



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1099

Bogotá, D. C., viernes, 18 de agosto de 2023

EDICIÓN DE 21 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### ACTAS DE COMISIÓN

COMISIÓN PRIMERA HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA

ACTA NÚMERO 44 DE 2023

(mayo 9)

Sesión Ordinaria

Cuatricenio 2022-2026 - Legislatura 2022 - 2023

Segundo Periodo

En la ciudad de Bogotá, D. C., el día nueve (09) de mayo de dos mil veintitrés (2023), se reunieron en el Salón Guillermo Valencia del Capitolio Nacional, previa citación, los miembros de la Comisión Primera del honorable Senado, con el fin de sesionar.

I

#### Llamado a lista y verificación del quórum

La Presidencia ejercida por el titular honorable Senador Fabio Raúl Amín Saleme, indica a la Secretaría llamar a lista y contestaron los honorables Senadores:

Amín Saleme Fabio Raúl

Ávila Martínez Ariel Fernando

Blanco Álvarez Germán Alcides

Cabal Molina María Fernanda

Chacón Camargo Alejandro Carlos

Chagui Flórez Julio Elías

Deluque Zuleta Alfredo Rafael y

Quilcué Vivas Aída Marina.

**En el transcurso se hicieron presentes los honorables Senadores:**

Barreras Montealegre Roy Leonardo,

Barreto Quiroga Óscar,

Gallo Cubillos Julián,

García Gómez Juan Carlos,

López Maya Alexander,

Motoa Solarte Carlos Fernando,

Pizarro Rodríguez María José,  
Pulido Hernández Jonathan Ferney y  
Valencia Laserna Paloma Susana.

Dejaron de asistir los honorables Senadores:  
Benedetti Martelo Jorge Enrique,  
De La Calle Lombana Humberto,  
Luna Sanchez David Andrés y  
Vega Pérez Alejandro Alberto.

**Los textos de las excusas son las siguientes:**

#### COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA



Bogotá, junio de 2023

Doctor  
**FABIO RAUL AMIN SALEME**  
Presidente  
Comisión Primera  
H. Senado de la República  
Ciudad.

Doctora  
**YURI LINETH SIERRA TORRES**  
Secretaria  
Comisión Primera  
Senado de la República  
Ciudad.

Asunto: Remisión de excusas por inasistencias.


Respetado doctor Amín, respetada doctora Sierra,

De manera atenta y respetuosa me dirijo a ustedes con el ánimo de informarles que los días 9 y 10 de mayo de 2023 no asistí a las sesiones de la Comisión Primera que se celebraron en el recinto, toda vez que me encontraba con complicaciones de salud. Allego la excusa médica que me fue otorgada y que justifica mi inasistencia a la sesión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 90 numeral 1 de la Ley 5 de 1992, con el fin de que sea expedido el acto administrativo correspondiente que justifique mi ausencia.

Quedo atento a cualquier indicación de su parte, y estaré a su disposición para los asuntos pertinentes, así como para surtir los pasos necesarios para culminar esta solicitud. Atentamente,

**JORGE BENEDETTI M.**  
Senador de la República

**COMISIÓN PRIMERA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE**  
HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

 **Dr. José Rafael Bárcenas R.**  
Medicina General y Niños  
Universidad de Cartagena  
R.M. 13-001656 S.S.B.

FECHA		
DIA	MES	AÑO
09	05	24

Nombre: *Jorge E. Banderini*

R/ El señor Jorge Enrique Banderini Marzelo, consultó por presentar cuadro clínico consistente en fiebre, malestar general y deposiciones líquidas, por lo cual se le instaló tratamiento y se le recomendaron tres (3) días de reposo.

*[Signature]*

Celulares: 315 7339543 - 3114 085025 - 300 4138118

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
  
SENADO DE LA REPÚBLICA  
DAVID LUNA SÁNCHEZ  
PRIVADO

Bogotá D.C., 9 de mayo de 2023  
Oficio No. 418 -2023 DL

Señora  
**YURY LINETH SIERRA TORRES**  
Secretaria  
**COMISIÓN PRIMERA SENADO DE LA REPÚBLICA**  
[comision\\_primera@senado.gov.co](mailto:comision_primera@senado.gov.co)  
Ciudad

**REFERENCIA. EXCUSA POR INASISTENCIA A SESIÓN DE LA COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL DEL SENADO DE LA REPÚBLICA**


Respetada señora Secretaria:

De manera atenta presento excusa por la inasistencia a la sesión de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República programada para el día 9 de mayo de 2023, en razón a que asistiré a la ceremonia de reconocimiento como Director General de la Policía Nacional del Mayor general William Salamanca Ramirez, la cual se realizará en fecha y horario coincidente con la sesión de la Comisión Primera.

Cordialmente,

*[Signature]*  
**DAVID LUNA SÁNCHEZ**  
Senador de la República

Adjunto: Invitación al evento en 1 (un) folio

 *El Director General de la Policía Nacional de Colombia*  
*Mayor General William René Salamanca Ramírez*

*Se complace en invitar a la ceremonia de reconocimiento como Director General de la Policía Nacional de Colombia, la cual será presidida por el señor presidente de la República, Doctor Gustavo Petro Urrego, acto que se llevará a cabo el día martes 09 de mayo de 2023 a las 11:00 horas, en la Escuela de Cadetes de Policía General Francisco de Paula Santander."*

*Fogón De Calle* *F.R.C.*  
*Uniforme: Número 3* *Teléfonos: 5159292-5159179*  
*Dirección: Calle 45 a sur No. 50 a 91* *dipon.protocolo@policia.gov.co*  
*Personal e intransferible.*

*Bogotá D.C., mayo de 2023*

**HUMBERTO DE LA CALLE**  
SENADOR

Bogotá D.C., 09 de mayo de 2023

Señor  
Fabio Raúl Amin Sáime  
Presidente  
Comisión Primera  
Senado de la República  
[comision\\_primera@senado.gov.co](mailto:comision_primera@senado.gov.co)  
Ciudad

Señor presidente,

Por medio de la presente comunicación quiero informarle que no podre estar presente en la sesión de Comisión Primera de hoy 09 de mayo de 2023, debido a que cuento con incapacidad médica.

Saludos cordiales,

*[Signature]*

**HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA**  
Senador de la República

**HUMBERTO DE LA CALLE**  
SENADOR

La Secretaría informa que se ha registrado quórum Deliberatorio.

Siendo las 10:30 a. m., la Presidencia “abre la sesión” y solicita a Secretaria dar lectura al Orden del Día.

**ORDEN DEL DÍA**

COMISIÓN PRIMERA HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

CUATRIENIO 2022-2026 LEGISLATURA 2022-2023

SEGUNDO PERIODO

“SESIÓN ORDINARIA PRESENCIAL”

Día: martes 9 de mayo de 2023

Lugar: Salón Guillermo Valencia Capitolio Nacional-Primer Piso.

Hora: 10:00 a.m.

I

Llamado a lista y verificación del quórum

II

Consideración y aprobación de Actas

SESIONES ORDINARIAS

Acta número 33 del 21 de marzo de 2023; Acta número 34 del 22 de marzo del 2023; Acta número 35 del

23 de marzo de 2023, Acta número 36 del 28 de marzo de 2023; Acta número 37 del 29 de marzo de 2023; Acta número 38 del 11 de abril de 2023; Acta número 39 del 12 de abril de 2023, Acta número 40 del 18 de abril de 2023; Acta número 41 del 19 de abril de 2023; Acta número 42 del 25 de abril de 2023; Acta número 43 del 26 de abril de 2023

## III

**Anuncio de Proyectos para la Próxima Sesión**

## IV

**Citación e invitación a los Señores Ministros del Despacho y Altos Funcionarios del Estado****PROPOSICIÓN NÚMERO 264****Proyecto de Ley número 05 de 2022**

*por la cual se regula en la Ley 1448 de 2011 la situación jurídica de los Segundos Ocupantes vulnerables de predios objeto de restitución.*

De conformidad con las potestades y obligaciones legales contenidas en la Ley 5ª de 1992, solicito cordialmente que en relación con el Proyecto de Ley número 05 de 2022, se realice Citación de las siguientes entidades y representantes de grupos poblacionales, para que expresen sus posiciones técnicas u otras sobre el texto.

En particular solicitamos se Cite a:

1. Al director o delegados de la Unidad de Restitución de Tierras

2. directora o delegados de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

3. Ministerio de Hacienda

**Invítese a:**

4. Presidente del Consejo Superior de la Judicatura

5. Grupos representativos de Víctimas de Pueblos Indígenas, Afrocolombianos y Campesinos, en el marco de la Ley 1448 de 2011.

6. Organizaciones defensoras de Derechos Humanos que realicen seguimiento a la Ley 1448 de 2011.

No siendo otro el objeto de la presente,

Cordialmente,

honorable Senadora *Aida Marina Quilcue Vivas*,

Senadora de la República.

Circunscripción Especial Indígena.

## V

**Consideración y votación de Proyectos en Primer Debate**

**1. Proyecto de Ley número 05 de 2022 Senado,** *por la cual se regula en la Ley 1448 de 2011 la situación jurídica de los segundos ocupantes vulnerables de predios objeto de restitución.*

**Autores:** Honorable Senadora: *María Fernanda Cabal Molina*.

**Ponente: Primer Debate:** Honorable Senadora: *María Fernanda Cabal Molina*.

**Publicación: Proyecto Original:** *Gaceta del Congreso* número 875 de 2022

**Ponencia 1er Debate:** *Gaceta del Congreso* número 998 de 2022

**2. Proyecto de Ley número 115 de 2022 Senado,** *por la cual se crea el sistema de garantía progresiva del derecho humano a la alimentación, la política nacional de derecho humano a la alimentación y nutrición adecuada y de soberanía y autonomía alimentarias, y el*

*programa de emergencia de lucha contra el hambre y se establecen otras medidas.*

**Autores:** Honorables Senadores *Wilson Arias Castillo, Iván Cepeda Castro, César Pachón Achury, Gustavo Bolívar Moreno, Ayda Avella Esquivel, Sandra Yaneth Jaimes Cruz, Jahel Quiroga Carrillo, Aida Marina Quilcue Vivas, Polivio Rosales Cadena, María José Pizarro Rodríguez, Isabel Cristina Zuleta López, Esmeralda Hernández, Martha Peralta Epieyu, Pedro Hernando Flórez, Jonathan Ferney Pulido Hernández, Clara López Obregón, Pedro Flórez Porras.* –

honorables Representantes *Alfredo Mondragón Garzón, Gabriel Becerra Yañez, Alirio Uribe Muñoz, Dorina Hernández Palomino, Eduard Sarmiento Hidalgo, Susana Gómez Castaño, Santiago Osorio Marín.*

**Ponente: Primer Debate:** Honorable Senador *Alexánder López Maya.*

**Publicación: Proyecto Original:** *Gaceta del Congreso* número 921 de 2022

**Ponencia 1er Debate:** *Gaceta del Congreso* número 1211 de 2022

**3. Proyecto de Ley número 198 de 2022 Senado, 362 de 2021 Cámara,** *por medio de la cual se modifica la Ley 599 de 2000 y la Ley 906 de 2004, como medida para desincentivar el porte ilegal de armas de fuego y se dictan otras disposiciones.*

**Autores:** Honorables Representantes *Jorge Méndez Hernández, Julio César Triana Quintero, Carlos Germán Navas Talero, Harry Giovanni González García, Néstor Leonardo Rico, José Gabriel Amar Sepúlveda, Salim Villamil Quessep.*

**Ponente: Primer Debate:** Honorables Senador *Ariel Ávila Martínez.*

**Publicación: Proyecto Original:** *Gaceta del Congreso* número 1619 de 2021

**Texto Aprb. Plenaria Cámara:** *Gaceta del Congreso* número 1156 de 2022

**Ponencia 1er Debate Senado:** *Gaceta del Congreso* número 1384 de 2022

**4. Proyecto de Ley número 105 de 2022 Senado,** *por medio de la cual se establecen los cargos, oficios o profesiones susceptibles de aplicación de la inhabilidad por delitos sexuales contra menores y se dictan otras disposiciones -Entornos Seguros-.*

**Autores:** Honorables Senadores *Nadia Blel Scaff, Juan Samy Merheg, Efraín Cepeda Sarabia.* – honorables Representantes *Juliana Aray Franco, Jorge Alexánder Quevedo Herrera.*

**Ponente: Primer Debate:** Honorables Senador *Óscar Barreto Quiroga.*

**Publicación: Proyecto Original:** *Gaceta del Congreso* número 1630 de 2022

**Ponencia 1er Debate:** *Gaceta del Congreso* número 1270 de 2022

**5. Proyecto de Ley número 108 de 2022 Senado Acumulado con el Proyecto de Ley 246 de 2022 Cámara,** *por medio del cual se establece el marco regulatorio para el cannabis de uso adulto, con el fin de promover los derechos humanos, la salud pública y la seguridad de la población colombiana y se dictan otras disposiciones.*

**Autores:** Honorables Senadores *Gustavo Bolívar Moreno, Aida Marina Quilcue Vivas, Ermes Evelio Pete Vivas, Polivio Leandro Rosales Cadena, Gloria Inés Flórez Schneider, Pedro Hernando Flórez Porras.*

– honorables Representantes *Erick Adrián Velasco Burbano, Norman David Bañol, Jorge Alejandro Ocampo*

*Giraldo, Juan Pablo Salazar, Susana Gómez Castaño, Juan Carlos Lozada Vargas.*

**Ponentes: Primer Debate:** Honorables Senadores *Alexánder López Maya* (Coordinador), *Alejandro Chacón Camargo, Julián Gallo Cubillos, Julio Chagui Flórez, German Blanco Álvarez, Rodolfo Hernández Suárez, Carlos Motoa Solarte, Paloma Valencia Laserna, Ariel Ávila Martínez.*

**Publicación: Proyecto Original: Gaceta del Congreso** número 901 de 2022

**Ponencia 1er Debate: Gaceta del Congreso** número 1579 de 2022

**6. Proyecto de Ley número 89 de 2022 Senado,** por medio de la cual se establece el formato de sentencias de lectura fácil y se dictan otras disposiciones.

**Autores:** Honorables Senadores *Angélica Lozano Correa, Jonathan Pulido Hernández, Fabián Díaz Plata, Iván Name Vásquez, Inti Asprilla Reyes, David Luna Sánchez.* – honorables Representantes *Duvalier Sánchez Arango, Catherine Juvinao Clavijo, Santiago Osorio Marín, Juan Sebastián Gómez, Carolina Giraldo Botero, Jennifer Pedraza, Juan Diego Muñoz, Cristian Avendaño Fino, Daniel Carvalho Mejía, Alejandro García Ríos, Jame Raúl Salamanca Torres.*

**Ponente: Primer Debate:** Honorables Senadores *Alexánder López Maya* (Coordinador), *Alejandro Vega Pérez, Carlos Fernando Motoa Solarte, Óscar Barreto Quiroga, Paloma Valencia Laserna, Julián Gallo Cubillos, Rodolfo Hernández Suárez, Ariel Ávila Martínez, Julio Chagui Flórez.*

**Publicación: Proyecto Original: Gaceta del Congreso** número 893 de 2022

**Ponencia 1er Debate: Gaceta del Congreso** número 1536 de 2022

**7. Proyecto de Ley número 214 de 2022 Senado,** por medio del cual se reconoce el desplazamiento forzado transfronterizo en la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.

**Autores:** Honorables Senadores *María José Pizarro Rodríguez, Aida Avella Esquivel, Aida Marina Quilcue Vivas, Gloria Flórez Schneider, Jahel Quiroga Carrillo, Robert Daza Guevara.* – honorables Representantes *Carmen Ramírez Boscán, Alirio Uribe Muñoz, Carolina Giraldo Botero, David Toro Ramírez, José Tejada Echeverry, Etna Tamara Argote.*

**Ponente: Primer Debate:** Honorable Senadora: *María José Pizarro Rodríguez.*

**Publicación: Proyecto Original: Gaceta del Congreso** número 1234 de 2022

**Ponencia 1er Debate: Gaceta del Congreso** número 1640 de 2022

**8. Proyecto de Ley número 185 de 2022 Senado,** por medio del cual se modifica la naturaleza del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, se modifica su denominación al Instituto Nacional Técnico Científico de Ciencias Forenses, se toman medidas para fortalecer la identificación de personas desaparecidas y se dictan otras disposiciones.

**Autores:** Honorables Senadores *Gustavo Bolívar Moreno, Robert Daza Guevara, Iván Cepeda Castro, Carolina Espitia Jerez, Pablo Catatumbo Torres, Fabián Díaz Plata, Polivio Leandro Rosales, Clara López Obregón, Jonathan Pulido Hernández, Jael Quiroga, Aida Quilcue Vivas, Martha Peralta Epieyu, Julián Gallo Cubillos, Ómar de Jesús Restrepo, Ariel Ávila Martínez, Aida Avella Esquivel, Inti Asprilla, Isabel Cristina Zuleta, Gloria Flórez Schneider, Esmeralda Hernández, Alexánder López Maya.* –

honorable Representante: *Susana Gómez Castaño.*

**Ponente: Primer Debate:** Honorables Senador *Alexánder López Maya.*

**Publicación: Proyecto Original: Gaceta del Congreso** número 1095 de 2022

**Nota Aclaratoria: Gaceta del Congreso** número 1175 de 2022

**Ponencia 1er Debate: Gaceta del Congreso** número 1580 de 2022

**9. Proyecto de Ley número 55 de 2022 Senado,** por medio del cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y las actividades derivadas de este, de acuerdo con las disposiciones del punto 4.1.3.4 del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera y el artículo 5° transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017.

