



Los segundos ocupantes en el proceso de restitución de tierras: reto a la reparación con vocación transformadora

Hobeth Martínez Carrillo

DOCUMENTOS 53



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embajada de Suiza en Colombia
Ayuda Humanitaria y Desarrollo (COSUDE)



Dejusticia
derecho · justicia · sociedad



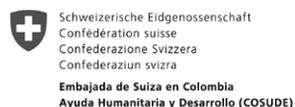
TRANSFORMEMOS
TERRITORIOS
CONSTRUYENDO PAZ

HOBETH MARTÍNEZ CARRILLO

Abogado de la Universidad Nacional de Colombia y MA en Sociología Jurídica del Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, Universidad del País Vasco (UPV). Cuenta con experiencia investigativa en temas de derechos étnicos, justicia transicional y problemáticas socioterritoriales en Colombia. En Dejusticia ha trabajado en asuntos relativos a la implementación del Acuerdo Final de Paz, Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) y política fiscal; es investigador de Dejusticia en el área de Justicia Transicional. Entre sus publicaciones más recientes se destaca *Domando la incertidumbre: el control constitucional de actos legislativos en tiempos de transición de la guerra hacia la paz negociada* (Universidad Externado de Colombia, 2018) y *Los terceros complejos: la competencia limitada de la Jurisdicción Especial para la Paz* (Dejusticia, 2019), de las cuales es coautor.

Los segundos ocupantes en el proceso de restitución de tierras: reto a la reparación con vocación transformadora

Hobeth Martínez Carrillo



Documentos Dejusticia 53

LOS SEGUNDOS OCUPANTES EN EL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS:
reto a la reparación con vocación transformadora

Martínez Carrillo, Hobeth

Los segundos ocupantes en el proceso de restitución de tierras: reto a la reparación con vocación transformadora/ Hobeth Martínez Carrillo. – Bogotá, Dejusticia, 2019

76 páginas : gráficas ; 15 x 24 cm. — (Colección Documentos)

ISBN 978-958-5441-97-2

1. Restitución de tierras 2. Justicia transicional 3. Verdad, justicia y reparación.

I. Tít. II. Serie.

346.0434 cd 22 ed.

A1640211

CEP- Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

ISBN: 978-958-5441-98-9 Versión digital
978-958-5441-97-2 Versión impresa

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia
Calle 35 N° 24-31, Bogotá, D.C.
Teléfono: (57 1) 608 3605
Correo electrónico: info@dejusticia.org
<https://www.dejusticia.org>



Este texto puede ser descargado gratuitamente en <http://www.dejusticia.org>
Creative Commons Attribution-Non Commercial Share-Alike License 2.5.

Revisión de textos: María José Díaz Granados
Preprensa: Marta Rojas
Cubierta: María Paula Berón
Impresión: Ediciones Antropos Ltda.
Bogotá, agosto de 2019

Contenido

Agradecimientos	9
Introducción	11
I. LOS SEGUNDOS OCUPANTES Y LA JUSTICIA TRANSICIONAL	17
Horizontes de la restitución: de la justicia correctiva a la justicia distributiva	17
Impactos de la desatención de los segundos ocupantes en la justicia correctiva y la justicia distributiva	20
Criterios interpretativos para abordar las tensiones entre derechos de reclamantes y segundos ocupantes	24
II. LOS DOS POLOS DEL PROBLEMA	29
El vacío regulatorio original: la complejidad del conflicto representada en los segundos ocupantes	29
III. LOS HALLAZGOS: HACIA UNA TIPOLOGÍA DE SITUACIONES FRENTE A SEGUNDOS OCUPANTES	53
Lo que se observó	53
Las posibles explicaciones	55
Las tipologías de situaciones frente a segundos ocupantes	57
IV. RECOMENDACIONES	61
Procesales (etapas administrativa y judicial)	61
Extraprocesales	66

Frente a los segundos ocupantes en condición de vulnerabilidad sobreviniente	67
---	-----------

REFERENCIAS	69
--------------------------	-----------

Agradecimientos

La autoría individual de este documento sugiere, equivocadamente, que su elaboración fue un proceso solitario. Por la misma naturaleza de este trabajo, que surgió como producto de un proyecto más general encaminado a contribuir a la gestión de los problemas socioterritoriales que enfrentan las comunidades rurales del país, en este proyecto han intervenido múltiples voces y saberes. Mi autoría canaliza unas ideas colectivas que se fueron desarrollando en múltiples escenarios, pero, sin duda, carga con la responsabilidad de las últimas decisiones, de los aciertos y de las limitaciones finales.

El principal agradecimiento es para las personas y familias del departamento de Sucre, asociadas en la ANUC, que nos permitieron conocer sus casos y nos abrieron la posibilidad de entender a profundidad las diversas aristas de la problemática asociada a las situaciones de ocupaciones secundarias. Asimismo, a la Procuraduría General de la Nación (PGN), a nivel nacional y, más aún, a Gloria Serrano, procuradora regional agraria y de restitución de tierras, quien nos acompañó en todo el proceso de investigación y aportó valiosos comentarios a borradores iniciales del texto.

Agradecemos también a Ayuda Humanitaria y Desarrollo (Cosude) de la Embajada de Suiza en Colombia, programa que no solo hizo posible la investigación que originó este estudio, sino el proyecto más amplio en que se inscribe (“Transformemos: territorios construyendo paz”) y, más aún, que decididamente ha venido apoyando la implementación de la política de restitución de tierras en el país. Muchas gracias a Johana Rocha, pues su excelente trabajo en la coordinación de la iniciativa facilitó nuestra labor de investigación.

Gracias también a quienes de diversa manera contribuyeron a la redacción de este documento. A Cindy Espitia y Juan Pablo Pérez, quienes

hicieron pasantías en el área de Justicia Transicional durante el segundo semestre de 2017 y el primer semestre de 2018, respectivamente, y quienes apoyaron en la revisión y sistematización de información. A André Viana y Aura Bolívar, quienes desde la Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios y de Restitución de Tierras aportaron consideraciones relevantes a versiones previas.

Un agradecimiento especial para todo el equipo administrativo e investigativo de Dejusticia, quienes en un seminario interno formularon recomendaciones que sin duda contribuyeron a la mejora del texto final. En especial, muchas gracias por sus comentarios a Rodrigo Uprimny, Diana Isabel Güiza, Isabel Pereira, Juan Sebastián Hernández, Ana Ramírez, Ana Jimena Bautista y David Filomena. A Juana Dávila, Alejandro Jiménez y Nelson Camilo Sánchez, un agradecimiento especial pues leyeron, comentaron e hicieron valiosas recomendaciones a una versión bien avanzada del texto. Finalmente, gracias a Irina Junieles, pues durante su paso por la dirección del área de Justicia Transicional y en virtud de sus contribuciones, se empezaron a consolidar las principales ideas del documento.

Introducción

El desplazamiento forzado y el despojo de tierras en Colombia han tenido unas consecuencias devastadoras, que hoy el Estado trata de revertir a través de medidas de atención y reparación a las víctimas previstas en la Ley 1448 de 2011. El reto no ha sido de menor envergadura: se trata de más de 7 millones de víctimas de desplazamiento forzado y, por citar la cifra más conservadora, de alrededor de 1,2 millones de hectáreas de tierras y territorios despojados como consecuencia directa o indirecta del conflicto armado.¹

Las causas que explican aquel panorama son múltiples, complejas y varían según las características de las regiones. Van desde el impacto directo de masacres que causaron éxodos masivos, hasta la necesidad de los grupos armados de consolidar el control territorial para asegurarse su participación en la cadena del narcotráfico (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018, pp. 100-101). Los efectos también son variados: la llamada “descampesinización” de las relaciones rurales, o incluso el “vaciamiento de territorios campesinos, indígenas y negros”, y la consecuente reducción en la producción de alimentos; el reasentamiento en otras áreas rurales antes abandonadas como consecuencia del desplazamiento;

1 Las cifras sobre víctimas de desplazamiento forzado corresponden a los datos contenidos en la página web de la Red Nacional de Información, con corte al 1 de mayo de 2019, disponibles en <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/General?vvg=1>. Las cifras relativas al despojo fueron tomadas de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), que da cuenta de las diferentes estimaciones que había sobre la magnitud del despojo, las cuales variaban entre 1,2 y 10 millones de hectáreas despojadas (Garay, 2009, p. 45; Sánchez, 2017a, p. 21). Hasta donde tenemos conocimiento, estas cifras continúan siendo materia de disputa y no existe aún un dato oficial.

la urbanización acelerada de algunas de las principales ciudades del país, con los problemas de acceso y garantía a bienes básicos que semejante crecimiento conlleva; el “empobrecimiento diferenciado que afecta a la población más vulnerable” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018, p. 102).

La política de restitución de tierras y territorios diseñada y puesta en marcha a partir del 2011 en virtud de la Ley 1448 y los Decretos Ley diferenciales (4633, 4634 y 4635) ha sido la principal herramienta para contrarrestar los efectos del despojo. Sin embargo, por lo menos desde un plano de los “efectos instrumentales directos” (Sánchez, 2017a, p. 61), los resultados no son los deseados. De acuerdo con los reportes de la Unidad de Restitución de Tierras, en la etapa administrativa del proceso de restitución se han presentado 121.462 solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras y Territorios Despojados y Abandonados Forzosamente (RTDAF), de las cuales 71.285 cuentan con el trámite administrativo finalizado, bien sea porque no fueron inscritas (46.040) o porque sí lo fueron (25.245). De estas, 17.978 solicitudes iniciaron su trámite judicial, de las cuales la especialidad de restitución de tierras ha solucionado 9983 en poco más de 5000 sentencias, que abarcan 341.725 hectáreas.² Así, tan solo alrededor del 8 % de las solicitudes de inscripción en el registro han terminado en una sentencia de restitución.

Como se observa, desde el punto de vista del número de hectáreas cuya restitución se ordena en una sentencia, las metas de restitución están lejos de ser satisfactorias, incluso teniendo como referente de despojo la cifra de 1,2 millones de hectáreas. Ello sin profundizar en los problemas que existen en la materialización efectiva de las sentencias en la etapa de posfallo, algunos de los cuales se derivan de la dificultad de implementar mecanismos de justicia transicional en contextos de violencia y conflicto armado (González y Soto, 2018, pp. 15-16), y mucho menos sin evaluar la gestión de la Unidad de Restitución de Tierras (URT) en la fase administrativa, que también está lejos de ser óptima (Soto, 2018).

Por otro lado, dada la centralidad de la tierra en el conflicto armado colombiano y los múltiples intereses que en ella confluyen, la política de restitución ha sido constantemente sometida a reparos, críticas y ataques

2 Los datos fueron tomados del reporte periódico de la Unidad de Restitución de Tierras disponibles en <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>, fecha de consulta: 13 de mayo de 2019.

desde sectores políticos que se oponen a sus avances. Semejante ambiente político hace que las posturas críticas al funcionamiento de la política puedan ser utilizadas como herramienta para deslegitimarla, pese a que el propósito sea fortalecer su desarrollo para que se alcancen los objetivos de transformar las condiciones que estaban en la base y permitieron la permanencia del conflicto armado. Es por esto que, en todo caso, nada puede impedir tomar una posición crítica acerca de la implementación de la política y sus efectos no deseados, que además deben ser observados de frente para darles una solución justa y coherente con las finalidades de la justicia transicional.

Este es el panorama complejo en que se ha desarrollado la política de restitución de tierras, en el que, además, se inserta la investigación recogida en este documento, que analiza una de las dificultades que han enfrentado funcionarios, operadores judiciales, reclamantes y las propias comunidades rurales: los reclamos de los segundos ocupantes. Los segundos ocupantes son personas que por diversas razones habitan o derivan su sustento del predio que fue despojado y que es reclamado por la víctima, por lo cual tendrían que entregar el inmueble si así lo ordena un juez o magistrado en la sentencia de restitución. Las tensiones desatadas con la restitución se hacen evidentes cuando esos segundos ocupantes se encuentran en una situación de vulnerabilidad socioeconómica equiparable a la de la víctima.

Esta investigación hizo parte de un proyecto más amplio que buscaba contribuir con elementos analíticos, teóricos y metodológicos al abordaje de conflictos territoriales en Colombia en el contexto del actual proceso transicional.³ El esfuerzo contó con varios aliados, entre ellos la Procuraduría General de la Nación (PGN), concretamente la Delegada para asuntos agrarios y de restitución de tierras. Con esta institución se trabajó de cerca en la selección de los temas y casos por analizar, así como en el proceso de investigación, validación y presentación de los resultados, lo cual explica que aspectos centrales del documento, como las recomendaciones finales, estén referidos a la labor de esta institución. Sin embargo,

3 La iniciativa, denominada “Transformemos: territorios construyendo paz”, estuvo conformada por la Cooperación Suiza para el Desarrollo (Cosude), la Universidad Nacional de Colombia, cinco universidades regionales (Universidad Popular del César, Universidad de Cartagena, Universidad de Córdoba, Universidad de los Llanos y Universidad de la Amazonia), la Procuraduría General de la Nación y Dejusticia.

este aspecto no resta la relevancia que las reflexiones teóricas y empíricas presentadas puedan tener en el debate actual y en el campo de la justicia transicional.

Por indicación de la PGN se identificó la necesidad de analizar la situación de los ocupantes secundarios y elaborar unas recomendaciones para mejorar la labor del Ministerio Público en este tema. La PGN sugirió enfocar el estudio en Montes de María por haber sido la región priorizada para empezar la implementación de la política de restitución de tierras, lo que aseguraba una pluralidad y riqueza en los casos por estudiar, debido a las tensiones que han surgido en esta región a propósito de casos de ocupantes secundarios que no han recibido una oportuna atención del Estado, lo que exigía una intervención encaminada a reducir los eventuales daños que pudieran originarse por la implementación de la política de restitución, y por la facilidad en el acceso a la información requerida. Con ayuda de la oficina regional de la Procuraduría se seleccionaron diez casos de segundos ocupantes de la subregión de Montes de María en el departamento de Sucre, para cuyo análisis se utilizaron varias técnicas de recolección de información cualitativa: entrevistas –a segundos ocupantes, opositores, líderes de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), autoridades locales–, análisis de expedientes –administrativo, judicial, posfallo– y visitas de campo a algunos de los predios.

En este documento se sostiene que existen *fallas en la implementación de la actual respuesta institucional* a la problemática de los segundos ocupantes. Esto ocurre, en primer lugar, en relación con los segundos ocupantes vulnerables, frente a los cuales se identifican algunas barreras de acceso que dificultan su efectiva y temprana atención, y que involucran la actividad de varias instituciones competentes dentro del proceso de restitución de tierras. De otro lado, la falla en la implementación ocurre también respecto de otro tipo de segundos ocupantes que, sin ser vulnerables, legítimamente merecerían recibir atención del Estado. Frente a estos es posible, por vía de interpretación, que se les reconozcan y apliquen las mismas medidas desarrolladas para los primeros.

A dicho planteamiento se llegó tras ocuparse de dos problemas estrechamente vinculados. El primero alude a las dificultades de implementación de la política pública de restitución de tierras, particularmente a las que han surgido a raíz de la situación de los segundos ocupantes vulnerables y la respuesta estatal que se le ha dado a la problemática. Tras el estudio de este problema, y con fundamento en las medidas administrativas y

jurisprudenciales desarrolladas durante los últimos años, se formularán unas recomendaciones que permitan a la PGN promover una mejor respuesta a las necesidades de los segundos ocupantes vulnerables.

El segundo problema emerge de la información empírica recopilada para el análisis de los obstáculos en la implementación de la política de atención a segundos ocupantes. Con las visitas a campo y el análisis de los casos seleccionados se entreveía cada vez con mayor claridad que el asunto no solo incumbe estos en tanto sujetos vulnerables que estarían siendo injustamente afectados por la política de restitución de tierras, sino que persiste un problema interpretativo sobre qué hacer en los casos de *los segundos ocupantes que podrán caer en una situación de vulnerabilidad en el futuro* si las decisiones judiciales de restitución acogen las pretensiones de los reclamantes. A este tipo de vulnerabilidad la denominaremos *vulnerabilidad sobreviniente* a lo largo de este texto, y ella estaría caracterizada, además, porque los segundos ocupantes no estuvieron involucrados, directa o indirectamente, en las acciones que llevaron al despojo ni se aprovecharon de la situación de indefensión de las víctimas.

En relación con esta última dimensión del problema, este documento buscará trazar algunas líneas interpretativas que bosquejen una guía para la actuación de la PGN, a partir de un planteamiento central: la vulnerabilidad socioeconómica puede sobrevenir como efecto de la ejecución de las órdenes de restitución jurídica y material del predio, por lo que esa situación puede ser una expresión de los segundos ocupantes vulnerables. Por ende, consideramos que a ambas situaciones le resultan aplicables los mismos desarrollos jurisprudenciales y normativos.

Este documento se divide en cuatro secciones. En la primera se presentará el marco teórico en que se sitúa la problemática, y da cuenta, además, de cómo la situación de los segundos ocupantes dificulta el logro de los objetivos de la reparación en un marco de justicia transicional, bien sea que estos estén definidos por los límites minimalistas de una justicia correctiva o por los más ambiciosos de una justicia distributiva.

En la segunda sección se desarrollarán los dos problemas que aborda el documento. Se dará cuenta del problema originario, esto es, de la falta de regulación del tema de segundos ocupantes en la Ley 1448 de 2011 (omisión legislativa relativa) y la respuesta institucional que hasta el momento se le ha dado por la URT y la Corte Constitucional. Seguidamente, se pasa a caracterizar el problema derivado: ocupantes secundarios con vulnerabilidad sobreviniente. Al final se propone una delimitación

conceptual y tratamiento para los segundos ocupantes (vulnerables y con vulnerabilidad sobreviniente).

Con base en los hallazgos empíricos, en la tercera sección se propone una tipología de situaciones problemáticas en la política de atención a los segundos ocupantes, que no pretende ni podría ser exhaustiva. En la cuarta y última sección se formulan algunas recomendaciones para el abordaje de las dificultades observadas en la atención a los segundos ocupantes vulnerables y otras específicas para aquellos en situación de vulnerabilidad sobreviniente.

