democratización del acceso a la tierra y aseguren que el proceso de restitución cumpla sus propósitos constitucionales y en el marco de la justicia transicional y se convierta en un verdadero elemento impulsor de la paz.⁴²

2.2 Corte Suprema de Justicia

Corresponde a la Corte Suprema de Justicia (en adelante CSJ), Sala de Casación Civil (SCC), fallar, en primera instancia, las acciones de tutela que se interponen respecto de las sentencias proferidas en la especialidad, así como los recursos de revisión (art. 92) frente a estas decisiones. Por su parte, la Sala de Casación Laboral (SCL) resuelve en segunda instancia, las acciones de tutela que se interponen contra sentencias de la especialidad.

A la fecha la CSJ ha proferido 94 decisiones en sede de tutela (64 en primera instancia y 30 en segunda instancia) y un recurso de revisión, en los que se aborda la temática de ocupantes secundarios. Para el efecto, la CSJ ha considerado como marco jurídico relevante los Principios Pinheiro, la Observación General N° 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, los Acuerdos expedidos por la Unidad de Restitución de Tierras que establecen medidas de atención a segundos ocupantes, el Decreto 440 de 2016 de MinAgricultura y las Sentencias C-330 de 2016, T-315 de 2016 y T-367 de 2016 y el Auto 373 de 2016 de la CCC.

En esta jurisprudencia, se han desarrollado principalmente los siguientes tres puntos: i) definición de segundos ocupantes; ii) buena fe exenta de culpa y tratamiento diferenciado a los segundos ocupantes; y iii) deberes de los jueces de tierras.

⁴⁰ CCC, Sentencia C-330 de 2016.

⁴¹ CCC, Sentencias C-330 de 2016, T-367 de 2016 y T-119 de 2019, y Auto 373 de 2016.

⁴² CCC, Sentencia T-315 de 2016.

2.2.1 Definición de segundos ocupantes

En varios pronunciamientos la CSJ ha definido a los segundos ocupantes como personas pobres, de bajos ingresos, que ocuparon o compraron con los ahorros de su vida, predios supuestamente disponibles y sin limitaciones, desconociendo hechos de despojo o abandono ocultos frente a los mismos.⁴³ Afirma la CSJ que el fenómeno de la ocupación secundaria de predios despojados o abandonados producto del conflicto armado, es un “aspecto que no es propio de nuestro país, pues también tuvo lugar en otras naciones afectadas por guerras civiles, en cuyo caso, pese a haberse implementado en ellas programas de retorno y reparación, tal realidad constituyó un obstáculo para su éxito”.⁴⁴

Reconoce este alto Tribunal que en la definición amplia de ocupantes secundarios se incluye a dos grupos de personas: “los que se encuentran en situación ordinaria y tuvieron que ver o se aprovecharon del despojo; y los que enfrentan alguna condición de vulnerabilidad y no tuvieron ninguna relación, ni tomaron provecho del despojo”.⁴⁵ Al respecto, tanto la Sala de Casación Civil⁴⁶ como la Sala de Casación Laboral⁴⁷ de la CSJ, han reiterado ampliamente los criterios definidos por la CCC para determinar la calidad de segundo ocupante, a saber, personas que habitan en los predios objetos de restitución o derivan de ellos su mínimo vital, que se encuentran en condición de vulnerabilidad y que no tuvieron ninguna relación (ni directa, ni indirecta) con el despojo o el abandono forzado del predio.⁴⁸

En relación con este último criterio, ha señalado la CSJ, no basta con acreditar el estado de vulnerabilidad, sino que es necesario demostrar que no se participó del despojo ni hubo injerencia en el mismo⁴⁹, ni se tomó provecho del despojo como ocurre cuando se verifican gestiones cuestionables en la realización del negocio, como lo son las intimidaciones, el conocimiento y aprovechamiento del estado de necesidad de la víctima y el pago de un muy bajo precio por el predio⁵⁰ o cuando se tacha la calidad la víctima de los reclamantes ocultando o tergiversando la realidad.⁵¹

⁴³ CSJ, SCC, Sentencia STC16183-2016 del 9 de noviembre de 2016, definición reiterada posteriormente en 20 sentencias.

⁴⁴ CSJ, SCC, Sentencia STC16183-2016 del 9 de noviembre de 2016, argumento reiterado posteriormente en 20 sentencias.

⁴⁵ CSJ, SCC, Sentencia STC8123-2017 del 08 de junio de 2017, distinción reiterada en cuatro pronunciamientos posteriores.

⁴⁶ Este argumento se identifica a partir de en la Sentencia STC2020-2017 del 16 de febrero de 2017, de la CSJ-SCC, reiterado en casi todos los pronunciamientos posteriores.

⁴⁷ Este argumento en la jurisprudencia de la Sala Laboral a partir de la Sentencia STL7269-2017 del 17 de mayo de 2017 reiterado en más de una decena de fallos posteriores.

⁴⁸ La mayor parte de las sentencias de la CSJ analizadas reiteran los criterios establecidos en la jurisprudencia de la CCC por lo que no se identifican sentencias específicas.

⁴⁹ CSJ, SCC, Sentencia STC5193-2020 del 05 de agosto de 2020, argumento reiterado en dos pronunciamientos posteriores.

⁵⁰ CSJ, SCC, Sentencia STC8884-2020 del 22 de octubre de 2020. CSJ, SCL, Sentencias STL11483-020 del 09 de diciembre de 2020 y STL6430-2021 del 02 de junio de 2021.

⁵¹ CSJ, SCL, Sentencia STL6110-2021 del 26 de mayo de 2021

Finalmente, la CSJ ha señalado que la calidad de ocupante secundario no puede predicarse respecto de personas jurídicas, las cuales, en todo caso, pueden presentarse al proceso como opositores a efectos de obtener compensación económica.⁵²

2.2.2 Buena fe exenta de culpa y tratamiento diferenciado a los segundos ocupantes

En la sentencia de revisión, la CSJ reiteró la tesis de acuerdo con la cual para que se presente la “buena fe calificada” o “exenta de culpa” deben concurrir tres condiciones:

- “i) Cuando el derecho o situación jurídica aparente, tenga en su aspecto exterior todas las condiciones de existencia real, de manera que cualquier persona [aplicada] (...) no pueda descubrir la verdadera situación;*
- ii) una prudencia de obrar, esto es, que en la “adquisición del derecho” se haya procedido diligentemente, al punto de ser imposible descubrir el error al momento de su consecución, aspecto que requiere el convencimiento de actuar conforme a los requisitos exigidos por la ley; y*
- iii) la conciencia y persuasión en el adquirente de recibir “el derecho de quien es legítimo dueño”.*⁵³

Tratándose de los procesos de restitución de tierras la buena fe exenta de culpa implica:

*“no sólo la conciencia de haber actuado correctamente sino también la presencia de un comportamiento encaminado a verificar la regularidad de la situación”, dentro de lo cual se puede citar como ejemplo, la certeza de no existir aprovechamiento en la negociación realizada, la observancia del principio de solidaridad, el desconocimiento de la existencia de un contexto de violencia producto del conflicto armado interno capaz de engendrar vicios en la negociación, la desvinculación con grupos armados ilegales, la no participación en actos causantes del abandono forzoso y/o despojo, entre otros.”*⁵⁴

Valorando la buena fe exenta de culpa en sede de restitución de tierras, la CSJ ha reiterado los siete parámetros de interpretación de este estándar, establecidos por la CCC en la sentencia C-330 de 2016⁵⁵, enfatizando:

- (i) Que la buena fe exenta de culpa es la regla general que debe observarse en la mayoría de los casos.⁵⁶

⁵² CSJ, SCC, Sentencia STC15871-2019 del 25 de noviembre de 2019 y CSJ, SCL, Sentencia STL6957-2019 del 22 de mayo de 2019.

⁵³ CSJ, SCC, Sentencia SC339-2019 del 25 de junio de 2019.

⁵⁴ CSJ, SCC, Sentencia STC14499-2017 del 14 de septiembre de 2017 y CSJ, SCL, Sentencia STL11607-2018 del 5 de septiembre de 2018.

⁵⁵ CSJ, SCC, Sentencias STC8123-2017 del 8 de junio de 2017, parámetros reconocidos en seis pronunciamientos posteriores.

⁵⁶ CSJ, SCC, Sentencias STC16183-2016 del 9 de noviembre de 2016, argumento reiterado en dos pronunciamientos posteriores; SC339-2019 del 25 de junio de 2019. CSJ, SCL, Sentencia STL17000-2018 del 13 de diciembre de 2018.

- (ii) Que su aplicación flexible o diferencial opera en relación con los segundos ocupantes cuando estos se encuentren en condiciones de vulnerabilidad, y no hayan tenido relación directa o indirecta con el despojo⁵⁷, siendo incluso posible inaplicar este estándar.⁵⁸
- (iii) “Que cualquier aplicación flexible del requisito debe estar acompañada de una motivación clara, transparente y suficiente”⁵⁹ y “no puede cobijar a quienes se encuentran en una situación ordinaria, o a quienes detentan poder económico, como empresarios o propietarios de tierras (...)”.⁶⁰

2.2.3 Deberes de los jueces de restitución de tierras

En relación con los deberes de los jueces de tierras, la CSJ ha reiterado las subreglas establecidas por la CCC de acuerdo con las cuales:

- (i) Los acuerdos de la Unidad de Restitución Tierras y la caracterización que esta efectúe constituyen un parámetro relevante para la evaluación de la vulnerabilidad de los segundos ocupantes, adelantada por los jueces de tierras.⁶¹
- (ii) Corresponde al juez de restitución, de manera motivada, reconocer a un interviniente u opositor la calidad de segundo ocupante,⁶² labor que no puede delegar en la Unidad de Restitución de Tierras.⁶³
- (iii) Corresponde al juez de restitución establecer, de manera motivada, las medidas de atención que corresponda otorgar a favor de los segundos ocupantes.⁶⁴
- (iv) Aunque los segundos ocupantes no se encuentran en la misma posición que los opositores de buena fe exenta de culpa, aquéllos pueden recibir compensación en los juicios de restitución, siempre y cuando los jueces de tierras los reconozcan como tal.⁶⁵ Al respecto, es deber de los jueces de tierras establecer si procede la compensación para los segundos ocupantes⁶⁶, así como otras medidas complementarias establecidas en los Acuerdos No. 18 de 2014, 15 de 2015, 25 de 2015, 29 de 2016 y 33 de 2016 del Consejo Directivo de la Unidad de Restitución de Tierras.⁶⁷

⁵⁷ STC2303-2018 del 21 de febrero de 2018, argumento reiterado en cuatro sentencias recientes. Sentencia de Revisión SC339-2019 del 25 de junio de 2019. CSJ, SCL, Sentencia STL7269-2017 del 17 de mayo de 2017.

⁵⁸ CSJ, SCC, Sentencia STC8123-2017 del 8 de junio de 2017 y Sentencia de Revisión SC339-2019 del 25 de junio de 2019. Tesis reiterada en cuatro sentencias recientes.

⁵⁹ CSJ, SCC, Sentencias STC16183-2016 del 9 de noviembre de 2016, tesis reiterada posteriormente en dos sentencias. CSJ, SCL, Sentencia STL17000-2018 del 13 de diciembre de 2018

⁶⁰ CSJ, SCC, Sentencias STC16183-2016 del 9 de noviembre de 2016, tesis reiterada posteriormente en tres sentencias.