**Autores:** Honorables Senadores *Julián Gallo Cubillos, Sandra Ramírez Lobo, Pablo Catatumbo Torres, Imelda Daza Cotes.*

Honorables Representantes *Carlos Alberto Carreño, Luis Alberto Albán, Jairo Reinaldo Cala, Ómar de Jesús Restrepo, Pedro Baracutado, Germán Gómez.*

**Ponente: Primer Debate:** Honorables Senador *Julián Gallo Cubillos.*

**Publicación: Proyecto Original: Gaceta del Congreso** número 887 de 2022

**Ponencia 1er Debate: Gaceta del Congreso** número 998 de 2022

**10. Proyecto de Ley número 238 de 2022 Senado,** por la cual se faculta la permuta de bienes inmuebles de propiedad privada afectados por los delitos de invasión de tierra y avasallamiento de bien inmueble, y se dictan otras disposiciones.

**Autores:** Honorables Senadores *Paloma Valencia Laserna, Miguel Uribe Turbay, Andrés Felipe Guerra Hoyos, Ciro Alejandro Ramírez Cortes, Paola Andrea Holguín Moreno.* – honorables Representantes *José Jaime Uscátegui Pastrana, Christian Garcés Aljure, Yenica Sugein Acosta Infante, Miguel Polo Polo, Julieth Sánchez Carreño, Juan Espinal Ramírez.*

**Ponente: Primer Debate:** Honorable Senadora: *María Fernanda Cabal.*

**Publicación: Proyecto Original: Gaceta del Congreso** número 1406 de 2022

**Ponencia 1er Debate: Gaceta del Congreso** número 78 de 2023

**11. Proyecto de Ley número 239 de 2022 Senado,** por medio de la cual se modifica el artículo 116, el numeral 2 del artículo 140, se deroga el artículo 117 del Código Civil y se dictan otras disposiciones.

**Autores:** Honorables Senadores *Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Angélica Lozano Correa, Enrique Cabrales Baquero.*

**Ponente: Primer Debate:** Honorables Senador *Paloma Valencia Laserna*

**Publicación: Proyecto Original: Gaceta del Congreso** número 1406 de 2022

**Ponencia 1er Debate: Gaceta del Congreso** número 240 de 2023

**12. Proyecto de Ley número 156 de 2022 Senado,** por medio de la cual se adoptan reglas de procedimiento para las víctimas ante la jurisdicción especial para la paz.

Autores: Honorables Senadores *María Fernanda Cabal Molina, Enrique Cabrales Baquero, Honorio Miguel Enríquez Pinedo, Paloma Valencia Laserna, Andrés Felipe Guerra, José Carreño Castro.*

Honorables Representantes *Hernán Darío Cadavid Márquez, Edinson Vladimir Olaya Mancipe, Julieth Sánchez Carreño, Carlos Osorio Aguiar, Olmes Echeverría de la Rosa, Juan Espinal Ramírez.*

**Ponente: Primer Debate:** Honorable Senadora: *María Fernanda Cabal Molina.*

**Publicación: Proyecto Original: Gaceta del Congreso** número 1005 de 2022

**Ponencia 1er Debate: Gaceta del Congreso** número 1167 de 2022

**13. Proyecto de Ley número 127 de 2022 Senado,** por medio del cual se autoriza a los Municipios y Departamentos para celebrar directamente convenios solidarios hasta la menor cuantía, con las Juntas de Acción Comunal, organizaciones afro y comunidades indígenas del territorio respectivo.

**Autores:** Honorables Senadores *Didier Lobo Chinchilla, Antonio Zabaraín Guevara, Arturo Char Chaljub, Carlos Abraham Jiménez, Ana María Castañeda Gómez, Jorge Benedetti Martelo, Edgar Jesús Díaz Contreras.*

Honorables Representantes *Hernando González, Jairo Humberto Cristo Correa, Carlos Alberto Cuenca Chaux, John Edgar Pérez Rojas, Jorge Méndez, Lina María Garrido Martín, Mauricio Parodi Díaz, Modesto Enrique Aguilera Vides, Néstor Leonardo Rico Rico, Óscar Rodrigo Campo Hurtado, Bayardo Gilberto Betancourt, Víctor Andrés Tovar Trujillo, Sandra Milena Ramírez Caviedes, Jaime Rodríguez Contreras.*

**Ponente: Primer Debate:** Honorables Senador *Jorge Enrique Benedetti Martelo.*

**Publicación: Proyecto Original: Gaceta del Congreso** número 1003 de 2022

**Ponencia 1er Debate: Gaceta del Congreso** número 1262 de 2022

**14. Proyecto de Ley número 90 de 2022 Senado,** por medio de la cual se establecen garantías para el ejercicio de la movilización y la protesta social como expresión de la participación ciudadana dentro de la apertura democrática y la construcción de paz y duradera.

**Autores:** Honorables Senadores *Julián Gallo Cubillos, Sandra Ramírez Lobo, Pablo Catatumbo Torres, Imelda Daza Cotes.*

Honorables Representantes *Carlos Alberto Carreño, Luis Alberto Albán, Jairo Reinaldo Cala, Ómar de Jesús Restrepo, Pedro Baracutado, German Gómez.*

**Ponente: Primer Debate:** Honorables Senador *Julián Gallo Cubillos.*

**Publicación: Proyecto Original: Gaceta del Congreso** número 893 de 2022

**Ponencia 1er Debate: Gaceta del Congreso** número 1386 de 2022

**15. Proyecto de Ley número 163 de 2022 Senado,** por medio de la cual se adiciona dos párrafos al artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 “Código de Extinción de Dominio” en beneficio de la primera infancia y se dictan otras disposiciones”.

**Autores:** Honorables Senador *Enrique Cabrales Baquero.*

**Ponente: Primer Debate:** Honorables Senador *Paloma Valencia Laserna.*

**Publicación: Proyecto Original: Gaceta del Congreso** número 1033 de 2022

**Ponencia 1er Debate: Gaceta del Congreso** número 1414 de 2022

**16. Proyecto de Ley número 269 de 2022 Senado,** por medio de la cual se modifica el título IV de la Ley 1564 de 2012, referente a los procedimientos de insolvencia de la persona natural no comerciante y se dictan otras disposiciones.

**Autores:** Honorables Senadores *German Blanco Álvarez, Óscar Barreto Quiroga, Juan Carlos García Gómez, Jorge Benedetti Martelo, Guido Echeverri Piedrahíta, Juan Diego Echavarría, Mauricio Giraldo Hernández, Nicolás Albeiro Echeverry, John Jairo Roldan Avendaño, Alejandro Carlos Chacón, Julio Chagui Flórez, Alfredo Deluque Zuleta, Alejandro Vega Pérez.*

Honorables Representantes *Juan Carlos Wills, Juan Daniel Peñuela, Luis Eduardo Díaz Mateus, Astrid Sánchez Montes de Oca, Leonor Palencia, Elkin Ospina* y otras firmas ilegibles

**Ponente: Primer Debate:** Honorables Senador *Germán Blanco Álvarez*

**Publicación: Proyecto Original: Gaceta del Congreso** número 1689 de 2022

**Ponencia 1er Debate: Gaceta del Congreso** número 269 de 2023

**17. Proyecto de Ley número 52 de 2022 Senado,** por medio del cual se reconoce y reglamenta las guardias campesinas como mecanismo comunitario de protección permanente a la vida, el ambiente, el territorio y la identidad campesina y se dictan otras disposiciones.

**Autores:** Honorables Senadores *Sandra Ramírez Lobo Silva, Imelda Daza Cortes, Julián Gallo Cubillos, Pablo Catatumbo Torres.*

Honorables Representantes *Ómar de Jesús Restrepo Correa, Carlos Alberto Carreño, Pedro Baracutado García, Jairo Reinaldo Cala, Luis Alberto Albán, German Gómez, Juan Pablo Salazar.*

**Ponente: Primer Debate:** Honorables Senador *Julián Gallo Cubillos.*

**Publicación: Proyecto Original: Gaceta del Congreso** número 886 de 2022

**Ponencia 1er Debate: Gaceta del Congreso** número 1641 de 2022

**18. Proyecto de Ley número 232 de 2022 Senado,** por medio de la cual se modifican los artículos 297, 310 y 449 de la Ley 906 de 2004, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal” y se adoptan medidas para propender por la eficacia de la justicia en materia penal –Justicia Eficaz–”.

**Autores:** Honorables Senador *David Luna Sánchez.*

**Ponente: Primer Debate:** Honorables Senadores *David Luna Sánchez.*

**Publicación: Proyecto Original: Gaceta del Congreso** número 1370 de 2022

**Ponencia 1er Debate: Gaceta del Congreso** número 81 de 2023

**19. Proyecto de ley número 35 de 2022 Senado,** por medio del cual se implementa nuevo control de asistencia de los Congresistas.

**Autores:** Honorables Senador *Fabián Díaz Plata.*

**Ponente: Primer Debate:** Honorables Senador *Ariel Ávila Martínez.*

**Publicaciones: Proyecto Original: Gaceta del Congreso** número 883 de 2022

**Ponencia 1er Debate: Gaceta del Congreso** número 1641 de 2022

VI

**Lo que propongan los honorables Senadores**

VII

**Negocios sustanciados por la Presidencia**

El Presidente,

honorable Senador *FABIO RAÚL AMÍN SALEME*

La Vicepresidenta,

honorable Senador *AIDA MARINA QUILCUE VIVAS*

La Secretaria General,

*YURY LINETH SIERRA TORRES*

La Presidencia abre la discusión del Orden del Día e informa que cuando se constituye el quórum decisorio se someterá a votación.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia la Secretaria da lectura al siguiente punto del Orden del Día.

III

**Anuncio de proyectos para la Próxima Sesión**

La Secretaria da lectura a los proyectos que por disposición de la Presidencia se someterán a discusión y votación en la próxima sesión:

- **Proyecto de Ley número 55 de 2022 Senado**, por medio del cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y las actividades derivadas de este, de acuerdo con las disposiciones del punto 4.1.3.4 del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera y el artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017.

- **Proyecto de Ley número 05 de 2022 Senado**, por la cual se regula en la Ley 1448 de 2011 la situación jurídica de los segundos ocupantes vulnerables de predios objeto de restitución.

- **Proyecto de Ley número 61 de 2022 Senado**, por medio del cual se modifica el artículo 199 del Código de Infancia y Adolescencia y se dictan otras disposiciones.

- **Proyecto de Ley número 156 de 2022 Senado**, por medio de la cual se adoptan reglas de procedimiento para las víctimas ante la jurisdicción especial para la paz.

- **Proyecto de Ley número 115 de 2022 Senado**, por la cual se crea el sistema de garantía progresiva del derecho humano a la alimentación, la política nacional de derecho humano a la alimentación y nutrición adecuada y de soberanía y autonomía alimentarias, y el programa de emergencia de lucha contra el hambre y se establecen otras medidas.

- **Proyecto de Ley número 127 de 2022 Senado**, por medio del cual se autoriza a los Municipios y Departamentos para celebrar directamente convenios solidarios hasta la menor cuantía, con las Juntas de Acción Comunal, organizaciones afro y comunidades indígenas del territorio respectivo.

- **Proyecto de Ley número 105 de 2022 Senado**, por medio de la cual se establecen los cargos, oficios o profesiones susceptibles de aplicación de la inhabilitación por delitos sexuales contra menores y se dictan otras disposiciones -Entornos Seguros-".

- **Proyecto de Ley número 198 de 2022 Senado – 362 de 2021 Cámara**, por medio de la cual se modifica la Ley 599 de 2000 y la Ley 906 de 2004, como medida para desincentivar el porte ilegal de armas de fuego y se dictan otras disposiciones".

- **Proyecto de Ley número 90 de 2022 Senado**, por medio de la cual se establecen garantías para el ejercicio de la movilización y la protesta social como expresión de la participación ciudadana dentro de la apertura democrática y la construcción de paz y duradera.

- **Proyecto de Ley número 163 de 2022 Senado**, por medio de la cual se adiciona dos párrafos al artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 "Código de Extinción de Dominio" en beneficio de la primera infancia y se dictan otras disposiciones.

- **Proyecto de Ley número 89 de 2022 Senado**, por medio de la cual se establece el formato de sentencias de lectura fácil y se dictan otras disposiciones.

- **Proyecto de Ley número 185 de 2022 Senado**, por medio del cual se modifica la naturaleza del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, se modifica su denominación al Instituto Nacional Técnico Científico de Ciencias Forenses, se toman medidas para fortalecer la identificación de personas desaparecidas y se dictan otras disposiciones.

- **Proyecto de Ley número 108 de 2022 Senado acumulado con el Proyecto de ley número 246 de 2022 Cámara**, por medio del cual se establece el marco regulatorio para el cannabis de uso adulto, con el fin de promover los derechos humanos, la salud pública y la seguridad de la población colombiana y se dictan otras disposiciones.

- **Proyecto de Ley número 214 de 2022 Senado**, por medio del cual se reconoce el desplazamiento forzado transfronterizo en la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.

- **Proyecto de Ley número 35 de 2022 Senado**, por medio del cual se implementa nuevo control de asistencia de los Congresistas.

- **Proyecto de Ley número 52 de 2022 Senado**, por medio del cual se reconoce y reglamenta las guardias campesinas como mecanismo comunitario de protección permanente a la vida, el ambiente, el territorio y la identidad campesina y se dictan otras disposiciones.

- **Proyecto de Ley número 238 de 2022 Senado**, por la cual se faculta la permuta de bienes inmuebles de propiedad privada afectados por los delitos de invasión de tierra y avasallamiento de bien inmueble, y se dictan otras disposiciones".

- **Proyecto de Ley número 232 de 2022 Senado**, por medio de la cual se modifican los artículos 297, 310 y 449 de la Ley 906 de 2004 "por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal" y se adoptan medidas para propender por la eficacia de la justicia en materia penal -Justicia Eficaz-".

- **Proyecto de Ley número 239 de 2022 Senado**, por medio de la cual se modifica el artículo 116, el numeral 2 del artículo 140, se deroga el artículo 117 del Código Civil y se dictan otras disposiciones.

- **Proyecto de Ley número 269 de 2022 Senado**, por medio de la cual se modifica el título IV de la Ley 1564 de 2012, referente a los procedimientos de insolvencia de la persona natural no comerciante y se dictan otras disposiciones.

- **Proyecto de Ley número 66 de 2022 Senado**, por medio de la cual se dictan disposiciones para el fortalecimiento de la protección de datos personales, con relación al envío de mensajes publicitarios de las empresas que prestan servicios de comercio al detal y al mayor, así como de e-commerce, garantizando los derechos digitales de los usuarios.

- **Proyecto de Ley número 303 de 2023 Senado, 190 de 2022 Cámara, por medio del cual se establecen medidas para proteger a las personas del reporte negativo ante centrales de riesgo y el cobro de obligaciones en casos de suplantación de identidad ante los operadores de telecomunicaciones, las entidades financieras - crediticias y demás establecimientos comerciales con estas competencias y se dictan otras disposiciones.**

- **Proyecto de Ley número 62 de 2022 Senado, por medio de la cual se fortalecen los mecanismos comunitarios para la protección y defensa de los derechos fundamentales de los líderes, dirigentes, representantes y activistas en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.**

- **Proyecto de Ley número 60 de 2022 Senado, por la cual se modifica la Ley 130 de 1994, en materia de financiación de las campañas de los candidatos a las Juntas Administradoras Locales.**

- **Proyecto de Ley número 126 de 2022 Senado, por medio del cual se modifica la Ley 1996 de 2019.**

**La Presidencia concede el uso de la palabra a la honorable Senadora María Fernanda Cabal Molina:**

Gracias Presidente. Como por lo general, los temas de tierra son una especialidad no todo el mundo los conoce, hay demasiado mito, demasiado prejuicio, no es fácil llegar a acuerdos por el desconocimiento propio y porque cada uno acomoda su visión, o a su interés particular o a su forma de defender su verdad, o de interpretar la historia.

Quiero solamente dejar claridad con dos cosas. Primero, esto no tiene nada que ver con comunidades indígenas, ni con resguardos indígenas, señora Vicepresidente, ni con territorios colectivos de comunidades negras, esos tienen su propio articulado dentro de la Ley 1448 y su propio desarrollo posterior normativo. Nada tiene que ver, ni reclamar, ni disputas de títulos, nada, este proyecto, es que es muy difícil concentrarse...

...Entonces, no afecta ni resguardos, ni colectivos, nada. Esto es exclusivamente para aquellos que habían sido... como es de necio Chacón, lo que pasa es que yo lo quiero, pero es muy necio ¿usted en el colegio era así de necio?