I. LOS SEGUNDOS OCUPANTES Y LA JUSTICIA TRANSICIONAL

Esta sección apunta a tres objetivos. En primer lugar, tratará de ubicar la discusión sobre segundos ocupantes en el marco teórico de la justicia transicional, concretamente en la discusión sobre las reparaciones con vocación transformadora como instancia de la justicia distributiva que complementa los modestos pero indispensables propósitos de la justicia correctiva. En la segunda parte, a fin de aplicar los planteamientos teóricos al caso concreto, se mostrará la manera como la falta de atención a los casos de segundos ocupantes puede dificultar el logro tanto de los objetivos de la justicia correctiva como aquellos atribuidos a la justicia distributiva y, por consiguiente, podría entonces obstaculizar las finalidades más generales de la justicia transicional. En la tercera parte se propondrán algunos criterios que pueden ser utilizados para resolver las tensiones entre los derechos de las víctimas reclamantes de tierras y aquellos de los diversos segundos ocupantes que puedan demandar legítimamente atención del Estado.

Horizontes de la restitución: de la justicia correctiva a la justicia distributiva

La finalidad de la política de restitución de tierras puede apuntar, al menos, en dos direcciones que no son necesariamente excluyentes, sino que pueden ser complementarias (Uprimny y Sánchez, 2010b, pp. 235-236). De un lado, desde una perspectiva minimalista, puede limitarse a buscar el restablecimiento pleno de los derechos que las víctimas de desplazamiento, abandono y despojo tenían sobre las tierras y los territorios que ocupaban, poseían o de los cuales eran propietarias y que perdieron como efecto del conflicto armado (Uprimny y Saffon, 2009, p. 33; Uprimny y Sánchez, 2010b, p. 225).

De otro lado, desde una perspectiva más amplia dirigida a impactar incluso sobre estructuras sociales que preceden y subsisten al conflicto armado, puede buscar no solo restablecer los derechos de las víctimas, sino transformar sus condiciones materiales de existencia, las relaciones de poder que les subordinan y las condiciones agrarias del país (Uprimny y Saffon, 2009, pp. 34-35; Uprimny, 2009; Uprimny y Sánchez, 2010b, p. 194). Estos son los enfoques de *justicia correctiva* y *justicia redistributiva* entre los que se ha movido la política de restitución de tierras como parte de la política de reparación a las víctimas.

Ya desde los debates que precedieron la promulgación de la Ley 1448 de 2011 había disputas acerca del alcance que debería darse a la reparación de las víctimas y, concretamente, a la política de restitución de tierras y territorios. Aunque se partía de un relativo consenso sobre la necesidad de reparar a las víctimas de desplazamiento, abandono y despojo, las finalidades a que la restitución debería apelar eran materia de controversia (Uprimny y Sánchez, 2010a). Estas disputas por el sentido de la restitución subsisten en el presente y, como se verá más adelante, tienen un sustrato material en la forma como opera en la práctica la política de reparación.

Desde el enfoque correctivo, defendido en su mayor parte por sectores políticos tradicionales y actores empresariales que reconocen la necesidad de clarificar la titularidad de la tierra como forma de impulsar el mercado, es suficiente con enmendar la injusticia sufrida por las víctimas y creada con el despojo. A partir de la clarificación de los derechos de la propiedad rural que se lograría con la política de restitución, se podría dinamizar el mercado de tierras e impactar de manera positiva en la política de desarrollo rural basada en la modernización del sector agropecuario (Uprimny y Sánchez, 2010a, p. 323). Los esfuerzos ajenos a la finalidad de corregir el daño masivo causado con el despojo de tierras a las víctimas de violaciones de los derechos humanos son vistos como una carga que se impone a la política de reparación, la cual puede impedir el logro de sus modestos pero valiosos propósitos. El enfoque puramente correctivo carece de medidas complementarias a la restitución y defiende que es suficiente con lograr la clarificación de títulos, al tiempo que aboga por dejar en las políticas sociales o rurales del Estado la atención de otras necesidades distintas a las de reparación (pp. 333-334).

De otro lado, una concepción más robusta de las finalidades de la política de restitución, defendida entre otros por la Comisión de Seguimiento

a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado y por investigadores de Dejusticia, parte de reconocer al campesinado como un sujeto de la ruralidad que históricamente ha sido desconocido por el Estado. Reconocer el valor social, cultural, político y económico del campesinado es, entonces, un paso fundamental para avanzar en una reivindicación simbólica y material de su condición de víctima del despojo, así como para conectar las causas y los efectos del conflicto con el problema histórico de la inequitativa distribución de la propiedad rural en Colombia (Uprimny y Sánchez, 2010a, pp. 324-325).

Desde el enfoque de justicia distributiva sería insuficiente con restablecer a la víctima al estado previo al despojo, pues lo que se requiere es transformar las condiciones materiales y las relaciones de poder que constituían el contexto de ocurrencia y que posibilitaron en primer lugar que el despojo existiera (Uprimny y Saffon, 2009, pp. 38, 41). Sin la transformación de las condiciones de marginalidad, exclusión y falta de reconocimiento del sujeto campesino, la política de restitución podría quedarse corta en sus alcances. Entendida de este modo, la restitución debería inevitablemente articularse con políticas que tiendan a la redistribución de la tierra, y su efectividad medirse con base en sus fines correctivos inmediatos, así como en sus finalidades distributivas de más largo aliento.

Por consiguiente, quienes defienden esta perspectiva sostienen que la política de restitución debería funcionar como un mecanismo que ayude a tender puentes con instrumentos de justicia redistributiva encaminados a contrarrestar la inequidad en el acceso a la tierra, al tiempo que permita el reasentamiento, la reconstrucción de lazos sociales y la explotación productiva de los predios restituidos con políticas fuertes posteriores y complementarias a la restitución (Uprimny y Saffon, 2009, p. 63; Uprimny y León, 2010a, p. 331). Adicionalmente, si uno de los objetivos de las reparaciones es evitar la recurrencia de violaciones de los derechos humanos, la probabilidad de que este efecto se alcance es mayor si se modifican las condiciones sociales de posibilidad de las atrocidades, lo que apoya unas reparaciones con vocación transformadora sustentadas en la justicia distributiva. La restitución, entendida en este marco conceptual, puede ser un mecanismo que desencadene transformaciones democráticas y contribuya a la superación de exclusiones sociales y a la reducción de inequidades (Uprimny y Saffon, 2009, pp. 35, 43).

Este último fue, en efecto, el enfoque expresamente adoptado por la Ley 1448 de 2011, que en su artículo 25 consagró entre las características

del derecho a la reparación de las víctimas el que tuviera una *vocación transformadora*. Con esto, la orientación general de la política de víctimas en Colombia se trazó unos horizontes redistributivos al buscar no solo la restitución plena entendida como una mirada al pasado para dejar a la víctima en las mismas condiciones en que se encontraba con anterioridad a la violación de sus derechos, sino también con una mirada en el presente y hacia el futuro dirigida a que dichas condiciones de exclusión, marginalidad, inequidad y desequilibrios de poder fueran contrarrestados con la restitución de modo que se transformaran esas condiciones.

Impactos de la desatención de los segundos ocupantes en la justicia correctiva y la justicia distributiva

La complejidad de las prácticas de despojo, la centralidad del problema de la tierra en el conflicto armado y las características del régimen político colombiano en que operan los instrumentos de justicia transicional contribuyen a que la restitución de tierras encarne una práctica jurídico-política sumamente disputada y utilizada de manera estratégica por diversos actores. Estos elementos inciden en la problemática de los segundos ocupantes que ha sido vista como una situación que podría contrarrestar o impedir el efecto transformador de las relaciones de desigualdad y de poder a la que apuntaría la restitución (Uprimny y Saffon, 2009, pp. 63-64). En efecto,

... en razón de la larga duración del conflicto armado colombiano y de su intrincada relación con la tierra, es muy posible que muchas de las tierras objeto de políticas de restitución hayan sido ocupadas por poseedores sucesivos, que a su vez pueden haber sido despojados de las mismas a través de desplazamientos forzados acaecidos en distintos momentos y que, por consiguiente, podrían presentar reclamos simultáneos de restitución. La solución de estos reclamos plantea un problema de gran envergadura para una política de restitución. (Uprimny y Saffon, 2009, p. 64)

Si bien es cierto que la Ley 1448 de 2011 consagró entre sus principios la *reparación transformadora* como orientación del derecho a la reparación integral de las víctimas (art. 25), en la práctica de la política de restitución de tierras –componente preferencial del derecho a la reparación de las víctimas de desplazamiento, abandono y despojo de tierras– esta finalidad se ha enfrentado a dificultades que ponen en entredicho su logro

efectivo y terminan por reducir su alcance. Así, la política de restitución de tierras ha estado atrapada entre las finalidades de una reparación correctiva plena y una reparación transformadora a las víctimas del despojo, así como en las tensiones que afloran entre el deber del Estado de reparar a las víctimas y su obligación de atender, con fundamento en sus compromisos frente a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), a la población socioeconómicamente vulnerable.

Por esta razón, los efectos de la política de restitución no pueden ser entendidos automáticamente y *a priori* como una contribución a la transformación positiva de las condiciones de existencia de las víctimas, sino que deben ser evaluados por su impacto efectivo. Esto es particularmente evidente en lo que tiene que ver con la situación de los ocupantes secundarios, cuya desatención –y en algunos casos su atención por la institucionalidad a cargo de la política de restitución– puede traducirse en que ni siquiera se alcancen los objetivos trazados con un enfoque minimalista de reparaciones fundamentadas en la justicia correctiva.¹ En otras palabras, la situación de los segundos ocupantes pone de presente que la práctica de la justicia transicional revela dificultades para alcanzar, incluso, los modestos pero indispensables propósitos de la justicia correctiva en contextos de transición, esto es, reparar plenamente a las víctimas.

No atender apropiadamente las situaciones de los segundos ocupantes retarda, dificulta o impide, en primer lugar, que se otorgue justicia correctiva a las víctimas de despojo. Cuando se trata de ocupaciones secundarias ejercidas por población vulnerable cuya situación es comparable a la de la víctima reclamante, la falta de respuesta institucional, tanto como la inadecuada respuesta,² producen una demora en la solución efectiva de la demanda de restitución o un estancamiento en la etapa posfallo que se traduce en la imposibilidad de cumplir materialmente con la orden de restitución de los predios o territorios.

El ocupante secundario, ante el temor legítimo de perder la posibilidad de habitar el predio o derivar de él su sustento, puede oponerse jurídicamente a la restitución dentro del proceso o materialmente a la entrega

1 En la sección III de este documento se encuentra una tipología de las diversas problemáticas que en la actualidad se presentan frente a la atención de los segundos ocupantes en el proceso de restitución, en las fases administrativa y judicial, incluido el posfallo.

2 Por ejemplo, cuando se reconoce la condición de ocupación secundaria, pero no se ordenan las medidas de atención necesarias.

del predio restituido hasta que no obtenga una respuesta de la institucionalidad que le proporcione algún grado de estabilidad socioeconómica. Ambas situaciones impactan en el objetivo de lograr una restitución plena a las víctimas de despojo, pues las demoras procesales repercuten en la demanda por una justicia oportuna, mientras que la negativa a la entrega material de los inmuebles impide que la víctima restituida ejerza sus derechos. En este último caso, las sentencias que ordenan la restitución carecerían de eficacia ante su incumplimiento práctico, algo que se ha convertido en un problema recurrente en la etapa posfallo (Comisión Colombiana de Juristas, 2018, p. 9). Además, ante la imposibilidad de que haya una solución definitiva a la disputa material sobre el predio, se retrasa la probabilidad de que este pueda cumplir con finalidades productivas y de desarrollo agropecuario.

En síntesis, la finalidad correctiva y los efectos asociados a ella se aplazan indefinidamente cuando en las fases administrativa y judicial del proceso de restitución, y por fallas en la implementación de las rutas de atención existentes, los jueces o magistrados no reconocen de manera oportuna la condición de los ocupantes secundarios ni les otorgan las medidas a que haya lugar (compensación, asistencia, atención o inclusión en programas sociales del Estado). El mismo efecto se produce cuando se reconoce la condición de ocupación secundaria, bien sea en la sentencia de restitución o en decisión posterior, y se conceden las medidas respectivas, pero estas no son ejecutadas por las entidades competentes.

Ahora bien, la imposibilidad de realizar la entrega material de un predio y, por tanto, de que la víctima ejerza sus derechos, tiene efectos en las medidas distributivas asociadas a la restitución. Medidas complementarias como la garantía del acceso a una vivienda adecuada o el desarrollo de un proyecto productivo en el predio objeto de restitución, que tienden a transformar la condición de vulnerabilidad de la víctima restituida mediante la provisión de bienes y servicios que antes le habían sido negados, simplemente no se pueden ejecutar cuando todavía existe una disputa material sobre el inmueble que se va a restituir. Por consiguiente, la falta de atención clara y oportuna a los segundos ocupantes también dificulta que se alcance la finalidad transformadora de la restitución de tierras.

Más aún, los efectos sobre el reconocimiento del campesinado como sujeto político por reivindicar con la restitución pueden ser devastadores cuando no se valoran adecuadamente las condiciones de los segundos ocupantes. Antes que contribuir a resolver los conflictos por la tierra que

confluyen en la especialidad de restitución, esta podría más bien servir de catalizadora de nuevas conflictividades entre personas vulnerables y, por ende, podría ser incluso un obstáculo para la reconstrucción de lazos comunitarios y la superación de la falta de reconocimiento que históricamente ha afectado a la población campesina (Uprimny y Sánchez, 2010a, pp. 323, 331).

Un ejemplo sería cuando entre el momento del despojo y la entrega material del predio al reclamante han pasado años o incluso décadas, por lo cual el tejido comunitario al que pertenecía la persona desplazada y despojada ha mutado o incluso desaparecido por completo cuando los despojos fueron masivos en la región. Los nuevos ocupantes –sean individuales o colectivos– pueden, en el mismo periodo, haber creado o consolidado relaciones comunitarias diversas. En otras palabras, el reclamante puede no tener ya un arraigo ni hacer parte, en términos prácticos, de la comunidad y la territorialidad campesina a la que podría retornar una vez se haga efectiva la restitución. Por el contrario, el segundo ocupante sí puede hacer parte de esa territorialidad, de esa nueva comunidad. Así, el no atender la situación de los segundos ocupantes interrumpe la posibilidad de ambos sujetos, tanto del campesino víctima reclamante, como del segundo ocupante, de contribuir con su proceso al reconocimiento efectivo del campesinado y sus relaciones con el campo. Con este defecto, la política de restitución estaría fallando en uno de sus objetivos centrales, cual es el de visibilizar un sujeto de la ruralidad tradicionalmente excluido por el Estado.

Por otro lado, en aquellos casos en que se deciden las reclamaciones de restitución sin reconocer la condición de ocupante secundario, aunque sea procedente, ni ordenar medidas de atención, se podría producir un efecto paradójico: al menos formalmente se satisfacen las finalidades de la justicia correctiva al restituir los derechos de la víctima de despojo, pero se menoscaban los fines de la justicia distributiva pues se afecta la situación material de una persona que se encuentra en condición de vulnerabilidad socioeconómica y que tendría derecho a una protección constitucional a través de medidas afirmativas. Podría darse el caso, entonces, de una medida con efectos correctivos para una parte (el solicitante), pero con efectos regresivos para otra (el segundo ocupante).

En el caso de los segundos ocupantes que puedan caer en una condición de vulnerabilidad socioeconómica como efecto directo de la implementación de la sentencia de restitución, y que además cumplan con

las demás condiciones que legitimen la atención del Estado,³ los impactos negativos a la finalidad distributiva de la política de restitución son más evidentes. Este tipo de población, que en principio no se encuentra en situación de vulnerabilidad socioeconómica como resultado de un proceso reciente de movilidad social (ascendente), tendría que soportar un efecto colateral regresivo de la política de restitución. En lugar de redistribuir la tierra de modo que se reduzca la concentración de la propiedad y se contrarreste su inequitativa distribución, la política podría tener el efecto de quitarle a quien tiene poco para restablecer el derecho a quien lo perdió como resultado del conflicto. De nuevo, se podría así alcanzar una finalidad correctiva a costa de la justicia distributiva.

Criterios interpretativos para abordar las tensiones entre derechos de reclamantes y segundos ocupantes

En su diseño, la política de restitución de tierras tiene un gran potencial transformador, aunado a su propósito reparador. Sin embargo, su implementación no ha estado acompañada ni adecuadamente articulada a políticas sociales que potencien sus efectos y que contribuyan a la positiva transformación democrática que exige el país.

De cierto modo, este es el vacío que intentó llenar el Punto 1 del Acuerdo Final de Paz, al complementar y articular expresamente la política de restitución de tierras a un esfuerzo de desarrollo territorial construido desde las regiones y con participación directa de las comunidades que las habitan, además de plantear otras políticas rurales que son necesarias para alcanzar una gobernanza más democrática de los territorios (p. ej., acceso y formalización de tierras, catastro multipropósito, jurisdicción agraria). De esta manera, la reparación a las víctimas de despojo se articulaba a políticas necesarias para transformar la ruralidad y reducir la brecha de desigualdad entre el campo y la ciudad, sustentada en la posibilidad de que un sujeto político –el campesinado– tuviera la oportunidad de debatir y decidir parte de su propio destino. El punto 1 del Acuerdo Final de Paz, entonces, contribuía también a atacar la falla de reconocimiento del campesinado.⁴

3 Se hace referencia acá a aquellos que más adelante, en el apartado “El problema derivado: segundos ocupantes en situación de vulnerabilidad sobreviniente”, se incluyen como sujetos de atención por vulnerabilidad sobreviniente.

4 Esta era también la esperanza expresada por Bolívar y Vásquez (2017, p. 40).

Los efectos de la falta de articulación y complementariedad que ha sufrido la política de restitución con otras políticas sociales se han sentido también en relación con los segundos ocupantes. De ahí que una de las salidas a las tensiones señaladas anteriormente consista en profundizar, antes que en revertir o evitar, las conexiones entre la justicia correctiva y la justicia distributiva o, puesto en otros términos, acentuar la articulación entre la política de restitución de tierras y las políticas sociales y rurales más generales, en especial aquellas que tiendan a la reducción de la inequidad, al fortalecimiento de los sujetos de la ruralidad, a la garantía de derechos sociales a los habitantes del campo y que estén sustentadas en visiones alternativas al desarrollo agroindustrial.⁵ Además, una mejor articulación con políticas sociales facilita que se atiendan de forma oportuna las necesidades (de acceso a tierras, proyectos productivos, vivienda, entre otras) de los segundos ocupantes y, de este modo, que se avance más decididamente en el restablecimiento de los derechos de las víctimas de despojo, pues no habría ninguna oposición a la entrega material de los predios restituidos.

