



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 998

Bogotá, D. C., martes, 30 de agosto de 2022

EDICIÓN DE 15 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

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL 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.*

##### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Proyecto de Ley N° 005 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"**

##### I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE

El proyecto de ley objeto de ponencia es el resultado de un extenso proceso de concertación y diálogo alrededor de la situación de los segundos ocupantes en el marco de la aplicación de la Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, asunto abordado en múltiples ocasiones por la Comisión Primera del Senado de la República entre 2018 y 2022.

Inicialmente fue presentado ante esta corporación el Proyecto de Ley 131 de 2018 Senado, por medio del cual se buscó la modificación de varios artículos de la Ley 1448 de 2011 con el propósito de corregir contracciones y vacíos jurídicos identificados en la norma. Durante el trámite de dicha iniciativa se celebró una Audiencia Pública el 18 de octubre de 2018, en la cual esta corporación pudo escuchar los testimonios de varios ciudadanos afectados por la Ley de Restitución de Tierras los cuales pueden revivir en el siguiente enlace<sup>1</sup>

Dichos testimonios permitieron enriquecer la iniciativa, que volvió a ser presentada en el Proyecto de Ley 20 de 2019. Sin embargo, esta fue archivada por vencimiento de términos, ante la imposibilidad de lograr un acuerdo político por la extensión del articulado. Sin embargo, la discusión de este proyecto permitió, por un lado, identificar el principal cuello de botella de la Ley 1448 y por otro, reconocer la situación de los segundos ocupantes vulnerables de los predios objeto de restitución.

En el 2020, durante el trámite del Proyecto de Ley que buscaba la ampliación del término de vigencia de la Ley 1448 de 2011, presenté en mi condición de senadora varias proposiciones insistiendo en la necesidad de llenar los vacíos jurídicos antes de ampliar la vigencia de la norma. A pesar de que estas proposiciones no fueron aprobadas, se logró un acuerdo político amplio del que hicieron parte integrantes de todas las bancadas

<sup>1</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=IvLrmT8v0N4&list=PL-pb8e3V9QUb28FQLCBKsumY10RaeFIM&index=24>

que conformaban la Comisión Primera e incluso el actual presidente de la República, Gustavo Petro Urrego y el presidente del Senado, Roy Barreras Montealegre. Se acordó presentar un proyecto de ley concertado para suplir el vacío legal sobre los segundos ocupantes vulnerables en la ley 1448 de 2016, en cumplimiento de la exhortación hecha por la Corte Constitucional en la Sentencia C-330 de 2020, por la cual declaró 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.

Dicha iniciativa fue presentada al Congreso de la República de Colombia el día 4 de noviembre de 2020 por los H.H.S.S. María Fernanda Cabal Molina, Germán Varón Cotrino, Eduardo Emilio Pacheco, Esperanza Andrade, Santiago Valencia González, Juan Carlos García Gómez, Paloma Valencia Laserna y Miguel Ángel Pinto Hernández. La ponencia de dicho presentada ante la Comisión Primera por el H.S. Eduardo Emilio Pacheco, cuyo informe fue aprobado, junto al articulado por esta corporación. Sin embargo, quedó faltando la votación del fítilo y pregunta para su paso a segundo debate, la cual no pudo realizarse por consecutivas sesiones plenarias al final de la pasada legislatura que impidieron culminar la votación del proyecto para que continuara su trámite.

Por esta razón, el pasado 20 de julio, volvió a presentarse el proyecto de ley concertado para su debate en este nuevo período constitucional del Congreso de la República de Colombia. El proyecto fue radicado en la Comisión el 9 de agosto del año en curso y publicado en la Gaceta 875/2022. Finalmente, el pasado 12 de agosto fui asignada como ponente del proyecto mediante el acta MD-03 de 2022, ponencia que me permito rendir a continuación.

##### II. OBJETO

El presente Proyecto de Ley tiene por objeto regular la situación jurídica de los segundos ocupantes vulnerables de predios objeto de restitución, estableciendo un enfoque de acción sin daño dentro de la Ley 1448 de 2011 para garantizar el tratamiento diferenciado para las personas que habitan en predios objeto de restitución, que presentan vulnerabilidad en acceso a la tierra o que se encuentran en condición de vulnerabilidad objetiva y que no tuvieron ninguna relación directa ni indirecta con el despojo o el