Entonces, esto es exclusivamente para aquellas personas campesinas, que su condición es de dependencia absoluta de ese predio para supervivencia, que no hubiera tenido ningún vínculo con el despojo, por lo general se encuentra uno que son también víctimas, ellos, hay propietarios con título, hay poseedores, hay ocupantes, pero la base es su condición de vulnerabilidad.

Por eso la urgencia aquí es establecer la caracterización adecuada para evitar temores como los que ha expresado aquí el Senador Ariel Ávila y desde antes que de pronto se colara gente, la caracterización urgente y obligatoria por parte de la unidad, señor Presidente, y la Defensoría del Pueblo que tenga unas facultades también para obligar a esa caracterización.

Y yo reitero una vez más, esto viene desde hace años, yo sé que los primeros proyectos eran mucho más complejos, porque yo en mi conocimiento del Estado de derecho, sé que esta ley tiene muchos más reparos, pero que por los prejuicios son casi imposibles de tratar y de reformar. Yo tengo mis reparos, Presidente, con el tema de la no existencia de la doble instancia, yo tengo mis reparos, por ejemplo, con la calidad de notario de un juez que es el que recauda las pruebas, el que escucha testimonios ¿ustedes saben qué problemas tiene esta ley que no están tratados aquí? que el juez recauda, escucha, mete todo en CDS y se los manda un tribunal por allá lejísimos que jamás va a oír 100 horas de audiencias, ni

las declaraciones de testigos, eso se llama violación de un principio elemental en derecho, que es el principio de la inmediación de la prueba.

Que usted como juez sienta que, en ese testimonio, usted logró tener un criterio que le va a permitir fallar en derecho, oyendo tanto al demandante como al demandado, la 1448 se lleva de calle todo eso y les voy a contar una pequeña anécdota, porque yo quiero que, porque este Proyecto, como lo dije la vez pasada, se ha presentado por mí, no genere ninguna suspicacia en medio de una polarización excesiva que existe en este país.

Yo no estoy ganando absolutamente nada, yo me he enfrentado a todos los desafíos y las crucifixiones con la convicción de que no se le puede seguir haciendo daño a las personas que no tienen quien las defienda, más aún cuando la izquierda se dice abanderada de proteger a los más vulnerables, al campesino que lo quiere elevar a un rango de especial protección constitucional, en fin, que todo ese discurso se materialice es aquí en esta protección, principio de acción sin daño, no puede haber leyes que dañan a las personas, no puede haber excusa.

Y reitero que también quiero que ustedes sepan esto, yo llevo años recorriendo comunidades y viendo esta tragedia, años ayudando a que la persona que se quedó sin nada puede acceder a algo, tutelando, buscando un recurso para que no se mueran de hambre, tengo todos los casos completamente organizados en una página de Facebook, que ni siquiera es mía, la creó otra persona afectada y está la información allí.

Hay un caso muy especial de la región suya, yo le puse, en medio de la tragedia lo titulé “El muerto vivo”, resulta que la reclamante dice que su marido fue víctima de Los Mochacabezas, por allá, por Planeta Rica, cerca de allá, que unos paramilitares que se llamaban Los Mochacabezas. Con eso logra la restitución de su predio reclamándose al comprador de su marido de hace 27 años, que además de tener niños tenía un niño, entre sus hijos, un niño discapacitado.

Se consiguió al vendedor original, que era el esposo de la reclamante, supuestamente descabezado, muerto, desaparecido, viviendo en el pueblo, se le tomó la fotografía, se llevó el periódico con la fecha con la fotografía donde el juez ¿Y ustedes saben cómo salió la sentencia? Dándole crédito a la cónyuge superviviente y llamando a la víctima QEPD, eso significa que no leen. No le valió al pobre propietario, no, con título de propiedad del Incora, llevar a quien le vendió el predio demostrar que no estaba muerto, que ella hizo un falso testimonio, porque no leen.

Pero eso es otro tema que ojalá algún día tengamos el valor civil de tratar, porque la ley no puede seguir vulnerando a todo el mundo, o sea, aquí estamos con los más pobres, pero hay mucha gente que sin ser la más pobre de las pobres, este sí era muy pobre, el de segundo ocupante, que no tiene cómo defenderse porque no hay inmediación de la prueba, entonces recojo Presidente, no tiene nada que ver con indígenas, ni con negritudes, ni vulnera derechos adquiridos, ni requiere consulta previa, me he basado incluso en un estudio de una organización que se llama Dejusticia, sé que muchos de aquí han trabajado de la mano con Dejusticia, que valga la pena reconocer el trabajo fue impecable en la identificación de ese segundo ocupante.

Entonces quiero darle las gracias al Viceministro de Hacienda, usted sabe que intentamos Vice, que en la proposición que quedó en el Plan de Desarrollo, porque quedó en el Plan de Desarrollo de este Gobierno, segundos ocupantes, porque le repito fue un acuerdo en esta comisión, hecho conmigo, con el Senador Roy Barreras y con el hoy Presidente Petro. Después terminé

de su diluido, estábamos en pandemia, pero fue un acuerdo votado por todos los de aquí, al proyecto anterior al que se le debe el 70% del esfuerzo del Senador Pacheco, al ir a la Defensoría del Pueblo, al ir a la Procuraduría que dan las recomendaciones, se le debe buena parte de esos contenidos, no son netamente míos y no me gusta ganarme beneficios que otros han trabajado.

Entonces este trabajo que se hizo llamó mucho la atención en el hoy Presidente siendo Senador, cuando me preguntó ¿qué pasa con esos que nunca caracterizaron? ¿cuánto vale eso? Eso no vale más de 300, 400 mil millones de pesos y estamos devolviéndole a una persona que no tiene nada de que vivir, que su único pecado era vivir de un pedacito de tierra, que terminó víctima del dicho de alguien que no sabe si es verdad o es mentira, porque ese reclamado o al que llaman opositor, nunca fue vencido en un juicio, quedaron sin nada.

Entonces ¿cuál es mi clamor? Que, si este Gobierno tiene un compromiso con una ruta campesina de convertirlos en propietarios, este campesino ya despojado por la misma ley o a punto de ser despojado, merece una atención especial por su vulnerabilidad. Yo sé que los ministros son duros con el tema de la plática, me pasó con el Gobierno de Duque sorprendentemente, me pasó antes con el de Santos, pero esto es nada comparado con una misión que es la del restablecimiento del tejido social rural y el restablecimiento de una injusticia enorme, que es perder lo único que tenía un campesino y ustedes saben que su propiedad, su posesión le da esa familia su sustento y su tranquilidad. Gracias Presidente.

**La Secretaria informa que se ha registrado quórum decisorio:**

La Presidencia cierra la discusión del Orden del Día y sometido a votación es aprobado por unanimidad e informa que ya se han anunciado los proyectos para la próxima sesión y solicita a la Secretaria dar lectura al siguiente punto del Orden del Día.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia la Secretaria da lectura al siguiente punto del Orden del Día.

**IV**

**Citación e invitación a los señores Ministros del Despacho y Altos funcionarios del Estado  
PROPOSICIÓN NÚMERO 264  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 05 DE 2022**

*por la cual se regula en la Ley 1448 de 2011 la situación jurídica de los Segundos Ocupantes vulnerables de predios objeto de restitución.*

De conformidad con las potestades y obligaciones legales contenidas en la Ley 5ª de 1992, solicito cordialmente que en relación con el Proyecto de Ley número 05 de 2022, se realice Citación de las siguientes entidades y representantes de grupos poblacionales, para que expresen sus posiciones técnicas u otras sobre el texto.

**En particular solicitamos se Cite a:**

- Al director o delegados de la Unidad de Restitución de Tierras
- directora o delegados de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
- Ministerio de Hacienda

**Invítese a:**

- Presidente del Consejo Superior de la Judicatura
- Grupos representativos de Víctimas de Pueblos Indígenas, afrocolombianos y Campesinos, en el marco de la Ley 1448 de 2011.

- Organizaciones defensoras de Derechos Humanos que realicen seguimiento a la Ley 1448 de 2011.

No siendo otro el objeto de la presente,  
Cordialmente,

honorable Senadora *Aida Marina Quilcue Vivas*  
Senadora de la República  
Circunscripción Especial Indígena

**MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**

1 Entabla de Congreso

Doctora  
**YURY LINETH SIERRA TORRES**  
Secretaria Comisión Primera Constitucional Permanente  
SENADO DE LA REPÚBLICA  
Congreso de la República  
Carrera 7 No. 6-68 Edificio Nuevo del Congreso  
Ciudad

Radicado entrada  
No. Expediente 18193/2023/CFI

Asunto: Excusa Ministro de Hacienda y Crédito Público - Comisión Primera Senado

Respetada Secretaria:

Reciba un cordial saludo. Ruego le manifieste a los Honorables Congresistas y demás asistentes a la sesión la importancia que tienen las citaciones que hacen a esta Cartera. Sin embargo, pido excuse al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Ricardo Bonilla González, por no poder asistir a la citación que se llevará a cabo el martes 9 de mayo de 2023 a partir de las 10:00 am, y que tendrá como propósito discutir: "Proposición No. 264 Proyecto de Ley No. 005 de 2022 Senado: Por medio de la cual se regula la Ley 1448 de 2011 sobre la situación jurídica de los segundos ocupantes vulnerables de predios objeto de restitución".

Lo anterior, debido a que el señor Ministro, se encontrará atendiendo compromisos previamente adquiridos. No obstante, y dada la importancia del tema a tratar, el Viceministro General - Diego Cuavara Castañeda asistirá en representación de esta Entidad.

Cordialmente,

**JUAN MANUEL RUSSEY ESCOBAR**  
Secretario General

ANEXO ANDREA CIBRERO RAUSET OJEDAS  
EJECUTORA RECESA FERRON OBANDO

SECRETARIO GENERAL DEL MINISTERIO COOIGIO 0035 GRADO 23  
Firmado digitalmente por: JUAN MANUEL RUSSEY ESCOBAR

Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
Código Postal 111711  
P.O. BOX 181120  
Relación con el Ciudadano (3780) 9011270-Línea Rádica: 8000010071  
Citación e Invitación a la Sesión de 09/05/2023  
Carrera 7 No. 6-68 Bogotá D.C.  
www.minhacienda.gov.co

**UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS**

Bogotá D.C.

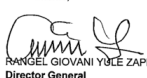
**HONORABLES SENADORES  
COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA**

Asunto: **DELEGACIÓN PARA INTERVENCIÓN ANTE LA COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO 9 DE MAYO DE 2023**

Respetados Senadores:

Conforme a la citación que se me hiciera por la aprobación de la proposición No.264 de la intervención ante la Comisión Primera Del Senado en calidad de director de la Unidad de Restitución de Tierras quisiera agradecer por la invitación para tratar el tema de segundos ocupantes de cara a debatir el proyecto de Ley 005 de 2022. Sin embargo, el día 9 de mayo me encuentro presidiendo la Mesa Campesina de la Unidad de Restitución de Tierras, evento al cual están asistiendo campesinos de todo el país y que hace parte de la misionalidad de nuestra entidad. Por lo tanto, me veo obligado en delegar la intervención de nuestra entidad ante ustedes en la subdirectora, la Dra. Aura Patricia Bolívar Jaime, quien cuenta con toda la información para atender la citación. Pido muchas excusas y agradezco su comprensión.

Cordialmente,

  
**RANGEL GIOVANNI YULE ZAPE**  
Director General

**MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - Sede Central  
Carrera 13A No. 29-24 (Fase del 8 al 13) - Teléfono: (601) 3770300, 4279299 - Línea Gratuita Nacional 01 8000 124212  
Alcaldía Grupo de Servicio al Ciudadano Carrera 13F No. 28-38 Locales 145 - 146 Manizales 2  
Bogotá, D.C., Colombia  
www.ard.gov.co | @restitucion

**La Presidencia concede el uso de la palabra a la citante de la proposición número 264, honorable Senadora Aída Marina Quilcue Vivas:**

Bueno muy buenos días, gracias señor Presidente. Saludar a los colegas Senadores de la Comisión Constitucional Primera, saludar también al Viceministro



de Hacienda, a la subdirectora de la Unidad de Víctimas, también de Restitución de Tierras, creo que estaba, sí está la subdirectora, al compañero Camilo Niño que ha sido parte de la Comisión de Territorios Indígenas y a cada una de quienes nos acompañan hoy en esta sesión.

Justamente en el marco de nuestra proposición solicitamos pues que pudiéramos generar y escuchar, no solamente a la sociedad civil, sino también a las instituciones, porque es la Ley 1448 en que de alguna manera surtiría un cambio constitucional y en ese sentido nos parece importante que al generar el cambio en la norma, genera automáticamente el cambio del Decreto 4633 para el caso de los pueblos indígenas, esa es la razón por la cual hemos considerado que este espacio se genere y se escuche, desde el punto de vista de las instituciones, cómo se ha desarrollado esta norma, cómo se ha desarrollado en el marco del derecho a las víctimas, en el marco también étnico, se invitó también diríamos a la población afro, a la población campesina, desafortunadamente no alcanzaron a llegar el día de hoy, pero tenemos un representante y están pues las instituciones.

Es esa las razones por las cuales nos parece importante escuchar y con esa, ese desarrollo, podríamos entonces en adelante tomar las decisiones en el marco de esta comisión. Agradecerles de tal manera que avancemos en la programación y espero pues que podamos generar esta discusión en el mecanismo, especialmente de la protección de los derechos de los pueblos indígenas y de los sectores étnicos.

La Presidencia concede el uso de la palabra a los citantes e invitados de la proposición número 264:

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Diego Alejandro Guevara Castañeda – Viceministro General de Hacienda y Crédito Público:**

Muchas gracias Presidente. Muy buenos días a la Senadora, yo creo que de antemano es fundamental y como esta cartera de Hacienda pues reconocer que la restitución es un derecho preferente, eso no cabe la duda y es un mecanismo de los principales que hoy existen para la reparación de víctimas.

Yo creo que más allá de ser de un gobierno es un asunto de Estado, cuando nosotros vemos acá las cifras, me voy a permitir hacer una revisión muy rápida de ellas, en el 2017 hay una apropiación en la Unidad de Restitución de Tierras de \$203.000, ha ido aumentando significativa y progresivamente; para el 2018, \$220.000 millones de pesos; en el 2019, \$244.000. Y bueno pues ya progresivamente llegamos en el 2022, \$279.000. Y en este 2023 con el presupuesto que tramitó este Gobierno el año anterior, pues hay un compromiso con el tema por \$422.000 millones de pesos de lo que hay hoy en apropiación de Unidad de Restitución de Tierras.

No obstante, acá creo que viene el punto que hay que aclarar y un poco la Senadora se nos anticipó, hoy por hoy aún no son suficientes esos recursos y un poco el tema que entra acá para nosotros a discusión de reconocer algunas víctimas a personas adicionales de los que hoy se pueden reconocer, según los artículos 3 y 75 de la Ley 1448, implica unos recursos adicionales y sobre todo un compromiso, digamos fiscal adicional, que al final es uno de los puntos de esta cartera.

Esto no en detrimento de plantear, como se los he mencionado al comienzo de mi intervención, que ha habido en aumento significativo para la Unidad de Tierras, sin embargo, hoy ya hay un rezago muy grande con víctimas, no solo en tierras sino en indemnizaciones y en todo lo que lo rodea. Y un poco la preocupación, digamos de esta cartera, de ampliar la propuesta de

reconocer a víctimas a personas adicionales es crear un mayor rezago, pues cuando venimos en un ajuste, digamos de un proceso fiscal bien, bien importante.

Aquí algunos digamos datos que me voy a permitir mencionar rápidamente y era a 31 de julio del 2022, aproximadamente hay cerca de 33.000 personas, que digamos es registradas por abandono y despojo forzoso, digamos de tierras, y en estos digamos rubros, han sido unos rubros crecientes, las proyecciones son bastante altas y ya miramos, digamos las proyecciones en el 2022, tenemos para atención, asistencia y reparación integral cerca de 16 billones para esta vigencia.

Entonces un reto, digamos, fiscal importante y como les digo ya habido como creo que una política de Estado que ha trascendido los Gobiernos, aumentando el presupuesto, pero pues desde esta cartera reafirmamos un poco la dificultad que tendría involucrar personas adicionales, en términos del rezago que hoy existe con la población víctima, y en términos de una acción responsable con los que ya han sido declarados de esta condición. Muchísimas gracias.