Una articulación semejante sería útil para atender los casos de los segundos ocupantes directamente vulnerables, pero también de aquellos que podrían caer en la vulnerabilidad con la restitución, pues es un deber del Estado garantizar un acceso progresivo a los bienes básicos y evitar medidas que tengan un impacto regresivo sobre el disfrute de los DESC. Ahora bien, yendo más allá, se necesita también que el Estado cuente con políticas de desarrollo rural y dotación de tierras a las cuales se pueda articular la política de restitución, pues sin ellas “los esfuerzos tanto de jueces como de la Unidad son realmente insuficientes. Aquí la acción de restitución está buscando mitigar los efectos de la inexistencia de otras políticas, pero no tiene la capacidad de solucionar los déficits estructurales de las situaciones rurales” (Sánchez, 2017b, pp. 258-259).

El otro criterio que podría resultar de utilidad a la hora de enfrentar las tensiones que emergen en la atención a los segundos ocupantes es la progresividad, es decir, tener presente la obligación estatal de propender por garantizar un acceso progresivo a los DESC y evitar medidas –legislativas o administrativas– que tengan un efecto regresivo sobre su disfrute.

5 Esto es lo que Uprimny y Sánchez denominaron como “coherencia externa ampliada” de las medidas de reparación (2010b, p. 241). Algunas recomendaciones para hacer posible esa articulación se encuentran en Sánchez (2017a, pp. 71-73).

No tendría justificación ética ni normativa una restitución cuyo efecto directo sea arrebatar el goce de derechos sociales a un sujeto de especial protección por su vulnerabilidad socioeconómica, o que arroje a un sujeto con vocación campesina a una vulnerabilidad socioeconómica de la que apenas estaba saliendo. De esta forma, se podría evitar privar de la tierra a sujetos vulnerables o que apenas han superado una situación de vulnerabilidad, mientras se repara a la víctima de despojo, de modo que se eviten medidas regresivas que impacten a esta población especial.

De otro lado, la implementación de la política de restitución de tierras en Colombia se ha apoyado en el enfoque de la *acción sin daño*. Con este se busca evitar los impactos negativos que los programas y proyectos, con independencia de sus buenas intenciones, puedan tener y que se reflejarían en “exacerbar los conflictos, generar dependencias, anular las capacidades de las personas, entre otros” (Bolívar y Vásquez, 2017, p. 20). El enfoque propone, entonces, entender que la intervención misma, en este caso la política de restitución, hace parte del contexto; que los contextos deben ser leídos integralmente para así proponer acciones “pertinentes, adecuadas y plausibles”; y que la intervención ha de estar guiada por una ética sustentada en los principios de “dignidad, autonomía y libertad de las personas y los colectivos” (pp. 20-24).

Este enfoque es de mucha utilidad para analizar la situación de los segundos ocupantes y lograr soluciones que armonicen los fines de la restitución desde las justicias correctiva y distributiva. Enfatizar en el entendimiento integral de los elementos del contexto y en el propósito de evitar el escalamiento de los conflictos territoriales sirve de orientación para no privilegiar salidas que impliquen la desprotección de los segundos ocupantes o, incluso, la defensa a ultranza de una restitución que podría resquebrajar tejidos comunitarios que se hayan restablecido con posterioridad al despojo y de los cuales haga parte el segundo ocupante.

Alcanzar la restitución plena de los derechos de las víctimas de despojo es una finalidad legítima que pierde fuerza cuando se convierte en catalizadora de conflictos territoriales entre sujetos que se encuentran en condiciones similares de inequidad, victimización o exclusión social.

Con el objetivo superior de la paz en el horizonte, no debe ser menor la preocupación por perpetuar condiciones de inequidad y exclusión al desatender a los segundos ocupantes vulnerables y por establecer medidas que busquen la reconciliación y la disminución de conflictos entre restituidos y segundos en los territo-

rios en donde estas situaciones se presentan. (Bolívar y Vásquez, 2017, p. 40)

Esto es algo que varios tribunales de restitución entendieron y, en consecuencia, en sus decisiones protegieron la situación de los segundos ocupantes (Bolívar y Vásquez, 2017, pp. 33-35).

Finalmente, acudir a la estructura normativa de la reparación también sirve para lograr una armonización entre la justicia correctiva y la distributiva en los casos de segundos ocupantes. La reparación integral a las víctimas es un deber, un mandato *prima facie*, y no una regla absoluta de obligatorio cumplimiento. Por consiguiente, es posible e incluso deseable efectuar una ponderación entre el derecho a la reparación de las víctimas y los derechos de los segundos ocupantes (que en algunos casos también pueden ser víctimas). En este análisis se tendría que determinar cuáles son las medidas más idóneas para alcanzar un nivel de satisfacción razonable de los derechos en pugna, si las elegidas son necesarias en el sentido de ser las que implican una menor lesión de los derechos fundamentales, y si con ellas no se están sacrificando principios constitucionales de mayor importancia. Al realizar una ponderación semejante es posible que, en el caso concreto, cese el deber de reparación y prevalezcan los imperativos de la justicia distributiva a favor de los segundos ocupantes. En efecto, “el derecho de las víctimas a obtener reparación integral está reconocido y los Estados deben hacer todos los esfuerzos para satisfacerlo; pero esa obligación deber ser ponderada frente a consideraciones de justicia distributiva y debe, en ciertos casos, ceder ante dichas consideraciones” (Uprimny y Sánchez, 2010b, p. 236).

Este criterio es de particular relevancia para resolver las tensiones surgidas en aquellos casos de segundos ocupantes no vulnerables (o con vulnerabilidad sobreviniente), cuya situación socioeconómica se vería desmejorada como efecto directo de la medida de reparación, pues funciona como fundamento interpretativo para hacer extensible a ellos la protección desarrollada por la jurisprudencia constitucional.

II. LOS DOS POLOS DEL PROBLEMA

El vacío regulatorio original: la complejidad del conflicto representada en los segundos ocupantes

La legislación de víctimas y de restitución de tierras no concibió medidas para resguardar los derechos de los segundos ocupantes vulnerables. Estos son las personas que por múltiples razones habitan o extraen su sustento de los predios abandonados o enajenados por las víctimas del conflicto, y cuya entrega material se ordena en una sentencia de restitución de tierras. Cuando estos comparten con el reclamante la condición de ser víctimas del conflicto armado, o cuando se encuentran en una condición de vulnerabilidad que se agravaría por la sentencia de restitución, se han adoptado medidas, estándares y criterios de orden administrativo y judicial para contrarrestar los efectos negativos sobre los derechos de esos segundos ocupantes. No obstante, continúan presentándose dificultades en las diferentes etapas del proceso de restitución de tierras, las cuales van desde una ausencia de identificación y caracterización en la etapa administrativa, hasta el incumplimiento en el periodo posfallo de las medidas compensatorias ordenadas en sentencia o decisión posterior.

Este inicialmente fue un problema de regulación, en tanto en la legislación no se previó que emergiera la situación de los segundos ocupantes, pero ahora se trata más de un problema de implementación de las herramientas que han venido desarrollándose desde instancias administrativas y judiciales. Analíticamente se separan así, aunque de manera empírica las dos fases –regulativa y de implementación– han estado más cercanas en el tiempo y en el espacio de lo que sugiere la distinción analítica. Asimismo, se trata, por un lado, de un problema con una dimensión de orden procesal en tanto implica acciones que deben llevar al reconocimiento de la condición de segundo ocupante dentro del proceso de restitución

de tierras, así como el consecuente otorgamiento de medidas de atención por el juez o magistrado, y que indaga por la defensa técnica de los intereses de estos sujetos. Pero también se trata, por otro lado, de un problema con una dimensión social pues la atención a este tipo de población solo es posible si se acude a políticas que van más allá de la restitución de tierras.

El problema viene desde la formulación de Ley 1448 de 2011

La acción de restitución de tierras es una medida transicional y uno de los componentes centrales de la Ley 1448 de 2011. Esta norma, junto con los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 del 2011, conforman la legislación de víctimas con la cual se introdujo un sistema encaminado a la atención, asistencia y reparación integral de las víctimas del conflicto armado colombiano, cuyos componentes pueden y deben ser interpretados como políticas transicionales. La Ley 1448 de 2011 se sumó a mecanismos anteriores como la Ley 975 de 2005, de Justicia y Paz, así como a todas las medidas y políticas sobre desplazamiento forzado que se originaron en la emblemática Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional y los posteriores autos de seguimiento sobre la materia.

Dichos mecanismos de justicia transicional confieren centralidad a las víctimas, introducen figuras jurídicas extraordinarias que modifican las reglas que operan durante los momentos de normalidad y postulan medidas sujetas a una vigencia previamente delimitada. El propósito de estos mecanismos consiste en permitir la transición de un contexto de masivas violaciones de los derechos humanos a uno donde la democracia esté fortalecida y, por tanto, sean protegidos los derechos de ciudadanos y ciudadanas, lo que en el caso de la restitución significa garantizar de manera preferente este componente de reparación a las víctimas del despojo y abandono forzado de las tierras que perdieron a consecuencia del conflicto armado, como presupuesto ético y político de una democracia más inclusiva.¹ Conforme con estos planteamientos, el proceso de restitución de tierras sitúa a quienes sufrieron despojo, abandono forzado y

1 El carácter preferente de la restitución, especialmente en los casos de desplazamiento forzado, se encuentra establecido en los principios internacionales, en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y en la normatividad colombiana. Ver al respecto: Naciones Unidas (2005). Sentencias C-715 y C-820 de 2012; C-099 de 2013 y T-679 de 2015. Ley 1448 de 2011, artículo 73.

desplazamiento, en el lugar central con el propósito de restablecer jurídica y materialmente el goce de su derecho a la tierra y el territorio.²

La centralidad de las víctimas se expresa, entre otras, en la presunción de buena fe que les acompaña, en la inversión de la carga de la prueba a su favor y en la correlativa flexibilización de la carga de la prueba (Bolívar, Gutiérrez y Botero, 2017, p. 9), así como en las presunciones definidas en la ley (Ley 1448 de 2011, art. 77). Con esto se busca contrarrestar el desbalance y la vulnerabilidad en que el conflicto armado dejó a las víctimas, lo que les dificultaría satisfacer estándares probatorios ordinarios. Si se aplicaran las reglas típicas de un proceso civil, es probable que se estuviera imponiendo una carga excesiva a las víctimas, quienes además de haber padecido el desarraigo y despojo de sus bienes tendrían que vencer en un juicio a la contraparte. Una situación como esta podría terminar por legalizar y legitimar el despojo.

Es por esto que, además de desvirtuar las presunciones legales que cobijan al reclamante, la ley exige a los terceros u opositores acreditar la *buena fe exenta de culpa*. Según esta, quienes actúen como terceros opositores dentro de los procesos de restitución tienen que demostrar, para obtener compensación si se ordena la restitución del predio, no solo que actuaron de buena fe (simple), sino que ejercieron la diligencia y el cuidado debidos y que incurrieron en un error común de hecho que resultaba inevitable (Bolívar *et al.*, 2017, pp. 140, 146). En otras palabras, se exige al tercero que “haya realizado las verificaciones y averiguaciones específicas sobre la situación de la contraparte y del predio, y, adicionalmente, haya realizado todos los esfuerzos investigativos para conocer la situación contextual en que tuvo lugar el negocio jurídico” (Vargas *et al.*, citado en Bolívar *et al.*, 2017, p. 147). Así,

2 Como lo puntualiza Sánchez, entender la restitución como una medida de justicia transicional hizo posible superar cuatro problemas atribuidos a la justicia ordinaria civil para atender el despojo: la rigidez de sus requisitos probatorios, la duración de los procesos, los principios del derecho privado en tanto derecho rogado y la escasa posibilidad de acumular casos y enfrentar situaciones de masivo despojo o patrones generalizados de despojo (2017a, p. 33). Asimismo, entender que la acción de restitución es solo un medio que hace parte de una política transicional más amplia permite percibirla en sus justas dimensiones y evitar sobrevalorar sus alcances, pues está visto que por sí sola no puede –ni está dirigida a ello– resolver los complejos problemas que afronta la ruralidad colombiana (Bolívar, Gutiérrez, Sánchez y Uprimny, 2017, p. 18).

... el opositor deberá probar la conciencia de haber obrado con honestidad, lealtad y rectitud en un negocio y con la seguridad de haber empleado todos los medios para saber si a quien le compraba era el legítimo dueño, si pagaba el precio justo, las razones por las cuales el vendedor celebró el negocio jurídico y si el predio no había sido despojado o abandonado por la violencia. (Bolívar *et al.*, 2017, p. 151)

En este mismo sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional, que en la Sentencia C-330 de 2016 afirmó en relación con la buena fe exenta de culpa que:

... la regulación obedece a que el legislador, al revisar las condiciones de violencia generalizada que se dieron en el marco del conflicto armado y que originaron el despojo, halló un sinnúmero de modos de dar apariencia de legalidad a los actos de usurpación y despojo y, en consecuencia, previó medidas estrictas hacia los opositores, dirigidas a evitar una legalización basada en tres factores inadmisibles constitucionalmente: 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.

La Ley 1448 de 2011 se sostiene sobre algunos supuestos acerca de la calidad de los opositores dentro del proceso de restitución, según los cuales estas personas de alguna manera habrían participado del despojo o se habrían aprovechado del contexto de violencia en algunas regiones para adquirir u ocupar predios.³ En ese orden, parecía legítimo y justo exigirles un esfuerzo probatorio mayor para reconocerles alguna compensación. Sin embargo, sucede que este tipo de supuestos, legítimos en casos de despojadores que se aprovecharon de las condiciones de vulnerabilidad de las víctimas, se tornan injustos cuando se aplican rígidamente en casos más difíciles donde los opositores coinciden con personas vulnerables (Bolívar *et al.*, 2017, p. 19).

Justamente, lo que no previó la ley es que algunos de esos opositores podrían ser también personas que se encuentran en una situación de

3 Este es el tipo de situaciones que genera problemas de interpretación, como lo comentan Bolívar *et al.* (2017, p. 19).

vulnerabilidad similar o incluso peor a la de quien solicita el predio en restitución, y que por ello merecían medidas de protección, así en algunos casos no presentaron oposición dentro del proceso. Algunos instrumentos internacionales, como es el caso de los Principios Pinheiro,⁴ contienen disposiciones sobre el particular, e incluso con anterioridad a la expedición de la ley el tema había salido a colación en documentos del Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (Orduz, 2016, p. 72; Uprimny y Saffón, 2009, p. 64). En todo caso, la legislación de víctimas no consagró ningún tratamiento legislativo para contrarrestar los eventuales daños ocasionados a personas vulnerables que tuvieran que restituir predios.

Este vacío regulatorio, u omisión legislativa relativa,⁵ fue uno de los principales problemas jurídicos con que se enfrentó y sigue enfrentándose el proceso de restitución de tierras en su fase judicial. Paralelo a los primeros fallos de restitución, se comenzaron a conocer casos de campesinos socioeconómicamente vulnerables que debían entregar los predios que habitaban, pues así se ordenaba en sentencias que disponían la restitución de tierras a la víctima.

La situación de los segundos ocupantes es el reflejo de las complejas dinámicas del conflicto armado colombiano y de las enormes falencias en cuanto a la distribución equitativa de la tierra que tiene el país. Varios actores –legales e ilegales– buscaron controlar territorios y para ello se valieron de prácticas que condujeron a la usurpación de tierras y territorios, situaciones que justamente buscaba revertir la Ley 1448 de 2011. Sin embargo, al mismo tiempo se produjeron situaciones en que campesinos sin tierra y familias víctimas de desplazamiento forzado decidieron negociar o asentarse sobre tierras que estaban disponibles, pero que habían sido

4 Los principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, conocidos como principios Pinheiro, fueron aprobados en agosto de 2005 por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. El principio 17 desarrolla elementos de protección a favor de los ocupantes secundarios.

5 Como se explicará más adelante, la Corte Constitucional, en la sentencia C-330 de 2016, consideró que se trataba de una omisión legislativa absoluta. Conforme argumentan Bolívar *et al.* (2017), parece más ajustado a la doctrina constitucional comprender que se trata de una omisión legislativa relativa.

abandonadas o se negociaban como efecto de la violencia. También se dio el caso de personas que con los ahorros de toda su vida adquirieron predios sin estar involucradas de ninguna forma en las prácticas que condujeron al despojo o abandono de estos, y sin conocer los hechos que obligaron a los propietarios a enajenar los inmuebles (Dejusticia y Observatorio de Restitución y Regulación de derechos de Propiedad Agraria, s. f.).

No es exagerado atribuir estos problemas, al menos parcialmente, a la “duración prolongada del conflicto y la masividad del desplazamiento forzado, circunstancias que facilitan la ocupación de predios previamente abandonados por parte de la población más afectada por el conflicto” (Bolívar *et al.*, 2017, p. 18). En la misma línea, se ha planteado que el desplazamiento forzado es funcional a actores con intereses rentistas que se beneficiarían de los efectos de la violencia a través del despojo y la acumulación de tierras, por lo que dichos actores podrían haber tenido relación con aquellos grupos armados causantes del desplazamiento (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018, pp. 102-104).

La hipótesis alternativa sostiene que la violencia tiene un efecto directo en los precios de la propiedad inmueble, hace que aumente la inseguridad e impide el desarrollo de la economía, por lo que obliga a la población rural a salir de los territorios. En otras palabras, afirma que son los riesgos de seguridad y de empobrecimiento los que obligan a los habitantes del campo a desplazarse. Ante esto, algunos actores, que no necesariamente están relacionados con los grupos armados causantes del entorno de inseguridad, ven la oportunidad de invertir para obtener ganancias jugosas cuando las condiciones de seguridad se restablezcan. Cuando esto último ocurre, quienes vendieron los predios pueden sentir que fueron despojados, aunque de forma indirecta (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018, pp. 104-105).