⁶¹ CSJ, SCC, Sentencia STC16183-2016 del 09 de noviembre de 2016 y STC21618-2017 del 15 de diciembre de 2017

⁶² CSJ, SCC, Sentencia STC4375-2017 del 29 de marzo de 2017, STC14499-2017 del 14 de noviembre de 2017. CSJ, SCL, Sentencia STL7269-2017 del 17 de mayo de 2017, tesis reiterada en más de 30 pronunciamientos posteriores.

⁶³ CSJ, SCL, Sentencia STL7269-2017 del 17 de mayo de 2017.

⁶⁴ CSJ, SCC, Sentencia STC16183-2016 del 09 de noviembre de 2016, tesis reiterada posteriormente en 10 pronunciamientos.

⁶⁵ CSJ, SCC, Sentencia STC16183-2016 del 9 de noviembre de 2016, tesis reiterada posteriormente en cuatro sentencias.

⁶⁶ CSJ, SCC, Sentencia STC4375-2017 del 29 de marzo de 2017, tesis reiterada en 14 pronunciamientos posteriores

⁶⁷ CSJ, SCC, Sentencia STC10505-2018 del 15 de agosto de 2018 y STC4502-2021 del 28 de abril de 2021.

- (v) Con miras a proteger los derechos de quienes han probado ser segundos ocupantes, los jueces de tierras preservan competencia, después de proferida la sentencia, para decretar ciertas medidas con miras a amparar a esta calidad de opositores.⁶⁸
- (vi) Reconocida la calidad del segundo ocupante y habiéndose ordenado la medida de atención, corresponde a los jueces de tierras garantizar el cumplimiento de las órdenes, adoptando, en caso de demoras injustificadas, los correctivos necesarios para hacer efectivos los derechos amparados en la sentencia.⁶⁹

Igual que la CCC, la CSJ ha afirmado que el amparo de los derechos de los segundos ocupantes no puede traducirse en el quebrantamiento de los bienes jurídicos de las víctimas solicitantes, quienes son también sujetos de especial protección constitucional. Esta situación ocurre, por ejemplo, cuando se verifica una tardanza inaceptable en la entrega efectiva de bien restituido, contraviniendo lo establecido en el artículo 100 de la ley y desconociendo los principios orientadores de la restitución.⁷⁰

En ese sentido, se hace un llamado a los jueces de tierras a reconocer los derechos de los segundos ocupantes, garantizando al mismo tiempo el derecho a la restitución de las víctimas de despojo y abandono forzado de tierras.

2.3 Especialidad de restitución de tierras

De las 99 sentencias y 29 autos posfallo proferidos por los Tribunales de Restitución durante los últimos tres años, en relación con segundos ocupantes, se examinaron 41 sentencias.⁷¹ La doctrina elaborada por los jueces de tierras se sustenta fundamentalmente en los Principios Pinheiro, el Manual de aplicación de los Principios Pinheiro y la jurisprudencia de la CCC, en particular las sentencias T-315 de 2016, C-330 de 2016, T-367 de 2016 y Auto 373 de 2016. El Acuerdo 033 de 2016, de la Unidad de Restitución de Tierras, ha sido relacionado en varias sentencias a efectos de definir la medida de atención pertinente para el segundo ocupante reconocido en la sentencia de restitución.

En esta jurisprudencia se han desarrollado principalmente los siguientes tres puntos: i) definición de segundos ocupantes; ii) buena fe exenta de culpa y tratamiento diferenciado a los segundos ocupantes; y iii) medidas que se ordenan a favor de los segundos ocupantes.

2.3.1 Definición de segundos ocupantes

En relación con este punto, y en razón al silencio del legislador, la jurisprudencia de la especialidad ha citado la definición de segundos ocupantes del Manual de los Principios Pinheiro, de acuerdo con la cual:

⁶⁸ CSJ, SCC, Sentencia STC16183-2016 del 09 de noviembre de 2016, tesis reiterada posteriormente en 10 pronunciamientos.

⁶⁹ CSJ, SCC, Sentencia STC15245-2019 del 8 de noviembre de 2019

⁷⁰ CSJ, SCC, Sentencias STC9666-2019 de 24 de julio de 2019 y STC11783-2019 del 04 de noviembre de 2019

⁷¹ No fue posible examinar autos posfallo en tanto estos no se encuentran publicados en la página de la rama judicial.

*“se consideran ocupantes secundarios todas aquellas personas 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 forzoso, la violencia o amenazas, o las catástrofes naturales, así como las causadas por el hombre”.*⁷²

En el ámbito local, la jurisprudencia de la especialidad enuncia también la definición de segundos ocupantes establecida en el artículo 4º del Acuerdo 033 de 2016 del Consejo Directivo de la Unidad de Restitución de Tierras, de acuerdo con el cual los segundos ocupantes son “aquellas personas naturales reconocidas como tal mediante providencia judicial ejecutoriada”.⁷³

Finalmente, se reiteran ampliamente los criterios establecidos por la CCC identificando en particular que:

- (i) Los segundos ocupantes son quienes, por distintos motivos, ejercen su derecho a la vivienda, a la tierra y/o al mínimo vital en los predios que fueron abandonados o despojados en el marco del conflicto armado⁷⁴ y no tuvieron vínculo directo ni indirecto con el despojo o el abandono forzado ni tomaron provecho del mismo.⁷⁵
- (ii) Los segundos ocupantes no son una población homogénea,⁷⁶ pues así como pueden tratarse de personas vulnerables, también pueden ser despojadores u oportunistas que tomaron provecho del conflicto. En este sentido, corresponde a los jueces de tierras evaluar en cada caso si hay lugar o no al reconocimiento de la calidad de segundos ocupantes.
- (iii) Los conceptos de opositor y segundo ocupante no son sinónimos.⁷⁷

⁷² TAnt, Radicado N° 230013121002-201700010-01, Sentencia del 24 de enero de 2019, tesis reiterada posteriormente en tres sentencias; TCtg, Radicado N° 7000132443121003-201600011-00, Sentencia del 28 de agosto de 2019, tesis reiterada posteriormente en nueve sentencias. TCúc, Radicado N° 540013121002-201700176-01, Sentencia del 4 de mayo de 2020, tesis reiterada posteriormente en al menos seis sentencias.

⁷³ TCtg, Radicado N° 7000132443121003-201600011-00, Sentencia del 28 de agosto de 2019, tesis reiterada posteriormente en tres sentencias.

⁷⁴ TAnt, Radicado N° 230013121002-201700010-01, Sentencia del 24 de enero de 2019, tesis reiterada posteriormente en tres sentencias; TBtá, Radicado N° 250003121001-201600050-01, Sentencia del 30 de junio de 2020, tesis reiterada posteriormente en tres sentencias. Tcli, Radicado N° 520013121001-201700044-01, Sentencia del 27 de marzo de 2019. TCtg, Radicado N° 7000132443121003-201600011-00, Sentencia del 28 de agosto de 2019, tesis reiterada en 11 pronunciamientos posteriores. TCúc. Radicado N° 680813121001-201700087-01, Sentencia del 31 de mayo de 2019, tesis reiterada posteriormente en 10 sentencias.

⁷⁵ TAnt, Radicado N° 230013121002-201700010-01, Sentencia del 24 de enero de 2019, tesis reiterada posteriormente en cuatro sentencias. TBtá, Radicado N° 250003121001-201600056-01, Sentencia del 29 de septiembre de 2020, tesis reiterada posteriormente en tres sentencias. Tcli, Radicado N° 520013121001-201700044-01, Sentencia del 27 de marzo de 2019. TCtg, Radicado N° 700013121004-201600009-00, Sentencia del 31 de octubre de 2019, tesis reiterada posteriormente en siete sentencias. TCúc. Radicado N° 680813121001-201700087-01, Sentencia del 31 de mayo de 2019, tesis reiterada posteriormente en seis sentencias.

⁷⁶ TAnt, Radicado N° 230013121002-201700010-01, Sentencia del 24 de enero de 2019, tesis reiterada posteriormente en dos sentencias. TBtá, Radicado N° 250003121001-201600056-01, Sentencia del 29 de septiembre de 2020. TCtg, Radicado N° 200013121002-201600167-00, Sentencia del 26 de marzo de 2019, tesis reiterada posteriormente en en nueve pronunciamientos. TCúc, Radicado N° 540013121002-201800002-01, Sentencia del 4 de junio de 2021.

⁷⁷ TBtá, Radicado N° 730013121002-201600238-01, Sentencia del 15 de diciembre de 2019, tesis reiterada en cuatro pronunciamientos posteriores. Tcli, Radicado N° 520013121001-201700044-01, Sentencia del 22 de octubre

- (iv) La inobservancia de ciertas condiciones de debilidad o vulnerabilidad en lo atinente al acceso a la tierra, la vivienda y el trabajo en el campo como único medio de subsistencia, podría generar una afectación mayor en los derechos fundamentales de los ocupantes secundarios al mínimo vital, al trabajo, la distribución equitativa de la tierra, etc.⁷⁸

2.3.2 Buena fe exenta de culpa y tratamiento diferenciado a los segundos ocupantes

En relación con este punto, la jurisprudencia de la especialidad ha reiterado algunas reglas hermenéuticas establecidas en la sentencia C-330 de 2016 para establecer el alcance de la buena fe exenta de culpa. Se resalta en particular:

- (i) La buena fe exenta de culpa, en el contexto de la ley de víctimas y restitución de tierras es un estándar de conducta calificado, que se configura al momento en que una persona inicia o consolida una relación, jurídica o material, con el predio objeto de restitución.⁷⁹
- (ii) La carga de la prueba para los opositores es la que se establece como regla general en los procesos judiciales.⁸⁰ Los jueces de tierras han reiterado que la aplicación de este estándar resulta legítimo y admisible debido a la magnitud del despojo y el abandono forzado de los predios, y a las características que, generalmente, rodearon los despojos, tales como: un grave contexto de violación masiva de garantías fundamentales, el conocimiento público de esta situación, la consolidación de actuaciones ilegales para privar a las víctimas de sus derechos sobre las tierras, el aprovechamiento abusivo de las condiciones de violencia, la corrupción, entre otros.⁸¹
- (iii) Para que se configure la buena fe exenta de culpa deben concurrir un elemento subjetivo, asociado a la conciencia y lealtad, y un elemento objetivo, referido a la prudencia, diligencia y verificación de la regularidad de situación.⁸²

de 2019, tesis reiterada posteriormente en dos sentencias. TCtg, Radicado N° 700013121004-201600009-00, Sentencia del 31 de octubre de 2019, tesis reiterada posteriormente en tres sentencias.

⁷⁸ TCtg, Radicado N° 200013121001-201700100-00, Sentencia del 27 de febrero de 2019, tesis reiterada posteriormente en cinco sentencias.

⁷⁹ TAnt, Radicado N° 050453121001-201401114-01, Sentencia del 27 de noviembre de 2019, tesis reiterada posteriormente en una sentencia. TBtá, Radicado N° 250003121001-201600056-01, Sentencia del 29 de septiembre de 2020, tesis reiterada posteriormente en dos sentencias. TCtg, Radicado N° 200013121001-201700100-00, Sentencia del 27 de febrero de 2019, tesis reiterada posteriormente en 11 sentencias.