<p>abandono forzado del predio; así como la consideración de su condición dentro del fallo de restitución.</p> <p style="text-align: center;"><b>III. JUSTIFICACIÓN</b></p> <p><b>Sobre la Ley 1448 de 2011.</b></p> <p>El 10 de junio de 2011 entró en vigor la Ley 1448 de 2011 "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones". Esta Ley surgió de la necesidad de dar una respuesta estatal a las víctimas registradas desde el año 1985 enmarcada dentro de la justicia transicional que reconoce sus derechos a la verdad, justicia y reparación.</p> <p>La Ley incluyó además un extenso capítulo dedicado a la restitución de tierras despojadas por el accionar violento y criminal de diversos actores armados, que a través de un proceso expedito con jueces especializados persiguió propósitos loables como la reivindicación de la población rural y campesina afectada durante más de 60 años; la promoción de la reconciliación de la sociedad para la reconstrucción del tejido social luego de años de diferencias y divisiones; el desarrollo de modelos productivos que incentiven el uso adecuado de la tierra basado en el reconocimiento del rol de las comunidades rurales y su aporte al crecimiento económico del país. En ese sentido, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, no se limita a la perspectiva de justicia transicional, sino también a otorgar plenas garantías, tanto a las víctimas de despojo, como a quienes con la puesta en marcha de esta norma les han desconocido sus legítimos derechos de propiedad y posesión adquiridos de buena fe.</p> <p>Sin embargo, en la práctica la aplicación de la Ley de restitución de tierras se ha convertido, sin pretenderlo, 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 dado lugar a nuevas situaciones de victimización. En algunos casos estas nuevas víctimas surgieron por la acción de los funcionarios administrativos encargados de la aplicación de la política de restitución de tierras y en otros por los funcionarios judiciales encargados de perseguir la materialización de los derechos propios de la restitución. En ambos casos con responsabilidad compartida del legislador que, en los 11 años de aplicación de la ley, ha omitido llenar los vacíos de la Ley en perjuicio de los segundos ocupantes,</p>	<p>campesinos vulnerables que han tenido que padecer directamente los efectos no previstos de la Ley 1448 de 2011, en concreto, de sus disposiciones en materia de restitución de tierras.</p> <p><b>Sobre los segundos ocupantes de los predios objeto de restitución</b></p> <p>Durante la implementación de la Ley 1448 de 2011, los funcionarios administrativos, operadores judiciales y reclamantes se han encontrado con una realidad no contemplada por la norma: la presencia de Segundos Ocupantes, personas que habitan o derivan su sustento del predio despojado reclamado por la víctima y que ante una eventual sentencia de restitución se verían obligadas a abandonar y entregar el inmueble si así lo ordena la autoridad judicial, y algunas de las cuales presentan una situación de gobernabilidad que agravan las aporías en la aplicación de la Ley de Restitución de Tierras.</p> <p>En muchos casos, los segundos ocupantes vulnerables comparten la condición de víctimas del reclamante o ven agravada su condición de vulnerabilidad por el fallo de restitución, sin que exista una política clara para garantizar sus derechos o para reparar los daños causados por la política de restitución. A pesar de que se han adoptado algunas medidas, estándares y criterios, tanto administrativos, como judiciales, para corregir los efectos de la restitución sobre los derechos de los segundos ocupantes, persisten los vacíos normativos en la ley, que dan origen a serias dificultades en diversas etapas del proceso de restitución de tierras.</p> <p>Por su carácter transicional de la Ley 1448 de 2011, el legislador optó por crear varias figuras normativas de carácter extraordinario a favor de las víctimas como la presunción de buena fe, expresada en la inversión de la carga de la prueba a favor de la víctima de despojo y que obliga a los terceros opositores a acreditar la buena fe exenta de culpa. Este desarrollo normativo pretendía compensar la situación de desventaja en que podían encontrarse los despojados que les impedirían cumplir con los estándares probatorios en un proceso civil ordinario. A su vez estas normas partieron del supuesto de que los opositores, aun siendo terceros, o bien habían sido partícipes del despojo, o se encontrarían en condiciones económicas para afrontar las cargas procesales impuestas por la ley transicional.</p> <p>Por el contrario, la aplicación de la política de restitución, demostró que en la realidad muchos de los predios despojados están habitados por personas que tienen las mismas condiciones de desventaja de los reclamantes y que, en algunos casos, comparten con estos la condición de víctimas. Esto</p>
<p>representa un problema para los segundos ocupantes en condición de vulnerabilidad, toda vez que carecen de una regulación que los proteja y son tratados como cualquier otro opositor o tercero.</p> <p>La situación de los segundos ocupantes ha sido identificada, no solo por las autoridades administrativas y judiciales, sino también por el Ministerio Público, que interviene en los procesos de restitución.</p> <p>La Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras, ha identificado, al intervenir riesgos en la gestión pública, fallas estructurales, prácticas inadecuadas y reiteradas en la administración que, en palabras de la Procuraduría pueden "significar la vulneración o el desconocimiento de derechos de los reclamantes y quienes fungen como terceros"<sup>2</sup>. Dentro de dichos riesgos y fallas la Procuraduría Delegada ha prestado especial atención a la situación de los segundos ocupantes, para los cuales ha tenido prevista una ruta para los procuradores judiciales ante sentencias de restitución que no incluyen medidas a favor de los segundos ocupantes en condición de vulnerabilidad, basada en las siguientes acciones:</p> <p>"i) realizar visitas a los predios para realizar entrevistas a los segundos ocupantes y/o verificar las condiciones en los predios objeto de reclamación; ii) solicitar la modulación de la sentencia; iii) presentar escritos de coadyuvancia a los recursos de reposición; iv) prestar el acompañamiento para que, junto con la Defensoría del Pueblo, la persona en condición de vulnerabilidad interponga los recursos procedentes, en contra del auto o sentencia que negó la condición de segundo ocupante; entre otros"<sup>3</sup></p> <p>Además, dicha Procuraduría Delegada, ha identificado fallas en el periodo posfallo que perjudican a los segundos ocupantes vulnerables y que han llevado a la intervención judicial en favor de dicha población, a través de acciones como:</p> <p>"i) acompañamiento y representación judicial de la Defensoría del Pueblo a opositores que son segundos ocupantes en condición de vulnerabilidad; ii) pago de compensaciones a terceros de buena fe exenta de culpa; iii) materialización de las medidas ordenadas en sentencia a favor de los segundos ocupantes, entre otras"<sup>4</sup></p> <p><sup>2</sup> Oficio N° 542-20 de fecha 10 de septiembre de 2020 de la Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras. El cual puede recuperarse en el siguiente enlace: <a href="https://drive.google.com/drive/folders/11zV7E0ouT6vht3UxawksQB8XOVs1TIP?usp=sharing">https://drive.google.com/drive/folders/11zV7E0ouT6vht3UxawksQB8XOVs1TIP?usp=sharing</a></p> <p><sup>3</sup> Ibidem</p> <p><sup>4</sup> Ibidem</p>	<p>Ha sido tal la magnitud de los hallazgos del Ministerio Público sobre la situación de los segundos ocupantes, que se adelantó una investigación en acompañamiento a <i>Dejusticia</i>, cuyos resultados fueron publicados por el investigador Hoberth Martínez Carrillo, en el documento: "Los segundos ocupantes en el proceso de restitución de tierras: reto a la reparación integral con vocación transformadora",<sup>5</sup> estudio que recoge la realidad de los segundos ocupantes en el país y las falencias en el proceso de restitución.</p> <p>Dicho estudio realizó algunas recomendaciones para los procuradores judiciales que se relacionan en la siguiente tabla:</p> <p><b>Recomendaciones procesales generales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Señalar las falencias procesales que puedan incidir en las decisiones sobre segundos ocupantes, así: en la etapa administrativa, en ejercicio de sus funciones preventivas, los procuradores judiciales deben alertar a la Defensoría del Pueblo sobre posibles actos que conduzcan a la vulneración de los derechos de los segundos ocupantes y, en la fase judicial, intervenir, mediante escritos y memoriales, para sugerir a los jueces y magistrados de restitución acciones que les permitan tomar una decisión sobre los segundos ocupantes en las sentencias de restitución.</li> <li>• Tan pronto se constate que: i) hay segundos ocupantes en el predio, ii) se presente una oposición dentro de un proceso de restitución de tierras o iii) se observe que en el proceso actúa un segundo ocupante (sin que se constituya como opositor), deben verificar si la URT realizó y entregó las caracterizaciones socioeconómicas y si la Defensoría de Pueblo está ejerciendo la defensa técnica de los segundos ocupantes. De no ser así, podría ponerlo de presente al juez de restitución para que este: i) ordene a la URT que entregue las caracterizaciones y sugerencias de medidas en el menor tiempo posible y ii) requiera la intervención de la Defensoría del Pueblo en el proceso.</li> <li>• También se recomienda crear un espacio de diálogo entre la Defensoría del Pueblo y los procuradores judiciales para discutir los lineamientos y las recomendaciones generales que imparta la PGN sobre la acción respecto de los segundos ocupantes.</li> </ul> <p><b>Recomendaciones procesales en fase administrativa</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verificar la posible presencia de segundos ocupantes al constatar si el Registro de Tierras y Territorios Abandonadas Forzosamente (RTDAF) incluye a los ocupantes del predio objeto de análisis, y al estudiar la información levantada por la URT en ejercicios de cartografía social u otros métodos para la recolección de información comunitaria.</li> </ul> <p><sup>5</sup> Hoberth Martínez Carrillo, <i>Los segundos ocupantes en el proceso de restitución de tierras: reto a la reparación integral con vocación transformadora</i>, Dejusticia, (2003).</p>