Con esta hipótesis se interpreta lo que ocurre con los segundos ocupantes como algo que, al menos, haría referencia a dos categorías: aquellos “resistentes” que compran barato a los vecinos o parientes que decidieron huir por el contexto de violencia, por amenazas o por riesgos contra su vida; o aquellos grandes inversionistas que se aprovecharon del contexto de violencia para adquirir predios, previendo que en el futuro obtendrían ganancias significativas (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018, p. 105).

En todo caso, con el ritmo de la implementación de la ley, y ante el desarrollo del proceso de restitución de tierras en diferentes regiones del país, se fue haciendo cada vez más evidente y dramática la situación de los

segundos ocupantes. Frente a ello se implementaron algunas medidas que se analizan en la siguiente sección.

La respuesta administrativa y judicial a la problemática de los segundos ocupantes

Cuando se hizo evidente la problemática de los segundos ocupantes, las personas involucradas en la implementación de la política se enfrentaron a la dificultad de proceder sin unos lineamientos normativos claros. Hubo quienes se decantaron por diseñar soluciones efectivas para estos, que implicaran contrarrestar los perjuicios que se pudieran causar a estas personas con la restitución, apelando a los principios de reconciliación, acción sin daño y prelación de los derechos humanos. En contraposición, otra postura sostuvo que no era posible sobrecargar la política de restitución con todas las problemáticas que en temas de tierra y ruralidad afronta el país, además de que atender a los segundos ocupantes implicaría una destinación presupuestal distinta a aquella que constituye la finalidad de la política de restitución, esto es, la de reparar a las víctimas (Sánchez, 2017b, p. 255).

En todo caso, se comenzó a estructurar una respuesta institucional a la problemática de los segundos ocupantes que provino, en primer lugar, de la URT, institución que desde el 2013 comenzó a tomar medidas. Ese año emitió un concepto jurídico en que recomendaba a los jueces y magistrados de restitución de tierras flexibilizar el estándar de la buena fe exenta de culpa (Orduz, 2016, p. 73), y en el 2014 adoptó, mediante el Acuerdo 018, el Programa de Medidas de Atención a los Segundos ocupantes en la Acción de Restitución. A partir de entonces, la URT ha proferido otros tres acuerdos⁶ con los que ha ajustado sucesivamente su respuesta a la situación de estas personas conforme a otros desarrollos normativos y jurisprudenciales.

Así, por ejemplo, el Acuerdo 029 de 2016 fue expedido para actualizar las medidas del programa de atención a segundos ocupantes conforme a lo señalado en el Decreto 440 que el Ministerio de Agricultura expidió

6 Las normas son las siguientes: acuerdos 018 de 2014, 021 de 2015, 029 de 2016 y 033 de 2016. Adicionalmente, hay que tener en cuenta que la URT había proferido la Resolución 461 de 2013, mediante la cual definió una guía procedimental y parámetros técnicos para determinar la equivalencia entre bienes, la cual se extendió a la situación de los segundos ocupantes mediante la Resolución 108 de 2016, expedida con base en el Acuerdo 21 de 2015 (art. 7).

en marzo de 2016. Con esta última norma se buscó facultar a la URT para que creara mecanismos que le permitieran cumplir efectivamente las órdenes judiciales cuando reconocieran y ordenaran la atención a los segundos ocupantes. En este sentido, la norma expresaba que “si existieran providencias judiciales ejecutoriadas que reconocen medidas y mecanismos de atención a segundos ocupantes en la acción de restitución de tierras, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de restitución de Tierras emprenderá las acciones correspondientes a dar cumplimiento efectivo a dichos fallos”.

Por otro lado, el último de los acuerdos, el 033 de 2016, es el único que se encuentra vigente y fue proferido por la URT para armonizar el programa de atención a segundos ocupantes con los efectos de la Sentencia C-330 de 2016 y las subreglas desarrolladas en otros pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre la materia, particularmente en el Auto 373 de 2016 y en las sentencias T-315 y T-367 de 2016. Uno de los principales cambios introducidos por el Acuerdo 033 de 2016 consiste en que ya no incluye como posibles destinatarios de las medidas a los “ocupantes secundarios que no habitan ni derivan del predio restituido sus medios de subsistencia”. En las anteriores versiones del Acuerdo, a quienes se encontraban en esta situación era posible que se les reconociera una medida consistente en “la entrega de un valor en dinero equivalente al cincuenta por ciento del avalúo comercial del bien restituido” (URT, Acuerdo 018/2014, art. 11).⁷

Paralelamente, la URT y la Defensoría del Pueblo suscribieron una “Instrucción conjunta para el fortalecimiento del acompañamiento y representación judicial en el proceso de restitución de tierras para las víctimas del conflicto y sujetos vulnerables”. En esta se creó una mesa técnica entre ambas instituciones y se estimuló la articulación interinstitucional para fortalecer el papel del Sistema Nacional de Defensoría Pública en la defensa de los intereses de los segundos ocupantes dentro de los procesos de restitución; asimismo, se sorteó el conflicto ético que tendría la URT si desempeñara esa función de defensa (Observatorio de Restitución y Regulación de derechos de Propiedad Agraria, s. f., p. 10; Orduz, 2016, p.

7 Esta disposición se repetía en los artículos 12 de los acuerdos 021 y 029 de 2016. Las diferencias consistían en que en el 021 se exigía que los segundos ocupantes fueran “declarados expresamente de buena fe en la providencia judicial”, aspecto que se cambió en el acuerdo 029 en donde se exigía que “mediante providencia judicial se orden[ara] su atención”.

76). Recientemente, a través de la Instrucción Administrativa Conjunta 002 del 31 de enero de 2019, ambas instituciones ratificaron su compromiso de articular su trabajo en temas como el de la defensa técnica y el acompañamiento a los “terceros vulnerables”, para lo cual se dispuso la creación de unas mesas bilaterales locales que complementarían y alimentarían el trabajo de las mesas nacionales.

La Defensoría del Pueblo, por su parte, emitió la Circular Interna 028 de 2015 con la cual redefinió el modelo de acompañamiento y seguimiento a los procesos de restitución en el posfallo. Desde entonces, este

TABLA 1
Medidas de atención a Segundos Ocupantes (SO) vigentes,
según el Acuerdo 033 de 2016

Medidas	Tipo de SO		
	SO sin tierra y habita o deriva sustento del predio restituido	SO poseedor u ocupante de tierras distintas al predio restituido, pero habita o deriva sustento de este	SO propietario de tierras distintas al predio restituido, pero habita o deriva sustento de este
Otorgamiento de tierras	X	X – siempre y cuando no se pueda formalizar el predio que ocupa o posee	
Otorgamiento e implementación de proyecto productivo	X	X	X
Gestión de priorización para acceso a subsidio de vivienda	X	X – siempre y cuando no se pueda formalizar el predio que ocupa o posee	
Traslado del caso para formalización de la propiedad rural		X	
Dinero: hasta el valor de 1 UAF, calculada a nivel predial sobre el predio solicitado en restitución (avalúo comercial vigente)	X		

FUENTE: elaboración propia, con base en el Acuerdo 033 de 2016 y Orduz (2016, pp. 74-75).

se basa en la articulación de la “Delegada para asuntos agrarios y tierras, Delegada para los derechos de la población desplazada y Dirección nacional de defensoría pública en asocio con las Defensorías Regionales, bajo la dinamización y coordinación de la Delegada para la Orientación y asesoría de víctimas del conflicto armado” (Defensoría del Pueblo, s. f., p. 18).

Ahora bien, estas normas de la URT no han sido plenamente acogidas por los jueces y magistrados de restitución de tierras. La razón principal para ello, por lo menos en lo que se ha podido establecer en algunos estudios, radica en que los operadores jurídicos no consideran que los Acuerdos de la URT tengan carácter vinculante (Observatorio de Restitución y Regulación de derechos de Propiedad Agraria, s. f., p. 13; Orduz, 2016, p. 77).

En el plano judicial cabe resaltar que, desde muy temprano, los jueces y magistrados de la especialidad de restitución de tierras comenzaron a decidir de forma progresiva casos de segundos ocupantes apelando al principio de la acción sin daño, protegiendo los derechos de esta población, reconociéndoles su condición y otorgándoles diversas medidas de atención. Estas decisiones constituyen un precedente importante en la materia y dan cuenta de la capacidad de respuesta y adaptabilidad que tienen los operadores judiciales de la especialidad (Blanco, Güiza y Santamaría, 2017, pp. 189-205; Bolívar y Vásquez, 2017, pp. 33-36; Sánchez, 2017b, pp. 254, 258).⁸

Por su lado, y motivada por una demanda de inconstitucionalidad presentada por la ANUC, la Corte Constitucional comenzó a pronunciarse sobre el tema en la Sentencia C-330 del 23 de junio de 2016 (M. P. María Victoria Calle Correa). El problema jurídico que analizó consistía en determinar si el legislador vulneró el principio de igualdad al exigir la buena fe exenta de culpa prevista en varios artículos de la Ley 1448 de 2011 (arts. 88, 91, 98 y 105), para todos los opositores sin tener en cuenta que algunos de ellos podían ser personas en situación de vulnerabilidad, que no tenían alternativas para acceder a la tierra y que no tuvieron relación directa ni indirecta con el despojo del predio solicitado en restitución.

8 Estos avances iniciales de la especialidad de restitución eran tan significativos, que constituyen parte de los argumentos expuestos por los magistrados Vargas Silva y Palacio a su salvamento parcial de voto a la Sentencia C-330 de 2016. Según expusieron, los jueces de restitución son quienes deben evaluar en cada caso si opera o no la presunción de buena fe simple o exenta de culpa, por lo que no era necesario condicionar la exequibilidad de las normas demandadas (Sánchez, 2017a).

Pese a que la Corte consideró que existía una omisión legislativa absoluta⁹ por cuanto en la legislación de víctimas no había una regulación sobre el tema de segundos ocupantes¹⁰ y, por tanto, carecía de competencia para emitir un pronunciamiento que resolviera la magnitud de la problemática, el Tribunal planteó que en virtud de los principios de colaboración armónica y supremacía de la Constitución sí tenía competencia para exhortar a otros poderes del Estado a que tomaran medidas integrales sobre el tema. Asimismo, planteó que las regulaciones proferidas por la URT no podían ser interpretadas como una respuesta adecuada a la problemática, pues los acuerdos carecen de la estabilidad y de la legitimidad democrática exigidas para la regulación de un problema como el de los segundos ocupantes.

Conforme a la decisión del alto Tribunal, habría “un problema de discriminación indirecta que afecta exclusivamente a los segundos ocupantes en situación de vulnerabilidad y que no tuvieron relación (ni directa, ni indirecta) con el despojo o el abandono forzado del predio objeto de restitución” (Corte Constitucional, Sentencia C-330/2016, párr. 122). Por consiguiente, la Corte declaró exequible la expresión demandada y la condicionó a que implica un estándar que debe ser interpretado de forma diferencial por los jueces cuando se trate de segundos ocupantes que demuestren estar en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica, y que además no hayan tenido relación directa o indirecta con el despojo. En esa interpretación, los jueces y magistrados deben tener en cuenta los múltiples principios constitucionales que pueden entrar en tensión: los derechos de las víctimas; las obligaciones de revelar y revertir los efectos

9 Ver párrafo 114 de la Sentencia C-330 de 2016. Para Bolívar *et al.*, esta categorización es errónea pues la legislación de víctimas sí tiene una regulación amplia sobre la acción de restitución, aunque omitió regular específicamente la situación de los segundos ocupantes. Por consiguiente, se trataría más bien de una omisión legislativa relativa. La consecuencia de este yerro sería, conforme a las autoras, que no se sabe si las recomendaciones que la Corte dirigió a jueces y magistrados de restitución son obligatorias o no (2017, p. 166).

10 La Corte siguió la definición de segundos ocupantes que se encuentra en el Manual de aplicación de los Principios Pinheiro, según la cual se trata de “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 forzosos, la violencia o amenazas, o las catástrofes naturales así como las causadas por el hombre” (Inter Agencias, 2007, p. 78).

de las prácticas de despojo; el principio de igualdad material; la equidad en el acceso, la distribución y uso de la tierra; y los derechos al trabajo, a la vivienda y al mínimo vital (Corte Constitucional, Sentencia C-330/2016, párr. 121).

Finalmente, la Corte estableció siete parámetros mínimos para la interpretación y aplicación flexible, o la inaplicación, del estándar de la buena fe exenta de culpa cuando se trata de personas vulnerables (párr. 118):

1. Es labor de los jueces en todos los casos verificar que su interpretación no favorezca o legitime el despojo, ni beneficie a personas que no estén en condiciones de vulnerabilidad para acceder a la tierra o que tuvieron una relación directa o indirecta con el despojo.
2. Algunas de las normas que deben guiar la aplicación flexible del estándar son el Principio Pinheiro número 17, el principio de igualdad material, los derechos fundamentales a la vivienda digna y el mínimo vital, y los derechos al acceso progresivo a la tierra (art. 64 CP) y el fomento del agro (art. 65, CP).
3. La vulnerabilidad procesal de los opositores debe ser asumida y compensada con el apoyo de la Defensoría del Pueblo y por la facultad probatoria oficiosa de los jueces de restitución, siempre que parezca necesario para alcanzar la verdad real y hacer prevalecer el derecho sustancial.
4. Les corresponde a los jueces de restitución realizar la valoración de los hechos y el contexto para determinar si es posible que, en algunos casos, a la persona vulnerable, pese al contexto de violencia generalizada, pueda aplicársele una buena fe simple, un estado de necesidad o una concepción amplia, acorde con el contexto transicional de la buena fe exenta de culpa.
5. Para determinar el estándar razonable en cada caso se deben observar, entre otros, el contexto, los precios irrisorios pagados por los predios, la violación de normas sobre acumulación de tierras y la extensión de los fundos.
6. La inaplicación o la aplicación diferencial del requisito de la buena fe exenta de culpa que haga el operador jurídico debe acogerse al principio de motivación adecuada, transparente y suficiente.
7. Los jueces de restitución deben decidir si procede o no reconocer a los opositores algunas medidas de atención distintas a la compensación. Para ello se pueden valer de los acuerdos y las caracte-

terizaciones de la URT, pero en todo caso le corresponde al juez definir el alcance de las medidas y motivar su decisión. Asimismo, los jueces deben evaluar si resulta procedente remitir a los opositores vulnerables a otras entidades que ofrezcan atención a población en estas condiciones.

Otras consideraciones realizadas por la Corte, relevantes para el presente documento, fueron las siguientes:

1. Los segundos ocupantes no encarnan una población homogénea, sino que pueden incluir desde campesinos vulnerables hasta funcionarios corruptos y oportunistas que aprovecharon el conflicto para comprar tierras a precios bajos (párr. 94). Esta consideración refleja los múltiples matices que pueden existir entre los dos extremos: el del segundo ocupante vulnerable y el segundo ocupante cualificado (oportunista o poderoso), así como las fronteras difusas que persisten entre la gama de categorías.
2. Las situaciones en las que se enfoca la Corte solo son las de los extremos claros: “Los segundos ocupantes que se encuentran en situación ordinaria y tuvieron que ver o se aprovecharon del despojo; y los segundos ocupantes que enfrentan alguna condición de vulnerabilidad y no tuvieron ninguna relación, ni tomaron provecho del despojo”. Es por esto que para la Corte la demanda acertó en un problema de discriminación indirecta “exclusivamente, frente a quienes son personas vulnerables que no tuvieron que ver con el despojo, aspecto en el que debe insistirse” (párr. 105).
3. Por consiguiente, para la Corte no es posible eximir del cumplimiento del estándar de la buena fe exenta de culpa a quienes no se encuentran en ninguna situación de vulnerabilidad (párr. 118).

Estos lineamientos frente a los segundos ocupantes fueron complementados con posteriores subreglas desarrolladas en varios pronunciamientos (tabla 2). En estos es claro que algunos de los aspectos desarrollados por la jurisprudencia apuntan a permitir el reconocimiento de la condición de segundos ocupantes dentro del proceso de restitución de tierras y, por consiguiente, a facilitar la defensa técnica de sus intereses. Esta dimensión procesal es clara, por ejemplo, al establecer que los jueces deben flexibilizar el estándar de la buena fe exenta de culpa, o inaplicarlo, cuando se trate de segundos ocupantes vulnerables; o que tienen una competencia extendida para pronunciarse sobre dichos casos aun después de haber proferido sentencia. Otros pronunciamientos apuntan a la

TABLA 2

Subreglas jurisprudenciales en materia de segundos ocupantes

Sentencia hito	
<p>Sentencia C-330 de 2016, M. P. María Victoria Calle Correa La buena fe exenta de culpa implica un estándar para ser interpretado de forma diferencial por los jueces cuando se trate de segundos ocupantes que demuestren estar en condiciones de vulnerabilidad –porque habitan el predio restituído u obtienen de él su mínimo vital– y que además no hayan tenido relación directa o indirecta con el despojo.</p>	
Subreglas jurisprudenciales	Pronunciamientos de referencia
<p>En los casos en que los opositores no demuestren la buena fe exenta de culpa, los jueces y magistrados de restitución tienen dos deberes: i) verificar si se trata de un segundo ocupante en condiciones de vulnerabilidad que no tuvo ninguna relación directa ni indirecta con los hechos que llevaron al despojo y, en consecuencia, declarar dicha condición; y ii) determinar las medidas de atención que se vayan a conferir al segundo ocupante reconocido.</p>	<p>C-330/2016, M. P. María Victoria Calle Correa; T-315/2016, M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-646/2017, M. P. Diana Fajardo Rivera; T-208A/2018, M. P. Antonio José Lizarazo</p>
<p>Los jueces y magistrados de restitución de tierras tienen competencia <i>ius fundamental extendida</i>, por lo que pueden reconocer la calidad de segundos ocupantes y dictar medidas en su favor incluso después de dictada la sentencia.</p>	<p>T-315/2016, M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-367/2016, M. P. Alberto Rojas Ríos</p>
<p>El acceso a medidas de asistencia para los segundos ocupantes no depende del desenlace de la controversia jurídica sobre el predio, sino de las condiciones materiales y los derechos afectados con la restitución del predio. Los jueces y magistrados deben prestar atención a la relación <i>segundo ocupante-predio restituído-necesidades insatisfechas</i>, lo cual constituye un análisis distinto al de la buena fe exenta de culpa para acceder a la compensación.</p>	<p>Auto 373 del 23 de agosto de 2016, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva</p>
<p>En relación con los segundos ocupantes que no se presenten como opositores dentro del proceso, los jueces de restitución deben evaluar si resulta pertinente ordenar medidas complementarias para asegurar el acceso a la vivienda, al mínimo vital y a la tierra de estas personas.</p>	<p>Auto 373 del 23 de agosto de 2016, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva</p>

dimensión de política social del problema al decir, por ejemplo, que las medidas de atención que buscan reconocer a esta población no dependen tanto del desenlace de la controversia jurídica, sino de las condiciones materiales en que se encuentren las personas y el grado de afectación de sus derechos con la restitución del predio.