⁸⁰ TAnt, Radicado N° 050453121001-201700405-01, Sentencia del 2 de septiembre de 2019, tesis reiterada posteriormente en dos pronunciamientos. Tcli, Radicado N° 520013121001-201700044-01, Sentencia del 27 de marzo de 2019. TCtg, Radicado N° 7000132443121003-201600011-00, Sentencia del 28 de agosto de 2019, tesis reiterada posteriormente en nueve pronunciamientos. TCúc, Radicado N° 680813121001-201700087-01, Sentencia del 31 de mayo de 2019, tesis reiterada posteriormente en una sentencia.

⁸¹ TAnt, Radicado N° 050453121001-201700501-01, Sentencia del 14 de octubre de 2020. TBtá, Radicado N° 250003121001-201600056-01, Sentencia del 29 de septiembre de 2020. Tcli, Radicado N° 520013121001-201700044-01, Sentencia del 27 de marzo de 2019. TCtg, Radicado N° 700013121003-201500060-00, Sentencia del 28 de agosto de 2019, tesis reiterada posteriormente en seis sentencias. TCúc, Radicado N° 540013121002-201700176-01, Sentencia del 4 de mayo de 2020, tesis reiterada posteriormente en cuatro sentencias.

⁸² TAnt, Radicado N° 230013121002-201700010-01, Sentencia del 24 de enero de 2019, tesis reiterada posteriormente en cuatro sentencias. TBtá, Radicado N° 730013121002-201600238-01, Sentencia del 19 de

- (iv) Es deber del juez flexibilizar la valoración de la buena fe exenta de culpa cuando el opositor acredita la calidad de ser desplazado al momento en que adquirió el predio solicitado en restitución, o cuando se verifica alguna otra circunstancia de las planteadas por la CCC en la sentencia C-330 de 2016 para inaplicar o flexibilizar el requisito.⁸³
- (v) Cuando se adquieren bienes en zonas afectadas por el conflicto armado, la prudencia y diligencia implica tomar precauciones adicionales, en la medida que esos bienes pudieron ser objeto de despojo o abandono, o su transferencia estuvo motivada por el desplazamiento forzado.⁸⁴

Para efectos de la flexibilización, los jueces de tierras han citado los distintos parámetros para la aplicación diferencial de la buena fe exenta de culpa, establecidos en la Sentencia C-330 de 2016. Se enuncian en particular:

- (i) Los parámetros de flexibilización deben ser de tal naturaleza que (i) no favorezcan ni legitimen el despojo (armado o pretendidamente legal) de la vivienda, las tierras y el patrimonio de las víctimas; (ii) no debe favorecer a personas que no enfrentan condiciones de vulnerabilidad en el acceso a la tierra y (iii) no puede darse para quienes tuvieron una relación directa o indirecta con el despojo.⁸⁵
- (ii) Los jueces de tierras deben evaluar en cada caso, conforme a las condiciones del segundo ocupante, si lo procedente es exigirle buena fe calificada, buena fe simple, o aceptar la existencia de condiciones similares al estado de necesidad, que justifiquen su conducta.⁸⁶
- (iii) La vulnerabilidad procesal debe ser asumida por los jueces de tierras a partir de su papel de directores del proceso.⁸⁷

diciembre de 2019, tesis reiterada posteriormente en dos sentencias. TCtg, Radicado N° 200013121001-201700100-00, Sentencia del 27 de febrero de 2019, tesis reiterada posteriormente en 10 sentencias. TCúc, Radicado N° 680813121001-201700087-01, Sentencia del 31 de mayo de 2019, tesis reiterada posteriormente en nueve sentencias.

⁸³ TAnt, Radicado N° 230013121002-201700010-01, Sentencia del 24 de enero de 2019, tesis reiterada posteriormente en tres sentencias. TBtá, Radicado N° 250003121001-201600056-01, Sentencia del 29 de septiembre de 2020, tesis reiterada posteriormente en dos sentencias. Tcli, Radicado No 520013121001-201700044-01, Sentencia del 27 de marzo de 2019. TCtg, Radicado N° 200013121002-201600167-00, Sentencia del 26 de marzo de 2019, tesis reiterada posteriormente en siete sentencias. TCúc, Radicado N° 680813121001-201700087-01, Sentencia del 31 de mayo de 2019, tesis reiterada posteriormente en nueve sentencias.

⁸⁴ TCtg, Radicado N° 7000132443121003-201600011-00, Sentencia del 28 de agosto de 2019, tesis reiterada posteriormente en cuatro sentencias.

⁸⁵ TAnt, Radicado N° 050453121001-201700405-01, Sentencia del 2 de septiembre de 2019, tesis reiterada posteriormente en dos sentencias. TBtá, Radicado N° 250003121001-201600050-01, Sentencia del 30 de junio de 2020, tesis reiterada posteriormente en dos sentencias. TCtg, Radicado N° 200013121002-201600167-00, Sentencia del 26 de marzo de 2019, tesis reiterada posteriormente en 12 sentencias. TCúc, Radicado N° 680813121001-201700087-01, Sentencia del 31 de mayo de 2019, tesis reiterada posteriormente en cuatro sentencias.

⁸⁶ TAnt, Radicado N° 050453121001-201700405-01, Sentencia del 2 de septiembre de 2019. TBtá, Radicado N° 250003121001-201600050-01, Sentencia del 30 de junio de 2020, tesis reiterada posteriormente en dos sentencias. TCtg, Radicado N° 200013121002-201600167-00, Sentencia del 26 de marzo de 2019, tesis reiterada posteriormente en cuatro sentencias. TCúc, Radicado N° 540013121002-201600207-01, Sentencia del 19 de febrero de 2021, tesis reiterada posteriormente en dos sentencias.

⁸⁷ TBtá, Radicado N° 250003121001-201600050-01, Sentencia del 30 de junio de 2020, tesis reiterada en tres sentencias.

- (iv) Además de los contextos, los precios irrisorios, la violación de normas de acumulación de tierras, o la propia extensión de los predios, son criterios relevantes para determinar el estándar razonable, en cada caso.⁸⁸
- (v) En cualquier caso, de optar el juez de restitución por la flexibilización o inaplicación del requisito o estándar de prueba, exige de aquel una motivación “adecuada, transparente y suficiente”.⁸⁹
- (vi) Los jueces de tierras deben evaluar en cada caso la procedencia de medidas de atención distintas o adicionales a la compensación, tales como vivienda, tierras o generación de ingresos.⁹⁰

Finalmente, señala el Tribunal de Bogotá, los criterios establecidos en la jurisprudencia de la CCC para examinar la buena fe exenta de culpa con orientativos más no taxativos, por lo que deben ser analizados y aplicados en cada caso, tendiendo las particularidades de la población vulnerable.⁹¹

2.3.3 Medidas que se ordenan a favor de los segundos ocupantes

En primer lugar, es importante señalar que antes de proferida la sentencia C-330 de 2016, jueces de tierras ya se había pronunciado sobre la situación de los segundos ocupantes en los procesos de restitución, buscando alternativas para garantizar los derechos de esta población. Entre otras órdenes, se requirió a entidades informar la oferta institucional en materia de acceso a tierras, programas agrícolas y de generación de ingresos,⁹² incluirlos en programas de atención a población vulnerable⁹³; se ordenó a la URT la ejecución de alguna de las medidas contempladas en los Acuerdos de atención a ocupantes secundarios⁹⁴, la realización de la caracterización del núcleo familiar⁹⁵, o la entrega del predio solicitado en restitución al segundo ocupante⁹⁶; a la UARIV se ordenó brindar asesoría y acompañamiento⁹⁷ y priorizar a los segundos ocupantes con

⁸⁸ TBtá, Radicado N° 250003121001-201600056-01, Sentencia del 29 de septiembre de 2020. TCtg, Radicado N° Radicado No. 700013121004-201600009-00, Sentencia del 31 de octubre de 2019, tesis reiterada posteriormente en dos sentencias.

⁸⁹ TBtá, Radicado N° 250003121001-201600050-01, Sentencia del 30 de junio de 2020, tesis reiterada posteriormente en tres sentencias.

⁹⁰ TBtá, Radicado N° 250003121001-201600056-01, Sentencia del 29 de septiembre de 2020. TCtg, Radicado N° 200013121001-201800031-00, Sentencia del 15 de mayo de 2020, reiterada posteriormente en al menos tres sentencias.

⁹¹ TBtá, Radicado N° 250003121001-201600050-01, Sentencia del 30 de junio de 2020, tesis reiterada posteriormente en tres sentencias.

⁹² TCtg, Radicado N° 700013121003-201300029-00, Sentencia del 20 de marzo del 2014; Radicado N° 132443121002-201300037-00, Sentencia del 23 de junio de 2015.

⁹³ TCtg, Radicado N° 132443121002-201300025-00, Sentencia del 20 de marzo del 2014; Radicado N° 132443121002-201300037-00, Sentencia del 23 de junio de 2015.

⁹⁴ TAnt, Radicado N° 230013121002-201300019-00, Sentencia del 12 de junio de 2015; Radicado N° 200013121001-201300198-00, Sentencia del 16 de julio de 2015. Tcli. Radicado N° 761113121002-201300057-00, Sentencia del 18 de diciembre de 2015. TCtg, Radicado N° 32443121002-201300020-00, Sentencia del 19 de mayo de 2015.

⁹⁵ TBtá, Radicado N° 500013121002-201300056-00, Sentencia del 22 de julio de 2015; Radicado N° 730013121001-201400005-01, Sentencia del 30 de noviembre de 2015.

⁹⁶ TAnt, Radicado N° 230013121002-201300019-00, Sentencia del 12 de junio de 2015; Radicado N° 050453121002-201300024-00, Sentencia del 15 de diciembre de 2015.

⁹⁷ TCúc, Radicado N° 132443121002-201300089-01, Sentencia del 2 de septiembre de 2015.

el fin de lograr su atención y reparación integral de manera preferente⁹⁸; y, también se ordenó a las entidades territoriales brindar soluciones temporales de vivienda en razón al cumplimiento de las medidas de desalojo del predio solicitado en restitución.⁹⁹

Posteriormente, en cumplimiento de lo establecido por la CCC en sentencia C-330 de 2016, y los Principios Pinheiro (principio 17), los jueces de tierras han reiterado que “es por vía jurisprudencial y a través de la normatividad internacional que el juez de restitución de tierras puede identificar a los segundos ocupantes”¹⁰⁰.

En ese sentido, corresponde a los jueces de tierras, con base en el informe de caracterización allegado por la URT, determinar si procede el reconocimiento de los intervinientes como ocupantes secundarios y de ser así, otorgarles medidas de atención que tornen menos gravosa su situación.¹⁰¹

Con la expedición de la sentencia C-330 de 2016, y de las sentencias posteriores de la CCC que complementan las subreglas en materia de atención a ocupantes secundarios, los jueces de tierras han profundizado el uso del Acuerdo 033 de 2016 a efectos de aminorar el impacto que genera la orden de desalojo en la población, que es ocupante secundaria del predio objeto de restitución, determinando las medidas de atención procedentes. En ese sentido, varios Tribunales de la especialidad han considerado este Acuerdo como un parámetro relevante o criterio auxiliar para establecer las medidas a favor de los segundos ocupantes.¹⁰²

Adicionalmente, en aplicación de la subregla establecida en el Auto 373 de 2016 de la CCC, afirman los jueces de tierras que en cada caso les corresponde evaluar la procedencia de medidas de atención distintas o adicionales a la compensación, tales como vivienda, tierras o generación de ingresos.¹⁰³

En ese sentido se ha ordenado a la URT la entrega de un predio no superior a la UAF¹⁰⁴, la entrega de un proyecto productivo, la priorización a programas de vivienda de interés social rural

⁹⁸ TBtá, Radicado N° 200013121002-201400014-01, Sentencia del 15 de marzo de 2016.