<p><b>Recomendaciones procesales en fase judicial</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuando después de la revisión de los expedientes los procuradores judiciales encuentren que existe un segundo ocupante, mediante memorial deberían señalar esta situación al juez de restitución para que en el respectivo fallo se decida integralmente sobre la condición de estos y las medidas a que tengan derecho. El memorial debería, además: i) profundizar en el rol del juez de restitución de tierras como un juez constitucional clave para la construcción de paz y reconciliación; ii) recordar al juez de restitución de tierras su rol en la prevención de daños, reducción de impactos negativos y protección de derechos en relación con los segundos ocupantes; iii) describir la flexibilización de los estándares probatorios, requisitos y parámetros de interpretación que deben cumplirse para que los segundos ocupantes puedan acogerse a las medidas contenidas en el Acuerdo 033 de 2016.</li> <li>• Verificar que se haya realizado la debida publicidad del auto de admisión de la demanda de restitución para que las personas que puedan ostentar la calidad de segundos ocupantes vulnerables comparezcan al proceso a hacer valer sus derechos y, si es del caso, se constituyan como opositores o presenten la documentación y las solicitudes para que su situación sea valorada por el juez de restitución.</li> <li>• Si se decretó realizar la prueba de inspección judicial al predio objeto de la solicitud de restitución, verificar si en esta se observó la situación de las personas que se encontraron en dichos predios de cara a decidir sobre su condición de ocupación secundaria.</li> <li>• Identificar si dentro del proceso de restitución el juez ha ordenado a la URT realizar la caracterización socioeconómica. Si en efecto el juez lo ha ordenado en varias ocasiones y aún así los funcionarios de la URT son renuentes a entregarlas conforme les ha sido solicitado, el procurador judicial debería realizar un informe con fines disciplinarios.</li> <li>• Si la anterior situación se presenta en la etapa postfallo, es decir, si después de proferida la sentencia la URT se tarda injustificadamente o se niega a entregar las caracterizaciones al juez de restitución como este las ha solicitado, el procurador judicial podría: i) requerir a la URT para que allegue las caracterizaciones en el menor tiempo posible; ii) ante la renuencia de la URT, realizar un informe con fines disciplinarios; e iii) interponer acción de tutela en contra de la URT por la violación de los derechos de los segundos ocupantes (debido proceso, acceso a la tierra, etc.).</li> <li>• Si, por el contrario, en el expediente se evidencia que la URT sí presentó la caracterización socioeconómica en debida forma, pero fue el juez que estudia el caso quien no se pronunció sobre los segundos ocupantes en la sentencia, el procurador judicial debería solicitar al juez que lo haga. Es decir, a través de una solicitud de modulación de la sentencia debería pedir al juez que complemente el fallo de modo que decida sobre la condición de segundo ocupante y las medidas de atención a</li> </ul>	<p>que haya lugar. Si el juez rehúsa pronunciarse sobre la solicitud de modulación de la sentencia, o si reconoce la condición de segundo ocupante, pero no ordena ninguna medida de atención específica, sería posible interponer una acción de tutela para perseguir la protección de los derechos vulnerados. Para demostrar la procedencia de esta se puede alegar la ocurrencia de la causal de desconocimiento del precedente constitucional al no aplicar la subregla según la cual el juez de restitución debe reconocer la situación de segundo ocupante y ordenar las medidas respectivas siempre y cuando la persona se encuentre en condición de vulnerabilidad y no haya tenido relación directa o indirecta con los hechos que llevaron al despojo o abandono forzado del predio.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Interponer acciones de tutela por la vulneración de los derechos al debido proceso, a un recurso judicial oportuno y eficaz, a la igualdad, al mínimo vital y a la vivienda en condiciones dignas, en aquellos casos en que las Salas de Restitución se han demorado excesivamente en resolver de fondo sobre la condición de segundo ocupante que pueda ostentar un opositor y sobre las medidas de asistencia y atención que requiera. La acción de tutela también puede interponerse en contra de la URT en aquellos casos en que esta institución ha sido la responsable de la demora en la decisión debido a que, por ejemplo, no ha entregado oportunamente las caracterizaciones socioeconómicas necesarias para adoptar la decisión judicial de fondo.</li> <li>• Resaltar, mediante memoriales presentados a juzgados y tribunales de restitución, las principales consideraciones de la Corte Constitucional en las decisiones que ha proferido sobre ocupaciones secundarias y, en especial, las subreglas jurisprudenciales.</li> <li>• Dentro de los procesos de restitución, el Ministerio Público debe acompañar constantemente a los segundos ocupantes para facilitar la defensa de sus intereses y, en especial, lograr un oportuno reconocimiento y la adopción de medidas de asistencia, atención y protección, o la inclusión en programas sociales del Estado. Este acompañamiento se materializa, entre otras, en: i) asesoría jurídica a los opositores que sean segundos ocupantes vulnerables sobre sus derechos y garantías en el marco de los procesos de restitución de tierras; ii) apoyo en la formulación y presentación de solicitudes, requerimientos y memoriales a la URT y a los despachos judiciales; iii) apoyo en la formulación de requerimientos y solicitudes dirigidas a las autoridades involucradas en la ejecución material de las medidas de atención que les sean reconocidas en el contexto de un proceso de restitución de tierras.</li> <li>• Para que dicho acompañamiento integral a los segundos ocupantes sea posible se requiere una armonización de las funciones y competencias de la Defensoría del Pueblo y los procuradores judiciales. Estos últimos deberían, tan pronto como</li> </ul> <p><b>Recomendaciones conjuntas del Ministerio Público</b></p>