**La Presidencia interviene para un punto de orden:**

Gracias por su intervención señor Viceministro. Vamos a continuar con las demás y luego abrimos la discusión y las intervenciones nuevamente de los Senadores. Tengo aquí a, gracias Senadora, tengo aquí a la señora subdirectora de la Unidad para la Restitución de Tierras, que es la doctora Aura Patricia Bolívar.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la doctora, Aura Patricia Bolívar Jaime – subdirectora de la Unidad de Restitución de Tierras.**

Bueno, buenos días a todos y todas. Les habla Aura Patricia Bolívar, subdirectora de la Unidad Restitución de Tierras. La tesis principal que voy a sostener en la ponencia que presentamos como Unidad de Restitución, es que si bien compartimos la preocupación que se ha manifestado en este proyecto de ley en relación con el vacío legal en torno a la política de atención a segundos ocupantes. Consideramos que el reciente artículo 56, aprobado en el Plan Nacional de Desarrollo, contempla los elementos fundamentales consagrados en la amplia jurisprudencia de la Corte Constitucional, desde la Sentencia T-315 de 2016, en más de 14 o 15 pronunciamientos que ha emitido desde esa Sentencia. Creeríamos nosotros que esa Sentencia hito ahí es la C-330 de 2016 hasta la fecha.

Voy a permitirme para sostener y sustentar esa tesis y dividir mi presentación en tres momentos. Un momento introductorio, contándoles un poco sobre la problemática compartida y una trayectoria del equipo que hoy está en la Unidad de Restitución de Tierras. Un segundo momento, me permitiré contarles en detalle cada uno de los elementos que establece el artículo 56 del Plan Nacional de Desarrollo y cómo dialogan con la jurisprudencia de Corte Constitucional. En un tercer momento, haré alusión a algunos, digamos algunas observaciones sobre el Proyecto de Ley 05 de 2022. Y finalmente si me queda tiempo, me gustaría poder presentarles como la estrategia que, desde la Unidad de Restitución de Tierras, en particular esta nueva administración, hemos diseñado para garantizar y optimizar la ruta de atención a segundos ocupantes en el proceso de restitución de tierras.

Paso entonces con lo primero, el primer ponente problemática, efectivamente el problema de los segundos ocupantes, Senadora María Fernanda Cabal, compartimos en que, compartimos digamos la importancia de atender legislativamente el vacío legal, cierto, de los segundos ocupantes, cuando la Ley 1448 se pensó en el año 2011, efectivamente pensó en los opositores o quienes se oponían a las pretensiones de las víctimas, como un

núcleo común donde usualmente se pensaba que estos terceros o estos despojadores tenían la posibilidad de probar en términos de la ley, la buena fe exenta de culpa y que no tenían muchos de ellos condiciones de vulnerabilidad.

En la práctica desde 2013, en ese entonces la Unidad de Restitución de Tierras, incluso 2014, empezó a notar en sus ejercicios de caracterización, en sus ejercicios de georreferenciación de los predios, es decir, cuando iba a la unidad a medir e identificar los linderos de los predios, que allí se pudiera encontrar personas muchas de ellas en condiciones de vulnerabilidad, también víctimas del conflicto armado, desde entonces la Unidad de Restitución de Tierras empezó a diseñar distintos instrumentos para atender esa problemática.

Después de eso una sentencia relevante en la materia es la Sentencia C-330 de 2016 de la Honorable Corte Constitucional, donde la Corte resalta el vacío legislativo en la materia de segundos ocupantes y llama y exhorta a este Congreso, al Congreso de la República para establecer una política pública que permita identificar, no solo identificar sino atender la problemática de los segundos ocupantes, contemplando algunos lineamientos específicos que expondré en el segundo punto de mi intervención.

Cierro entonces señalando, Senadores y Senadoras y todos los asistentes, que efectivamente para esta Unidad de Restitución de Tierras la problemática de los segundos ocupantes es una problemática vigente, y que por eso digamos, requiere digamos una atención de urgencia por parte, digamos del Gobierno nacional.

Segundo, para todos los asistentes entre digamos las personas que nos encontramos conformando el equipo de la Unidad de Restitución de Tierras, Senadora María Fernanda Cabal, usted nos ha citado en varias de sus ponencias, yo soy Aura Patricia Bolívar, citada exactamente, yo trabajé en Dejusticia, allí hicimos dos publicaciones en esta materia, la publicación de justicia transicional y acción sin daño.

También allí, luego estando en la Procuraduría contribuimos a la publicación del texto de segundos ocupantes que cita la Senadora María Fernanda Cabal en su artículo. Y digamos generamos también varias publicaciones en Semana, Razón Pública y otros medios sobre la problemática de segundos ocupantes y la necesidad de atender esta situación.

Todo esto para decirles que cuando llega la nueva administración de la Unidad de Restitución de Tierras, a la Unidad hay claramente una, la problemática está identificada y se encontraba entre unas prioridades atender el fenómeno de la ocupación secundaria, por lo cual decidimos que uno de los artículos que íbamos a proponer para el Plan Nacional de Desarrollo tenía que ser el artículo de segundos ocupantes.

Paso con eso entonces a la segunda parte de mi intervención, que es el artículo de segundos ocupantes del Plan Nacional de Desarrollo y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, las subreglas que ha establecido la Corte Constitucional en la materia.

El artículo 56, no voy a tomarme el atrevimiento de leerlo, ustedes ya lo han estudiado, lo discutieron en el Congreso, simplemente voy a relatar los elementos centrales de este artículo y como dialogan con distintas sentencias preferidas por la Corte Constitucional. Lo primero, un poco para darles contexto y darle esquema a mi presentación, solo quisiera señalar que, si uno quisiera resaltar las subreglas jurisprudenciales de la Corte Constitucional, yo me concentraría en cuatro elementos fundamentales.

También lo señalamos aquí en algunos elementos y en algunas conversaciones que tuvimos sobre la materia. La primera es la definición de segundos ocupantes, cuáles son las características que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional debe tener un tercero para acreditarse como segundo ocupante. El segundo elemento es cuál es el deber de caracterización de esta población que cumple con estos requisitos. El tercero es cuáles son los deberes del juez en la materia. Y el cuarto es el exhorto en materia de política pública.

En materia de definición de segundos ocupantes ¿qué nos dice la honorable Corte Constitucional? La Corte Constitucional, digamos, desde la Sentencia C-330 y otras, cuando definió la categoría de segundos ocupantes, al menos señaló tres elementos constitutivos de esta condición. El primero dice la Corte se refiere a personas que ocupan el predio que va a ser objeto de restitución y que tienen una dependencia económica del predio, porque producen allí para lo que viven es decir su mínimo de vital está garantizado en atención a la explotación de ese predio o porque habitan en ese predio. Primera condición: habitación o dependencia económica.

Segunda condición de la Corte Constitucional en la jurisprudencia, además de estas condiciones de habitación o dependencia económica, se requiere dice la Corte, o se requiere probar un índice de vulnerabilidad socioeconómica. Aquí me parece importante resaltar, digamos la variada jurisprudencia de la Corte Constitucional no ha señalado que se trata de cualquier tipo de vulnerabilidad sino de vulnerabilidad socioeconómica, sobre todo acentuando el componente de acceso a vivienda y mínimo vital.

Y finalmente, un tema fundamental en toda la jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional como de la jurisprudencia de la especialidad de restitución de tierras, tiene que ver con que el segundo ocupante no tenga nexos directos, ni indirectos con el despojo. Eso no es para nada menor, cuando se discutió este tema tanto en tutela como en sentencias, la sentencia de constitucionalidad, la C-330, la Corte Constitucional no me voy a permitir extenderme porque sé que tengo poco tiempo, la Corte Constitucional empieza a hacer un análisis del fenómeno, la Corte Constitucional está examinando en la C-330 un artículo en particular de la Ley 1448, que es el artículo que define cuál es la categoría y el estándar probatorio que debe digamos probar, perdóneme la redundancia, quién se opone a las pretensiones de la víctima, que es el estándar de buena fe exenta de culpa.

Lo que dice la Corte Constitucional es que efectivamente cuando uno mira el fenómeno de la ocupación secundaria en Colombia, uno observa que dentro de los segundos ocupantes hay una gran categoría de personas, entre las que están quienes dependen del predio, quienes tienen condiciones de vulnerabilidad, hasta grandes actores armados, por ejemplo, o actores legales que aprovecharon las condiciones digamos de vulnerabilidad de las víctimas para hacerse a los predios, comprarlos o acumularlos.

En ese sentido, la Corte insistió de manera vehemente o ha insistido de manera vehemente, en su jurisprudencia en que es necesario probar que el segundo ocupante no tenga nexos directos, ni indirectos con el despojo o abandono forzado, para evitar desnaturalizar la Ley 1448.

Primer elemento, definición de segundos ocupantes. Segundo elemento, dice la Corte la caracterización de los segundos ocupantes, efectivamente, una de las falencias que notó la jurisprudencia o que ha notado la jurisprudencia de la Corte en el análisis de tutela, de casos de tutela, es que no se cuentan con elementos suficientes para determinar si ese segundo ocupante tiene o no las

condiciones de vulnerabilidad. Es por eso que desde la C-330, la Corte Constitucional le señaló al juez en particular el deber de ordenar a la Unidad de Restitución de Tierras, entidad que hoy represento la elaboración de una caracterización, esa caracterización que es lo que nos permite como unidad determinar...

¿Le podría bajar un poquito? Es que me desconcentro si escucho mucho ruido.

#### **La Presidencia interviene para un punto de orden:**

No, perdón, pero además le asiste toda la razón señora funcionaria. Yo sí agradezco que los aparatos tengan el volumen bajo o se coloquen en auriculares porque realmente perturban el desarrollo de las intervenciones de cada uno de los invitados, de los citados y de los Senadores. Muchas gracias.

#### **La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la doctora Aura Patricia Bolívar Jaime – subdirectora de la Unidad de Restitución de Tierras.**

Vale, no, si escucho menos ruido hablo menos duro, sin duda. Entonces decía el primer elemento es la definición de segundos ocupantes, el segundo elemento está relacionado con la caracterización, dice la Corte es fundamental que el juez de restitución de tierras ordene la Unidad caracterizar a los segundos ocupantes de modo que el juez de restitución de tierras o el magistrado, dependiendo el caso, tenga los elementos suficientes de análisis para determinar las medidas de atención.

Y ahí voy con el tercer elemento de la jurisprudencia de la Corte Constitucional que me parece relevante resaltar en este espacio, tiene que ver con cuáles son los deberes de los jueces en materia de atención a ocupantes secundarios ¿por qué? Este elemento es fundamental porque al menos tres, los principales tres deberes que consagra la Corte Constitucional en relación con la atención a segundos ocupantes están en el actual artículo 56 del Plan Nacional de Desarrollo.

¿Cuáles son esas tres condiciones o esos tres deberes del juez? Primero dice -oiga juez, usted debe asegurarse de calificar la calidad del segundo ocupante-, es decir, usted debe determinar en su sentencia si la persona que fue sujeto de la caracterización adelantada por la Unidad, cumple o no los criterios para ser reconocido como segundo ocupante. Insisto la Corte Constitucional establece que ese es un deber del juez de restitución.

Segundo deber del juez de restitución, ojo, no solo identifique y defina a quién es segundo ocupante, sino que en caso de encontrar que la persona cumple los tres requisitos que señale en la primera parte para hacer segundo ocupante, determine cuál es la medida que opera en el caso, cierto, el juez de restitución de tierras también determina la medida.

Y tercero que esto es muy muy importante, si no lo ha hecho lo señalaba la Senadora María Fernanda en su intervención, ojo juez si usted no lo logró hacer durante el proceso judicial y en su sentencia, es su obligación incluso hacerlo en el postfallo.

Cuarto elemento de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, exhorto al Congreso de la República para que contemple un artículo que permita atender, digamos la problemática de los segundos ocupantes, que luego sea desarrollada por el Gobierno nacional. Lo dice textualmente la C-330 de 2016.

Esos elementos que les acabo de contar están contenidos hoy en el actual artículo 56 del Plan Nacional de Desarrollo, cuando señala: Primero, los jueces de la República en aplicación del enfoque de acción sin daño, un enfoque que es supremamente relevante tratándose del proceso de restitución de tierras y de procesos de justicia transicional, porque invita a la autoridad pública a que si

verifica que con su actuación va a generar daño, genere digamos las condiciones y las medidas para evitar que ese daño, se consume. Entonces dice el artículo: los jueces de la República en la aplicación de este enfoque, en el marco del proceso de restitución de tierras de la presente ley, reconocerán la calidad de segundo ocupante; insiste en que el juez al que le corresponde la calidad.

¿A quiénes? Y aquí va el segundo elemento que trae la jurisprudencia de la Corte, que es reconocido por nuestro artículo 56 del Plan, a quienes tengan condiciones de vulnerabilidad socioeconómica y ejerza una relación material y/o jurídica de propiedad, posesión u ocupación permanente con un predio objeto de restitución, de la cual deriven sus medios de subsistencia y/o tengan una relación de habitación.

Primer requisito, que no tengan o haya, perdón, ahí están las dos condiciones de vulnerabilidad socioeconómica primero y después, que tengan o deriven la subsistencia o la habitación con el predio. Segundo, y que no tengan o hayan tenido nexos directos, ni indirectos con los hechos que dieron lugar al despojo o abandono forzado. Quiere decir entonces que el artículo 56 no solo acoge el deber del juez de pronunciarse sobre la calidad segundo ocupante, sino que también recoge de manera íntegra los tres parámetros establecidos en la jurisprudencia de la Corte para definir quién es el segundo ocupante.

Pero no nos quedamos ahí, nosotros dijimos también en este artículo, que cuáles son las medidas que debiera reconocer el juez o magistrado de restitución en atención al ocupante secundario. Y aquí yo quiero que me pongan mucha atención, porque creo que las medidas que se han venido definiendo en la jurisprudencia de la especialidad de restitución de tierras, que hoy están contempladas en nuestro artículo 56, van a permitir de manera efectiva asegurar al menos tres derechos fundamentales de los segundos ocupantes.

¿Cuáles son esos derechos? El acceso a tierras, el artículo 56 en su inciso segundo contempla esa posibilidad. Segundo, la garantía del mínimo vital, cuando dice que los jueces podrán, por ejemplo, ordenar y lo hacen hoy proyectos productivos en favor de los segundos ocupantes. Tercer derecho fundamental, vivienda, dice la jurisprudencia de la Corte y también nuestro artículo 56, que se deberá priorizar para el acceso a programas de subsidio de vivienda.

Y, aun así, aun cuando no ha quedado explícito en varias sentencias, fuimos más allá y dijimos, también incluiremos el traslado de los casos para formalización de la propiedad rural ¿Por qué? Porque estamos convencidos que en un país con la estructura agraria que tiene Colombia, con altos índices de inequidad en la tenencia de la tierra, donde los segundos ocupantes muestran, por ejemplo, o son uno de los ejemplos de esa falta de acceso oportuno a la tierra y en clave de garantías, esta medida puede constituir un paso fundamental en esa dirección.

Tercero, tercer elemento que me parece fundamental, que dialoga con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, tiene que ver con el deber que les asiste a los jueces de restitución de tierras de ordenar a la Unidad de Restitución, la caracterización de las personas que se encuentran en el predio, conforme a la metodología que defina la Unidad.

Yo aquí solo para efectos pedagógicos hubiese querido hacerlo de otra manera, pero les citaré alguna de las sentencias en las que se relacionan estos requisitos para quienes quieran profundizar: T-315 de 2016, C-330 de 2016, Auto 373 de 2016, T-529 de 2016, T-646 de 2017, SU-648 de 2017, T-208A de 2018, T-008 de 2019, T-119 de 2019 y Auto 331 de 2019.

Un poco para concluir la tesis de este segundo momento es, los elementos fundamentales contemplados en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en las sentencias que les acabe de anunciar, están ya contemplados en el artículo 56 del hoy Plan Nacional de Desarrollo.

Por eso, nuestra conclusión como Unidad de Restitución de Tierras es que compartiendo y compartiendo la problemática, compartiendo la angustia que nos genera a todos, a mí me generó, esta angustia la he tenido por años y por eso cuando llegamos a la Unidad dije -una de las primeras cosas que tenemos que preocuparnos, es por sacar un artículo para segundos ocupantes-, y hoy lo estamos cumpliendo y el Congreso le cumplió al país y a los segundos ocupantes cuando aprobó el artículo 56, va en esa dirección. Creo que, no sé si alcanzó los otros, si ustedes me regalan el tiempo yo los abordo, creo que hasta ahora al menos lo principal tesis queda.

**La Presidencia interviene para un punto de orden:**

Senadora, regáleme un segundo para no convertir esto en una conversación personal. Tengo muchos asesores, tal vez más asesores que Senadores, ya me había dado cuenta, no sé si ese era la moción Senador Ariel, para una moción de orden. Tengo muchos asesores en el recinto, les agradezco de verdad, ayúdenme a mantener el buen comportamiento. Senador Ávila.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Ariel Fernando Ávila Martínez:**

Mire, de acuerdo lo de los asesores y es normal con la Senadora Cabal, pues estará revisando las proposiciones, entonces se entiende, pero de resto yo silencio. Y le pido a usted, Presidente, si ella puede terminar y le ruego el favor que hable un poquito más despacio, es que realmente es difícil llevar el ritmo, porque estamos pendientes de que termine los dos puntos, si es posible, Presidente.