⁹⁹ TCtg, Radicado N° 700013121003-201300029-00, Sentencia del 20 de marzo del 2014; Radicado N° 132443121002-201300037-00, Sentencia del 23 de junio de 2015.

¹⁰⁰ TCtg, Radicado N° 7000132443121003-201600011-00, Sentencia del 28 de agosto de 2019, tesis reiterada posteriormente en dos sentencias.

¹⁰¹ TAnt, Radicado N° 050453121001-201700501-01, Sentencia del 14 de octubre de 2020, tesis reiterada posteriormente en una sentencia. TBtá, Radicado N° 250003121001-201700030-01, Sentencia del 30 de junio de 2021. TClí, N° Radicado 660013121001-201600066-00, Sentencia del 4 de agosto de 2020. TCtg, Radicado N° 7000132443121003-201600011-00, Sentencia del 28 de agosto de 2019, tesis reiterada en nueve sentencias. TCúc, Radicado N° 540013121001-201800010-01, Sentencia del 16 de junio de 2020, tesis reiterada posteriormente en siete sentencias.

¹⁰² TAnt, Radicado N° 050453121001-201700405-01, Sentencia del 2 de septiembre de 2019, tesis reiterada posteriormente en una sentencia. TCtg, Radicado N° 700013121004-201600009-00, Sentencia del 31 de octubre de 2019, tesis reiterada en seis sentencias.

¹⁰³ TCtg, Radicado 700013121003-201500060-00, Sentencia del 28 de agosto de 2020, tesis reiterada posteriormente en siete sentencias.

¹⁰⁴ De acuerdo a la Ley 160, art. 38 “(...) Se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio.”

(VISR); al Incoder (hoy ANT) la inclusión en programas que permitan acceso a la tierra como el subsidio Integral Directo de Reforma Agraria – SIDRA; a la UARIV, la inclusión de segundos ocupantes en programas de generación de ingresos y empleos para población vulnerable, con enfoque de género. En casos donde los jueces de tierras no han podido determinar si una persona puede ser considerada o no ocupante secundario, se ha ordenado a la URT la realización de nuevas caracterizaciones.

En algunos casos, los jueces de tierras han ordenado la entrega del inmueble solicitado en restitución al segundo ocupante, cuando los solicitantes no desean retornar al predio, por las violencias que tuvieron lugar en el mismo¹⁰⁵, por el temor que les genera el posible regreso¹⁰⁶, o porque los solicitantes tiene arraigo en otro lugar, donde les tocó asentar su proyecto de vida.¹⁰⁷ Lo anterior con el fin respetar la dignidad humana y la autonomía en la elección de sus planes de vida¹⁰⁸, y de contribuir a la paz social y favorecer la construcción de confianza y el fortalecimiento del Estado¹⁰⁹.

Estas medidas deben ser reconocidas, por regla general, en la sentencia de restitución. No obstante los jueces de tierras han reconocido la facultad de otorgar medidas incluso en la etapa posfallo, reiterando la subregla establecida en la sentencia T-367 de 2016 de la CCC de acuerdo con la cual:

*“con posterioridad a la adopción de un fallo de restitución de tierras, en el cual se amparan los derechos de los reclamantes, con miras a proteger los derechos de quienes han probado ser segundos ocupantes, los Jueces y Magistrados preservan competencia para decretar ciertas medidas con miras a amparar a esta calidad de opositores”.*¹¹⁰

Los jueces de tierras han afirmado la importancia de dar aplicación al concepto de acción sin daño en el proceso de restitución de tierras, a efectos de que en el desarrollo de estos procesos se promueva la resolución pacífica de las controversias, con observancia de la participación activa del solicitante.¹¹¹ En otras palabras, se debe preferir que la restitución a las víctimas sea cuidadosa para no generar daños ni conflictos, construyendo condiciones para la paz.

¹⁰⁵ TCÚc, Radicado N° 540013121002-201700176-01, Sentencia del 4 de mayo de 2020, reiterada posteriormente en 3 sentencias.

¹⁰⁶ TCÚc, Radicado N° 680813121001-20170005501, Sentencia del 9 de diciembre de 2010, reiterada posteriormente en 3 sentencias. TCÚc, Radicado N° 540013121001-201500313-02, Sentencia del 21 de mayo de 2021.

¹⁰⁷ TCÚc, Radicado N° 680813121001-201600198-01, Sentencia de 17 de noviembre de 2020.

¹⁰⁸ TCÚc, Radicado N° 540013121002-201700176-01, Sentencia del 4 de mayo de 2020, reiterada posteriormente en dos sentencias.

¹⁰⁹ TCtg, Radicado N° 7000132443121003-201600011-00, Sentencia del 28 de agosto de 2019; TCÚc, Radicado N° 540013121002-201700176-01, Sentencia del 4 de mayo de 2020, reiterada posteriormente en 3 sentencias.

¹¹⁰ TCtg, Radicado N° 700013121004-201600009-00, Sentencia del 31 de octubre de 2019, tesis reiterada posteriormente en tres sentencias.

¹¹¹ TAnt, Radicado N° 050453121001-201700405-01, Sentencia del 2 de septiembre de 2019, tesis reiterada posteriormente en una sentencia. TBtá, Radicado N° 730013121002-201600238-01, Sentencia del 19 de diciembre de 2019, tesis reiterada posteriormente en una sentencia. Tcli, Radicado N° 760013121003-201800049-01, Sentencia del 19 de marzo de 2021. TCtg, Radicado N° 7000132443121003-201600011-00, Sentencia del 28 de agosto de 2019. TCÚc, Radicado N° 540013121002-201700176-01, Sentencia del 4 de mayo de 2020, tesis reiterada posteriormente en una sentencia.

Finalmente, en relación con la verificación de la inexistencia de condiciones de vulnerabilidad en el segundo ocupante, ha señalado el Tribunal de Cartagena:

- (i) “Se le advertirá al ocupante secundario que, en caso de comprobarse posteriormente que no tenía condiciones de vulnerabilidad o utilizó de manera ilícita la medida recibida o de allegarse información que la vincule directamente con los hechos que ocasionaron el despojo o el abandono forzado o de que faltó a la verdad en los informes de caracterización elaborados u omitió allegar pruebas sobre su condición socioeconómica o en caso de comprobarse que no tiene la condición de vulnerabilidad que se precisa, o que es propietario o poseedor de otros predios rurales en el territorio nacional, quedará obligado a restituir la atención recibida.”¹¹²
- (ii) La asignación de las medidas de atención a segundos ocupantes “estará sujeta a una condición resolutoria en caso que se compruebe que el beneficiario utilizó de manera ilícita los recursos recibidos o que se allegue nueva información que dé cuenta de la existencia de una relación directa con los hechos que ocasionaron el despojo o el abandono forzado del predio objeto de restitución u otros actos ilícitos.”¹¹³

3. Acuerdos de la Unidad de Restitución de Tierras en materia de segundos ocupantes y balance cuantitativo de su aplicación

Con el fin de enfrentar la problemática de los segundos ocupantes y aminorar el impacto que genera el desalojo, la Unidad de Restitución de Tierras fue la primera entidad en ofrecer una respuesta. Así, desde el 2013, se emitió un concepto jurídico en que dicha entidad recomendaba a los jueces y magistrados de restitución de tierras flexibilizar el estándar de la buena fe exenta de culpa.¹¹⁴ En el 2014, se profirió el Acuerdo 018, mediante el cual se adoptaron y se definieron los lineamientos para la ejecución del Programa de Medidas de Atención a los Segundos Ocupantes en la Acción de Restitución”. Desde entonces, el Consejo Directivo de la URT ha proferido otros cuatro acuerdos ajustando las medidas a otorgar a los ocupantes secundarios, conforme a los desarrollos jurisprudenciales.

Con ocasión de las sentencias T-315 de 2016, C-330 de 2016, T-367 de 2016 y el Auto 373 de 2016, la Unidad de Restitución de Tierras profirió el Acuerdo 033 de 2016, armonizando el programa de atención a segundos ocupantes con los preceptos establecidos en esta jurisprudencia.

¹¹² TCtg, Radicado N° 7000132443121003-201600011-00, Sentencia del 28 de agosto de 2019 reiterada posteriormente en cuatro sentencias.

¹¹³ TCtg, Radicado N° 700013121004-201600009-00, Sentencia del 31 de octubre de 2019, reiterada posteriormente en tres sentencias.

¹¹⁴ Natalia Orduz, Ocupantes secundarios vulnerables: insumos desde la Acción sin daño y la justicia transicional para una política integral. En Esmeralda Rodríguez, Natalia Orduz, Lilibeth Zamora y Belky Pulido (eds.), Restituir sin daño. Reflexiones sobre la aplicación del enfoque de Acción sin daño en la Política de Restitución de Tierras, UNAL, URT, Dejusticia, Cosude, Bogotá, D.C., 66 a 109.

Como se ha señalado en los anteriores apartados, corresponde a los jueces de tierras reconocer la calidad de los ocupantes secundarios, y determinar las medidas de atención de acuerdo con su grado de vulnerabilidad y dependencia del predio solicitado en restitución. Por su parte, en relación con los segundos ocupantes la URT es responsable de implementar las medidas de atención que se le ordenen en la sentencia.

La URT afirma que en el desarrollo de la fase de implementación de los fallos ha ejecutado acciones en relación con¹¹⁵:

- (i) *Proyectos productivos*: Implica la asignación e implementación de un proyecto productivo. Según el artículo 6 del Acuerdo 33 de 2016, los proyectos productivos “*son los esfuerzos planificados, temporales y únicos, realizados para crear productos o servicios agrícolas, ecoturísticos, pesqueros, acuícolas, que agreguen valor o provoquen un cambio beneficioso para los segundos ocupantes en predios entregados pro el Fondo de la Unidad o los que sean de su propiedad, o hayan sido formalizados (...)*”
- (ii) *Tradicón de dominio - predio equivalente que no supere una UAF o Predio equivalente*: Entrega de un predio equivalente o un predio con las mismas características al objeto de restitución, pero en ningún caso con una extensión superior a una UAF (art. 8 del Acuerdo 033 de 2016).
- (iii) *Dinero*: atiende a la equivalencia o igualdad en valor monetario del predio de acuerdo con las condiciones que se adopten del mismo, de conformidad a lo acordado con el segundo ocupante (arts. 8 y 23 del Acuerdo 033 de 2016).
- (iv) *Dejar en el predio*: medida que otorga la formalización de la propiedad objeto a restituir. Al segundo ocupante se deja en el predio y se hace entrega formal y material del inmueble origen o que habita.
- (v) *Compra de predio*: Se refiere a la compra de un predio que sustituya al predio restituido. (art. 16 del Acuerdo 033 de 2016).
- (vi) *Transferencia del predio a cargo de la URT*: para los casos que sea procedente asignar un predio en términos de transferencia a cargo de la URT, lo cual se lleva a cabo por medio del fondo e implica gestionar la transferencia y formalización del mismo.
- (vii) *Subsidio de vivienda Familiar*: Una vez se cuente con la asignación del predio al segundo ocupante, la URT priorizará ante las entidades competentes a los segundos ocupantes para que se ejecute la entrega del subsidio de vivienda. (art. 8 del Acuerdo 033 de 2016).
- (viii) *Orden atendida mediante ANT- a través de subsidio SIRA*: orden atendida a través de acciones de la Agencia Nacional de Tierras, mediante la entrega de un subsidio Integral
- (ix) *Predio equivalente*: El artículo 2.15.2.1.2. del Decreto 1070 de 2015 define las características del predio equivalente, en el siguiente sentido; “Pero efectos de aplicación de las disposiciones sobre restitución de tierras se tendrán en cuenta las siguientes equivalencias

¹¹⁵ Grupo Cumplimiento de Ordenes Judiciales y Articulación Institucional - COJAI de la Unidad de Restitución de Tierras. Oficio URT-DJR-00499- Respuesta al derecho de petición, Unidad de Restitución de Tierras, Bogotá, D.C., 23 de agosto de 2021.