<p>sean notificados de la admisión de la demanda de restitución, analizar el expediente judicial para determinar si hay presencia de segundos ocupantes y, de inmediato, enviar las alertas respectivos a la Defensoría para que activen la ruta de atención adecuada.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La Defensoría debe articular el trabajo de la PGN a la Mesa Bilateral (URT – Defensoría), para lo cual podrían invitar a los procuradores judiciales a participar de este espacio, de modo que puedan advertir a tiempo las situaciones pertinentes en relación con los segundos ocupantes (p. ej., falta o defectos en las caracterizaciones). Asimismo, los defensores públicos podrían señalar dentro de los procesos las situaciones que involucren a los segundos ocupantes (p. ej., inacción de URT), para así facilitar la intervención oportuna de los procuradores judiciales e incluso su labor de seguimiento en la etapa postfallo.</li> <li>• Dado que, más allá de la defensa procesal que ejercen los defensores públicos, hay un amplio despliegue territorial de la Defensoría del Pueblo con defensores comunitarios y profesionales de las Defensorías Delegadas de Víctimas y Desplazamiento, así como de la Defensoría Delegada de Asuntos Agrarios y Tierras, con competencias en las fases administrativa y judicial del proceso, es fundamental que los procuradores agrarios puedan recibir información relacionada con casos en los cuales podrían haber posibles ocupantes secundarios con problemáticas específicas en torno a su vinculación al proceso y la garantía integral de sus derechos.</li> <li>• En los casos extraordinarios, donde las acciones anteriores no hayan surtido el efecto buscado y se hayan agotado todas las herramientas, el Ministerio Público podría interponer el recurso extraordinario de revisión<sup>1</sup> de las sentencias que ordenen la restitución sin que se hubiera tenido en cuenta la situación de vulnerabilidad del opositor y que, de ser consideradas las pruebas pertinentes, hubieran conducido al Tribunal a aplicar un estándar diferencial de la buena fe exenta de culpa para dichas personas. Esta acción debe sujetarse a las causales de revisión previstas en el artículo 355 del Código General del Proceso, particularmente a la causal primera que alude a documentos de prueba que, por fuerza mayor o caso fortuito, no hubieran sido aportados dentro del proceso y que eventualmente variarían la decisión del juzgador.</li> </ul> <p><b>Recomendaciones Extraprocesales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Es necesario lograr una acción articulada entre la PGN y la Defensoría en relación con los casos de ocupaciones secundarias. Esto es clave para nivelar la cualificación de funcionarios y funcionarios del Ministerio Público y para consolidar una defensa unificada de los intereses de los opositores que puedan ser ocupantes secundarios. Esta iniciativa se puede implementar: i) creando una mesa de seguimiento de los casos desde el Ministerio Público, o ii) ampliando la Mesa Bilateral creada mediante directiva</li> </ul>	<p>conjunta suscrita entre URT y Defensoría, que hasta ahora no incorpora a la Procuraduría, pero que podría hacerlo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dado que se evidencian casos de ocupaciones secundarias en que los terceros u opositores ostentan la calidad de víctimas del conflicto y aún no han sido incluidos en los procesos de reparación integral, sus situaciones deberían ser prioritarias para recibir atención inmediata por parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). Esto podría facilitar la implementación de las órdenes de restitución –incluida la entrega material de los inmuebles– así como reducir el descontento de ocupantes secundarios que se sienten injustamente afectados por la política de restitución de tierras. La priorización puede lograrse aplicando al tiempo dos acciones: i) activando para este tema el SNARIV regional, en donde es clave la acción de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y la intervención de la PGN para impulsar el proceso; y ii) incorporando la situación de los segundos ocupantes víctimas del conflicto dentro de la normatividad de priorizaciones que se expida.</li> <li>• Activar la potestad disciplinaria de la PGN en aquellos casos que resulte procedente. Por ejemplo, ante la mora “injustificada en la sustanciación y fallo de los negocios asignados”</li> </ul> <p><b>Tabla 1. Creación propia con base en las recomendaciones del estudio “Los segundos ocupantes en el proceso de restitución de tierras: reto a la reparación integral con vocación transformadora”</b></p> <p>Por su parte, la Defensoría del Pueblo ha venido adelantando actividades en el marco de la protección de la población vulnerable dentro del curso de los procesos de restitución y en particular de los segundos ocupantes, como consta en el Oficio 00867 del 21 de septiembre de 2020. La Defensoría identificó 1700 segundos ocupantes, equivalente al 32,1% de los 5.409 procesos vigentes en septiembre del año 2020.<sup>6</sup></p> <p><sup>6</sup> Oficio 00867 de 21 de septiembre de 2020 Defensoría del Pueblo. El cual puede recuperarse en el siguiente enlace: <a href="https://drive.google.com/drive/folders/11zrV7Eouu6th3UXqkwqsQBxOVs1TTP?usp=sharing">https://drive.google.com/drive/folders/11zrV7Eouu6th3UXqkwqsQBxOVs1TTP?usp=sharing</a></p>