**La Presidencia interviene para un punto de orden:**

Vamos a permitirle el tiempo, doctora Aura Patricia, que pueda terminar. Bueno, me falta todavía la doctora Sonia, que está a su lado y me falta Ricardo Niño de la Comisión de Territorios Indígenas y me falta Milton, perdón, Juan Pablo Guerrero, que vino en representación del Centro de Educación Popular, CINEP, para que sepamos que tenemos también otros pendientes en invitados del recinto.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la doctora Aura Patricia Bolívar Jaime – subdirectora de la Unidad de Restitución de Tierras.**

Bueno, mil gracias por el tiempo. Senador Ariel procuraré hablar más despacio, yo sé que es mi ritmo, voy en todo caso a retomar la conclusión que acabo de señalar, porque me parece importante para dar continuidad entonces a la ponencia que traía o a la presentación que traía para este recinto.

La conclusión que acabo de señalar es que los elementos que trae el actual artículo 56 del Plan Nacional de Desarrollo dialogan de manera armónica con las subreglas establecidas en la amplia jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de atención a segundos ocupantes.

Si me permiten de nuevo referirme a estas subreglas, a los temas generales, lo haré. Primero, definición de segundo ocupante ¿Quién es segundo ocupante? La persona que habita en el predio que va a ser restituido o que depende de él su mínimo vital, cierto. Dos, que te presente condiciones de vulnerabilidad económica, socioeconómica. Y tres, que no haya tenido relación directa, ni indirecta con el despojo.

Estos tres criterios están establecidos en las Sentencias C-330 y en la Sentencia T-315 de 2016, C-646 de 2017 y otras. Segundo también dice la Corte Constitucional es deber de la Unidad de Restitución de Tierras, cierto, caracterizar a los segundos ocupantes en el marco del proceso de restitución, esa segunda subregla en relación con la caracterización también la trae el artículo 56 del Plan Nacional de Desarrollo, que en su párrafo establece el deber de los jueces de la República de ordenar a la Unidad de Restitución de Tierras la caracterización, conforme la metodología que defina esta entidad.

Tercera subregla, dice la amplia jurisprudencia de la Corte Constitucional que cite, que el juez no solo debe caracterizar, no solo debe ordenar la caracterización como el insumo fundamental para que él pueda determinar y valorar la condición del segundo ocupante, sino que una vez cuente con ese insumo u otros que él pueda recaudar, en el ejercicio de la facultad oficiosa que tiene el juez de restitución en el marco de este proceso de justicia transicional, de reconocer la calidad de segundo ocupante en la sentencia.

No basta entonces con que ordene la caracterización, también debe la sentencia decir si después de analizar el recaudo probatorio, tanto de la caracterización como de otras pruebas que él haya determinado prudente recaudar, si la persona que está en el predio cumple o no esos tres requisitos para ser considerado segundo ocupante y señalarlo explícitamente en la sentencia. Decir -Pedro Pérez cumple los tres requisitos para ser calificado como un segundo ocupante del predio-.

Pero no basta con que el juez de restitución de tierras o el magistrado señale y reconozca la calidad de segundo ocupante, también dice la jurisprudencia de la Corte Constitucional, es deber del juez de restitución otorgar las medidas de las que será beneficiario el segundo ocupante, para garantizar o tierra, acceso a tierras, o mínimo vital, proyectos productivos, vivienda, priorización de subsidio de vivienda.

Estas tres tipologías de medidas están incorporadas en nuestro Plan Nacional de Desarrollo, para nada más y nada menos, que garantizar a los segundos ocupantes tierra, mínimo vital y proyectos productivos.

Cierro entonces, Senadores y Senadoras, algunos elementos problemáticos del Proyecto de Ley 05 de 2022. Me permitiré, nosotros ya presentamos un concepto mucho más amplio y exhaustivo de este análisis, aquí me permite resaltar algunos de ellos.

El primero, que es el que personalmente me parece más, institucionalmente también más complicado es que cuando iniciamos la presentación de la ponencia, en las líneas iniciales se desacredita el proceso de restitución al afirmar que se trata de un instrumento despojo de tierras. Y eso no me parece menor, como subdirectora, pero como una persona que se ha preocupado por las víctimas y como, digamos defensora de los derechos humanos desde hace muchos años, no me parece menor decir que la Ley 1448 es un instrumento de despojo. Cuando en Colombia es el principal instrumento diseñado por este Congreso de la República para revertir el fenómeno del abandono forzado y el despojo de tierras.

Sin duda Senadora María Fernanda, sin duda señora María Fernanda, el proyecto de ley y la ley cómo quedó inicialmente contemplada tenía un vacío legislativo, lo comparto plenamente con usted, comparto plenamente con usted esa tesis. Y precisamente, Senadora María Fernanda, por esa preocupación dijimos nuestra primera tarea como unidad es asegurarnos que el plan tenga un artículo para segundos ocupantes.

Luego entonces queremos mejorar la ley de modo que garanticemos los derechos a la restitución de tierras y a la formalización de tierras de las víctimas, pero al mismo tiempo para aquella población que es altamente vulnerable y que depende de los predios, se les pueda garantizar sus derechos fundamentales, posiblemente vulnerados o afectados con una sentencia de restitución.

Segundo elemento para todos y todas, es muy importante que en el detalle del proyecto identifiquen la existencia de los criterios concurrentes en la jurisprudencia, me explico, cuando la Corte estableció los tres requisitos para ser definido como segundo ocupante, lo que quiso decir es que tienen que concurrir los tres requisitos para ser calificado como tal, no basta con uno de ellos, para que el juez determine que la persona cumple o no con el requisito, con la calificación de segundo. Recuérdenlos, las habitación o subsistencia, vulnerabilidad socioeconómica y no nexos directos, ni indirectos con el despojo tercero.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Alejandro Carlos Chacón Camargo:**

Sí Presidente. En ánimos de no ser como una relatoría de la Corte, le pedimos a la funcionaria o contarle que la ley, nuestro reglamento del Congreso, prohíbe leer, en el sentido de qué es que nos basemos en su intervención y su conocimiento para poder avanzar en el proyecto, Presidente.

**La Presidencia interviene para un punto de orden:**

Gracias Senador Chacón, entiendo que la funcionaria ya estaba concluyendo para terminar su intervención. Doctora Aura Patricia, por favor.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la doctora Aura Patricia Bolívar Jaime – subdirectora de la Unidad de Restitución de Tierras.**

Es importantísimo verificar que la existencia de los criterios son criterios concurrentes, no subsidiarios, cierto. Tercero, efectivamente, la ley no establece explícitamente el enfoque de acción sin daño, pero sí establece al menos tres elementos que son profundamente implícitos en quienes adoptamos el enfoque en nuestro quehacer. Uno es la importancia de avanzar en procesos de paz estable y duradera. Dos, la importancia de garantizar la igualdad material, no solo está establecido en la Ley 1448 sino que es un principio constitucional.

Y tres, el principio de reparación transformadora, la Ley 1448 involucra como uno de los elementos que califica la reparación, el componente de reparación transformadora; y este componente de reparación transformadora en un país que busca garantizar derechos fundamentales, es esencial en la medida en que buscamos que las víctimas no solo vuelvan, no solo buscamos que las víctimas vuelvan a condiciones de vulnerabilidad previas o en este caso de los segundos ocupantes, sino que las medidas que podamos implementar en el marco del proceso de restitución, logren transformar condiciones de vulnerabilidad o condiciones de imposibilidad de acceso a derechos fundamentales.

Cuarto, sin duda es fundamental contemplar cada uno de los criterios para ser calificado como segundo ocupante, vulnerabilidad en acceso a tierra, vulnerabilidad socioeconómica y demás. Tercero, bueno cuarto, es fundamental que se reconozca que la caracterización es necesaria adelantarla en la etapa judicial del proceso, donde ya digamos está el juez, donde el juez puede verificar digamos el resultado también de la información.

Pero insisto, eso no quiere decir que la Unidad de Restitución de Tierras en la etapa judicial sea el primer momento donde se ocupa de los segundos ocupantes,

la Unidad de Restitución de Tierras desde el momento en que va y visita el predio, hacer la comunicación del inicio del proceso, intenta establecer e identificar preliminarmente, quiénes están en el predio, información, Senadoras y Senadores, que se le entrega a los jueces de la restitución de tierras, en un capítulo especial que se denomina terceros identificados en el marco del proceso administrativo.

Luego entonces no es cierto que adolezcamos nosotros como Unidad de una identificación de segundos ocupantes de la etapa administrativa, tenemos distintos instrumentos que nos permiten identificar a los segundos en esta etapa, tenemos además un capítulo especial que nos permite informarle al juez de la existencia de los segundos ocupantes en la etapa judicial, para que él nos ordene la caracterización y él ordene al mismo tiempo la vinculación de otras entidades, como por ejemplo, la Defensoría del Pueblo, para que haga una defensa técnica adecuada de los derechos de los segundos ocupantes.

Cerraría entonces con la importancia de que el reconocimiento, no solo del segundo ocupante, sino también de las medidas de las que será beneficiario el segundo ocupante deben ser definidas por el juez de restitución de tierras, y no por la Unidad de Restitución de Tierras. Creo que la Unidad, de acuerdo con las facultades que le ha conferido la Ley 1448 y cómo se pensó este proceso, es la encargada de recaudar todos los instrumentos probatorios y toda la información necesaria para que el juez, en el marco de la sala crítica y en su ejercicio de valoración libre probatoria, pueda tomar las mejores decisiones en favor de nuestra población víctima del conflicto armado. Y por supuesto, en favor de la población también segunda ocupante vulnerable y muchos de ellos también víctimas del conflicto. Con eso cierro y mil gracias.

**La Presidencia interviene para un punto de orden:**

Gracias a la señora subdirectora de la Unidad Restitución de Tierras, vamos a terminar como funcionarios de Gobierno, con la intervención de la señora subdirectora también de la Unidad para la Atención Integral, Reparación de las Víctimas, la doctora Sonia Londoño y luego tenemos dos invitados de las comisiones y de los centros de educación popular.

La Senadora Quilcué los invito porque la proposición es de ella, Senador Chacón. Me ayudan a habilitar nuevamente el micrófono.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senadora María Fernanda Cabal Molina:**

Moción de orden, Presidente.

**La Presidencia interviene para un punto de orden:**

Para una moción de orden.

**La Presidencia concede el uso de la palabra a la honorable Senadora María Fernanda Cabal Molina:**

Es que esto se nos va a convertir en audiencia pública, cuando ha habido por lo menos ocho audiencias públicas, donde han venido las víctimas de todo Colombia y han venido ustedes. Sí, o sea, la verdad es que yo no sé si no hemos llegado a lo más simple de lo simple de lo simple, yo quisiera tiempos, porque si no, no vamos ni siquiera a poder nosotros votar la ponencia.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la doctora Sonia Lucía Londoño Niño – subdirectora de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas:**

Buenos días, gracias Presidente, Vicepresidenta, Senadora. Pues en primer lugar reconocer que es una realidad jurídica y material la garantía de los derechos de las víctimas, de las personas, perdón, en condiciones de

segunda ocupante, víctimas o no, deben ser un asunto que sea reconocido en el marco de la política de restitución de tierras.

Y por eso, compartimos la preocupación manifiesta en el proyecto de ley, sin embargo, en el marco del exhorto de la Sentencia C-330 de 2016, reconocemos también que las disposiciones establecidas en el artículo 56 del Plan Nacional de Desarrollo recogen este exhorto de la Corte Constitucional de cara al reconocimiento y atención de esta población.

El artículo 56 del Plan de Desarrollo incluyó el artículo 91A de la Ley 1448, donde establece que los jueces deben reconocer la calidad de segundo ocupante a quien tenga condiciones de vulnerabilidad socioeconómica y que ejerza una relación material y/o jurídica con la propiedad en posición u ocupación permanente de un predio objeto de restitución.

Este artículo aprobado en el marco del Plan de Desarrollo establece medidas que se pueden reconocer en la sentencia y que incluyen la restitución transformadora, incluye medidas en materia de género, incluye proyectos productivos, gestión de priorización para acceso a programas de subsidio de vivienda y traslado de caso para formalización de la propiedad rural.

Este artículo aprobado exige que el segundo ocupante no haya tenido nexo directo, ni indirecto con el despojo, en ese sentido, desde la Unidad para las Víctimas y compartir esta preocupación, señalamos que, de aprobarse en el Plan Nacional de Desarrollo de artículo específico sobre esta materia, se incluyen los asuntos que refiere el proyecto de ley en mención, y por eso pues aprobarlo implicaría una duplicidad normativa.

Lo que consideramos se requiere es avanzar en una reglamentación este artículo del Plan de Desarrollo de los asuntos pues que dan reglamentarse, y pues señalamos que el articulado el proyecto de ley equipara la categoría de segundos ocupantes con la de opositores y desconoce la categoría de opositores víctimas de despojo.

Por eso, cabe señalar que, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, los conceptos de opositor y segundo ocupante no son sinónimos, en ese sentido, pues reiteramos la importancia de este debate y la disposición de la Unidad para las Víctimas pues para contribuir a las discusiones legislativas y la actividad legislativa. Muchas gracias.

#### **La Presidencia interviene para un punto de orden:**

Gracias doctora Sonia. También con la solicitud respetuosa del límite de tiempo, escuchamos entonces a Ricardo Camilo Niño, que estaba acá desde temprano con nosotros, Ricardo si puedes en la curul de la Senadora Quilcué, que es al lado donde está el señor Viceministro General de Hacienda, ahí tenemos la curul de la Senadora.

Ahí puede ser, no tenemos problema, la Senadora Pizarro también nos da espacio. Y escuchamos a Ricardo en representación de la Comisión Nacional de los Territorios Indígenas, de 5 a 10 minutos, por favor.

#### **La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Ricardo Camilo Niño Izquierdo – Comisión Nacional de Territorios indígenas.**

Muchas gracias, mi estimado Fabio Amín. Yo quiero el nombre de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, como hacer análisis frente a lo expuesto y el proyecto de ley que se viene trabajando.

En primer lugar, la Comisión Nacional de Territorios Indígenas pone a disposición de ustedes como honorables Congresistas todos los informes que hemos realizado referentes al análisis de la implementación del Decreto 4633, los avances, las dificultades, los retos que hemos

identificado frente a la implementación de la nueva ampliación que hubo del mismo decreto, como insumo de análisis en el proyecto de ley.

Yo quiero hacer mi intervención en tres puntos precisos. El primero, sobre el primer punto que tocó la Senadora María Fernanda Cabal, frente si se requiere o no consulta previa. A mí me gustaría estimada Senadora pensar lo mismo que usted y es que esto no requiere consulta porque no afecta los pueblos indígenas, y yo diría no afectaría si el problema de tierras a pueblos indígenas ya se hubiese resuelto, si ya estuviera resuelto seguramente no tuviese tema de consulta, pero en la realidad eso no es así.

Estamos hablando entonces, en la Agencia Nacional de Tierras según datos de la misma agencia, existen hoy 1.562 solicitudes de temas agrarios que no se han resuelto a pueblos indígenas, y que muchos de esos se traslapan con solicitudes de restitución individual. No tenemos la cifra, eso se tiene que resolver.

Entonces si están afectando temas que tienen que ver directamente con territorios colectivos, no es, si no existiera esas solicitudes seguramente uno diría no requiere consulta previa y no se está afectando. No se ha resuelto en Colombia, por ejemplo, el tema que tiene que ver con los territorios ancestrales, la protección de territorios ancestrales indígenas, ni se tiene cuántos son, ni qué solicitudes existen, ni cuánta área tienen. Pero sí existen ejemplos de solicitudes de restitución individual sobre territorios colectivos y han detenido los procesos de formalización, es decir, si hay una afectación directa.

Y en ese sentido, los pueblos indígenas hemos sido víctimas del conflicto armado de una manera desproporcionada, eso ya lo han anunciado por ejemplo en el Auto 004 de 2009, cierto. Y la formulación y adopción de una política y normativa sobre la atención y reparación integral de las víctimas del conflicto armado no es entonces factible contemplarla en Colombia de espaldas a los pueblos indígenas.

Yo tengo también una anécdota, yo recuerdo cuando salió el Decreto 1448, no iba a ser consultada, y los pueblos indígenas tuvieron que exigir que se consultara y es ahí cuando surge el Decreto reglamentario 4633. Entonces, el hecho de que no mencione a los pueblos indígenas no quiere decir entonces que los está afectando, el tema no se ha resuelto, el tema de tierras y estamos hablando así cuesta entenderlo, estamos hablando de una incertidumbre jurídica de 10 millones de hectáreas que no se ha resuelto, es decir, si hay una afectación directa frente a eso.

Y quiero como enfatizar en lo siguiente, primero Colombia tiene unas complejas, unas dinámicas complejas frente al tema de los territorios a nivel nacional, cierto, y lo mismo se ha dicho, los intereses de los actores no indígenas sobre la Tierra se derivan por varios factores: por recursos naturales, por su valor militarmente estratégico, por su valor económico, por la distancia a centros urbanos. Y en tal sentido, advirtió que “las partes interesadas pueden ser actores armados, no armados, legales e ilegales, que a menudo se entrelazan”.