- a. Por equivalencia medioambiental. Son las compensaciones que identifican, miden y caracterizan los atributos de los componentes naturales que poseen los predios objeto de restitución. En caso no poder ser restituido el mismo predio por cualquiera de las circunstancias que contempla Ley, se buscará otro predio para compensar por un bien equivalente que posea similares condiciones medioambientales y productivas, al que originalmente no se pudo restituir. Cuando se va a equiparar un bien por otro bajo las condiciones medioambientales, se deben identificar los atributos del medio natural y del medio socioeconómico donde se encuentra cada predio.
- b. Por equivalencia económica. La compensación por equivalencia económica consiste en la entrega un predio, urbano o rural, por otro predio con avalúo equivalente.
- c. Por equivalencia económica con pago en efectivo. Cuando no sea posible las compensaciones por equivalencias medioambientales o económicas, se realizará el pago en efectivo, siguiendo los parámetros en función de los avalúos estipulados en reglamentación y los manuales técnicos que expida la Unidad de Restitución Tierras.

La base de datos entregada por la URT relaciona adicionalmente otras medidas que han sido emitidas en el marco del proceso de restitución y algunas aclaraciones en relación con la implementación de las mismas:¹¹⁶

- (i) *Pendiente de determinación de medida*: De acuerdo con la lectura del fallo y dentro del proceso de atención para el segundo ocupante, esta categoría clasifica en aquellas órdenes respecto de las cuales no se tiene claridad sobre su alcance para efectuar acciones que garanticen la protección del segundo ocupante.
- (ii) *UAF + PP*: Entrega de un predio equivalente a una UAF y la implementación de un proyecto productivo.
- (iii) Artículo 8 del Acuerdo 33: comprende alguna de las medidas establecidas en esta norma.
- (iv) *UAF + PP + VISR*: Entrega de un predio equivalente a una UAF, la implementación de un proyecto productivo y la priorización para el acceso a programas de subsidio de vivienda.
- (v) *Medida temporal -alojamiento*: cuando no se determina la medida inicial de atención al segundo ocupante se busca una medida temporal o parcial que cubra los derechos de esta población.

Al 31 de agosto de 2021 se habían proferido 6,526 sentencias, que resolvieron 12,247 solicitudes de restitución. De acuerdo con la información remitida por la URT¹¹⁷, al 31 de julio de 2021 se habían identificado 628 segundos ocupantes en 424 sentencias (que equivale al 6,54% del total de fallos).

¹¹⁶ Grupo Cumplimiento de Ordenes Judiciales y Articulación Institucional - COJAI de la Unidad de Restitución de Tierras. Oficio URT-DJR-00499- Respuesta al derecho de petición, Unidad de Restitución de Tierras, Bogotá, D.C., 23 de agosto de 2021.

¹¹⁷ Grupo Cumplimiento de Ordenes Judiciales y Articulación Institucional - COJAI de la Unidad de Restitución de Tierras. Oficio URT-DJR-00499- Respuesta al derecho de petición, Unidad de Restitución de Tierras, Bogotá, D.C., 23 de agosto de 2021.

De los 628, 617 personas han sido reconocidas por las autoridades judiciales con la calidad de segundos ocupantes, de las cuales la URT ha caracterizado a 571 toda vez que existió para estos la emisión de una orden judicial que requirió dicha prueba. Sobre las 46 personas reconocidas como segundos ocupantes y que no fueron caracterizadas, informa la URT que esta actuación no se llevó a cabo toda vez que no fue requerida esta prueba por la autoridad judicial.

41 despachos, de los 57 que ha tenido la especialidad de restitución, se han pronunciado en relación con los segundos ocupantes. Los cinco tribunales concentran el 68,4% de los casos, siendo significativo el caso del Tribunal de Cartagena que concentra el 41% de los ocupantes secundarios con medidas.

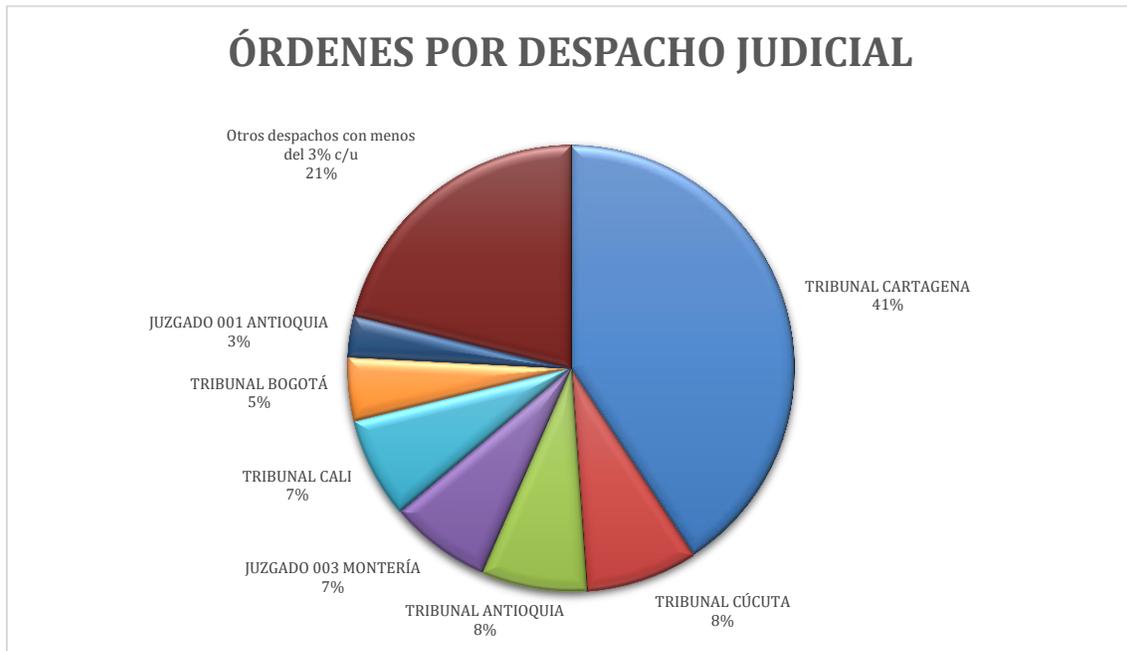


Ilustración 1 - Fuente: URT, 2021.

En relación con el cumplimiento, de acuerdo con las cifras suministradas por la URT el 39,2% de las órdenes han sido cumplidas, y el 60,8% se encuentran en proceso de cumplimiento.

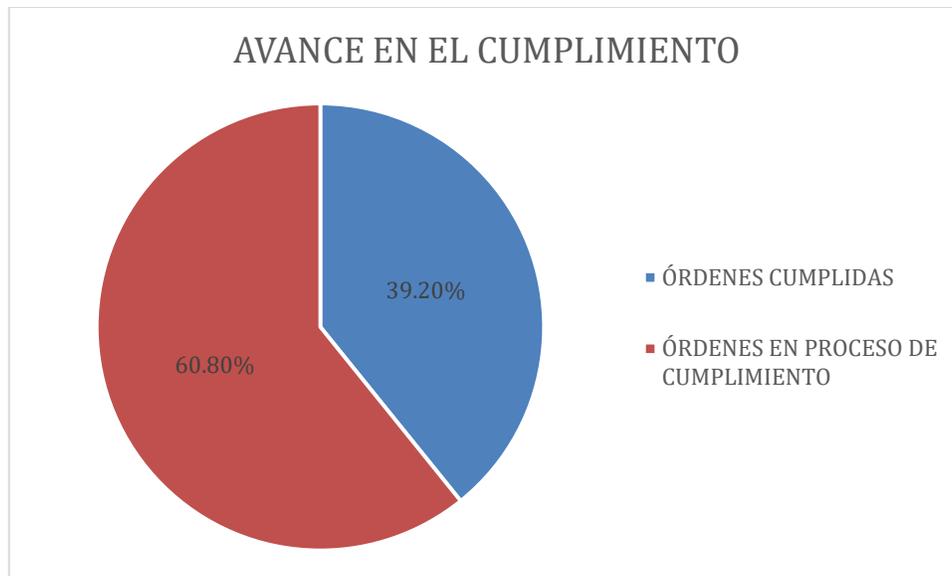


Ilustración 2 - Fuente: URT, 2021.

En relación con el año de reconocimiento de la orden, el gráfico muestra un incremento considerable desde 2017 en adelante. Ello puede obedecer a la expedición de la sentencia C-330 de 2016 de la CCC en la cual se establece el deber a los jueces de tierras de pronunciarse en relación con los ocupantes secundarios y establecer las medidas de atención pertinentes.



Ilustración 3 - Fuente: URT, 2021.

Distinguiendo la información por departamento se tiene que la mayoría de las órdenes corresponden a casos de predios ubicados en cinco departamentos: Cesar, Bolívar y Antioquia, Sucre y Montería, que suman el 66% de las órdenes proferidas.



Ilustración 4 - Fuente: URT, 2021

Finalmente, en relación con el tipo de órdenes los jueces de tierras han dado prevalencia a la entrega de un predio equivalente al tamaño de una UAF (41%) y la entrega de dinero (10%). Se resalta igualmente la decisión de los magistrados de optar por dejar en el predio a los segundos ocupantes (21%), cuando las condiciones de vulnerabilidad son muy acentuadas y las víctimas solicitantes, por distintas razones, no desean volver al predio.