Subreglas jurisprudenciales	Pronunciamientos de referencia
<p>En los casos en que se reconoce al segundo ocupante en la sentencia, es obligatorio que se emita una orden judicial clara y expresa sobre las medidas por otorgar. De lo contrario, se podría presentar un desconocimiento del precedente judicial, que constituye causal de procedencia de la acción de tutela. Así, y por regla general, los operadores jurídicos deben decidir sobre la calidad de segundo ocupante y las medidas respectivas en la sentencia que decide sobre el caso de restitución. Si no tiene los medios, antes de emitir sentencia debe decretar las pruebas que resulten necesarias para tomar una decisión “motivada, clara y transparente” frente al tema. Si en todo caso no cuenta con los elementos suficientes, puede resolver el tema de forma excepcional en la etapa posfallo.</p>	<p>C-330/2016, M. P. María Victoria Calle Correa; T-315/2016, M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-367/2016, M. P. Alberto Rojas Ríos; T-646/2017, M. P. Diana Fajardo Rivera; T-208A/2018, M. P. Antonio José Lizarazo</p>
<p>Los jueces y magistrados de restitución son los competentes para decidir sobre la condición y las medidas para los segundos ocupantes. Además de verificar que no se favorece o legitima el despojo, ni se beneficia a quienes no se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, los jueces deben garantizar la sostenibilidad fiscal de la política de restitución.</p>	<p>T-646 /2017, M. P. Diana Fajardo Rivera</p>

FUENTE: elaboración propia.

El problema derivado: segundos ocupantes en situación de vulnerabilidad sobreviniente

Con el avance en la implementación de la política de restitución de tierras se hizo cada vez más evidente la existencia y centralidad de un tipo de segundo ocupante para el cual, en apariencia, aún no existe un desarrollo normativo o jurisprudencial que establezca medidas de atención. Se trata de los casos en que el opositor es un segundo ocupante que al momento en que se decide el caso parece no estar en condición vulnerable, pero que puede caer en una situación de vulnerabilidad sobreviniente tras la entrega material del predio y que, además, no es víctima del conflicto armado, no estuvo involucrado directa o indirectamente en las acciones que condujeron al despojo o abandono forzado del inmueble, ni se aprovechó de la situación de vulnerabilidad de la víctima o sacó ventaja del contexto del conflicto.

Conforme a las disposiciones de la ley de víctimas, este tipo de segundos ocupantes normalmente no puede satisfacer el estándar de la *buenafe exenta de culpa*. Estos últimos casos continúan fuera del foco de la política pública de restitución de tierras, aunque empíricamente constituyen uno de los grandes retos que enfrenta la restitución en tanto mecanismo de justicia transicional. Es así porque el cumplimiento de la orden de restitución es lo que puede dejar en condición de vulnerabilidad al segundo ocupante (de ahí la vulnerabilidad sobreviniente), lo que contraviene el enfoque de acción sin daño que orienta esta política transicional.

Sin embargo, se trata de un asunto delicado. Las líneas divisorias entre los segundos ocupantes con vulnerabilidad sobreviniente, cuya definición parece alejarse de aquella contenida en el manual de aplicación de los principios Pinheiro, son difusas, pues no necesariamente establecieron su vivienda o derivan su sustento del predio por restituir, y aquellos opositores que no demuestran la buena fe exenta de culpa al haberse aprovechado del contexto de violencia o de las condiciones de inferioridad de la víctima para adquirir, poseer u ocupar el inmueble.

Sugerir medidas de atención para esos segundos ocupantes, entonces, parte del dilema entre causar daños injustificados e ilegítimos a personas que si bien no se encuentran en estado de vulnerabilidad socioeconómica antes de dar cumplimiento a una sentencia de restitución, tampoco estuvieron involucradas directa ni indirectamente en las acciones que produjeron el despojo a las víctimas ni se aprovecharon de estas, y, de otro lado, legitimar formas de despojo al tratar de evitar la ocurrencia de daños injustos. El principal interrogante que persiste es cómo determinar en qué casos el segundo ocupante tiene una reivindicación legítima y digna de ser atendida por el Estado con medidas complementarias.

Como lo sostuvo Gallón (2016), a propósito del proyecto de reforma a la Ley 1448 de 2011 presentado por Antonio Guerra de la Espriella, se corre el riesgo de que a través de relativizar la figura de la buena fe exenta de culpa se busque legitimar prácticas históricas de despojo en el país. En un sentido similar, Orduz recomienda precisar el universo de los segundos ocupantes vulnerables y así “no abrir oportunidades para que se legalicen formas de despojo” (2016, p. 101). Estas advertencias sugieren la necesidad de restringir al máximo la extensión del concepto de segundo ocupante y la flexibilización del estándar de la buena fe exenta de culpa, pues de lo contrario se podría afectar a las víctimas de despojo. En todo caso, se requiere buscar medidas de atención a los segundos ocupantes

con vulnerabilidad sobreviniente, pues no atenderlos puede minar la legitimidad de la política de restitución y socavar el propósito de reconciliación inherente a los mecanismos de justicia transicional. Sin una atención del Estado, se corre el riesgo de que “cada *segundo ocupante* sea tratado como un despojador, y cada restitución crearía un nuevo desplazado de la tierra, con todos los problemas asociados al desplazamiento” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018, p. 105).

En lo que sigue de esta sección mostraremos cómo la actual respuesta institucional alcanza a lidiar con la problemática de los segundos ocupantes en condición de vulnerabilidad sobreviniente. Como se define en este documento, esta representa un tipo de vulnerabilidad socioeconómica que debe enfrentarse con las mismas medidas que hasta el momento ha desarrollado la jurisprudencia y alguna normatividad. En otras palabras, se trataría de una situación objetiva a la que se llegaría como efecto del cumplimiento de una sentencia de restitución de tierras y a la que, en virtud de principios como el de la acción sin daño y la no regresividad de medidas administrativas que deben guiar la acción estatal para garantizar el goce de derechos económicos, sociales y culturales, se le puede hacer extensible la respuesta institucional existente. A continuación, realizaremos una delimitación conceptual con la que tratamos de fijar de la forma más clara posible los límites del tipo de segundos ocupantes al que hacemos referencia y que merecería alguna atención estatal. Al final, como consecuencia del enfoque conceptual adoptado, hacemos una recomendación general de cómo debería actuar la Procuraduría General de la Nación en este tema.

La aparente ausencia de atención para la vulnerabilidad sobreviniente

Las medidas adoptadas por la administración y por las instancias judiciales parecen no haber enfrentado todas las aristas de la problemática de los segundos ocupantes. Las respuestas institucionales se han enfocado en ofrecer alguna salida a aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad socioeconómica presente al momento de decidir sobre la solicitud de restitución, pero las complejidades implícitas en los temas de tierras han evidenciado otros casos que exigen atención, como el de aquellos que caen en dicha condición con posterioridad al cumplimiento del fallo.

En algunos casos, hay personas que no pudieron satisfacer el estándar alto de la buena fe exenta de culpa, aunque no estuvieron involucradas en los hechos que condujeron al desplazamiento o al despojo jurídico y

material de un predio, ni se valieron de la situación de vulnerabilidad de la víctima para acceder a la propiedad del inmueble, tampoco tenían la calidad de víctima del conflicto ni se encontraban en una condición de vulnerabilidad socioeconómica al momento de cursar el proceso de restitución.¹¹ Aun así, esas personas están en la obligación de entregar el predio cuya restitución se ordena, pero al hacerlo caen en una situación de vulnerabilidad socioeconómica equiparable a la de la víctima que solicitó la restitución. Estos casos son los más difíciles debido a que se mueven en un espacio sin regulación clara, porque en principio parece que no podrían recibir legítimamente una respuesta positiva del Estado y porque podrían implicar una acción con daño derivada de la aplicación de la política de restitución de tierras. Además, estos casos no han recibido mucha atención institucional o académica,¹² con la excepción de la Defensoría del Pueblo que en un estudio planteaba que:

Dentro de este grupo [quienes no lograron demostrar la buena fe exenta de culpa] se pueden identificar dos tipologías de ocupación secundaria: [...] ii) Familias que con los ahorros de su vida, sus pensiones, un pequeño capital o ahorros familiares adquirieron predios con buena fe simple, y que aunque cuenten con una buena defensa técnica se hizo imposible en su momento demostrar la buena fe calificada. [...] la ausencia de legislación positiva sobre los alcances, concepto y protección de los segundos ocupantes trae visibles dificultades para dar una solución definitiva principalmente para el grupo de segundos ocupantes que no se encuentran en condición de vulnerabilidad y que es un grupo cada vez más creciente. (Defensoría del Pueblo, s. f., p. 171)

Si bien es cierto que, desde que asumió el tema de los segundos ocupantes, la jurisprudencia de la Corte Constitucional reconoció

11 A estas personas incluso se les ha denominado como “resistentes”, es decir, aquellos que permanecieron en los territorios pese a los contextos de violencia (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018, p. 104).

12 Las reflexiones en torno a las implicaciones de la figura de la buena fe exenta de culpa y a los ocupantes secundarios han prestado atención a los casos de personas vulnerables o víctimas del conflicto, pero no así a los segundos ocupantes que no están en condiciones de vulnerabilidad al momento de que se emite la sentencia de restitución y que pueden terminar en condición de vulnerabilidad sobreviniente tras el cumplimiento del fallo. Ver Bolívar *et al.*, 2017, pp. 129-176; Orduz, 2016, pp. 70-106). Este tema, hasta cierto punto, ha permanecido opaco a los debates teóricos y jurídicos, pero empíricamente está apareciendo con más fuerza.

explícitamente que no se trataba de una categoría homogénea y, por tanto, aceptó la existencia de cualidades y trayectorias divergentes entre los múltiples sujetos que podrían ser catalogados como tales, también es cierto que de forma inequívoca ha optado por centrar el análisis y el desarrollo jurisprudencial solamente en aquellos *ocupantes secundarios caracterizados por la vulnerabilidad socioeconómica*. Este posicionamiento ha sido coherente en las distintas sentencias, por lo que las subreglas constitucionales confirman el enfoque.

Algo distinto ha sucedido con la regulación expedida por la URT. En los acuerdos 018 de 2014, 021 de 2015 y 029 de 2016 había cuatro tipos de ocupantes a quienes se les podía reconocer alguna medida de atención, a saber: i) habita el predio por restituir, deriva de este sus medios de subsistencia y no tiene otros inmuebles; ii) aunque es propietario de un inmueble distinto al restituido, deriva de este sus medios de subsistencia; iii) posee u ocupa un predio distinto al ordenado en restitución, pero obtiene de este último sus medios de subsistencia; iv) ni habita ni deriva del inmueble cuya restitución se ordena sus medios de subsistencia. A este último tipo de sujeto era posible concederle una medida consistente en la entrega de dinero equivalente al 50 % del avalúo comercial del predio restituido. Este tipo de sujeto y relación, sin embargo, ya no están contempladas en el último acuerdo de la URT, que es el que se encuentra vigente y que, por tanto, sirve de parámetro –no obligatorio– para que jueces y magistrados de restitución dispongan las medidas de atención y protección a segundos ocupantes. Eventualmente, dentro de esa categoría era posible incluir aquellas personas que no estaban en condición de vulnerabilidad al momento de desarrollarse el proceso de restitución, pero que podrían caer en dicha situación tras realizar la entrega del predio restituido.

Aunque no era claro que esa medida cobijara a segundos ocupantes no vulnerables al momento de decidir la solicitud de restitución, en el Acuerdo 029 de 2016 se dejaba la puerta abierta a reconocerla siempre y cuando mediara una “providencia judicial [que] ordene su atención” (art. 12). Así también lo entendió Orduz, al plantear que “los acuerdos prevén compensaciones a personas que no demostraron la buena fe exenta de culpa en el proceso de restitución y que no viven ni derivan del predio su sustento (y que por tanto no necesariamente son vulnerables)” (2016, p. 89), aspecto que se encuentra alejado del estándar de los Principios *Pinheiro*. En todo caso, el Acuerdo 033 de 2016 omite hacer alguna referencia a los segundos ocupantes que no habiten ni deriven del predio

restituido sus medios de subsistencia, con lo cual se limita la posibilidad de que un juez o magistrado de restitución de tierras adopte las medidas previstas en la regulación a favor de tales ocupantes al momento de decidir sobre la solicitud de restitución.

Parecería, entonces, que ni la jurisprudencia constitucional ni la regulación sobre la materia contemplaran la posibilidad de reconocer medidas de atención y protección a esta categoría de segundo ocupante. Sin embargo, esta vaguedad se disipa si se entiende que la vulnerabilidad sobreviniente, en tanto vulnerabilidad socioeconómica factible de producirse como efecto del proceso de restitución, tiene que ser atendida con los mismos parámetros interpretativos, subreglas constitucionales y regulación que hoy existe cuando se trata de casos de segundos ocupantes vulnerables.

Para hacer extensible esa regulación sobre los segundos ocupantes no es necesario entender que obligatoriamente implica flexibilizar el estándar de la buena fe exenta de culpa respecto de aquellos no vulnerables o vulnerables sobrevinientes, sino que se atiende a las finalidades de los mecanismos de justicia transicional, una de las cuales es justamente lograr condiciones que permitan la reconciliación. Además, la propuesta cabría perfectamente como desarrollo de una de las subreglas desarrolladas por la jurisprudencia constitucional, según la cual el acceso a medidas de asistencia para los segundos ocupantes no depende del desenlace de la controversia jurídica sobre el predio, *sino sobre las condiciones materiales y los derechos afectados con su restitución*. Así, los jueces y magistrados deben prestar atención a la relación *segundo ocupante-predio restituido-necesidades insatisfechas*, lo cual constituye un análisis distinto al de la buena fe exenta de culpa para acceder a la compensación (Auto 373/2016, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva).

Por otro lado, la estructura normativa del deber de reparación de las víctimas que tiene el Estado implica que dicho deber pueda ser ponderado con derechos cuya titularidad esté en otros sujetos. Por consiguiente, en algunos casos, la reparación integral –en este caso la restitución del derecho a la tierra de la víctima reclamante– puede ceder ante los derechos que tengan los segundos ocupantes con vulnerabilidad sobreviniente. Esto ocurriría, por ejemplo, si se encontrara que la ejecución de la orden de restitución no es necesaria, es decir, que en el caso concreto existe otra manera menos lesiva de garantizar los derechos de la víctima a la reparación.

Estos argumentos conducen a plantear que la vulnerabilidad sobreviniente puede ser tratada de una forma similar a como se atiende a un

ocupante secundario vulnerable dentro del proceso de restitución de tierras. Si el rasero fuera distinto, la política de restitución actuaría en contra de uno de sus principios fundamentales: la acción sin daño.

Ahora bien, extender el margen de protección a los segundos ocupantes con vulnerabilidad sobreviniente reanima la pregunta por la justificación que habría para atender a esta población de forma preferente antes que a otros sujetos vulnerables merecedores de la atención del Estado. Ante esto, es posible sostener que existen al menos tres razones de peso para defender una atención preferencial a los segundos ocupantes, vulnerables y vulnerables sobrevinientes. En primer lugar, si no se atiende su situación, la implementación material de la política de restitución en muchos casos se vería impedida o demorada, pues estos se podrían oponer a la entrega material de los predios, lo que haría ineficaz la acción del Estado en lo relativo al restablecimiento de los derechos de las víctimas de despojo. En segundo lugar, y ligado al anterior punto, el Estado tiene la obligación de evitar los desalojos forzosos, y esto sería lo que podría ocurrir en casos en que se ordene la restitución de un predio en el que el segundo ocupante habita sin que al mismo tiempo se le garantice su derecho al acceso a una vivienda adecuada.¹³ Finalmente, no sobra insistir en que la política de restitución de tierras ha de estar guiada por el principio de acción sin daño, por lo que se debe procurar a toda costa reducir los impactos negativos de la intervención estatal.

Los contornos de la vulnerabilidad sobreviniente

No todos los segundos ocupantes que no estén en una situación de vulnerabilidad al momento de emitirse la sentencia o en pronunciamiento posfallo merecen atención del Estado. Como se advirtió, es fundamental limitar el alcance de la categoría de vulnerabilidad sobreviniente para evitar que a través de ella se legitime cualquier forma de despojo o que, incluso, se desdibuje el propósito central de la política de restitución de tierras: reparar integralmente los daños causados a las víctimas de desplazamiento, despojo y abandono forzado en el marco del conflicto armado revirtiendo los efectos producidos por estos. Cabe recordar que, en relación con los segundos ocupantes vulnerables, la Corte Constitucional asoció dicha vulnerabilidad, para flexibilizar o incluso en algunos casos inaplicar

13 Ver el Manual de aplicación de los Principios Pinheiro, principio No. 5. (Inter Agencias, 2007, p. 38.), y Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 7. El derecho a una vivienda adecuada.

el estándar de la buena fe exenta de culpa, a “condiciones de debilidad manifiesta en lo que tiene que ver con el acceso a la tierra, la vivienda digna o el trabajo agrario de subsistencia” (Sentencia C-330/2016). Ese es el punto de partida y el referente interpretativo básico para tener en cuenta.