Figura 1. Creación propia con base en el Oficio 00867 del 21 de septiembre de 2020 de la Defensoría del Pueblo

Cabe recordar que la Defensoría del Pueblo cumple, dentro de los procesos de restitución de tierras el papel establecido en el artículo 43 de la Ley 1448 de 2011, el cual la encarga de prestar los servicios de orientación, asesoría y representación judicial a las víctimas en el marco del proceso, así como la prestación de servicios de representación judicial de las víctimas, siempre como un servicio rogado dirigido en su mayoría a la población campesina y vulnerable de las zonas rurales. Por tratarse de un servicio rogado muchas personas vulnerables no acceden, por desconocimiento a los servicios de la Defensoría, incluidos segundos ocupantes en condición de vulnerabilidad, por lo que se presenta un subregistro de la magnitud de la situación que hoy vive esta población en todo el territorio nacional.

No obstante, la Defensoría del Pueblo señaló en el oficio ya referenciado, que ha realizado caracterización de los segundos ocupantes solo al 53.7% de los casos y que buena parte del restante 46.3% no caracterizado es el que termina acudiendo al Sistema Nacional de Defensoría Pública. La falta de caracterización responde a varios factores, en la mayoría de los casos de no caracterización responde, según la Defensoría, a la omisión de la Unidad de Restitución de Tierras y en algunos casos a la omisión de los Jueces que no han ordenado la práctica de la caracterización o a casos anteriores a la Sentencia C-330 de 2016 que ya se encuentran en los Tribunales próximos a la sentencia de restitución.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Ibid.