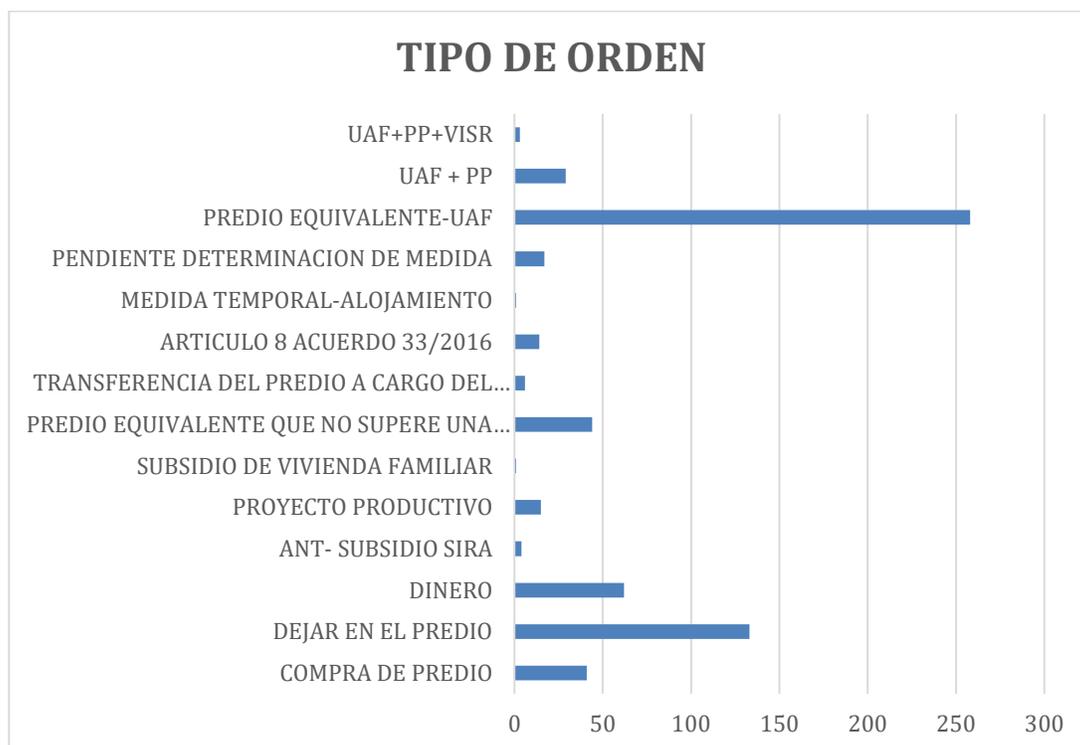


Ilustración 5 - Fuente: URT, 2021

4. Conclusiones y reflexiones sobre la problemática de los segundos ocupantes en el proceso de restitución de tierras colombiano

La ley 1448 de 2011, que establece la acción de restitución de tierras para las víctimas de abandono forzado y despojo, no contempló dentro de sus disposiciones normativas estrategias para enfrentar la situación de personas que, en condiciones de vulnerabilidad, pueden ser desalojadas de los predios objeto de restitución, cuando se declara procedente la misma. Muchas de estas personas, dadas sus condiciones particulares, tampoco logran probar el estándar de buena fe exenta de culpa, que fue establecido en la ley como un estándar cualificado de prueba para quienes se vinculan al proceso en calidad de opositores.

Si bien dicho estándar resulta razonable, como regla general, teniendo en cuenta que en el caso colombiano personas naturales y jurídicas hicieron uso de estrategias, legales e ilegales, para hacerse a la propiedad jurídica o formal de los predios, dicho estándar resulta desproporcionado y en consecuencia vulneratorio del derecho a la igualdad, cuando quienes ocupan los predios son personas en especiales condiciones de vulnerabilidad, en muchos casos también víctimas del conflicto armado interno, quienes no tuvieron relación con los hechos que dieron lugar al abandono forzado o al despojo.

Frente a esta situación, tanto la URT como la rama judicial han diseñado diversos remedios dirigidos a garantizar los derechos de esta población. En particular, se identifican avances importantes en relación con tres temas que merecen especial atención: (i) la definición de segundos ocupantes y valoración del estándar de buena fe exenta de culpa, (ii) las medidas de atención y acompañamiento tanto en el desarrollo del proceso como en la etapa posfallo y, (iii) el llamado al legislador a establecer una política integral de atención a ocupantes secundarios.

4.1 Definición de ocupantes secundarios y valoración de la buena fe exenta de culpa

Las altas Cortes así como los jueces de tierras han reconocido los Principios Pinheiro y el Manual de estos Principios, como instrumentos relevantes para definir quiénes son los segundos ocupantes y las obligaciones de los estados en relación con la atención a los mismos. Así, se ha reconocido como ocupantes secundarios a todas las personas que hubiesen establecido sus viviendas en los predios abandonados por sus propietarios legítimos a consecuencia del desplazamiento forzado, entre otros eventos.

El poder judicial ha dado un mayor alcance a este concepto al reconocer que son ocupantes secundarios no sólo las personas que establecieron su vivienda en los predios abandonados forzosamente o despojados, sino también quienes derivan del predio su mínimo vital y que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. Los ejercicios de caracterización socioeconómica, realizados por la URT,¹¹⁸ así como las inspecciones a los predios efectuadas por los jueces, han

¹¹⁸ De acuerdo a la información que reposa en algunas sentencias, las caracterizaciones dan cuenta de variables como: edad de ocupante, composición del núcleo familiar, ocupación, nivel educativo, acceso a salud, estructura y condiciones habitacionales y servicios públicos, ingresos, índice de pobreza multidimensional, relación con el predio solicitado en restitución y los resultados de la consulta de bases de información relacionadas con régimen pensional, de salud, de riesgos profesionales, de registro de propiedad, de antecedentes judiciales, fiscales, entre otros.

constituido insumos fundamentales para determinar las condiciones de vulnerabilidad de los ocupantes secundarios.

En el ejercicio de valoración de estas pruebas, los jueces de tierras han examinado no solo las condiciones de vulnerabilidad al momento de la realización de la caracterización, sino también las posibles consecuencias de la ejecución de la sentencia en relación con las condiciones de vida y de posible vulnerabilidad del segundo ocupante. Así, en casos donde se advierte que el fallo que ordena la restitución puede generar un alto estado de vulnerabilidad en los segundos ocupantes, los jueces de tierras han ordenado medidas de atención a su favor, aun cuando estos no se ubicaban en el estado más alto de vulnerabilidad al momento de la realización de la caracterización. Ello ha sucedido, por ejemplo, en casos donde el segundo ocupante tiene otra propiedad y habita en ella, pero deriva los recursos para su subsistencia del predio a restituir, constituyendo este su fuente fundamental para asegurar su derecho al mínimo vital.

Estas consideraciones han sido esenciales para adoptar acciones afirmativas a favor de una población que se encuentra en circunstancias de debilidad manifiesta, o respecto de quienes, en virtud de la sentencia que ordena la restitución, pueden verse avocados a una situación de vulnerabilidad en relación con el acceso a la tierra, la vivienda o el derecho al mínimo vital. Así, en el ejercicio de su labor, los jueces de tierras han contribuido a la realización de los propósitos de la acción de restitución, como uno de los mecanismos del proceso de justicia transicional colombiano, armonizando sus contenidos con los principios y derechos establecidos en la Constitución Política colombiana. De allí que, debido a sus posicionamientos en diversos temas, hayan sido calificados como auténticos jueces constitucionales.

En todo caso, de manera complementaria al Principio Pinheiro 17.4, que refiere eventos en los que se excluye la formación de derechos de buena fe sobre la propiedad, además de las condiciones de vulnerabilidad se estableció como criterio para flexibilizar la buena fe exenta de culpa y para acceder a medidas complementarias, que los segundos ocupantes no tengan relación directa ni indirecta con el abandono o despojo. Esta decisión obedece a la intención de restringir la posibilidad de legalizar, a través del proceso de restitución, situaciones inadmisibles constitucionalmente, tales como “el aprovechamiento abusivo de las condiciones de violencia, que viciaron el consentimiento jurídico de las víctimas; la corrupción, que puso parte de la institucionalidad al servicio de los despojadores; y el formalismo del derecho, que favoreció a la parte más poderosa en el ámbito administrativo y judicial”. En ese sentido, jueces de tierras han valorado, en cada caso, tanto las condiciones de vulnerabilidad como la ausencia de un vínculo o relación directa o indirecta del ocupante secundario con el despojo, a efectos de flexibilizar la carga de la prueba (si se vincularon al proceso como opositores) o de acceder a medidas de atención.

Algunos de los criterios que se han desarrollado jurisprudencialmente para aplicar una evaluación diferencial de este estándar o para ordenar medidas de atención son: la avanzada edad del segundo ocupante, su estado de salud, ser el actual y principal proveedor de su núcleo familiar, su vocación campesina y su arraigo a las actividades del campo, su alta dependencia económica a los predios, su baja escolaridad, la ausencia de un empleo formal y de saberes en otros oficios, sus precarias circunstancias económicas, entre otras.

Como se puede observar, la experiencia colombiana muestra una solución jurídica y fáctica adecuada, para salvaguardar los derechos de las víctimas y garantizar su protección reforzada, sin comprometer los derechos fundamentales de terceros, especialmente de quienes se encuentran en condiciones de vulnerabilidad y no tuvieron relación alguna con los hechos victimizantes. Como lo han señalado los jueces de tierras, esta solución se encuentra en plena armonía con los estándares internacionales, los principios constitucionales y la naturaleza especial de la acción de restitución, así como con el enfoque de acción sin daño, cuya aplicación permite aminorar e incluso disipar los posibles daños que puede ocasionar el desalojo de los segundos ocupantes. Así pues, el reconocimiento de esta población en las sentencias de restitución y la determinación de medidas de atención, han sido estrategias diseñadas para avanzar en la construcción de una paz duradera, con equidad social, garantizando al mismo tiempo la democratización en el acceso a la tierra, y los derechos de los ocupantes secundarios a la tierra, la vivienda y al mínimo vital.

4.2 Las medidas de atención y acompañamiento tanto en el desarrollo del proceso como en la etapa posfallo

Otro elemento a resaltar, de la experiencia colombiana, se relaciona con el diseño de diversas medidas dirigidas a garantizar el acompañamiento y la representación judicial de los segundos ocupantes en el fase judicial de la acción de restitución. Para el efecto, la URT y la Defensoría del Pueblo suscribieron la Instrucción Administrativa Conjunta N° 002 de 2019, con el objeto de avanzar en la articulación institucional en pro de la garantía y respeto de los derechos fundamentales de las partes involucradas en el proceso de restitución de tierras. Establece esta instrucción que corresponde a la URT comunicar a la Defensoría la existencia de terceros afectados en el proceso de restitución, que posiblemente tengan la calidad de víctimas del conflicto o que se encuentran en posible situación de vulnerabilidad. Lo anterior, con el fin de que la Defensoría determine la posibilidad de ejercer su representación judicial en el proceso de restitución de tierras, a través del Sistema Nacional de Defensoría Pública. Así, por ejemplo, durante el año 2021 la URT remitió 150 casos a la Defensoría, identificando 99 terceros y 24 víctimas sucesivas.

Con el propósito de implementar de manera eficaz esta instrucción, la URT y la Defensoría elaboraron el “Protocolo interinstitucional para la implementación de la instrucción administrativa conjunta 002 de 2019”, con el objetivo de brindar directrices para la adecuada coordinación armónica entre las entidades, tanto en el nivel nacional como territorial, estableciendo los lineamientos que se deben seguir por parte de los equipos técnicos a fin de alcanzar el objetivo propuesto en la Instrucción Conjunta.

Estos instrumentos constituyen un avance importante en materia de coordinación y articulación interinstitucional para el reconocimiento de los derechos de las víctimas y terceros, al establecer competencias y responsabilidades específicas de cada una de las instituciones, encaminadas a garantizar los derechos de los distintos intervinientes del proceso de restitución de tierras. Esta estrategia debe ser resaltada teniendo en cuenta que desde 2004 y hasta la fecha, la Corte Constitucional ha reiterado en muchos pronunciamientos el déficit en materia de coordinación institucional tratándose de la implementación de la política pública de atención y reparación a la población desplazada.