Para delimitar la categoría, entonces, es fundamental entender que deben estar involucrados directamente sujetos de especial protección constitucional, en este caso, por la situación de vulnerabilidad a la cual serían arrojados, y porque es deber del Estado evitar medidas administrativas que resulten regresivas en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. Es así porque en todos los casos, a pesar de que los opositores no serían vulnerables durante el curso del proceso de restitución, sí ostentarían la calidad de segundos ocupantes y, lo más determinante, porque se encontrarían en una situación límite que los jueces de restitución deben tener en cuenta para evitar que la personas y sus familias caigan en una condición de vulnerabilidad socioeconómica como efecto de la entrega del predio.

Los segundos ocupantes a quienes legítimamente se puede atender son aquellos que se encuentran en dicha situación límite: de entrada no son vulnerables porque gracias a un proceso de movilidad social ascendente apenas han superado las condiciones de vulnerabilidad, pero no han logrado estabilizar plenamente o consolidar su situación y, por eso, ante cualquier revés (como podría ser la pérdida del único o más importante inmueble que tengan y en el que muchas veces han invertido todo su capital y ahorros), pueden caer en esta situación, de ahí que insistamos en el concepto de vulnerabilidad sobreviniente. Si no se valoran de manera adecuada las posibles consecuencias de la acción estatal, en este caso en cabeza de los jueces de restitución de tierras, el efecto podría ser que se arroje a una familia a la situación de vulnerabilidad que habría dejado atrás hace poco tiempo. Por supuesto, deben también confluír los demás requisitos que se han precisado con anterioridad: que la persona no haya participado en ningún acto de despojo ni tuviera relación con ningún actor armado, además de que tampoco se haya aprovechado de la situación de desventaja en que se encontraba la víctima.

De otro lado, cabe recordar que dentro de la categoría general de segundo ocupante vulnerable no entra automáticamente toda persona que haya sido víctima del conflicto armado. Puede haber victimizaciones, incluso muy graves que, no obstante, no hayan dejado a la víctima y su familia en una situación de vulnerabilidad socioeconómica, y por eso no

debe ligarse automáticamente una categoría a la otra. La victimización de los segundos ocupantes que importa de cara al proceso de restitución es aquella ligada con un nexo causal claro a la condición de vulnerabilidad de la persona y su núcleo familiar.

En sentido similar, no en todos los casos en que un segundo ocupante no vulnerable al momento de emitirse sentencia o pronunciamiento en etapa posfallo alegue su condición de víctima para pedir atención del Estado se debe proceder a ello. El hecho de que un segundo ocupante sea también víctima del conflicto no genera de forma mecánica la obligación del juez de restitución de conferirle medidas de atención. Esto no significa que el Estado no tenga la obligación de restablecer los derechos de las víctimas, pues para eso existe la institucionalidad encaminada a la reparación integral de los daños que se les causaron en el marco del conflicto, sino que el juez de restitución no es la autoridad competente para ello. Lo determinante en relación con este segundo ocupante es saber si la medida de restitución podría afectarlo en tal magnitud que le arroje a una situación de vulnerabilidad socioeconómica sobreviniente, con independencia de que sea víctima del conflicto armado.

Finalmente, se debe insistir en que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, todas las decisiones relacionadas con los segundos ocupantes tienen que ser adoptadas obligatoriamente por los jueces de restitución. Son estos los competentes para reconocer la condición de segundo ocupante, así como las medidas de atención que el Estado deba implementar para prevenir que la restitución de tierras agrave la situación de vulnerabilidad de la persona o la deje en semejante situación.

Enfoque de atención para los segundos ocupantes en situación de vulnerabilidad sobreviniente

Como se desprende de las anteriores secciones, en este apartado proponemos que cualquier salida a la problemática analizada parte de defender un concepto de segundo ocupante que siempre orbite alrededor del eje de la vulnerabilidad, que esté presente al momento de emitir sentencia o pronunciamiento posfallo o que, razonablemente, se prevea que ocurrirá. Es decir, se puede incluir dentro del concepto de segundo ocupante no solo aquella persona que durante las fases administrativa y judicial de la política de restitución se encuentra en condición de vulnerabilidad, sino también aquella que, como resultado directo de la ejecución de esta, terminará en esa condición, por ejemplo, después de cumplir un fallo de restitución que ordene la entrega material y jurídica del inmueble a la víctima

del conflicto. Por consiguiente, todas estas situaciones de vulnerabilidad socioeconómica caen dentro del margen de acción de los jueces de restitución y les son aplicables los parámetros jurisprudenciales e interpretativos ya desarrollados, sin que ello implique legitimar formas de despojo amparadas en nociones injustificadas sobre la categoría de segundos ocupantes.

Este posicionamiento exige de los jueces de restitución un ejercicio probatorio para avizorar los impactos del fallo de restitución, particularmente en lo que tiene que ver con el acceso a tierras, a una vivienda en buenas condiciones y a medios para obtener un ingreso básico que le permita a la persona y su familia vivir en condiciones dignas. Para esto, el juez se debe apoyar, entre otras pruebas, en las caracterizaciones socioeconómicas que allegue la URT y en otros mecanismos para identificar, por ejemplo, si la persona tiene inmuebles (certificados expedidos por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos - ORIP) o ingresos económicos suficientes que aseguren su subsistencia digna (declaración de renta, certificado de no declarante).

Los tribunales de restitución deben desempeñar un rol activo y mucho más riguroso, en comparación con el ejercicio probatorio que deben desplegar cuando es más claro que los segundos ocupantes están en una situación de vulnerabilidad. El objetivo debe ser constatar que la persona no hizo parte de un grupo armado al margen de la ley ni está vinculada con prácticas de testaferrato, no estaba confabulada con los actores armados que propiciaron el despojo, que actuó con la debida diligencia y no incurrió en graves negligencias o actos ilegales con el objetivo de celebrar el contrato, y que este no se realizó como efecto de ninguna presión, coacción o fuerza (Bolívar *et al.*, 2017, p. 172).

Además, siempre deben concurrir las demás características que legitimarían la atención estatal: que el segundo ocupante cuya vulnerabilidad es sobreviniente no estuviera involucrado directa o indirectamente en las acciones que condujeron al despojo o abandono forzado del inmueble, y que no se hubiera aprovechado de la situación de vulnerabilidad de la víctima, ni hubiera sacado ventaja del contexto del conflicto. Es el caso, por ejemplo, de personas que invirtieron sus ahorros y patrimonio para comprar un inmueble rural, no hicieron parte de un grupo armado ni participaron en las acciones de despojo o violencia que obligaron a la víctima a enajenar el inmueble y tampoco se aprovecharon de su condición.

III. LOS HALLAZGOS: HACIA UNA TIPOLOGÍA DE SITUACIONES FRENTE A SEGUNDOS OCUPANTES

Lo que se observó

La situación de los segundos ocupantes en la subregión de Montes de María, en el norte de Sucre, aporta elementos para aproximarse a realidades que probablemente se presentan, o se avecinan, en otras regiones del país.¹ Más allá de las posibles rutas de acompañamiento e intervención del Ministerio Público en los diez casos concretos analizados, se evidencian algunas circunstancias que merecen atención, no solo para contribuir al logro de los objetivos de la política transicional de restitución de tierras, sino también a la reflexión sobre la aplicación del enfoque de acción sin daño respecto de los múltiples contextos en que aparecen ocupaciones secundarias.

Sea lo primero entonces notar que incluso en los casos decididos recientemente por los tribunales de Cartagena y Bogotá, entre los años 2016 y 2017, aparecen aspectos que sugieren una débil o nula implementación de las rutas de atención a segundos ocupantes introducidas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la normativa expedida por la URT. Los casos decididos entre el 2016 y el 2017 deberían contener unas orientaciones más claras respecto de su situación: la URT debería presentar las caracterizaciones socioeconómicas y sugerir medidas de atención dentro de la etapa judicial, mientras que las salas de restitución de los tribunales tendrían que incluir dentro de la parte resolutive de sus fallos decisiones concretas sobre el reconocimiento de la condición

1 Según datos de la URT, para el año 2017 había un acumulado de 165 casos de ocupantes secundarios atendidos en todo el país (Bolívar y Viana, 2018, pp. 140-142; República de Colombia, 2018, pp. 21-22).

de segundos ocupantes y las medidas (compensación, asistencia o atención) que las situaciones exijan.

Por el contrario, actualmente la URT no entrega de oficio las caracterizaciones socioeconómicas, aunque sea evidente su necesidad para que la magistratura adopte una decisión que abarque la situación de los segundos ocupantes; esta Unidad tiende a aportarlas al proceso a petición expresa de las salas de Tribunal, lo que contribuye al retraso de las decisiones de fondo sobre los derechos de las personas que puedan ejercer ocupaciones secundarias.

En las sentencias que deciden los casos de restitución o en autos posteriores, magistradas y magistrados no están adoptando todas las decisiones pertinentes para atender las condiciones de solicitante y opositor/segundo ocupante: en algunos casos se ha observado que pese a un reconocimiento expreso en la sentencia –o en decisión posterior– de la condición de segundo ocupante, esta no se acompaña inmediatamente de las respectivas medidas de compensación, atención o asistencia, ni de orden de inclusión en algún programa social del Estado. Además de posponer innecesariamente las decisiones de fondo sobre las ocupaciones secundarias, esta práctica genera incertidumbre sobre el tipo de decisiones que podría adoptar *a posteriori* el Tribunal y abre la puerta a la interposición de acciones de tutela por desconocimiento del precedente jurisprudencial.

En otros casos, magistrados y magistradas tienden a exigir varios informes de caracterización antes de tomar una decisión de fondo sobre el reconocimiento de la condición de segundo ocupante y las medidas equivalentes; este ejercicio es loable pues sugiere un celo de la magistratura por alcanzar decisiones justificadas de forma suficiente, pero en ocasiones se ha visto que existía bastante información dentro de los expedientes para llegar a una respuesta de fondo en los casos. De nuevo, esta es una práctica que tiende a alargar injustificadamente –pues existe ya un marco regulatorio que señala un horizonte de acción– los tiempos de decisión sobre las ocupaciones secundarias.

De otro lado, los magistrados y las magistradas de restitución deberían utilizar el estándar diferencial de la buena fe exenta de culpa, o inaplicarlo, en los casos en que aparezca probado que quien actúa como opositor podría ser una persona en situación de vulnerabilidad que además no habría participado directa o indirectamente de la situación que condujo al despojo. Actuar de esta manera haría posible el reconocimiento de alguna de las medidas de atención a favor del ocupante secundario así reconocido,

al tiempo que permitiría la oportuna y acertada intervención del Estado respecto del solicitante de la restitución y del opositor vulnerable.

En resumen, decisiones recientes, adoptadas entre el 2016 y el 2017, sugieren que la práctica dista de los parámetros y las subreglas jurisprudenciales. Las salas de los tribunales continúan decidiendo a favor y en contra del reconocimiento de la condición de segundo ocupante, sin contar con los elementos probatorios suficientes; la URT debería aportar las caracterizaciones socioeconómicas tan pronto alguien se constituya como opositor dentro de la fase judicial del proceso de restitución o en los casos en que dicha entidad, en la etapa administrativa, haya constatado que en el predio hay presencia de segundos ocupantes en condiciones de vulnerabilidad; sin embargo, lo que ocurre es que solo lo hace cuando así se lo ordenan los tribunales. Tampoco está claro que en los casos en que se ha reconocido la condición de segundo ocupante se atienda la relación entre *segundo ocupante-predio restituído/por restituir-necesidades insatisfechas* a fin de determinar las medidas requeridas para conjurar la situación de vulnerabilidad del ocupante. Lo que sucede, entonces, es que se están perdiendo oportunidades procesales para resolver los casos internamente dentro de la fase judicial del proceso de restitución, lo que además deja a los segundos ocupantes en una espera innecesaria que puede redundar en su negación a entregar materialmente el predio cuya restitución se ordena en el fallo, lo que obstaculizaría la materialización del derecho a la restitución.

Las posibles explicaciones

Todas estas situaciones se pueden estar presentando al menos por cuatro razones. La primera de ellas es que la respuesta institucional sobre segundos ocupantes no se ha dado en un solo momento ni de forma integral y definitiva. Como se mostró, la URT empezó a abordar la temática en el 2013, pero paulatinamente ha ido ajustando sus acuerdos conforme han surgido nuevas fuentes normativas o jurisprudencia sobre el tema, de modo que no es posible considerar que la administración ha establecido definitivamente un programa de atención a segundos ocupantes con unas medidas claras. Es cierto que las medidas en sí mismas no han cambiado mucho, pero algunos criterios han mutado y la ausencia de una respuesta definitiva dota la regulación de cierta inestabilidad.

Por su lado, la Corte Constitucional se pronunció al respecto solo hasta el 2016, y a partir de entonces ha ido definiendo en fallos posteriores subreglas jurisprudenciales que muestran el camino para la atención

a segundos ocupantes, pero aún persisten algunos vacíos; es el caso, por ejemplo, del alcance de las medidas de atención y protección para reconocerlos, es decir, si también pueden entenderse como medidas de reparación;² tampoco es claro el balance entre el reconocimiento de medidas de atención a segundos ocupantes y la aplicación del principio de sostenibilidad fiscal.

En segundo lugar, porque persiste entre los operadores jurídicos la duda sobre el nivel de obligatoriedad de los Acuerdos de la URT, es decir, aún existe incertidumbre sobre la fuerza vinculante de las reglamentaciones de la Unidad. A su vez, este problema se origina en la ausencia de una respuesta a nivel legislativo, algo que la misma Corte Constitucional sugirió desde la Sentencia C-330 de 2016.³ Este vacío arroja cuestionamientos sobre la legitimidad democrática de una reglamentación como la de la URT y, al menos hasta cierto punto, autoriza a los operadores jurídicos a fundamentar con precaución sus decisiones en normas de ese nivel.

El tercer factor que puede explicar los problemas de implementación de la respuesta institucional sobre segundos ocupantes consiste en cierta reticencia o temor de los operadores judiciales a asumir plenamente el rol que les compete en contextos transicionales. El carácter especial de la acción de restitución dota a jueces, magistrados y magistradas de restitución de tierras de herramientas de interpretación y argumentación para hacer efectiva la prevalencia de los derechos fundamentales de los intervinientes, pero esta flexibilidad parece no ser aprovechada en la práctica judicial y, por el contrario, se insiste en apelar a reglas fijas y definitivas antes que ponderar principios constitucionales.

Finalmente, a la administración también le cabe parte de la responsabilidad en la problemática. La URT tampoco ha asumido plenamente su rol de atención a los segundos ocupantes, lo que se expresa en su negativa a entregar de oficio y dentro del proceso judicial la información suficiente, materializada en las caracterizaciones socioeconómicas, para que los operadores judiciales adopten sus decisiones de manera oportuna.

-
- 2 Esta cuestión fue expresamente planteada, aunque sin respuesta, a la Corte Constitucional por la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia en el trámite de revisión de la acción de tutela decidida en la sentencia T-646 de 2017.
 - 3 Cuestión que también fue planteada a la Corte por la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia en el trámite de revisión de la acción de tutela decidida en la sentencia T-646 de 2017.

En conjunto, estas situaciones impiden que el proceso de restitución de tierras avance más armónicamente hacia una respuesta oportuna tanto a los reclamantes como a los segundos ocupantes que se ven afectados por la decisión judicial.

Las tipologías de situaciones frente a segundos ocupantes

El análisis de algunos casos de segundos ocupantes de la subregión de Montes de María, en Sucre, permite identificar y agrupar inductivamente los tipos de fallas en la implementación de la respuesta a los segundos ocupantes, tipología que se presenta en esta sección.

Ahora bien, dado que esta tipología se infirió del análisis cualitativo de un número reducido de casos que ocurrían en una región concreta del país, es perfectamente posible que existan situaciones que se estén quedando por fuera o que no se vean reflejadas en los tipos.⁴ Por consiguiente, en esta sección se presentan y describen cinco tipologías que son parciales, incompletas y perfectibles, pero que constituyen un punto de partida para formular algunas recomendaciones al Ministerio Público en lo que le compete frente a la atención de los segundos ocupantes.

- a. *El Tribunal reconoció explícitamente la condición de segundo ocupante en la sentencia o decisión posterior, pero no emitió órdenes concretas en relación con la compensación económica o las medidas de atención o asistencia*

Este tipo recoge las situaciones en que existe un reconocimiento a la condición de segundo ocupante, bien sea en la sentencia que ordena la restitución de tierras o en decisión posterior, pero en las cuales el magistrado o la magistrada no emitió ningún pronunciamiento acerca de la medida de atención o protección a que era merecedor el segundo ocupante. Esto puede ocurrir porque el Tribunal carece de información suficiente para adoptar la decisión, bien sea porque la URT aportó una caracterización que es necesario actualizar o a la que le hace falta información fundamental, o porque la Unidad no allegó durante el proceso las caracterizaciones socioeconómicas que permitieran al Tribunal decidir de fondo en la sentencia de restitución sobre las medidas pertinentes. Así, la tipología alude a situaciones en que el operador jurídico no puede adoptar una decisión sobre las medidas de atención al segundo ocupante por falta,

4 Este podría ser el caso, por ejemplo, de las ocupaciones secundarias que ocurran en territorios de pueblos y comunidades étnicas.

relativa o absoluta, de información pertinente. Esto significa también que la tipología puede incluir situaciones en que, por falta de información suficiente, el operador jurídico reconoció un ocupante secundario, pero que con posterioridad a una nueva valoración se halle que no es un sujeto beneficiario de las medidas complementarias por ausencia de vulnerabilidad socioeconómica. En estos casos no habría lugar al reconocimiento de ninguna medida compensatoria pues no se cumpliría con el presupuesto básico exigido por la reglamentación existente.

b. El Tribunal reconoció explícitamente, en decisión posfallo, la condición de segundo ocupante y profirió medidas de atención/asistencia concretas, pero las órdenes no han sido cumplidas

Esta tipología describe la situación en que se encuentran los segundos ocupantes a quienes se les reconoció una medida o medidas de atención específicas, bien sea en la sentencia de restitución o en decisión posterior, pero estas no se han ejecutado. Esto puede ocurrir porque el cumplimiento de la medida está condicionado, de modo que su ejecución por parte de la entidad respectiva está sujeta al cumplimiento de otras órdenes, medidas o procedimientos previos. También incluye los casos en que por múltiples razones las autoridades encargadas de ejecutar la medida no lo han hecho, situaciones en que se ha observado que los magistrados y las magistradas de restitución y el Ministerio Público han actuado de forma diligente para presionar el cumplimiento de las órdenes.

c. El Tribunal no ha reconocido expresamente (ni en sentencia ni en decisión posterior) la condición de segundo ocupante del opositor, pero ha emitido órdenes para superar su condición de vulnerabilidad socioeconómica

En algunos casos se ha observado que no existe un reconocimiento expreso de la condición de segundo ocupante de una persona. Sin embargo, esto no ha impedido que opere una especie de reconocimiento implícito y que, en consecuencia, el magistrado o la magistrada de restitución ordene medidas encaminadas a atender la condición de vulnerabilidad en que se encuentra el segundo ocupante.

d. El Tribunal no ha decidido (ni en sentencia ni en orden posterior) sobre la condición de segundo ocupante del opositor

Esta tipología recoge las situaciones en que no ha habido un pronunciamiento explícito ni implícito, ni en la sentencia que ordena la restitución ni en decisión posterior, acerca de la condición de segundo ocupante y, por ende, tampoco sobre las medidas de atención a que haya lugar. Esto puede deberse a que la URT no ha entregado la caracterización

socioeconómica o hace falta que la corrija o complemente, pero también a que la Unidad sí haya entregado la caracterización, pero que el Tribunal aún no haya decidido de fondo sobre la situación a fin de ordenar las medidas pertinentes.