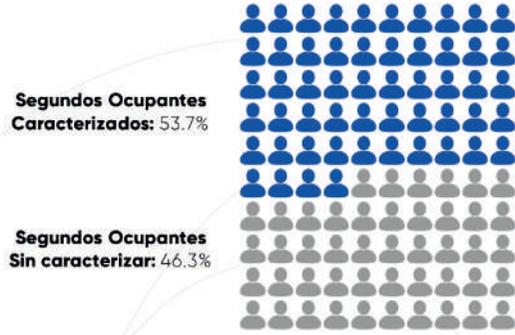


Figura 2. Creación propia con base en el Oficio 00867 del 21 de septiembre de 2020 de la Defensoría del Pueblo

Dentro de la caracterización realizada por la Defensoría del Pueblo, se encontró que si bien esta contiene información relacionada con el precio del terreno por metro cuadrado, ubicación geográfica y actividad económica de la tierra, linderos, tipos de cultivos y producción de los colindantes, es necesario que se realicen algunos ajustes con el fin que se permita conocer en contexto la situación anterior del segundo ocupante, el estado del predio antes de posesionarse sobre el bien, identificación plena del predio, determinar si devenga del mismo su sustento, datos del solicitante, información completa del proyecto productivo. Las mejoras realizadas una vez posesionado en el terreno, de conformidad con los criterios de vulnerabilidad establecidos en la Sentencia C-330 de 2016.

Según el Oficio de la Defensoría la Unidad de Restitución de Tierras, está realizando el 44,2% de las caracterizaciones en la etapa administrativa, 47,2% durante el proceso judicial y 8,6% en la etapa post fallo, y la defensoría solo recibe la caracterización de manera oportuna en el 28,7% de los casos.<sup>8</sup>

Al ser consultada sobre las mayores dificultades que han evidenciado los defensores públicos en los procesos de restitución con relación a los

<sup>8</sup> Ibid.

segundos ocupantes la Defensoría del Pueblo llegó a las siguientes conclusiones:

"La Defensoría del Pueblo ha detectado como principal dificultad, la ausencia de inclusión normativa de la población denominada segundos ocupantes en la ley. Acudiendo al marco jurídico internacional aplicable, soft law, tales como los Principios Pinheiro y Deng, la categoría de segundos ocupantes se encuentra contemplada en los procesos de restitución de tierras y territorios desarrollados posteriores a la ocurrencia de conflictos bélicos. Teniendo en cuenta y no perdiendo de vista, las órdenes y recomendaciones de la Corte Constitucional dadas en sentencias a partir de 2016, se ha venido incorporando a nivel institucional normatividad de menor rango tales como acuerdos y resoluciones con el fin de atender de manera prioritaria a tal población por la Unidad Administrativa de Restitución de Tierras. Aterrizando tal necesidad en coherencia a la misionalidad y funciones de la Defensoría del Pueblo, evidenciada la problemática del segundo ocupante, que genera cuellos de botella en el ejercicio del derecho a la restitución y produce tensión de derechos de diversa categoría, que inclusive se extiende hasta la fase post fallo y en ocasiones puede colisionar con las ordenes civiles subyacentes derivadas del derecho a la restitución; razón por la cual se genera un acuerdo de articulación institucional con la Unidad Administrativa de Restitución de Tierras (URT) dispuesto para garantía y respeto de los derechos fundamentales de las partes involucradas en el proceso de restitución de tierras.

Al estar reglamentada solo por vía jurisprudencial se hizo necesario una articulación interinstitucional y como resultado de esta, se elaboró el Protocolo Interinstitucional de la Instrucción Administrativa Conjunta No. 002 de 2019, con la que se pretende la implementación de lineamientos tanto en el nivel territorial como nacional por parte de los equipos técnicos de ambas entidades para alcanzar el objetivo de garantizar la atención a terceros y víctimas sucesivas, entre otros aspectos.

La Defensoría ha determinado que la falta de una adecuada y temprana identificación de la problemática del segundo ocupante constituye otra de las dificultades, lo que repercute en una eficaz defensa técnica que garantice el ejercicio de derechos de las partes involucradas en los procesos.

Existen casos en los cuales los segundos ocupantes a pesar de ostentar la calidad de víctima dentro del proceso, solo son tenidos en cuenta como opositores.

Ausencia de caracterización adecuada y temprana por parte de la Unidad Administrativa de Restitución de Tierras (URT)

La falta de equivalencia entre las medidas de asistencia entregadas por parte de la Unidad Administrativa de Restitución de Tierras (URT) y los proyectos productivos de los segundos ocupantes y población vulnerable.

Ante la carencia de una normatividad específica en relación con los segundos ocupantes, es más demorada y dispendiosa la reparación de las víctimas"<sup>9</sup>

Esta iniciativa responde precisamente a estas recomendaciones, que sumadas a las realizadas por la Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras y Dejusticia, demuestran la necesidad de hacer correcciones en la norma original para llenar los vacíos en los que incurrió el legislador en la aprobación de la Ley 1448 de 2011, necesidad que además ha sido reconocida por la jurisprudencia constitucional como se expone a continuación.

**Sobre la jurisprudencia constitucional en materia de segundos ocupantes**

Desde la entrada en vigor de la Ley 1448 de 2011, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la necesidad de adecuar los elementos difusos de la norma por parte del Congreso de la República de Colombia, como son la situación de los tenedores de buena fe que se veían afectados por las cargas procesales impuestas por la ley transicional y que en muchos casos tenían la condición de segundos ocupantes y una situación de vulnerabilidad que hacían imposible defenderse con suficientes herramientas en lo que había sido planteado como un proceso de única instancia.