Nosotros hoy tenemos un balance del 4633 que no ha sido resuelto, más de 500 solicitudes que están radicadas en la Unidad de Restitución de Tierras, 21 sentencias que han sido falladas y no se ha resuelto. Por lo tanto, desde los pueblos indígenas y más desde este espacio que represento, si el proyecto de ley cursa en este espacio debe ser consultado con los pueblos indígenas, porque el problema sobre tierra no ha sido resuelto, no se ha resuelto a los pueblos indígenas.

Por lo tanto, mi estimado Fabio Amín, yo quiero radicar hoy ante ustedes, el documento que soporta los tres elementos que quiero decir. El segundo que no voy a ahondar, es sobre la valoración y el control constitucional de los segundos ocupantes en el marco del proceso de restitución de tierras, ahí cito los elementos, cito incluso ahondo lo que manifestó la doctora Aura. Y para nosotros sí existe el tercer punto que es sobre regresividad en el contenido del proyecto.

Entonces, voy a poner y vuelvo y reitero la disposición de todos los informes que tenemos para que lo tengan como insumo en el momento de valoración, si se requiere o no consulta previa. Desde el espacio que represento, nosotros si vamos a exigir a esta ley la consulta previa como derecho fundamental a los pueblos indígenas, más en lo que implica los temas de territorio. Muchas gracias.

**La Presidencia interviene para un punto de orden:**

Gracias Camilo, por el buen manejo del tiempo. Y yo termino con la intervención de Juan Pablo Guerrero, que es quién representa al Centro de Educación Popular, CINEP. Ahí está mi curul, señor Guerrero, al lado de la del Senador Chacón, puede tomarla a disposición también.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor:**

**Juan Pablo Guerrero Home – subdirector del Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep).**

Buenos días para todos y todas. Mi nombre es Juan Pablo Guerrero Home, yo soy el subdirector del Centro de Investigación y Educación Popular, Cinep, programa por la paz.

El Cinep en primer lugar agradece la invitación a este espacio y sus convocantes, la honorable Senadora Aída Marina Quilcué Vivas, así como a la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República.

Frente al Proyecto de Ley número 05 de 2022, el Cinep considera que este debería ser votada negativamente y por ende archivado, a razón de que este proyecto carece de rigurosidad jurídica y abre una talanquera para que despojadores, sus testaferros y terceros ajenos a los territorios donde se implementa la Ley 1448 y que obraron de mala fe, se presenten con una calidad que no les corresponde, evadiendo las cargas probatorias que posee el diseño actual.

El Cinep comparte, como incluso lo compartió la doctora Aura Patricia Bolívar, el llamamiento que hace la Corte Constitucional en la Sentencia C-330 de 2016, sobre la necesidad de establecer e implementar una política pública comprensiva para los segundos ocupantes, en el marco incluso de una política de justicia transicional. Pero lo claro es que esta proposición trae más problemas que soluciones, por ello compartiremos ocho razones muy sencillas para justificar nuestra posición.

En primer lugar, la Sentencia C-315 de 2016 hace una definición de los segundos ocupantes en Colombia, básicamente con cuatro criterios. La primera, es que su condición debe encajar, incluso en la definición que hace Naciones Unidas, es decir, son segundos ocupantes todas aquellas personas que han establecido sus viviendas en tierras que de alguna u otra manera han sido abandonadas o donde existió desplazamiento, amenaza, violencia o incluso por acciones que el mismo hombre ha cometido. En segundo lugar, deben encontrarse en condición de vulnerabilidad. En tercer lugar, el asentamiento en el predio debe corresponder a la necesidad de establecer su vivienda o conseguir su sustento base. Y cuarto, el no haber participado, lo mismo dice la doctora Bolívar, en hechos relacionados con el despojo de tierras.

Recogiendo lo mencionado, vemos como Cinep con preocupación el artículo 5° de esta proposición, en la cual se pretende modificar el artículo 88ª, donde a razón de que nos establecen los criterios dejando un amplio margen de interpretación, que puede potenciar a potenciales opositores.

Segunda gran observación, a diferencia de los segundos ocupantes que pueden incluso no presentarse como parte del proceso de restitución, pero sobre los que el juez sí debe pronunciarse los opositores son parte del proceso de restitución y cuya pretensión es rival a la de la víctima y es tramitada incluso en la etapa judicial del proceso de restitución. Y para hacer valer sus intereses el mismo artículo 91 de la 1448, menciona que estos deben a llegar sus pruebas e incluso recibir una compensación siempre que acrediten su buena fe exenta de culpa, es decir, el juez debe pronunciarse sobre ellos, sin que exista previa extensión administrativa de la misma Unidad Restitución de Tierras en sus demandas.

Tercera gran observación que está relacionada, incluso con la calidad de los segundos ocupantes...

**La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Alejandro Carlos Chacón Camargo:**

Presidente le ruego el favor, que le diga, por favor, a los citados que es que el Congreso tiene reglas.

**La Presidencia interviene para un punto de orden:**

El Senador Chacón ha estado insistente al cumplimiento de la Ley 5ª, yo no puedo nada distinto a concederle la razón porque le asiste. En Ley 5ª no se puede leer, utilizamos los elementos de apoyo para las intervenciones, pero no lecturas a línea de cada uno de los textos porque si no tendrían es que radicarlos y quedan como documentos de apoyo a actas.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Juan Pablo Guerrero Home – subdirector del Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep).**

Aquí el asunto es muy sencillo y es que es competencia exclusiva de los jueces de restitución de tierras determinar la calidad de los segundos ocupantes según el caso concreto, y esta competencia no le compete ni a la Unidad de Restitución de Tierras, ni a la misma Defensoría del Pueblo, es una facultad que se otorgó a la rama judicial del poder público, esta situación que de alguna u otra manera es considerada vital para la carga procesal de la misma probación de la buena fe exenta de culpa.

La cuarta observación tiene que ver incluso con el tema de vulnerables, y es absolutamente fundamental tener muy claro sobre qué se está permitiendo la autorización del término vulnerables en el proyecto de ley en mención.

La quinta observación hace referencia especialmente al numeral 2 del artículo 75, especialmente cuando se habla de despojos sucesivos, se menciona incluso en la Ley 1448 la existencia de este artículo.

La sexta observación que hace el Cinep, es quizás el punto que más nos genera ruido, y es el concepto que se hace sobre segundo ocupante y las implicaciones que puede tener esto en el proyecto de ley presentado.

La séptima observación es precisamente el artículo 8°, cuando se busca de alguna u otra manera, acudir a un recurso judicial que está distinto al diseño particular natural de la Ley 1448, especialmente lo relacionado con la apelación o la casación.

Y, por último, un detalle no menor sobre el proyecto de ley presentado, y es que en Colombia no existe la categoría de explotador de baldíos, eso sería.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia la Secretaria da lectura al siguiente punto del Orden del Día.

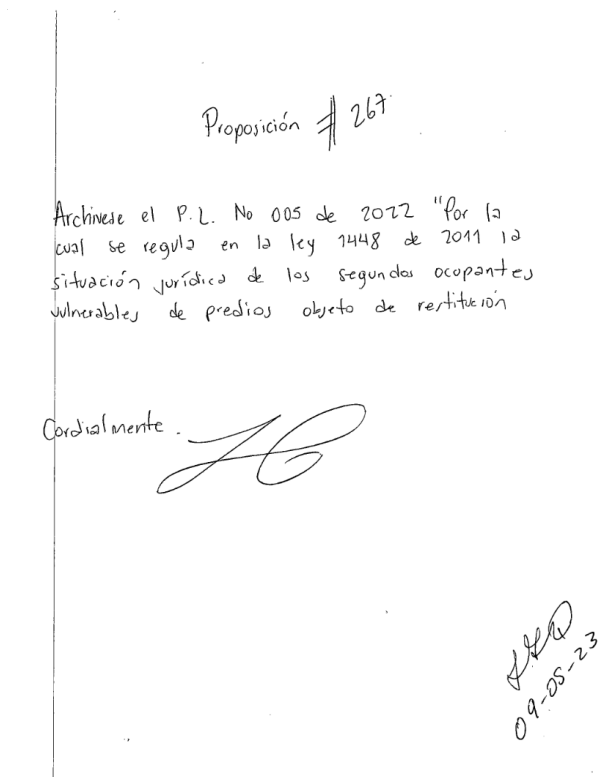
IV

**Consideración y votación de proyectos en primer debate**

**Proyecto de Ley número 05 de 2022 Senado, por la cual se regula en la Ley 1448 de 2011 la situación jurídica de los segundos ocupantes vulnerables de predios objeto de restitución”.**

La Secretaria da lectura a la proposición positiva con que termina el informe de ponencia.

La Presidencia abre la discusión de la proposición positiva con que termina el informe de ponencia y la Secretaria informa que se ha radicado una proposición de archivo formulada por el honorable Senador Julián Gallo Cubillos.



**La Presidencia abre la discusión de la proposición leída y concede el uso de la palabra a los honorables Senadores Julián Gallo Cubillos:**

Gracias, Señor Presidente. Si mire es la argumentación para solicitar el archivo es realmente muy muy concreta. Y es que con relación a cuando se inició la discusión de este proyecto en la sesión anterior, hay un hecho sobreviviente y es que se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo, el cual contiene un artículo donde se recoge esta problemática y se le brinda una solución tal como lo ilustró la funcionaria que habló a nombre de la Agencia Nacional de Tierras.

De manera, que nos parece que ese solo hecho sobreviviente es suficiente porque prácticamente se sustrae la materia de que es objeto el proyecto de ley que nos presenta la Senadora María Fernanda Cabal.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Ariel Fernando Ávila Martínez:**

Bueno, buenos días a todos y todas. Voy a hacer estas dos aclaraciones ya que la ponente me nombró, me mencionó dos veces cuando comenzó a hablar. Yo reconozco que esto es un problema, el de segundos ocupantes y reconozco, Senadora Cabal, que el proyecto ha mejorado mucho con respecto a la primera versión, por eso cuando íbamos a votar no pedí la palabra, para

dedicarme al articulado y no radique tampoco ponencia negativa, que la tenía hecha porque quería escucharla, diferente a lo que usted hizo con sometimiento, que no me escuchó, de hecho.

Pero yo quiero dar una argumentación aquí de fondo de por qué creo que este proyecto se debe archivar, ya que Julián, el Senador Gallo, perdón, radicó la ponencia de archivo. Y le pido a mis compañeros y compañeras que en esto me demoró poco. Básicamente, yo tengo, son seis argumentos en total, perdón, los voy a hacer muy rápidamente de por qué creo que eso no está.

Mire, primero, este proyecto no es para entregar tierras, ni para entregar viviendas, ni para mejorar las condiciones del campo, no, en concreto este proyecto está hecho para beneficiar a los que no pudieron demostrar la buena fe, punto. Para eso, exento de culpa, bueno, entonces exenta de culpa.

Con una cosa que a mí me parece muy delicada y es que no solo la Corte Constitucional ha dicho los cinco criterios que los tengo aquí anotados en la sentencia, sino que ya sobre eso la Unidad de Restitución de Tierras, no solo lo del Plan de Desarrollo, sino que la Unidad, la propia Corte Constitucional, ya se ha pronunciado en los temas de caracterización, en los temas que hay que hacer con los segundos ocupantes, ya hay un pronunciamiento, la hoja de ruta ya está totalmente clara.

Entonces el primer y este proyecto no recoge lo que ha dicho textualmente la Corte Constitucional, etcétera. Le quiero, le quiero, aunque el Senador Chacón dice que no podemos leer ¿cierto, Senador Chacón? Si Senador, usted, no permite. Solo quisiera leer uno de los artículos para poner el ejemplo de esto, la Corte Constitucional hace unos cinco principios que son concurrentes, es decir, que tienen que estar todos y no uno o el otro. Entonces, por ejemplo, en el artículo 2 hay un cambio muy sencillo, no se mete la palabra, la letra ‘y’, sino se mete la ‘o’; “...ni indirecta con el despojo o el abandono forzado del predio, o demuestre sumariamente que también fue víctima en los términos señalados en los artículos 3° y 75 de la presente ley...”.

Bueno listo, entonces ahí, por ejemplo, una de mis proposiciones que espero sea avalada está con la palabra ‘y’, o sea, hay un tema de concurrencia. Entonces el proyecto, y así tengo dos o tres artículos igual, el proyecto no recoge la hoja de ruta que ya marcó la Corte Constitucional.

Lo segundo y me parece también muy delicado es que, mire, yo creo que la subdirectora aunque hablaba muy rápido y fue grosera con el Senador Deluque, en eso estoy de acuerdo con el Senador Chacón, la señora yo creo que hace un comentario válido que merece un debate, Senadora Cabal, y es que la 1448 es un mecanismo expedito, enmarcado en lo que podemos llamar gústenos o no nos guste, seguramente a usted no, a mí sí, pero bueno, no hay lío, en un mecanismo de justicia transicional, donde la 1448 se basa, entre otras cosas, en una cosa sencilla y es la inversión de la carga procesal, del que se pruebe, porque se reconoce que las víctimas, que estas personas pues tienen dificultades económicas, que pues es el otro el que tiene que empezar a demostrar que es inocente.

Este proyecto, Senadora Cabal, acaba en gran parte con ese principio de la inversión de la carga procesal, en dos artículos lo deja. Entonces ahí hay un temor mío y es que, si no ha sido rápido, así como está, pues ahora sí es que va a ser imposible, porque acaba la inversión de la carga procesal.

Pero yo intenté ser, digamos volví a leer, entonces yo decía –okay, claro-, bajo el supuesto de que los segundas



ocupantes, muchos, no todos, también son vulnerables, también son pobres y pedirle el tema entonces cómo uno no les invierte la carga procesal a las víctimas, también por pobres, que también no tienen como pagar un pasaje en un bus para llegar a donde el juez, pero el riesgo es muy alto porque es un boquete complicado que se arma, porque entonces lo expedito, que no es expedito, que no es rápido, pero que la ley lo intenta comprender, lo anulamos acabando el tema de la inversión de la carga procesal. Entonces, yo ahí tengo esa duda.

El otro tema, Senadora, el tercer tema que a mí me llamó mucho la atención es, nosotros ¿hasta cuándo un segundo ocupante puede manifestar que es segundo ocupante? En el artículo nos dice incluso en la sentencia, uno de los artículos, yo metí una proposición para que eso sea antes, debería ser antes, de acuerdo. Porque entonces me preocupa mucho, porque el argumento Senadora Cabal que usted nos da es, mucha gente que está ahí, que depende socio-económicamente de los predios, que es pobre, entonces cualquiera llega y dice –esos predios fueron míos, fueron despojados y tal-, pero también pongámonos de parte de la víctima, entonces hasta el último día previo a que se emita Sentencia, alguien puede aparecer y dice –no, yo soy segundo ocupante- y hay que caracterizarlo y demás. Entonces yo creo que eso hace demorar el proceso de lo de la sentencia, imagínense eso hasta el último día que alguien se pueda manifestar como un segundo ocupante.

Luego en el artículo, aunque ya vamos a entrar en el articulado, el artículo 6° que modifica el artículo, perdón, si el artículo 6° en el numeral v y w, Senadora Cabal, regáleme un segundito porque esto es importante, en el último artículo en la letra b y v, “reconocimiento de la calidad según tus ocupantes” y se quita la palabra ‘vulnerable’. Yo le quiero preguntar por qué, si fue un error o qué pasó. Y luego en el w, “órdenes específicas sobre entrega de predios, compensaciones, reubicaciones, entrega de proyectos productivos, entre otros, que se requiere el favor de los segundos ocupantes...” No está la palabra ‘vulnerable’, porque aquí sí es una cosa un segundo ocupante y otra cosa es un segundo ocupante vulnerable. Que es lo que la Corte Constitucional nos dice –socioeconómica-. No, no está, lo estoy leyendo, estoy leyendo la radicación, no, pero pues estoy explicando, pero no, estoy explicando, solo explico Senadora Paloma.

No sé Presidente si hay límite de tiempo, ya casi acabo, pero pues si ya, no sé, no puedo hablar ahora, bien no hay problema. Entonces aquí hay una serie de cosas que yo creo que generan un boquete, como dijo la persona del Cinep, para que unos opositores, una gente despojadora se presente como segundo ocupante, y yo creo que no es necesario.

Cabe una pregunta, que si el 55 y 56 del Plan de Desarrollo logran dar cuenta de todos los segundos ocupantes, que yo creo entonces porque si yo estoy diciendo que esto no está, que si eso cabe dar cuenta, con lo que ya ha dicho la Corte Constitucional y la Unidad de Restitución, yo creo que sí. Pero aquí, con estos boquetes que he mencionado, solo dos, ahora que comencemos articulado podemos verlo, yo tengo esa preocupación.

Entonces por eso yo con esos argumentos, que no he personalizado nada, yo sí creo que eso se tiene que archivar, porque les estoy diciendo, hay unas cosas que me preocupan y ya el Plan de Desarrollo, la Corte Constitucional y la Unidad de Restitución se han pronunciado. Muchas gracias.