Algunos de estos casos, que tienden a ser los más comunes, reflejan dudas de los operadores judiciales en torno a la condición de segundos ocupantes respecto de personas que no parecen encontrarse en una situación de vulnerabilidad que justifique el reconocimiento, y esto también puede explicar su demora o su insistencia en que la URT presente nuevas y actualizadas caracterizaciones socioeconómicas.

e. El Tribunal expresamente señala en la sentencia o decisión posterior no reconocer la condición de ocupante secundario

En esta tipología se adscriben los casos en que el Tribunal considera que la persona no reúne los requisitos para ser reconocida como un segundo ocupante vulnerable que merezca la atención del Estado, y expresamente así lo decide en una sentencia de restitución o en pronunciamiento posterior. También ha ocurrido que dentro de los procesos judiciales las pruebas allegadas no fueron suficientes para persuadir al operador jurídico de que se trataba de un segundo ocupante vulnerable, o que en efecto la persona no parecía estar en una situación de vulnerabilidad socioeconómica o que podría caer en dicha condición tras cumplir el fallo que ordena restituir el predio.

IV. RECOMENDACIONES

El análisis de las situaciones de segundos ocupantes en Sucre ha permitido identificar cursos de acción generales para la Procuraduría General de la Nación, los cuales incluso podrían extenderse a situaciones de ocupación secundaria en otras regiones del país. Así, en esta sección se presentan algunas recomendaciones para contrarrestar las problemáticas generales observadas y, en especial, para sugerir cursos de acción al Ministerio Público en su rol de garante de los derechos fundamentales de los segundos ocupantes.

Procesales (etapas administrativa y judicial)

Señalamos tres recomendaciones generales para los procuradores judiciales que participen en los procesos de restitución de tierras, ya sea en fase administrativa o judicial:

- Deben señalar oportunamente, en las etapas administrativa y judicial, las falencias procesales que puedan incidir en las decisiones sobre segundos ocupantes, así: en la etapa administrativa, en ejercicio de sus funciones preventivas, los procuradores judiciales deben alertar a la Defensoría del Pueblo sobre posibles actos que conduzcan a la vulneración de los derechos de los segundos ocupantes y, en la fase judicial, intervenir, mediante escritos y memoriales, para sugerir a los jueces y magistrados de restitución acciones que les permitan tomar una decisión sobre los segundos ocupantes en las sentencias de restitución.
- Tan pronto se constate que: i) hay segundos ocupantes en el predio, ii) se presente una oposición dentro de un proceso de restitución de tierras o iii) se observe que en el proceso actúa un segundo ocupante (sin que se constituya como opositor), deben verificar

si la URT realizó y entregó las caracterizaciones socioeconómicas y si la Defensoría de Pueblo está ejerciendo la defensa técnica de los segundos ocupantes. De no ser así, podría ponerlo de presente al juez de restitución para que este: i) ordene a la URT que entregue las caracterizaciones y sugerencias de medidas en el menor tiempo posible y ii) requiera la intervención de la Defensoría del Pueblo en el proceso.

- También se recomienda crear un espacio de diálogo entre la Defensoría del Pueblo y los procuradores judiciales para discutir los lineamientos y las recomendaciones generales que imparta la PGN sobre la acción respecto de los segundos ocupantes.

Procesales en fase administrativa

En fase administrativa del proceso de restitución, y en ejercicio de las funciones preventivas, el procurador judicial puede verificar la posible presencia de segundos ocupantes al constatar si el Registro de Tierras y Territorios Abandonadas Forzosamente (RTDAF) incluye a los ocupantes del predio objeto de análisis, y al estudiar la información levantada por la URT en ejercicios de cartografía social u otros métodos para la recolección de información comunitaria.

Procesales en fase judicial

En la etapa judicial, los procuradores judiciales podrían realizar las siguientes acciones:

- Cuando después de la revisión de los expedientes los procuradores judiciales encuentren que existe un segundo ocupante, mediante memorial deberían señalar esta situación al juez de restitución para que en el respectivo fallo se decida integralmente sobre la condición de estos y las medidas a que tengan derecho. El memorial debería, además: i) profundizar en el rol del juez de restitución de tierras como un juez constitucional clave para la construcción de paz y reconciliación; ii) recordar al juez de restitución de tierras su rol en la prevención de daños, reducción de impactos negativos y protección de derechos en relación con los segundos ocupantes; iii) describir la flexibilización de los estándares probatorios, requisitos y parámetros de interpretación que deben cumplirse para que los segundos ocupantes puedan acogerse a las medidas contenidas en el Acuerdo 033 de 2016.
- Verificar que se haya realizado la debida publicidad del auto de admisión de la demanda de restitución para que las personas que

puedan ostentar la calidad de segundos ocupantes vulnerables comparezcan al proceso a hacer valer sus derechos y, si es del caso, se constituyan como opositores o presenten la documentación y las solicitudes para que su situación sea valorada por el juez de restitución.

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

precedente constitucional al no aplicar la subregla según la cual el juez de restitución debe reconocer la situación de segundo ocupante y ordenar las medidas respectivas siempre y cuando la persona se encuentre en condición de vulnerabilidad y no haya tenido relación directa o indirecta con los hechos que llevaron al despojo o abandono forzado del predio (Sentencias C-330, T-315 y T-367 de 2016, T-646/2017 y T-208A/2018).

- Interponer acciones de tutela por la vulneración de los derechos al debido proceso, a un recurso judicial oportuno y eficaz, a la igualdad, al mínimo vital y a la vivienda en condiciones dignas, en aquellos casos en que las Salas de Restitución se han demorado excesivamente en resolver de fondo sobre la condición de segundo ocupante que pueda ostentar un opositor y sobre las medidas de asistencia y atención que requiera. La acción de tutela también puede interponerse en contra de la URT en aquellos casos en que esta institución ha sido la responsable de la demora en la decisión debido a que, por ejemplo, no ha entregado oportunamente las caracterizaciones socioeconómicas necesarias para adoptar la decisión judicial de fondo.
- Resaltar, mediante memoriales presentados a juzgados y tribunales de restitución, las principales consideraciones de la Corte Constitucional en las decisiones que ha proferido sobre ocupaciones secundarias y, en especial, las subreglas jurisprudenciales (tabla 2).

Procesales conjuntas del Ministerio Público

- Dentro de los procesos de restitución, el Ministerio Público debe acompañar constantemente a los segundos ocupantes para facilitar la defensa de sus intereses y, en especial, lograr un oportuno reconocimiento y la adopción de medidas de asistencia, atención y protección, o la inclusión en programas sociales del Estado. Este acompañamiento se materializa, entre otras, en: i) asesoría jurídica a los opositores que sean segundos ocupantes vulnerables sobre sus derechos y garantías en el marco de los procesos de restitución de tierras; ii) apoyo en la formulación y presentación de solicitudes, requerimientos y memoriales a la URT y a los despachos judiciales; iii) apoyo en la formulación de requerimientos y solicitudes dirigidas a las autoridades involucradas en la ejecución material de las medidas de atención que les sean reconocidas en el contexto de un proceso de restitución de tierras.

- Para que dicho acompañamiento integral a los segundos ocupantes sea posible se requiere una armonización de las funciones y competencias de la Defensoría del Pueblo y los procuradores judiciales. Estos últimos deberían, tan pronto como sean notificados de la admisión de la demanda de restitución, analizar el expediente judicial para determinar si hay presencia de segundos ocupantes y, de inmediato, enviar las alertas respectivas a la Defensoría para que activen la ruta de atención adecuada.
- La Defensoría debe articular el trabajo de la PGN a la Mesa Bilateral (URT – Defensoría), para lo cual podrían invitar a los procuradores judiciales a participar de este espacio, de modo que puedan advertir a tiempo las situaciones pertinentes en relación con los segundos ocupantes (p. ej., falta o defectos en las caracterizaciones). Asimismo, los defensores públicos podrían señalar dentro de los procesos las situaciones que involucren a los segundos ocupantes (p. ej., inacción de URT), para así facilitar la intervención oportuna de los procuradores judiciales e incluso su labor de seguimiento en la etapa posfallo.
- Dado que, más allá de la defensa procesal que ejercen los defensores públicos, hay un amplio despliegue territorial de la Defensoría del Pueblo con defensores comunitarios y profesionales de las Defensorías Delegadas de Víctimas y Desplazamiento, así como de la Defensoría Delegada de Asuntos Agrarios y Tierras, con competencias en las fases administrativa y judicial del proceso, es fundamental que los procuradores agrarios puedan recibir información relacionada con casos en los cuales podrían haber posibles ocupantes secundarios con problemáticas específicas en torno a su vinculación al proceso y la garantía integral de sus derechos.
- En los casos extraordinarios, donde las acciones anteriores no hayan surtido el efecto buscado y se hayan agotado todas las herramientas, el Ministerio Público podría interponer el recurso extraordinario de revisión¹ de las sentencias que ordenen la restitución sin que se hubiera tenido en cuenta la situación de vulnerabilidad del opositor y que, de ser consideradas las pruebas pertinentes, hubieran conducido al Tribunal a aplicar un estándar

1 Este recurso está previsto en el artículo 92 de la Ley 1448 de 2011.

diferencial de la buena fe exenta de culpa para dichas personas. Esta acción debe sujetarse a las causales de revisión previstas en el artículo 355 del Código General del Proceso, particularmente a la causal primera que alude a documentos de prueba que, por fuerza mayor o caso fortuito, no hubieran sido aportados dentro del proceso y que eventualmente variarían la decisión del juzgador.

Extraprocesales

- Es necesario lograr una acción articulada entre la PGN y la Defensoría en relación con los casos de ocupaciones secundarias. Esto es clave para nivelar la cualificación de funcionarios y funcionarias del Ministerio Público y para consolidar una defensa unificada de los intereses de los opositores que puedan ser ocupantes secundarios. Esta iniciativa se puede implementar: i) creando una mesa de seguimiento de los casos desde el Ministerio Público, o ii) ampliando la Mesa Bilateral creada mediante directiva conjunta suscrita entre URT y Defensoría, que hasta ahora no incorpora a la Procuraduría, pero que podría hacerlo.
- Dado que se evidencian casos de ocupaciones secundarias en que los terceros u opositores ostentan la calidad de víctimas del conflicto y aún no han sido incluidos en los procesos de reparación integral, sus situaciones deberían ser priorizadas para recibir atención inmediata por parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). Esto podría facilitar la implementación de las órdenes de restitución –incluida la entrega material de los inmuebles– así como reducir el descontento de ocupantes secundarios que se sienten injustamente afectados por la política de restitución de tierras. La priorización puede lograrse aplicando al tiempo dos acciones: i) activando para este tema el SNARIV regional, en donde es clave la acción de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y la intervención de la PGN para impulsar el proceso; y ii) incorporando la situación de los segundos ocupantes víctimas del conflicto dentro de la normatividad de priorizaciones que se expida.
- Activar la potestad disciplinaria de la PGN en aquellos casos que resulte procedente. Por ejemplo, ante la mora “injustificada en la sustanciación y fallo de los negocios asignados” (Ley 734/2002, art. 48 –faltas gravísimas–, numeral 62).

Frente a los segundos ocupantes en condición de vulnerabilidad sobreviniente

Uno de los principales retos del sistema transicional para la restitución radica hoy día en lograr una solución novedosa y que respete los derechos de esas personas que, sin estar en condición de manifiesta vulnerabilidad al momento en que el magistrado de restitución debe decidir mediante sentencia o en pronunciamiento posterior, pueden quedar en dicha situación una vez sea cumplido el fallo que ordena restituir jurídica y materialmente el predio. Estas personas, quienes tampoco participaron del conflicto ni del despojo y no cometieron acciones reprochables en contra de las víctimas, deben ser atendidas por el Estado pues su situación cae dentro de la categoría más general de ocupante secundario vulnerable.

La jurisprudencia y regulación administrativa sobre segundos ocupantes debe, entonces, ser aplicada a esta categoría de personas y situaciones, pues de lo contrario se pueden generar más vulneraciones de derechos fundamentales y minar la legitimidad de la acción de restitución como herramienta de justicia transicional que busca aportar elementos para la reconciliación. Para estos casos específicos hacemos las siguientes sugerencias:

- Aplicar el concepto de segundo ocupante a aquellas personas que, si bien durante el proceso de restitución no estén en condiciones de vulnerabilidad, sí exista una alta probabilidad de que terminen en dicha condición tras la entrega material del predio restituido si la sentencia es favorable a los intereses del reclamante. Esto exige que la URT, en la caracterización, realice un ejercicio prospectivo para evaluar el impacto en las condiciones socioeconómicas de la persona que alega ser un segundo ocupante, pero que en principio no ostenta condiciones de vulnerabilidad manifiesta. Este análisis también debe hacer explícito que existen las demás características que legitimarían una eventual atención estatal:
 - a. Que la persona no estuvo involucrada directa o indirectamente en las acciones que condujeron al despojo o abandono forzado del inmueble y que no se aprovechó de la situación de vulnerabilidad de la víctima ni sacó ventaja del contexto del conflicto.
 - b. Que se encuentra en una situación límite que los jueces de restitución deben tener en cuenta para evitar que la persona y su

- familia caigan en una condición de vulnerabilidad socioeconómica, esto es, que gracias a un proceso de movilidad social ascendente apenas han superado las condiciones de vulnerabilidad, pero no han logrado estabilizar plenamente o consolidar su situación y, por eso, ante cualquier revés (como podría ser la pérdida del único o más importante inmueble que tengan), pueden caer en una situación de vulnerabilidad (sobreviniente).
- Por su lado, los magistrados y las magistradas de restitución, antes de decidir sobre el reconocimiento o no de la calidad de segundo ocupante y las medidas respectivas, deben evaluar el impacto de la restitución sobre las condiciones socioeconómicas del opositor que sea segundo ocupante, para lo cual debe apoyarse, entre otras, en la URT y exigirle a esta un análisis específico sobre el tema.

REFERENCIAS

- Blanco Cortina, D. J., Güiza Gómez, D. I. y Santamaría Cahavarro, C. A. (2017). ¿Corregir o distribuir para transformar? Una concepción de justicia para la política pública de restitución de tierras en Colombia. Bogotá, D.C.: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina (UNIJUS).
- Bolívar Jaime, A. P., Gutiérrez Baquero, L. G. y Botero Giraldo, A. P. (2017). *La buena fe en la restitución de tierras. Sistematización de Jurisprudencia*. Bogotá, D.C.: Dejusticia.
- Bolívar Jaime, A. P., Gutiérrez Baquero, L. G., Sánchez León, N. C. y Uprimny Yepes, R. (2017). *Debates sobre la acción de restitución*. Bogotá, D.C.: Dejusticia.
- Bolívar Jaime, A. P. y Vásquez Cruz, O. del P. (2017). *Justicia transicional y acción sin daño. Una reflexión desde el proceso de restitución de tierras*. Bogotá, D.C.: Dejusticia.
- Bolívar Jaime, A. P. y Viana Garcés, A. (2018). Restitución o el derecho a los deseos. En Comisión Colombiana de Juristas (ed.). *De la restitución formal a la restitución material: la etapa posfallo del proceso de restitución de tierras* (pp. 122-150). Bogotá, D.C.: CCJ.
- Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) (2018). *De la restitución formal a la restitución material: la etapa posfallo del proceso de restitución de tierras*. Bogotá, D.C.: CCJ.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2018). *Tierras. Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico*. Bogotá, D.C.: CNMH.
- Defensoría del Pueblo (s. f.). El goce efectivo de derechos en el marco de la restitución de tierras. Estudio de casos en los departamentos de Bolívar, Córdoba, Magdalena y Sucre. s. l.
- Dejusticia y Observatorio de Restitución y Regulación de derechos de Propiedad Agraria (s. f.). *Presentación observatorios. Diálogo sobre segundos ocupantes*. Recuperado de <http://www.observatorioidetierras.org/wp-content/uploads/2014/11/Ponencia-Segundos-Ocupantes.pdf>
- Gallón, G. (2016, abril 13). “Segundos ocupantes” y “buena fe exenta de culpa”. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/opinion/opinion/segundos-ocupantes-y-buena-fe-exenta-de-culpa-columna-626866>
- Garay Salamanca, L. J. (ed.) (2009). *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: reparar de manera integral el despojo de tierras y*

bienes. Bogotá, D.C.: Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado - Codhes.