En la Sentencia T-349 de 2012, con ponencia de Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, la Corte Constitucional, reiteró que en caso de desalojo el derecho a la vivienda digna debe ser garantizado de manera reforzada cuando los sujetos pasivos del desalojo sean niños, niñas, adolescentes, mujeres embarazadas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad o población desplazada.<sup>10</sup>

Ese mismo año, en la Sentencia C-715 de 2012, la Corte Constitucional se pronunció en torno a una demanda que cuestionaba, entre otras cosas, que la ley no considerara como titulares de la acción a los tenedores de tierra, ni a las víctimas que después del despojo se encontraran ocupando baldíos de la Nación. Frente a los primeros el alto tribunal se pronunció en defensa de sus derechos a la indemnización y reparación:

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-349 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<p>"a juicio de la Sala, si bien a los tenedores víctimas del conflicto, no se les puede aplicar en estricto sentido jurídico el derecho a la restitución de una propiedad o de una posesión, restitución que procede respecto de los propietarios, los poseedores u ocupantes, estas víctimas que ostentaban el derecho de tenencia no quedan desprotegidas frente a su legítimo derecho de reparación integral, el cual no solo incluye la restitución de bienes inmuebles, sino también medidas de indemnización y otros componentes reparatorios, sin perjuicio de que puedan acudir a la vía judicial ordinaria para la reivindicación de sus derechos."<sup>11</sup></p> <p>En la Sentencia T-315 de 2016 (Magistrado Ponente Guillermo Guerrero Pérez), la Corte Constitucional estableció que en el marco del proceso de restitución de tierras el juez especializado no solo debe resolver la situación del solicitante del predio, sino que debe fallar con el "objetivo primordial de conseguir la reconciliación y la paz duradera y estable" y en concreto, involucrar las intervenciones que puedan comprometer otros derechos fundamentales como la de los segundos ocupantes de los predios objeto de restitución.<sup>12</sup></p> <p>En el mismo sentido, la sentencia de la Corte Constitucional T-315 de 2016, defendió la idea de que la ley 1448 de 2011, contempló a los opositores en un carácter general, presumiendo que se trataba de los mismos despojadores o presuntos victimarios al imponer la exigencia estricta de probar una buena fe exenta de culpa y que esta presunción provocaba que los segundos ocupantes se confundieran con estos durante el proceso. Estableció además que esta podía tratarse también de población víctima de la violencia y que por "su condición de alta vulnerabilidad llegó al predio en condiciones de urgencia o de necesidad", que no tuvo relación directa o indirecta con el despojo del bien, que su interés no es "necesariamente la titularidad del mismo, sino que reivindica que allí tiene su vivienda o que del predio deriva sus medios de subsistencia" y como consecuencia de la sentencia de restitución ve vulnerado su derecho a la vivienda digna y al mínimo vital.</p> <p>La situación jurídica de los segundos ocupantes finalmente fue estudiada en sede de control de constitucionalidad en la Sentencia C-330 de 2016, con ponencia de la Magistrada María Victoria Calle Correa, en esta providencia la Corte analizó una acción pública de constitucionalidad presentada contra los artículos 88 (Oposición), 91 (sobre el contenido del fallo de</p> <p><sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.  <sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencia</p>	<p>restitución, 98 (sobre el pago de compensación) y 105 (sobre las funciones de la Unidad de Restitución de Tierras). Además en esa providencia la Corte resaltó la importancia de tomar en cuenta a los segundos ocupantes a la luz de la igualdad material ordenada por el artículo 13 de la Constitución Política, para corregir el desequilibrio al que se ven sometidos por la exigencia de probar la buena fe exenta de culpa, a pesar de no haber tenido relación directa o indirecta con el despojo y encontrarse en situación de vulnerabilidad.</p> <p>Cabe resaltar que en su fallo la Corte Constitucional, adopta como propia la definición de segundos ocupantes del Manual de Aplicación de los Principios Pinheiro de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados,<sup>13</sup> principios que según la Sentencia C-035 de 2016 hacen parte del bloque de constitucionalidad en el sentido lato.<sup>14</sup> Dentro de estos principios destaca especialmente el Principio 17, que establece:</p> <p>"17.1. Los Estados deben velar por que los ocupantes secundarios estén protegidos contra el desalojo forzoso arbitrario o ilegal. En los casos en que su desplazamiento se considere justificable e inevitable a los efectos de la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio, los Estados garantizarán que el desalojo se lleve a cabo de una manera compatible con los instrumentos y las normas internacionales de derechos humanos, proporcionando a los ocupantes secundarios las debidas garantías procesales, incluida la posibilidad de efectuar consultas auténticas, el derecho a recibir una notificación previa adecuada y razonable, y el acceso a recursos jurídicos, como la posibilidad de obtener una reparación.</p> <p>(...)</p> <p>17.3. En los casos en que el desalojo de los ocupantes secundarios sea justificable e inevitable, los Estados deben adoptar medidas positivas para proteger a aquellos que no dispongan de medios para acceder a otra vivienda adecuada cuando deben abandonar la que ocupan en ese momento, con el fin de que no se queden sin hogar y de que su derecho a una vivienda adecuada no se vea menoscabado de ningún otro modo. Los Estados deben esforzarse por encontrar y proporcionar viviendas o tierras alternativas a dichos ocupantes, incluso de forma temporal, con el fin de</p> <p><sup>13</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas Unidad para el Refugiado. Manual de Aplicación de los Principios Pinheiro (2007).  <sup>14</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-035 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.</p>