#### **La Presidencia interviene para un punto de orden:**

Gracias. Senadores nos toca abrir discusión en la proposición de archivo y en la proposición que radicó la Senadora Cabal, para que me ayuden a que cada uno de

esos espacios pues puedan sustentar los argumentos que corresponden en un caso al archivo y en el otro caso a la solicitud de que continúe el trámite a convertirse en ley de la República. Senadora Paloma Valencia.

#### **La Presidencia concede el uso de la palabra a la honorable Senadora Paloma Valencia Laserna:**

Presidente, muy brevemente, yo simplemente quiero decir lo siguiente. Mire, tan es necesario esto que aquí en esta comisión lo ha negado varias veces, que lo metieron el Plan de Desarrollo, lo que muestra que lo que pasa con el Pacto Histórico no es que no entienda los problemas, sino que le duele que lo resuelvan otros. Creo que eso es una mezquindad política, francamente inaceptable.

Porque la que ha dado lucha con este tema ha sido la Senadora Cabal, aquí los que le votan siempre en contra al proyecto son los de la izquierda. Y a uno le sorprende que vengan a decir que eso ya resolvieron en el Plan Nacional de Desarrollo, no decían aquí que eso no se necesitaba y que no servía para nada. Y entonces ahora dicen –no, es que ya está listo-, hombre el proyecto de la Senadora Cabal completa realmente el escenario, que es un problema que ustedes finalmente están reconociendo.

Que dice el Senador Ariel Ávila que le falta la palabra ‘vulnerables’, metámosla Senador, pero no sean tan mezquinos de hundir un proyecto que ustedes mismos celebran, que incluyen en el Plan de Desarrollo, porque es de la Senadora Cabal. Habla muy mal de la política de la izquierda no querer resolver los problemas porque quién es el autor de los proyectos.

Yo realmente los invito a un diálogo sincero, porque ustedes hablan de los acuerdos nacionales y del diálogo, pero resulta que no tienen ni oídos, ni voluntad. Yo sí quiero dejar eso muy claro, señor Presidente, porque yo no puedo entender que aquí el discurso de la izquierda sea que eso no se necesita y que no sirve para nada, y después manden a los funcionarios a decir que ya está resuelto porque lo sacaron en el Plan.

El proyecto de la Senadora Cabal está resolviendo el tema, si al Senador Ávila le parece que le falta la palabra ‘vulnerables’ métala Senador. Esto no es que estemos inventándonos que el agua moja. Se avala la proposición y se vota. Pero yo sí los invito a que ayuden a construir país y a solucionar los problemas de fondo. El artículo es insuficiente como quedó y ustedes lo saben.

El proyecto de la Senadora Cabal, no solamente habla de que la persona sea vulnerable, de que dependa económicamente de esa finca, sino que además dependa exclusivamente de esa finca. Yo creo que eso es un tema absolutamente limpio, yo de verdad no puedo entender esta mezquindad política con la que se están conduciendo. Los invito a una reflexión en torno a Colombia que está por encima de las diferencias políticas. Gracias Presidente.

#### **La Presidencia interviene para un punto de orden:**

Sí claro que la ley le concede el derecho a la réplica, Senador Ávila.

#### **La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Ariel Fernando Ávila Martínez:**

Qué pena con usted Senador Chacón, pero no me demoro. Mire yo, Senadora, a diferencia de usted, yo no voy a utilizar calificativos personales de mezquino, bien. Yo solo leí dos artículos y los puse de ejemplo, pero tengo artículo por artículo comentado y si quiere lo hago ya en los próximos 20 minutos y que me tardo en los comentarios, palabra por palabra que leí, porque si hay cosas preocupantes.

Comencé mi exposición diciendo que reconozco el problema y comencé diciendo que no había metido

proposición de archivo, dándole ahora del debate y eso no es mezquino, estoy abierto al debate, sí, pero pues imagínese, yo no lo mando a él, yo qué hago con Julián, le digo que se comporte, yo no puedo hacer nada. Entonces, yo lo que les pido y ya radiqué todas las proposiciones que tengo, bien, pero entonces no me diga mezquino.

Yo aquí quiero hacer una cosa, dos cosas sencillas, lo dije al final de la presentación, aquí se abre un boquete para que los despojadores se queden con la tierra despojada de víctimas, para mí no está cerrado tengo derecho a que no esté cerrado.

Y lo segundo, la Corte Constitucional, la Unidad Restitución de Tierras y lo del Plan de Desarrollo si meten los procedimientos normales para segundos ocupantes. Entonces, yo no voy a hacer comentarios personales, pero vuelvo y repito, ahora cuando entre el articulado si es que pasa, pues veremos artículo por artículo.

La Presidencia cierra la discusión de la proposición número 267 la cual solicita el archivo Proyecto de Ley número 05 de 2022 Senado formulada por el honorable Senador Julián Gallo Cubillos y abre la votación.

NOMBRE	VOTACIÓN	
	SÍ	NO
Amín Saleme Fabio Raúl		X
Ávila Martínez Ariel Fernando	X	
Blanco Álvarez Germán Alcides		X
Cabal Molina María Fernanda		X
Chacón Camarco Alejandro Carlos		X
Chagui Flórez Julio Elías		X
Deluque Zuleta Alfredo Rafael		X
Gallo Cubillos Julián	X	
García Gómez Juan Carlos		X
Motoa Solarte Carlos Fernando		X
Pizarro Rodríguez María José	X	
Quilcue Vivas Aída Marina	X	
Valencia Laserna Paloma Susana		X
Total, Senadores	04	09

La Presidencia cierra la votación y por secretaria se informa el resultado:

**Total, Votos: 13**

**Por el Sí: 04**

**Por el No: 09**

En consecuencia, ha sido negada la proposición número 267 de archivo del Proyecto de Ley número 05 de 2022.

La Presidencia solicita a secretaria aclarar que el Presidente ya había cerrado la discusión la proposición positiva con que termina el informe y había abierto la votación la cual fue suspendida debido a que se radicó una proposición de archivo, y dijo que si se aprobaba era archivado el proyecto.

La Presidencia cierra la discusión de la proposición positiva con que termina el informe de ponencia y abre la votación.

La Secretaria da lectura nuevamente a la proposición positiva con que termina el informe de ponencia y procede al llamado a lista.

NOMBRE	VOTACIÓN	
	SÍ	NO
Amín Saleme Fabio Raúl	X	
Blanco Álvarez Germán Alcides	X	
Cabal Molina María Fernanda	X	

Chacón Camarco Alejandro Carlos	X	
Chagui Florez Julio Elías	X	
Deluque Zuleta Alfredo Rafael	X	
García Gómez Juan Carlos	X	
Motoa Solarte Carlos Fernando	X	
Valencia Laserna Paloma Susana	X	
Total, Senadores	09	

**La Presidencia cierra la votación y por secretaria se informa el resultado:**

**Total, Votos: 09**

**Por el Sí: 09**

**Por el No: 00**

En consecuencia, la Secretaria informa que no se registra quórum decisorio.

La Presidencia solicita a Secretaria dar lectura al proyecto que se anuncia para la próxima sesión.

La Secretaria da lectura al proyecto que por disposición de la Presidencia se someterá a discusión y votación en la próxima sesión.

• **Proyecto de Ley número 394 de 2022 Senado, 364 de 2021 Cámara, por medio de la cual se establece la política de estado para el desarrollo integral en la infancia y adolescencia todos por la infancia y la adolescencia.**

## VII

### Negocios sustanciados por la Presidencia

**Anexo N° 1** Publicación de las Actas de Mesa Directiva del mes abril de la legislatura 2022 -2023. De acuerdo a la Ley 1828 de 2017 Código de Ética y Disciplinario del Congresista artículo 9 literal e.



## ACTA N° 26 MESA DIRECTIVA

### REPARTO DE PROYECTOS

#### CUATRIENIO 2022-2026

#### LEGISLATURA 2022-2023

La Mesa Directiva de la Comisión Primera del H. Senado de la República, en reunión designan ponentes para las siguientes iniciativas:

- Proyecto de Ley N° 286 de 2023 Senado "Por medio de la cual se modifica el código general de proceso declarando la inembargabilidad de los seres sintientes de compañía; y se dictan otras disposiciones".  
**PONENTES:** S. Alejandro Carlos Chacón Camargo
- Proyecto de Ley No. 290 de 2023 Senado "Por la cual se promueve el trabajo en beneficio de la comunidad en el sistema penal colombiano, se modifica y adiciona la LEY 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones".  
**PONENTES:** SS. María José Pizarro Rodríguez.
- Proyecto de Ley No. 292 de 2023 Senado. "Por el cual se dispone la aplicación en el derecho interno de las sentencias, dictámenes y demás decisiones de tribunales internacionales e instancias multilaterales competentes de derechos humanos y derecho internacional humanitario".  
**PONENTES:** S. María José Pizarro Rodríguez
- Proyecto de Ley N° 303 de 2023 Senado – 190 de 2022 Cámara "Por medio del cual se establecen medidas para proteger a las personas del reporte a centrales de riesgo por suplantación de identidad ante los operadores de telecomunicaciones y las entidades financieras y/o crediticias y se dictan otras disposiciones".  
**PONENTES:** SS. Jonathan Pulido H. (Coordinador), Germán Blanco Alvarez.
- Proyecto de Acto Legislativo No. 019 de 2022 Senado 254 de 2022 Cámara "Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional y se integra el bloque de constitucionalidad el texto de la declaración de las naciones unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales" – **SEGUNDA VUELTA**



**ACTA N° 26 MESA DIRECTIVA**  
**REPARTO DE PROYECTOS**  
**CUATRIENIO 2022-2026**  
**LEGISLATURA 2022-2023**

La Mesa Directiva de la Comisión Primera del H. Senado de la República, en reunión designan ponentes para las siguientes iniciativas:

- Proyecto de Ley N° 286 de 2023 Senado "Por medio de la cual se modifica el código general de proceso declarando la inembargabilidad de los seres sintientes de compañía; y se dictan otras disposiciones".  
**PONENTES:** S. Alejandro Carlos Chacón Camargo
- Proyecto de Ley No. 290 de 2023 Senado "Por la cual se promueve el trabajo en beneficio de la comunidad en el sistema penal colombiano, se modifica y adiciona la LEY 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones".  
**PONENTES:** SS. María José Pizarro Rodríguez.
- Proyecto de Ley No. 292 de 2023 Senado. "Por el cual se dispone la aplicación en el derecho interno de las sentencias, dictámenes y demás decisiones de tribunales internacionales e instancias multilaterales competentes de derechos humanos y derecho internacional humanitario".  
**PONENTES:** S. María José Pizarro Rodríguez
- Proyecto de Ley N° 303 de 2023 Senado – 190 de 2022 Cámara "Por medio del cual se establecen medidas para proteger a las personas del reporte a centrales de riesgo por suplantación de identidad ante los operadores de telecomunicaciones y las entidades financieras y/o crediticias y se dictan otras disposiciones".  
**PONENTES:** SS. Jonathan Pulido H. (Coordinador), Germán Blanco Alvarez.
- Proyecto de Acto Legislativo No. 019 de 2022 Senado 254 de 2022 Cámara "Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional y se integra el bloque de constitucionalidad el texto de la declaración de las naciones unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales" – **SEGUNDA VUELTA**

**PONENTES SEGUNDO DEBATE:** SS.: Alexander López Maya – Coordinador, Paloma Valencia Laserna, Alejandro Vega Pérez, Alfredo Deluque Zuleta, Jorge Enrique Benediti Martelo, Germán Blanco Alvarez, Ariel Avila Martínez, Julián Gallo Cubillos.

Dada en Bogotá D.C., a los catorce (14) días del mes de abril de dos mil veintitrés (2023).

*Fabio Raúl Amin Salme*  
 Presidente Comisión Primera  
 H. Senado de la República

*Aida Marina Calicut Vivas*  
 Vicepresidenta Comisión Primera  
 H. Senado de la República

*Yury Lineth Sierra Torres*  
 Secretaria Comisión Primera  
 H. Senado de la República



**ACTA N° 27 MESA DIRECTIVA**  
**REPARTO DE PROYECTOS**  
**CUATRIENIO 2022-2026**  
**LEGISLATURA 2022-2023**

La Mesa Directiva de la Comisión Primera del H. Senado de la República, en reunión adicionan ponentes para la siguiente iniciativa:

- Proyecto de Ley N° 303 de 2023 Senado – 190 de 2022 Cámara "Por medio del cual se establecen medidas para proteger a las personas del reporte a centrales de riesgo por suplantación de identidad ante los operadores de telecomunicaciones y las entidades financieras y/o crediticias y se dictan otras disposiciones", se adicionan los siguientes ponentes: Alejandro Vega, David Luna, Paloma Valencia, Alfredo Deluque y María José Pizarro, por lo tanto, los ponentes quedarán así:  
**PONENTES:** SS. Jonathan Pulido H. (Coordinador), Germán Blanco Alvarez, Alejandro Vega, David Luna, Paloma Valencia, Alfredo Deluque y María José Pizarro

Dada en Bogotá D.C., a los diez y ocho (18) días del mes de abril de dos mil veintitrés (2023).

*Fabio Raúl Amin Salme*  
 Presidente Comisión Primera  
 H. Senado de la República

*Aida Marina Calicut Vivas*  
 Vicepresidenta Comisión Primera  
 H. Senado de la República

*Yury Lineth Sierra Torres*  
 Secretaria Comisión Primera  
 H. Senado de la República

**Anexo N° 2** Intervención de la STI de la CNTI Congreso de la República sobre el Proyecto de Ley número 05 de 2022 Senado, por la cual se regula en la Ley 1448 de 2011 la situación jurídica de los segundos ocupantes vulnerables de predios objeto de restitución”.

**COMISIÓN PRIMERA**  
**CONSTITUCIONAL PERMANENTE**

Martes 8 de abril de 2023

Intervención de la STI de la CNTI  
 Congreso de la República

**Introducción.**

- Presentación del Secretario Técnico y de la STI de la CNTI. ¿Cuál es la razón para intervenir en esta sesión?, papel de este espacio en el seguimiento a los derechos territoriales indígenas, incluido por supuesto el avance en la política y normativa de restitución.
- Esta intervención la haré en tres partes:
  - Señalaré primero por qué razón para la STI de la CNTI es claro que el solo hecho de estar acá hoy discutiendo sobre este Proyecto de Ley 005 del 2022, es ya contrario al orden jurídico, pues es inconstitucional el trámite inconsciente de una medida legislativa que como esta, afecta directamente a los pueblos indígenas.
  - Seguidamente me referiré a la manera cómo este proyecto de ley no atiende a la valoración y al control constitucional que sobre la cuestión de los segundos ocupantes en el marco de los procesos de restitución de tierras, han adelantado centros de estudio, la Defensoría del Pueblo y la propia Corte Constitucional.
  - Finalmente presentaré algunos aspectos sobre el contenido del proyecto que a juicio de la STI de la CNTI son regresivos para la reparación integral de las víctimas indígenas del conflicto armado en Colombia.

**1) Inconstitucionalidad del trámite del Proyecto de Ley 005 del 2022.**

Los pueblos indígenas hemos sido afectados por el conflicto armado de una manera desproporcionada. Así lo identificaba y declaraba la Corte Constitucional en el Auto 004 de 2009, una providencia judicial en la que este alto tribunal declaró también que más de tres decenas de pueblos (incluido mi pueblo, el Arhuaco), nos encontrábamos (como aún hoy, cerca de veinticuatro años después nos encontramos), en peligro de extinguirnos física y culturalmente.

La formulación y adopción de una política y normativa sobre la atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, no es entonces factible contemplarla en Colombia de espaldas a los pueblos indígenas. Así lo entendió el Gobierno Nacional en el año 2011 cuando fue tramitada en el Congreso de la República la Ley 1448 de 2011 y posteriormente consultado y expedido el Decreto Ley 4633 de 2011.

Sustentan también el deber de consulta en este caso lo establecido en el Convenio 169 de la OIT, así como los alcances que al mismo se ha dado por parte de la Corte Constitucional y a instancias del Sistema Interamericano de

*Handwritten signature and date: 08/05/23*

**Derechos Humanos.**

De acuerdo con la primera, el derecho fundamental a la consulta previa se encuentra estrechamente relacionado con la garantía y realización de la interdependencia entre los pueblos indígenas y nuestros territorios, siendo estos últimos el ámbito que nos garantiza el derecho a la vida como sujetos colectivos. Este mismo alto tribunal ha sido claro en señalar que el territorio "se encuentra vinculado al concepto de afectación directa y en consecuencia a la aplicación de la consulta previa" (Sentencia SU-123 de 2018).

Por su parte la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que "los Estados tienen la obligación de consultar a los pueblos indígenas y garantizar su participación en las decisiones relativas a cualquier medida que afecte sus territorios, tomando en consideración la especial relación entre los pueblos indígenas y tribales y la tierra y los recursos naturales".

Pero hace obvia también la incidencia de este proyecto en nuestros derechos, el hecho de haber sido ya hace más una década advertida por la Corte Constitucional nuestra condición de víctimas desproporcionadas del conflicto armado. Esto último como el resultado de un conflicto armado que ha tenido como sabemos su propias y complejas dinámicas, y sobre las cuales ya anudada al país la Corte Constitucional en su Auto 004 de 2009 que "los pueblos indígenas están especialmente expuestos, en indefensión, al conflicto armado y al desplazamiento, principalmente por (...) (nuestra) situación ante la tierra y territorios, pues estos agan o no parte de resguardos, son apropiados por grupos armados legales, delincuentes/narcotraficantes, colonos, y agentes móviles por interés económico".