Además de las medidas de acompañamiento y representación judicial, y las medidas de atención dirigidas a garantizar los derechos a la tierra, la vivienda y el mínimo vital, de los ocupantes secundarios en condiciones de vulnerabilidad (las cuales fueron descritas en los apartados anteriores), en varios fallos de restitución se han ordenado distintas medidas dirigidas a garantizar la legalidad de los desalojos. Para el efecto, los jueces de tierras han ordenado acatar las disposiciones establecidas en la Observación General N° 7 del Comité PIDESC y en los Principios Pinheiro, otorgando, a los ocupantes secundarios, el tiempo necesario para que proceda el traslado de los bienes muebles y semovientes, permitiendo la recolección de las cosechas, si las hubiere, y proporcionando otras medidas necesarias para garantizar su protección personal, familiar y patrimonial. También se ha ordenado facilitar soluciones temporales de vivienda o alojamiento, atendiendo el enfoque diferencial, y la entrega de medidas transitorias de alimentación y subsistencia, hasta tanto no se materialicen las medidas afirmativas ordenadas en la sentencia.

Existe entonces un gran entramado de medidas, de distinto orden, dirigidas a atender las condiciones de vulnerabilidad de los ocupantes secundarios, en el desarrollo del proceso de restitución y con posterioridad al mismo. Estas han sido diseñadas, en distintos momentos, ante el silencio del legislador, y constituyen un ejemplo de actuación y articulación interinstitucional que no debe pasarse por alto a la hora de examinar los avances y logros del proceso de restitución de tierras colombiano.

4.3 Política integral de atención a ocupantes secundarios

Aun cuando los remedios judiciales y los Acuerdos establecidos por la URT han permitido enfrentar la problemática abordada, se comparte la tesis formulada por las altas Cortes de acuerdo con la cual es necesario impulsar el diseño de una política pública amplia, integral y comprensiva, en materia de atención a segundos ocupantes, que recoja, de manera sistematizada, los estándares internacionales, jurisprudenciales y reglamentarios ya establecidos. Dicha política debe establecer, adicionalmente, estrategias para dar respuesta a problemas persistentes, tales como la demora en la realización de las caracterizaciones, lo que perjudica la garantía de los derechos de las víctimas restituidas y de los posibles segundos ocupantes, así como la falta de inclusión, en los instrumentos de caracterización, de algunos elementos que son relevantes para identificar la posible vulnerabilidad futura con ocasión de la pérdida del predio.

En todo caso, la inexistencia de una política integral discutida en el foro democrático no exime a los jueces de sus deberes de garantizar los derechos de las víctimas y de los segundos ocupantes en el proceso de restitución de tierras, como lo han reiterado las altas Cortes en diversos pronunciamientos. De allí la necesidad de mantener estos precedentes judiciales y de preservar y respaldar los Acuerdos que han sido diseñados por la URT para garantizar medidas de atención a los ocupantes secundarios.

Finalmente, aun cuando la experiencia colombiana constituye un ejemplo significativo de diálogo entre distintos órganos de la rama judicial, así como entre estos y las decisiones administrativas adoptadas por la URT, para garantizar los derechos de las víctimas y los segundos ocupantes, es necesario que los programas de restitución contemplen desde su diseño

amplias garantías sustantivas, procesales, y de otro orden para esta población. Lo anterior, con el propósito de evitar que la implementación de la política de restitución genere impactos injustos y desproporcionados en poblaciones que también son vulnerables y, como en el caso colombiano, algunos de ellos también víctimas del conflicto.

Bibliografía

Libros y artículos

Bolívar, A. y Vásquez, O. Justicia transicional y acción sin daño. Una reflexión desde el proceso de restitución de tierras, Dejusticia, Bogotá DC, 2017.

Orduz, N. Ocupantes secundarios vulnerables: insumos desde la Acción sin daño y la justicia transicional para una política integral. En Rodríguez, E., Orduz, N., Zamora, L. y Pulido, B. (eds.), Restituir sin daño. Reflexiones sobre la aplicación del enfoque de Acción sin daño en la Política de Restitución de Tierras, UNAL, URT, Dejusticia, Cosude, Bogotá, D.C., 2016.

Legislación

Congreso de la República de Colombia. Ley 160 de 1994. “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”, 3 de agosto de 1994.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1448 de 2011. “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, 10 de junio de 2011.

Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. Acuerdo N° 018 de 2014. “Por el cual se adopta y se definen los lineamientos para la ejecución del Programa de Medidas de Atención a los Segundos Ocupantes en la Acción de Restitución”, 17 de octubre de 2014.

Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. Acuerdo N° 015 de 2015. “Por el cual se deroga el Acuerdo N° 18 de 2014 y se establece el reglamento para el cumplimiento de las providencias y medidas que ordenen la atención a los Segundos Ocupantes dentro del marco de la Acción de Restitución.”, 25 de marzo de 2015.

Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. Acuerdo N° 015 de 2015. “Por el cual se deroga el Acuerdo N° 18 de 2014 y se establece el reglamento para el cumplimiento de las providencias y medidas que ordenen la atención a los Segundos Ocupantes dentro del marco de la Acción de Restitución”, 25 de marzo de 2015.

Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. Acuerdo N° 029 de 2016. “Por el cual se deroga el Acuerdo N° 21 de 2015 y se adopta el reglamento para dar cumplimiento al artículo 4° del Decreto 440 de 2016, mediante el cual se adiciona el artículo 2. 15.1.1.15 al Título 1, Capítulo 1 de la Parte 15 del Libro 2 del Decreto 1071 relacionado con las medidas de atención a los segundos ocupantes”, 20 de abril de 2016.

Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. Acuerdo N° 033 de 2016. “Por el cual se deroga el Acuerdo N° 029 de 2016 y se establecen medidas de atención a segundos ocupantes, así como el procedimiento para su aplicación, en cumplimiento de lo dispuesto en las órdenes emitidas de Jueces o Magistrados de Restitución de Tierras”, 9 de diciembre de 2016.

Decreto Ley 4633 de 2011. “Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas”, 9 de diciembre de 2011.

Decreto Ley 4634 de 2011. “Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o gitano”, 9 de diciembre de 2011.

Decreto Ley 4635 de 2011. “Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras”, 9 de diciembre de 2011.

Defensoría del Pueblo y Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. Instrucción Administrativa Conjunta No. 002 de 2019. “Articulación institucional para la garantía y respeto de los derechos fundamentales de las partes involucradas en el proceso de restitución de tierras, especialmente la defensa técnica de las víctimas de despojo y abandono sucesivo, terceros vulnerables, connacionales de acuerdo a la Ley 1448 de 2011 y ocupantes étnicos y no étnicos en procesos de restitución de derechos territoriales en el marco de los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011”, 31 de enero de 2019.

Defensoría del Pueblo y Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. Protocolo Interinstitucional para la Implementación de la Instrucción Administrativa Conjunta 002 de 2019, 28 de agosto de 2020.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Decreto 1071 de 2015. “Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”,

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Decreto 440 de 2016. “Por el cual se modifica el Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la Parle 15, Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas”, 11 de marzo de 2016.

Documentos de organizaciones internacionales

FAO, IDMC, OCAH, ACNUDH, UN Habitat, ACNUR. Manual sobre la restitución de las propiedades para refugiados y personas desplazadas. Aplicación de los «Principios Pinheiro», Marzo de 2007.

ONU. Asamblea General. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

ONU. Comisión de Derechos Humanos, 54º período de sesiones. Derechos Humanos, Éxodos en masa y personas desplazadas. Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de los Desplazamientos Internos de Personas, Sr. Francis Deng. Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. E/CN.4/1998/53/Add.2*, del 11 de febrero de 1998

ONU. Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, 57º período de sesiones. Restitución de viviendas y de patrimonio con motivo del regreso de los refugiados y desplazados internos. Informe definitivo del Relator Especial, Sr. Paulo Sergio Pinheiro. Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas. Doc. E/CN.4/Sub.2/2005/17, 2005.

ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), Observación general N° 7 (1997). El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales): los desalojos forzosos, 16º período de sesiones, 1997, U.N. Doc. E/1999/22, anexo IV (1997).

Decisiones Judiciales

Corte Constitucional Colombiana

Auto 394 de 2015. MP. Myriam Ávila Roldán
Auto 373 de 2016. MP. Luis Ernesto Vargas Silva
Auto 474 de 2017. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado
Auto 331 de 2019. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado
Auto 411 de 2019. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado
Sentencia T-025 de 2004. MP. Manuel José Cepeda Espinosa
Sentencia C-820 de 2013. MP. Mauricio González Cuervo
Sentencia C-795 de 2014. MP. Jorge Iván Palacio Palacio
Sentencia C-315 de 2016. MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez
Sentencia C-330 de 2016. MP. María Victoria Calle Correa
Sentencia T-367 de 2016. MP. Alberto Rojas Ríos
Sentencia T-529 de 2016. MP. Jorge Iván Palacio Palacio
Sentencia T-034 de 2017. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado
Sentencia T-646 de 2017. MP. Diana Fajardo Rivera
Sentencia SU-648 de 2017. MP. Cristina Pardo Schlesinger
Sentencia T-208A de 2018. MP. Antonio José Lizarazo Ocampo
Sentencia T-008 de 2019. MP. Cristina Pardo Schlesinger
Sentencia T-119 de 2019. MP. Antonio José Lizarazo Ocampo

Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil

Sentencia STC16183-2016. MP. Luis Armando Tolosa Villabona
Sentencia STC2020-2017. MP. Margarita Cabello Blanco
Sentencia STC2853-2017. MP. Álvaro Fernando García Restrepo
Sentencia STC3717-2017. MP. Álvaro Fernando García Restrepo
Sentencia STC3718-2017. MP. Álvaro Fernando García Restrepo
Sentencia STC3720-2017. MP. Álvaro Fernando García Restrepo
Sentencia STC3721-2017. MP. Álvaro Fernando García Restrepo
Sentencia STC3722-2017. MP. Álvaro Fernando García Restrepo
Sentencia STC3723-2017. MP. Álvaro Fernando García Restrepo
Sentencia STC4143-2017. MP. Álvaro Fernando García Restrepo
Sentencia STC4375-2017. MP. Luis Armando Tolosa Villabona
Sentencia STC5397-2017. MP. Álvaro Fernando García Restrepo
Sentencia STC8004-2017. MP. Luis Armando Tolosa Villabona
Sentencia STC8123-2017. MP. Álvaro Fernando García Restrepo
Sentencia STC10036-2017. MP. Margarita Cabello Blanco
Sentencia STC10174-2017. MP. Álvaro Fernando García Restrepo
Sentencia STC10676-2017. MP. Álvaro Fernando García Restrepo
Sentencia STC10677-2017. MP. Álvaro Fernando García Restrepo
Sentencia STC13289-2017. MP. Luis Armando Tolosa Villabona
Sentencia STC14499-2017. MP. Luis Armando Tolosa Villabona
Sentencia STC21618-2017. MP. Luis Alonso Rico Puerta
Sentencia STC024-2018. MP. Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo
Sentencia STC877-2018. MP. Ariel Salazar Ramírez
Sentencia STC2303-2018. MP. Álvaro Fernando García Restrepo
Sentencia STC2827-2018. MP. Luis Armando Tolosa Villabona
Sentencia STC3420-2018. MP. Luis Armando Tolosa Villabona
Sentencia STC4589-2018. MP. Luis Alonso Rico Puerta
Sentencia STC5377-2018. MP. Luis Armando Tolosa Villabona
Sentencia STC8183-2018. MP. Luis Alonso Rico Puerta
Sentencia STC10505-2018. MP. Álvaro Fernando García Restrepo
Sentencia STC12148-2018. MP. Luis Armando Tolosa Villabona
Sentencia STC14565-2018. MP. Luis Armando Tolosa Villabona
Sentencia STC610-2019. MP. Margarita Cabello Blanco
Sentencia STC5724-2019. MP. Luis Armando Tolosa Villabona
Sentencia STC6012-2019. MP. Margarita Cabello Blanco
Sentencia SC339-2019. MP. Álvaro Fernando García Restrepo
Sentencia STC9108-2019. MP. Ariel Salazar Ramírez
Sentencia STC9425-2019. MP. Luis Armando Tolosa Villabona
Sentencia STC9666-2019. MP. Álvaro Fernando García Restrepo
Sentencia STC11783-2019. MP. Álvaro Fernando García Restrepo
Sentencia STC11967-2019. MP. Luis Armando Tolosa Villabona
Sentencia STC13750-2019. MP. Luis Armando Tolosa Villabona
Sentencia STC14493-2019. MP. Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo
Sentencia STC15245-2019. MP. Luis Armando Tolosa Villabona
Sentencia STC15871-2019. MP. Luis Armando Tolosa Villabona
Sentencia STC16928-2019. MP. Luis Armando Tolosa Villabona