- González Sáez, L. F. y Soto Hoyos, J. F. (2018). Estrategias de acción para la gestión del posfallo en la restitución de tierras: la experiencia de la Comisión Colombiana de Juristas. En Comisión Colombiana de Juristas (ed.). *De la restitución formal a la restitución material: la etapa posfallo del proceso de restitución de tierras* (pp. 12-69). Bogotá, D.C.: CCJ.
- Inter Agencias (2007, marzo). *Manual sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de refugiados y personas desplazadas. Aplicación de los "Principios Pinheiro"*. Recuperado de https://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles_sp.pdf
- Naciones Unidas. Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos (2005). Principios sobre la restitución de la vivienda y el patrimonio de los refugiados y personas desplazadas, E/CN.4/Sub.2/28-06-2005
- Observatorio de Restitución y Regulación de derechos de Propiedad Agraria (s. f.). Segundos ocupantes. Recuperado de <http://medioambiente.uexternado.edu.co/m3d10AmB/wp-content/uploads/2017/05/ORRDPA-ROC%C3%8DO-DEL-PILAR-PE%C3%91A.pdf>
- Orduz Salinas, N. (2016). Ocupantes secundarios vulnerables: insumos desde la Acción sin daño y la justicia transicional para una política integral. En J. E. Rodríguez Fernández, N. Orduz Salinas, L. Zamora Bermúdez y B. M. Pulido Hernández (eds.). *Restituir sin daño. Reflexiones sobre la aplicación del enfoque de Acción sin daño en la Política de Restitución de Tierras* (pp. 69-106). Bogotá, D.C.: UNAL, URT, Dejusticia, Cosude.
- República de Colombia (2018, noviembre 21). *Gaceta del Congreso*, 1020. Congreso de la República.
- Sánchez León, N. C. (2017a). *Estrategias para una reforma rural transicional*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia).
- Sánchez León, N. C. (2017b). *Tierra en transición: justicia transicional, restitución de tierras y política agraria en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- Soto Hoyos, J. F. (2018). *Cumplir metas, negar derechos: balance de la implementación del proceso de restitución de tierras en su fase administrativa 2012-2017*. Bogotá, D.C.: CCJ.
- Uprimny, R. y Saffon, M. P. (2009). Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática. En C. Díaz Gómez, N. C. Sánchez y R. Uprimny Yepes (eds.). *Reparar en Colombia: los dilemas*

en contextos de conflicto, pobreza y exclusión (pp. 31-70). Bogotá: Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ).

- Uprimny Yepes, R. (2009). Transformative Reparations of Massive Gross Human Rights Violations: Between Corrective and Distributive Justice. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 27(4), 625-647. <https://doi.org/10.1177/016934410902700411>
- Uprimny Yepes, R. y Sánchez León, N. C. (2010a). Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia. *Estudios socio jurídicos*, 12(2), 305-342.
- Uprimny Yepes, R. y Sánchez León, N. C. (2010b). Propuestas para una restitución de tierras transformadora. En C. Díaz Gómez (ed.). *Tareas pendientes: propuestas para la formulación de políticas públicas de reparación en Colombia* (pp. 193-268). Bogotá: Centro Internacional para la Justicia Transicional, ICTJ.

Fuentes normativas y jurisprudenciales

Congreso de la República. Ley 975 de 2005.

Congreso de la República. Ley 1448 de 2011.

Corte Constitucional. Auto 373 de 2016, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Corte Constitucional. Sentencia C-715 de 2012, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional. Sentencia C-820 de 2012, M. P. Mauricio González Cuervo.

Corte Constitucional. Sentencia C-099 de 2013, M. P. María Victoria Calle Correa.

Corte Constitucional. Sentencia T-679 de 2015, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional. Sentencia C-330/2016, M. P. María Victoria Calle Correa.

Corte Constitucional. Sentencia T-315 de 2016, M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Corte Constitucional. Sentencia T-367 de 2016, M. P. Alberto Rojas Ríos.

Corte Constitucional. Sentencia T-646 de 2017, M. P. Diana Fajardo Rivera.

Corte Constitucional. Sentencia T-208A de 2018, M. P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

Defensoría del Pueblo. Circular Interna 028 de 2015.

Defensoría del Pueblo y Unidad de Restitución de Tierras. Instrucción Administrativa Conjunta No. 002 del 31 de enero de 2019.

Gobierno de Colombia. Decreto 4633 de 2011.

Gobierno de Colombia. Decreto 4634 de 2011.

Gobierno de Colombia. Decreto 4635 de 2011.

Unidad de Restitución de Tierras. Resolución 461 de 2013

Unidad de Restitución de Tierras. Acuerdo 018 de 2014.

Unidad de Restitución de Tierras. Acuerdo 021 de 2015.

Unidad de Restitución de Tierras. Acuerdo 029 de 2016.

Unidad de Restitución de Tierras. Resolución 108 de 2016.

Unidad de Restitución de Tierras. Acuerdo 033 de 2016.

• DOCUMENTOS 1

ETNORREPARACIONES: la justicia colectiva étnica y la reparación a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en Colombia

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Yukyan Lam

2011

• DOCUMENTOS 2

LA CONSULTA PREVIA: DILEMAS Y SOLUCIONES. Lecciones del proceso de construcción del decreto de reparación y restitución de tierras para pueblos indígenas en Colombia

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Natalia Orduz Salinas

2012

• DOCUMENTOS 3

LA ADICCIÓN PUNITIVA: La desproporción de leyes de drogas en América Latina

Publicación digital e impresa

Rodrigo Uprimny, Diana Esther Guzmán, Jorge Parra Norato

2012

• DOCUMENTOS 4

ORDEN PÚBLICO Y PERFILES RACIALES: experiencias de afrocolombianos con la policía en Cali

Publicación digital e impresa

Yukyan Lam, Camilo Ávila

2013

• DOCUMENTOS 5

INSTITUCIONES Y NARCOTRÁFICO: la geografía judicial de los delitos de drogas en Colombia

Publicación digital

Mauricio García Villegas, Jose Rafael Espinosa Restrepo,

Felipe Jiménez Ángel

2013

• DOCUMENTOS 6

ENTRE ESTEREOTIPOS: Trayectorias laborales de mujeres y hombres en Colombia

Publicación digital

Diana Esther Guzmán, Annika Dalén

2013

• DOCUMENTOS 7

LA DISCRIMINACIÓN RACIAL EN EL TRABAJO: Un estudio experimental en Bogotá

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Juan Camilo Cárdenas C.,

Juan David Oviedo M., Sebastián Villamizar S.

2013

• DOCUMENTOS 8

LA REGULACIÓN DE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO EN COLOMBIA

Publicación digital

Annika Dalén, Diana Esther Guzmán, Paola Molano
2013

• DOCUMENTOS 9

ACOSO LABORAL

Publicación digital

Diana Guzmán, Annika Dalén
2013

• DOCUMENTOS 10

ACCESO A LA JUSTICIA: Mujeres, conflicto armado y justicia

Publicación digital

Diana Esther Guzmán Rodríguez, Sylvia Prieto Dávila
2013

• DOCUMENTOS 11

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DESPENALIZACIÓN PARCIAL DEL ABORTO

Publicación digital e impresa

Annika Dalén
2013

• DOCUMENTOS 12

RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y ENFOQUE DE GÉNERO

Publicación digital e impresa

Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro
2013

• DOCUMENTOS 13

RAZA Y VIVIENDA EN COLOMBIA: la segregación residencial y las condiciones de vida en las ciudades

Publicación digital e impresa

María José Álvarez Rivadulla, César Rodríguez Garavito, Sebastián Villamizar Santamaría, Natalia Duarte
2013

• DOCUMENTOS 14

PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES Y PARTIDOS. Posibilidades a partir de la reforma política de 2011.

Publicación digital

Diana Esther Guzmán Rodríguez, Sylvia Prieto Dávila
2013

• DOCUMENTOS 15

BANCADA DE MUJERES DEL CONGRESO: una historia por contar

Publicación digital

Sylvia Cristina Prieto Dávila, Diana Guzmán Rodríguez
2013

• DOCUMENTOS 16

OBLIGACIONES CRUZADAS: Políticas de drogas y derechos humanos

Publicación digital

Diana Guzmán, Jorge Parra, Rodrigo Uprimny
2013

• DOCUMENTOS 17

GUÍA PARA IMPLEMENTAR DECISIONES SOBRE DERECHOS SOCIALES

Estrategias para los jueces, funcionarios y activistas

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Celeste Kauffman
2014

• DOCUMENTOS 18

VIGILANCIA DE LAS COMUNICACIONES EN COLOMBIA

El abismo entre la capacidad tecnológica y los controles legales

Publicación digital e impresa

Carlos Cortés Castillo
2014

• DOCUMENTOS 19

NO INTERRUMPIR EL DERECHO

Facultades de la Superintendencia Nacional de Salud en materia de IVE

Publicación digital

Nina Chaparro González, Annika Dalén
2015

• DOCUMENTOS 20

DATOS PERSONALES EN INFORMACIÓN PÚBLICA: oscuridad en lo privado y luz en lo público

Publicación digital e impresa

Vivian Newman
2015

• DOCUMENTOS 21

REQUISAS, ¿A DISCRECIÓN?

Una tensión entre seguridad e intimidad

Publicación digital e impresa

Sebastián Lalinde Ordóñez
2015

• DOCUMENTOS 22

FORMACIÓN EN VIOLENCIA SEXUAL EN EL CONFLICTO

ARMADO: una propuesta metodológica para funcionarios

Publicación digital

Silvia Rojas Castro, Annika Dalén
2015

• DOCUMENTOS 23

CASAS DE JUSTICIA:

una buena idea mal administrada

Publicación digital

Equipo de investigación: Mauricio García Villegas,
Jose Rafael Espinosa Restrepo, Sebastián Lalinde Ordóñez,
Lina Arroyave Velásquez, Carolina Villadiego Burbano
2015

• DOCUMENTOS 24

LOS REMEDIOS QUE DA EL DERECHO.

***El papel del juez constitucional cuando la interrupción
del embarazo no se garantiza***

Publicación digital

Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro González
2015

• DOCUMENTOS 25

**EL EJERCICIO DE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA
DEL EMBARAZO EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO**

Publicación digital

Margarita Martínez Osorio, Annika Dalén,
Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro González
2015

• DOCUMENTOS 26

CUIDADOS PALIATIVOS:

***abordaje de la atención en salud
desde un enfoque de derechos humanos***

Publicación digital e impresa

Isabel Pereira Arana
2016

• DOCUMENTOS 27

**SARAYAKU ANTE EL SISTEMA INTERAMERICANO
DE DERECHOS HUMANOS:**

justicia para el pueblo del Medio Día y su selva viviente

Publicación digital e impresa

Mario Melo Cevallos
2016

• DOCUMENTOS 28 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

LOS TERRITORIOS DE LA PAZ.

La construcción del estado local en Colombia

Publicación digital e impresa

Mauricio García Villegas, Nicolás Torres Echeverry,
Javier Revelo Rebolledo, Jose R. Espinosa Restrepo,
Natalia Duarte Mayorga
2016

• DOCUMENTOS 29 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

NEGOCIANDO DESDE LOS MÁRGENES:

la participación política de las mujeres en los procesos de paz en Colombia (1982-2016)

Publicación digital e impresa

Nina Chaparro González, Margarita Martínez Osorio
2016

• DOCUMENTOS 30 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

LA PAZ AMBIENTAL:

retos y propuestas para el posacuerdo

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Diana Rodríguez Franco,
Helena Durán Crane
2016

• DOCUMENTOS 31 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**ACCESO A LOS ARCHIVOS DE INTELIGENCIA
Y CONTRAINTELIGENCIA EN EL MARCO DEL POSACUERDO**

Publicación digital e impresa

Ana María Ramírez Mourraille, María Paula Ángel Arango,
Mauricio Albarracín Caballero, Rodrigo Uprimny Yepes,
Vivian Newman Pont
2017

• DOCUMENTOS 32

JUSTICIA TRANSICIONAL Y ACCIÓN SIN DAÑO

Una reflexión desde el proceso de restitución de tierras

Publicación digital e impresa

Aura Patricia Bolívar Jaime, Olga del Pilar Vásquez Cruz
2017

• DOCUMENTOS 33

SIN REGLAS NI CONTROLES

***Regulación de la publicidad de alimentos y bebidas
dirigida a menores de edad***

Publicación digital e impresa

Diana Guarnizo Peralta
2017

• DOCUMENTOS 34

ACADEMIA Y CIUDADANÍA

Profesores universitarios cumpliendo y violando normas

Publicación digital e impresa

Mauricio García Villegas, Nicolás Torres Echeverry,
Andrea Ramírez Pisco, Juan Camilo Cárdenas Campo
2017

• DOCUMENTOS 35 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

ESTRATEGIAS PARA UNA REFORMA RURAL TRANSICIONAL

Publicación digital e impresa
Nelson Camilo Sánchez León
2017

• DOCUMENTOS 36 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

SISTEMA DE JUSTICIA TERRITORIAL PARA LA PAZ

Publicación digital e impresa
Carolina Villadiego Burbano, Sebastián Lalinde Ordóñez
2017

• DOCUMENTOS 37

DELITOS DE DROGAS Y SOBREDOSIS CARCELARIA EN COLOMBIA

Publicación digital e impresa
Rodrigo Uprimny Yepes, Sergio Chaparro Hernández,
Luis Felipe Cruz Olivera
2017

• DOCUMENTOS 38 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

COCA, INSTITUCIONES Y DESARROLLO

Los retos de los municipios productores en el posacuerdo

Publicación digital e impresa
Sergio Chaparro Hernández, Luis Felipe Cruz Olivera
2017

• DOCUMENTOS 39 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

RESTITUCIÓN DE TIERRAS, POLÍTICA DE VIVIENDA Y PROYECTOS PRODUCTIVOS

Ideas para el posacuerdo

Publicación digital e impresa
Aura Patricia Bolívar Jaime, Angie Paola Botero Giraldo,
Laura Gabriela Gutiérrez Baquero
2017

• DOCUMENTOS 40

CÁRCEL O MUERTE

El secreto profesional como garantía fundamental en casos de aborto

Publicación digital
Ana Jimena Bautista Revelo, Anna Joseph, Margarita Martínez Osorio
2017

• DOCUMENTOS 41

SOBREDOSIS CARCELARIA Y POLÍTICA DE DROGAS EN AMÉRICA LATINA

Publicación digital e impresa
Sergio Chaparro Hernández, Catalina Pérez Correa
2017

• DOCUMENTOS 42

SOBREPESO Y CONTRAPESOS

La autorregulación de la industria no es suficiente para proteger a los menores de edad

Publicación digital e impresa

Valentina Rozo Rangel

2017

• DOCUMENTOS 43

VÍCTIMAS Y PRENSA DESPUÉS DE LA GUERRA

Tensiones entre intimidad, verdad histórica y libertad de expresión

Publicación digital e impresa

Vivian Newman Pont, María Paula Ángel Arango,

María Ximena Dávila Contreras

2018

• DOCUMENTOS 44

LO QUE NO DEBE SER CONTADO

Tensiones entre el derecho a la intimidad y el acceso a la información en casos de interrupción voluntaria del embarazo

Publicación digital

Nina Chaparro González, Diana Esther Guzmán,

Silvia Rojas Castro

2018

• DOCUMENTOS 45

POSCONFLICTO Y VIOLENCIA SEXUAL

La garantía de la interrupción voluntaria del embarazo en los municipios priorizados para la paz

Publicación digital

Ana Jimena Bautista Revelo, Blanca Capacho Niño,

Margarita Martínez Osorio

2018

• DOCUMENTOS 46

UN CAMINO TRUNCADO: los derechos sexuales y reproductivos en Montes de María

Publicación digital e impresa

María Ximena Dávila, Margarita Martínez, Nina Chaparro

2019

• DOCUMENTOS 47

ETIQUETAS SIN DERECHOS. Etiquetado de productos comestibles: un análisis desde los derechos humanos

Publicación digital e impresa

Diana Guarnizo, Ana María Narváez

2019

• DOCUMENTOS 48

RENDICIÓN DE CUENTAS DE GOOGLE Y OTROS NEGOCIOS EN COLOMBIA: la protección de datos personales en la era digital

Publicación digital e impresa
Vivian Newman Pont, María Paula Ángel Arango
2019

• DOCUMENTOS 49

ELOGIO A LA BULLA: protesta y democracia en Colombia

Publicación digital e impresa
Sebastián Lalinde Ordóñez
2019

• DOCUMENTOS 50

LOS TERCEROS COMPLEJOS: la competencia limitada de la Jurisdicción Especial para la Paz

Publicación digital e impresa
Sabine Michalowski, Alejandro Jiménez Ospina, Hobeth Martínez Carrillo, Daniel Marín López
2019

• DOCUMENTOS 51

***DIME DÓNDE ESTUDIAS Y TE DIRÉ QUÉ COMES
Oferta y publicidad en tiendas escolares de Bogotá***

Publicación digital e impresa
Valentina Rozo Ángel
2019

• DOCUMENTOS 52

***LOS CAMINOS DE DOLOR
Acceso a cuidados paliativos y tratamiento
por consumo de heroína en Colombia***

Publicación digital e impresa
Isabel Pereira, Lucía Ramírez
2019

En este documento se encuentran los resultados

de una investigación acerca de las ocupaciones secundarias en el proceso de restitución de tierras previsto en la Ley 1448 de 2011, elaborado a partir del análisis a profundidad de algunos casos en el departamento de Sucre. En el curso de la investigación se identificaron y analizaron dos problemáticas relacionadas: las dificultades de implementación de la política pública de restitución de tierras, particularmente las que han surgido a raíz de la situación de los *segundos ocupantes vulnerables* y la respuesta estatal que se le ha dado a la problemática, así como la situación de aquellas personas que, sin estar en una condición de vulnerabilidad socioeconómica en el presente, podrían legítimamente solicitar una atención del Estado para evitar una acción con daño.

El principal planteamiento es que *existe una respuesta institucional* a los problemas asociados a los segundos ocupantes, pero que se observan *fallas en la implementación* de dicha respuesta institucional al menos en dos niveles: en primer lugar, en relación con los *segundos ocupantes vulnerables*, frente a los cuales se identifican algunas barreras de acceso que dificultan su efectiva y temprana atención, y que involucran la actividad de varias instituciones competentes dentro del proceso de restitución de tierras; en segundo lugar, en relación con otro tipo de segundos ocupantes que, sin ser vulnerables, legítimamente merecerían recibir atención del Estado, pues como efecto de la restitución podrían caer en lo que acá se denomina como *vulnerabilidad sobreviniente*. Frente a estos es posible y legítimo, por vía de interpretación, que se les reconozcan y apliquen las mismas medidas desarrolladas para los segundos ocupantes vulnerables.

978-958-5441-97-2



9 789585 441972