En ese mismo Auto se puede leer que para este máximo tribunal de la jurisdicción constitucional, era ya claro desde entonces que "el interés de los actores no indígenas sobre la tierra se deriva de varios factores: por recursos naturales, por su valor militarmente estratégico, por su valor económico, y por la distancia de centros urbanos", y en tal sentido advirtió que "las partes interesadas pueden ser actores armados o no armados, legales e ilegales, y a menudo se entrelazan".

Incluso para la propia Relatoría Especial de la ONU sobre Pueblos Indígenas ha sido evidente, como lo señalara en el año 2019, que "(l)a mayoría de las violaciones de los derechos humanos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, en particular a la vida y a la seguridad, guardan relación con el acceso a los recursos naturales en sus territorios y la explotación de dichos recursos".

De allí pues que los pueblos indígenas que aguardan ser restituidos en sus derechos territoriales, son afectados directos por las medidas administrativas o legislativas que resulten y dispongan en relación con las garantías de reparación ante tales factores complejos de despojo. Es pues innegable la afectación directa que deriva de la reglamentación jurídica a la reparación integral a los pueblos indígenas, y en concreto aquellas tocantes con el abordaje judicial y administrativo de los sujetos y las dinámicas que han determinado nuestro despojo y victimización.

El deber omitido de la consulta previa a este proyecto se fundamenta en la afectación directa que ocasiona a los pueblos indígenas para su acceso a la justicia como víctimas diferenciadas y desproporcionadas del conflicto armado, y

en tal sentido para su reparación integral.

2) Sobre la valoración y el Control constitucional de la cuestión de los segundos ocupantes en el marco del proceso de restitución de tierras.

En la justificación del proyecto de ley 05 de 2022 se juzga infundadamente que el proceso de restitución de tierras establecido en la Ley 1448 de 2011, se ha convertido en "un instrumento de despojo de tierras que, en lugar de enmendar la situación de las víctimas en la Colombia rural, ha creado nuevos conflictos alrededor de la tierra y dando lugar a nuevas situaciones de victimización".

Se señala allí además que la inversión de la carga de la prueba como figura, se ha traducido en una herramienta de victimización contra los segundos ocupantes que por falta de recursos no pudieron demostrar su buena fe exenta de culpa en el proceso, y se han visto en tal sentido afectados por los fallos de restitución en la medida en que dependían vitalmente del predio restituído.

Esto incluso a pesar de reconocerse también en su justificación que, en lo referido a los segundos ocupantes, una vez identificado el vacío normativo dejado por la legislación de víctimas y restitución, sobrevino la adopción de medidas, estándares y criterios, tanto administrativos, como judiciales, relativos al abordaje de su situación en el marco de la restitución a las víctimas. Tales ajustes y complementos normativos han respondido a un proceso progresivo consecuente con la complejidad y larga duración del conflicto y su intrincada relación con la tierra, en el que hoy es abordada una cuestión que emerge tras la experiencia de los primeros procesos de restitución que fueron adelantados.

La Ley 1448 de 2011 contempló en su artículo 98 lo relativo a las compensaciones que tienen los opositores con buena fe exenta de culpa que fueran reconocidos mediante sentencia judicial, sin embargo, la norma no previó la adopción de medidas para aquellos con buena fe simple ocurrieran como opositores en el proceso y que perdieron su vínculo con el predio solicitado en restitución.

En la sentencia C-715 de 2012 la Corte Constitucional señaló en relación con los estándares internacionales del derecho fundamental de restitución de tierras, que uno de los aspectos a considerarse habría de ser que "estas medidas de restitución deben respetar los derechos de terceros ocupantes de buena fe quienes, de ser necesario, podrán acceder a medidas compensatorias". Luego esta misma Corte advirtió en la Sentencia T-315 de 2016 que este era "un fenómeno social y procesal no contemplado expresamente en la Ley 1448 de 2011", y así mismo en la Sentencia T-367 de 2016 refirió al segundo ocupante como "aquellas personas naturales reconocidas como tal mediante providencia judicial, que pese a no haber participado de los hechos que dieron lugar al despojo o al abandono forzado, no fueron declaradas de buena fe exenta de culpa en las sentencias de restitución y que, con ocasión del fallo, se vieron abocadas a perder su relación con el predio solicitado en restitución".

Como autoridad administrativa en materia de restitución de tierras, la URT ha adoptado instrumentos en aras de la atención de los casos de segundos ocupantes reconocidos judicialmente. Tal es el caso del acuerdo 33 de 2016 expedido por el Consejo Directivo de la entidad, marco jurídico que actualmente también cuenta con el Decreto 440 de 2016 que establece medidas de atención a

la realidad de los segundos ocupantes y a la necesidad de resguardar los derechos de los segundos ocupantes en el marco del proceso de restitución, no se desprende recomendación alguna sobre la necesidad de creación un nuevo marco normativo para resolverla.

Por el contrario, justamente el informe de Dejusticia, llama la atención sobre el control de constitucionalidad que empezó a realizar la Corte Constitucional sobre los segundos ocupantes con la sentencia C-330 de 2016, y en la que el alto tribunal reconoció que "había un problema de discriminación indirecta que afecta exclusivamente a los segundos ocupantes en situación de vulnerabilidad y que no tuvieron relación (directa ni indirecta) con el despojo o el abandono forzado del predio objeto de restitución". En este fallo se instó a que los jueces de restitución, en el marco de sus competencias, aborden el problema de los segundos ocupantes con base a los siete parámetros mínimos de interpretación y aplicación que fueron establecidos en la sentencia (ver Sentencia 330 de 2016 Párrafo 118) y que han sido reiterados por la alta Corte en pronunciamientos posteriores.

El informe de Dejusticia fue claro en reconocer que su valoración crítica de la política de restitución podría llegar a ser usada por sectores políticos que se han opuesto y siguen oponiéndose a ella (Ver pág 12 y 13 del informe de Dejusticia); sin embargo, y sin renunciar a ello, también es enfático en subrayar lo señalado por la corte Constitucional en su sentencia C-330 de 2016 en cuanto a que resolver la problemática emergente de los segundos ocupantes en los procesos de restitución es competencia exclusiva de los jueces. Justamente sobre este punto el informe de Dejusticia señala que, a pesar de su valoración crítica del proceso, "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 debe implementar para prevenir que la restitución de tierras agrave la situación de vulnerabilidad de la persona o la deje en semejante situación". (Ver pág 51 del informe de Dejusticia).

3) Regresividad en el contenido del proyecto.

No obstante, a pesar de que la Corte Constitucional advirtiera sobre la necesidad de robustecer una política pública que garantice las medidas de atención a los segundos ocupantes, en aras de que la política de restitución de tierras que se imparte en un escenario de justicia transicional, trascienda a la reconciliación y la consolidación de la paz duradera, evitando posibles casos de conflictividad social en la ruralidad colombiana; el Proyecto de Ley 005 de 2022 pretende regular un fenómeno social y procesal a través de la incorporación de disposiciones regresivas, a saber:

En primer lugar, este proyecto vincula a los tenedores del inmueble objeto de restitución como posibles segundos ocupantes, tal como se lee en el artículo adicionado 88A, cuando la misma ley no contempla dicha calidad jurídica como beneficiario de la política de restitución de tierras o territorios.

En segundo lugar, pretende el reconocimiento de los segundos ocupantes en sede administrativa y las garantías plenas procesales por parte de la Unidad de Restitución de Tierras, lo cual implica el desconocimiento de la naturaleza misma

los segundos ocupantes. Es claro sin embargo que para que estas medidas se apliquen, es necesario el reconocimiento por parte de los jueces de restitución de tierras mediante sentencia.

Adicionalmente la Corte Constitucional ha venido brindando desde el 2016 pautas para el abordaje del tema de los segundos ocupantes. Sobre el papel de los jueces de restitución de tierras este tribunal ha señalado vía más allá de lo jurisdiccional, ha anclado además sobre la posibilidad de flexibilizar los criterios para establecer el respectivo estándar probatorio de buena fe o buena fe exenta de culpa exigible a los segundos ocupantes (Sentencia T-315 de 2016), y hasta en relación con la adecuación de las actuaciones judiciales de restitución de tierras para la consecución de la reconciliación y la paz duradera, señalando en esta misma sentencia que "debe involucrar también aquellas intervenciones que siendo visibles en el proceso pueden comprometer otras vulneraciones distintas de derechos fundamentales a las alegadas por las víctimas solicitantes y que, de no gestionarse adecuadamente, imposibilitarían el cumplimiento de los propósitos transicionales de restitución".

Y es que ya la esta misma alta corte, en la sentencia C-330 de 2016 concluyó que en razón a la complejidad de los casos de restitución de tierras, "corresponde a los jueces de tierras estudiar estas situaciones de manera diferencial, poniendo en consideración el conjunto de principios constitucionales que pueden hallarse en tensión, entre los que se cuentan los derechos de las víctimas y la obligación de revelar las distintas estrategias del despojo, en el marco del derecho civil y agrario, el principio de igualdad material, la equidad en la distribución, acceso y uso de la tierra, el derecho a la vivienda digna, el debido proceso, el trabajo y el mínimo vital de quienes concurren al trámite".

Conforme a ello, en esta decisión la Corte Constitucional declaró ajustada a la constitución la expresión "exenta de culpa" contenida en los cuatro artículos demandados, pero "en el entendido de que es un estándar que debe ser interpretado por los jueces de forma diferencial, frente a los segundos ocupantes, que demuestren condiciones de vulnerabilidad, y no hayan tenido relación directa o indirecta con el despojo, de acuerdo con lo establecido en la parte motiva de esta providencia" (Sentencia C-330 de 2016). Lo anterior siendo cosa juzgada sobre un asunto que ya fue objeto de control constitucional pero cuyo abordaje pretendía sin embargo el proyecto 05 de 2022.

Este proyecto que hoy nos convoca es también inoportuno, pues conforme al espíritu al congreso de la República y al Gobierno Nacional que también hizo la sentencia en mención para efectos de "establecer e implementar una política pública comprensiva acerca de la situación de los segundos ocupantes en el marco de la justicia transicional", en su artículo 56, la hoy Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 adicionó la Ley 1448 de 2011 incorporando el reconocimiento y las medidas sobre segundos ocupantes.

Finalmente es preciso advertir sobre la deficiente interpretación y el uso inadecuado que en el proyecto 005 de 2022 se hace de la investigación que entre los años 2017 y 2016 fue adelantada por el centro de investigación Dejusticia y la cual fue publicada bajo el título: "Los segundos ocupantes en el proceso de restitución de tierras: reto a la reparación integral con vocación transformadora".

De la misma hay que decir que, aun cuando advierte la problemática asociada a

del proceso de restitución de tierras, el cual se desarrolla en dos etapas: administrativa y judicial, en la primera la Unidad adelanta las actuaciones necesarias para validar el cumplimiento de los requisitos establecidos por la Ley 1448 de 2011 tanto por la víctima solicitante, como la identificación del inmueble en caso de la ruta individual, así como los territorios étnicos en caso de la ruta colectiva, para finalmente proceder a inscribir tanto a las víctimas solicitantes como a los predios y territorios en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, requisito necesario para avanzar a la sede judicial, siendo este escenario de naturaleza litigiosa y bajo la batuta del juez de restitución de tierras, el que decide la procedencia o no de la medida de restitución y por ende el reconocimiento de los segundos ocupantes y las medidas aplicables a estos. En ese sentido, se puede concluir que este proyecto de ley desnaturaliza el proceso de restitución de tierras y de derechos territoriales.

Por otra parte se observa en el numeral segundo del artículo 3 adicionando el artículo 75ª a la ley de víctimas y restitución de tierras, que se pretende el reconocimiento segundos ocupantes en etapa administrativa y sin orden judicial, lo que es contrario al desarrollo jurisprudencial que ya se ha pronunciado al respecto, estableciendo que, por una parte, es el juez de restitución quien en fallo reconoce la calidad o no de segundo ocupante así como las medidas de atención a las que hubieren lugar, y por otra parte, que el papel de la URT es el de atender las ordenes judiciales no siendo competente para reconocer la condición de segundo ocupante. Es decir, desconociendo que la condición de segundo ocupante se reconoce por el juez de restitución en fallo y no en la etapa administrativa del proceso (sentencia T-315 de 2016).

Así mismo, en el artículo 4, sobre régimen de transición, se propone que la URT, sin mediar orden judicial, deberá caracterizar, reconocer calidad de segundo ocupante y asumir medidas de asistencia del artículo 75ª, lo que nuevamente desconoce lo establecido en la sentencia T-315 de 2016 de la Corte Constitucional. Conforme a ello es necesaria una orden judicial para que la URT pueda adoptar medidas de atención como la compensación, la URT no tiene competencia para el reconocimiento de una persona como segundo ocupante. En ese mismo sentido, el proyecto desconoce el contenido de la sentencia C-330 de 2016, por cuanto la caracterización es un parámetro para ser tenido en cuenta por el juez de restitución de tierras, quien en el fallo y de manera motivada, reconocerá la calidad de segundo ocupante y las medidas de atención a las que haya lugar.

De los artículos 5 y 6 del proyecto se observa también, por una parte, la intención de redefinir el concepto de Segundo Ocupante desconociendo que esa calidad ya fue definida por la Corte Constitucional en la sentencia y 367 de 2016. Por otra parte, en el artículo 6, se adicionan medidas en los fallos de restitución a favor de quienes hayan sido reconocidos como segundos ocupantes.

Estas medidas han sido desarrolladas en los diferentes acuerdos expedidos por la Unidad de Restitución de Tierras, ajustados conforme a las sentencias de la Corte Constitucional y al auto de seguimiento 373 de 2016, como el acuerdo 33 de 2016, cuyo objeto es precisamente "servir de insumo al Juez o Magistrado de Restitución de Tierras, para que si es del caso, ordene en favor del segundo ocupante que se encuentre ejerciendo un derecho de propiedad, posesión y ocupación en el predio objeto de restitución de tierras, una de las medidas

Siendo las 12:33 p. m., la Presidencia levanta la sesión y convoca, para el día miércoles 10 de mayo de 2023 a partir de las 10:00 a.m., en el salón Guillermo Valencia del Capitolio Nacional.

*previstos en su contenido, esto es, el otorgamiento de tierras y/o proyectos productivos, gestión de priorización para el acceso a programas de subsidio de vivienda y traslado del caso para la formalización de la propiedad rural y finalmente el pago en dinero.\**

Adicionalmente, se reitera que el nuevo Plan Nacional de Desarrollo, como principal herramienta de la política pública del Gobierno Nacional, reconoce la necesidad de brindar una atención especial a los segundos ocupantes. El Estado les garantizará a los segundos ocupantes, entre múltiples medidas, el acceso a otras tierras, a proyectos productivos y a subsidios de vivienda rural, además, por ley se les obliga a los jueces de Restitución a pronunciarse sobre los segundos ocupantes, lo que se ajusta a la orden segunda de la sentencia C-330 de 2016. *(EXHORTAR al Congreso de la República y al Gobierno Nacional acerca de la necesidad de establecer e implementar una política pública comprensiva acerca de la situación de los segundos ocupantes en el marco de la justicia transicional).*

**Conclusiones**

1. Aunque el Proyecto de Ley 005 de 2022 afecta directamente a los pueblos indígenas, el mismo no ha sido objeto de una Consulta Previa, por lo tanto este trámite legislativo en curso es en realidad, inconstitucional.
2. No es necesaria una modificación al proceso de restitución de tierras contenido en la ley 1448 de 2011 para abordar el reconocimiento y las medidas que hubieren lugar a favor de los segundos ocupantes, por cuanto existen cuerpos normativos y jurisprudenciales que han desarrollado este tema, el cual incluso, hace parte del nuevo Plan Nacional de Desarrollo; lo que se ajusta a lo ordenado por la corte constitucional en sentencia 330 de 2016, segunda orden.
3. Se observa que el reconocimiento como segundo ocupante en sede administrativa, atentaría contra el principio fundamental de la inversión de la carga de la prueba y el espíritu transicional de la ley de víctimas. Adicionalmente, dentro de las etapas administrativa y judicial, existen mecanismos para advertir la existencia de segundos ocupantes, a saber: la caracterización y el registro en etapa administrativa, las inspecciones judiciales en sede judicial, todo esto para ser valorado por el Juez quien en fallo decidirá el reconocimiento o no y las medidas a que hayan lugar.
4. Este proyecto es en todo caso regresivo en su contenido, pues es contrario al desarrollo jurisprudencial y desconoce la naturaleza misma del proceso de restitución de tierras.

PRESIDENTE,

**FABIO RAUL AMIN SALEME**

VICEPRESIDENTA,

**AIDA MARINA QUILCUE VIVAS**

SECRETARIA GENERAL,

**YURY LINETH SIERRA TORRES**