Sentencia STC252-2020. MP. Luis Armando Tolosa Villabona
Sentencia STC315-2020. MP. Luis Armando Tolosa Villabona
Sentencia STC1435-2020. MP. Luis Armando Tolosa Villabona
Sentencia STC1723-2020. MP. Luis Armando Tolosa Villabona
Sentencia STC2348-2020. MP. Luis Armando Tolosa Villabona
Sentencia STC3007-2020. MP. Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo
Sentencia STC4012-2020. MP. Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo
Sentencia STC5193-2020. MP. Francisco Ternera Barrios
Sentencia STC6166-2020. MP. Álvaro Fernando García Restrepo
Sentencia STC8884-2020. MP. Francisco Ternera Barrios
Sentencia STC11182-2020. MP. Álvaro Fernando García Restrepo
Sentencia STC2347-2021. MP. Luis Armando Tolosa Villabona
Sentencia STC2437-2021. MP. Octavio Augusto Tejeiro Duque
Sentencia STC2924-2021. MP. Francisco Ternera Barrios
Sentencia STC3489-2021. MP. Luis Armando Tolosa Villabona
Sentencia STC3574-2021. MP. Octavio Augusto Tejeiro Duque
Sentencia STC4281-2021. MP. Francisco Ternera Barrios
Sentencia STC4372-2021. MP. Hilda González Neira
Sentencia STC4494-2021. MP. Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo
Sentencia STC4502-2021. MP. Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo
Sentencia STC4504-2021. MP. Francisco Ternera Barrios
Sentencia STC4584-2021. MP. Luis Armando Tolosa Villabona
Sentencia STC4591-2021. MP. Francisco Ternera Barrios
Sentencia STC4934-2021. MP. Luis Armando Tolosa Villabona
Sentencia STC5306-2021. MP. Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo
Sentencia STC5900-2020. MP. Álvaro Fernando García Restrepo
Sentencia STC5929-2021. MP. Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo

Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Laboral

Sentencia STL7269-2017. MP. Jorge Luis Quiroz Alemán
Sentencia STL7374-2017. MP. Jorge Mauricio Burgos Ruiz
Sentencia STL9010-2017. MP. Clara Cecilia Dueñas Quevedo
Sentencia STL12022-2017. MP. Jorge Mauricio Burgos Ruiz
Sentencia STL12657-2017. MP. Luis Gabriel Miranda Buelvas
Sentencia STL20887-2017. MP. Gerardo Botero Zuluaga
Sentencia STL4079-2018. MP. Rigoberto Echeverri Bueno
Sentencia STL11112-2018. MP. Gerardo Botero Zuluaga
Sentencia STL11607-2018. MP. Fernando Castillo Cadena
Sentencia STL17000-2018. MP. Jorge Luis Quiroz Alemán
Sentencia STL3073-2019. MP. Clara Cecilia Dueñas Quevedo
Sentencia STL6045-2019. MP. Fernando Castillo Cadena
Sentencia STL6957-2019. MP. Rigoberto Echeverri Bueno
Sentencia STL7432-2019. MP. Fernando Castillo Cadena
Sentencia STL15068-2019. MP. Fernando Castillo Cadena
Sentencia STL5417-2020. MP. Luis Benedicto Herrera Díaz

Sentencia STL5725-2020. MP. Iván Mauricio Lenis Gómez
Sentencia STL7951-2020. MP. Omar Ángel Mejía Amador
Sentencia STL11393-2020. MP. Omar Ángel Mejía Amador
Sentencia STL11483-2020. MP. Clara Cecilia Dueñas Quevedo
Sentencia STL3286-2021. MP. Clara Cecilia Dueñas Quevedo
Sentencia STL3635-2021. MP. Clara Cecilia Dueñas Quevedo
Sentencia STL3832-2021. MP. Luis Benedicto Herrera Díaz
Sentencia STL4752-2021. MP. Gerardo Botero Zuluaga
Sentencia STL5544-2021. MP. Iván Mauricio Lenis Gómez
Sentencia STL5493-2021. MP. Fernando Castillo Cadena
Sentencia STL5429-2021. MP. Gerardo Botero Zuluaga
Sentencia STL6110-2021. MP. Fernando Castillo Cadena
Sentencia STL6430-2021. MP. Gerardo Botero Zuluaga

Tribunal Superior de Distrito Judicial de Antioquia - Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras

Sentencia 230013121002-201300019-00. MP. Vicente Landínez Lara
Sentencia 200013121001-201300198-00. MP. Benjamín Yepes Puerta
Sentencia 050453121002-201300024-00. MP. Vicente Landínez Lara
Sentencia 230013121002-201700010-01. MP. Javier Enrique Castillo Cadena
Sentencia 050453121001-201700405-01. MP. Ángela María Peláez Arenas
Sentencia 050453121001-201401114-01. MP. Ángela María Peláez Arenas
Sentencia 050453121001-201700501-01. MP. Nattan Nisimblat
Sentencia 050003121002-201900018-01. MP. Nattan Nisimblat
Sentencia 050453121001-201700502-01. MP. Nattan Nisimblat

Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá - Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras

Sentencia 500013121002-201300056-00. MP. Marcela Adriana Castillo Silva
Sentencia 730013121001-201400005-01. MP. Marcela Adriana Castillo Silva
Sentencia 200013121002-201400014-01. MP. Jorge Eliécer Moya Vargas
Sentencia 730013121002-201600238-01. MP. Jorge Hernán Vargas Rincón
Sentencia 250003121001-201600050-01. MP. Oscar Humberto Ramírez Cardona
Sentencia 250003121001-201600056-01. MP. Jorge Eliécer Moya Vargas
Sentencia 730013121002-201800085-01. MP. Oscar Humberto Ramírez Cardona
Sentencia 250003121001-201700030-01. MP. Jorge Eliécer Moya Vargas
Sentencia 250003121001-201800011-01. MP. Oscar Humberto Ramírez Cardona

Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cali - Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras

Sentencia 761113121002-201300057-00. MP. Gloria Del Socorro Victoria Giraldo
Sentencia 520013121001-201700044-01. MP. Gloria Del Socorro Victoria Giraldo
Sentencia 520013121001-201700044-01. MP. Carlos Alberto Tróchez Rosales

Sentencia 660013121001-201600035-01. MP. Diego Buitrago Flórez
Sentencia 660013121001-201600066-00. MP. Carlos Alberto Tróchez Rosales

Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cartagena - Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras

Sentencia 700013121003-201300029-00. MP. Laura Elena Cantillo Araújo
Sentencia 132443121002-201300025-00. MP. Ada Patricia Lallemand Abramuck
Sentencia 32443121002-201300020-00. MP. Martha Patricia Campo Valero
Sentencia 32443121002-201300037-00. MP. Laura Elena Cantillo Araújo
Sentencia 200013121001-201700100-00. MP. Ada Patricia Lallemand Abramuck
Sentencia 200013121002-201600167-00. MP. Ada Patricia Lallemand Abramuck
Sentencia 7000132443121003-201600011-00. MP. Ada Patricia Lallemand Abramuck
Sentencia 700013121004-201600009-00. MP. Laura Elena Cantillo Araújo
Sentencia 132443121001-201400165-00. MP. Martha Patricia Campo Valero
Sentencia 700013121001-201400086-00. MP. Ada Patricia Lallemand Abramuck
Sentencia 200013121001-201800109-00. MP. Martha Patricia Campo Valero
Sentencia 700013121001-201800004-01. MP. Ada Patricia Lallemand Abramuck
Sentencia 700013121003-201700129-02. MP. Laura Elena Cantillo Araújo
Sentencia 700013121003-201500060-00. MP. Laura Elena Cantillo Araújo
Sentencia 200013121001-201800070-01. MP. Laura Elena Cantillo Araújo
Sentencia 200013121003-201800002-01. MP. Ada Patricia Lallemand Abramuck
Sentencia 200013121001-201800137-00. MP. Laura Elena Cantillo Araújo
Sentencia 700013121004-201700067-00. MP. Laura Elena Cantillo Araújo
Sentencia 700013121004-201700055-01. MP. Ada Patricia Lallemand Abramuck
Sentencia 132443121002-201800090-00. MP. Ada Patricia Lallemand Abramuck

Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cúcuta - Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras

Sentencia 132443121002-201300089-01. MP. Amanda Janneth Sánchez Tocora
Sentencia 680813121001-201700087-01. MP. Amanda Janneth Sánchez Tocora
Sentencia 540013121002-201700176-01. MP. Benjamín Yepes Puerta
Sentencia 540013121001-201800010-01. MP. Benjamín Yepes Puerta
Sentencia 680013121001-201600054-03. MP. Benjamín Yepes Puerta
Sentencia 680813121001-201600198-01. MP. Benjamín Yepes Puerta
Sentencia 540013121001-201600228-02. MP. Amanda Janneth Sánchez Tocora
Sentencia 680013121001-201800071-01. MP. Amanda Janneth Sánchez Tocora
Sentencia 680813121001-201700055-01. MP. Benjamín Yepes Puerta
Sentencia 540013121002-201600207-01. MP. Nelson Ruiz Hernández
Sentencia 680813121001-201700114-01. MP. Nelson Ruiz Hernández
Sentencia 540013121001-201500313-02. MP. Amanda Janneth Sánchez Tocora
Sentencia 540013121002-201800002-01. MP. Benjamín Yepes Puerta

Documentos en línea y páginas web:

Red Nacional de Información de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Cifras con corte al 30 de septiembre de 2021. Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

Respuestas derechos de petición y acceso a información

Defensoría del Pueblo, Delegada para Asuntos Agrarios y de Tierras. Oficio Radicado 20210040602782881- Respuesta al derecho de petición, 6 de agosto de 2021.

Defensoría del Pueblo, Delegada para Asuntos Agrarios y de Tierras. Oficio Radicado 20210040602803001- Respuesta al derecho de petición, 7 de agosto de 2021.

Grupo Cumplimiento de Órdenes Judiciales y Articulación Institucional - COJAI de la Unidad de Restitución de Tierras. Oficio URT-DJR-00499- Respuesta al derecho de petición, Unidad de Restitución de Tierras, Bogotá, D.C., 23 de agosto de 2021.