<p>facilitar la restitución oportuna de las viviendas, las tierras y el patrimonio de los refugiados y desplazados (...)"<sup>15</sup></p> <p>En la Sentencia C-330 de 2016, la Corte enfatiza en que deben aplicarse medidas que protejan los derechos fundamentales y garantías de los segundos ocupantes, para prevenir la indigencia, las arbitrariedades que pueden presentarse durante su desalojo y otorgarles condiciones que garanticen su vida digna y un pleno disfrute de sus derechos como sujetos de especial protección constitucional.<sup>16</sup></p> <p>Además, en la parte resolutive de dicha sentencia, la Corte Constitucional exhortó al Congreso en los siguientes términos para que abordara la situación jurídica de los segundos ocupantes:</p> <p>"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."<sup>17</sup></p> <p>Es así como el presente Proyecto de Ley pretende dar una respuesta legislativa a dicha exhortación a través de una serie de reformas a la Ley 1448 de 2011, las cuales se relacionan a continuación:</p> <p><b>Modificaciones propuestas a la Ley 1448 de 2011</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Adicionar un nuevo artículo 13A, en el cual se establezca el enfoque de acción sin daño donde las autoridades judiciales y administrativas en todas sus actuaciones velarán por la transformación positiva de las situaciones que puedan generar conflicto, con el propósito de mejorar las condiciones de vida de personas vulnerables y contribuir a cerrar brechas sociales en el acceso y goce efectivo de derechos.</li> <li>2. Adicionar el artículo 75A, en el cual se establezca un tratamiento diferenciado para los segundos ocupantes que permita su caracterización por parte de la Unidad de Restitución de Tierras, ser tratado con igualdad respecto a las víctimas solicitantes, garantizar la protección especial a los campesinos víctimas y que la sentencia de restitución contribuya a resolver su situación garantizando un mínimo de subsistencia y la reubicación en un predio que asegure condiciones para su vida digna y la de sus familias.</li> </ol> <p><sup>15</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas Unidad para el Refugiado. Manual de Aplicación de los Principios Pinheiro (2007).  <sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-330 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.  <sup>17</sup> Ibid.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Adicionar el artículo 88 A, a la Ley 1448 de 2011 en el cual se establezca quienes se consideran segundos ocupantes en este caso aquellas personas naturales en situación de vulnerabilidad socioeconómica que, por diversas razones, al momento de proferir la respectiva sentencia o de llevarse a cabo la diligencia de entrega material a la víctima restituida, se encuentren habitando o tengan dependencia económica directa y exclusiva del predio a restituir, siempre que ostenten la calidad de propietarios, poseedores u ocupantes; hayan actuado de buena fe; no hubiesen tenido relación directa ni indirecta con los hechos que dieron origen al despojo o al abandono forzado del mismo. Entre otras disposiciones.</li> <li>4. Modificar el artículo 91 sobre el contenido del fallo de restitución para garantizar que la situación de los segundos ocupantes sea tenida en cuenta por los jueces de restitución de tierras dentro de sus sentencias, estableciendo medidas proporcionales a la vulnerabilidad acreditada durante el trámite judicial.</li> <li>5. Adicionar un párrafo al artículo 153 que ordene a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras la creación y administración de una herramienta efectiva que permita la articulación y coordinación de los sistemas de información del SNARIV que integre la totalidad del inventario de las providencias judiciales que correspondan a órdenes dadas en sentencias, autos de seguimiento posfallo y audiencias de seguimiento posfallo, proferidas por parte de Magistrados y Jueces Especializados en Restitución de Tierras, que arroje un inventario completo de la información de las instituciones responsables del cumplimiento órdenes judiciales en materia de restitución de tierras, donde deberán incluirse las medidas a favor de Segundos Ocupantes.</li> </ol> <p>Adicionalmente se propone un régimen de transición, que permita a los segundos ocupantes vulnerables que no hubiesen sido caracterizados y que fueron desalojados de sus predios teniendo en estos su único medio de subsistencia, acudir a la Unidad de Restitución de Tierras para ser caracterizados y recibir medidas de asistencia en un plazo no mayor a seis meses.</p> <p>Finalmente, se abre la posibilidad de que esta solicitud pueda ser acompañada por la Defensoría del Pueblo o la Procuraduría General de la Nación, para que el segundo ocupante pueda interponer ante el respectivo juez que proferió la sentencia, por parte del posible segundo ocupante, a través de Defensor Público o de abogado de confianza, solicitud para que</p>

sea analizado su caso; para lo cual se deberá emitir el respectivo pronunciamiento judicial dentro del término máximo de cuatro (4) meses, contados a partir de la referida solicitud.

**IV. MARCO NORMATIVO**

Normas de rango constitucional	
<b>Constitución Política de Colombia (1991)</b>	
<b>Instrumentos parte del Bloque de Constitucionalidad en el sentido lato</b>	
- Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas (Principios Pinheiro).	
Normas de rango legal	
<b>Ley 1448 de 2011</b> "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones"	
Jurisprudencia	
<b>Sentencia T-349 de 2012</b>	M.P. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
<b>Sentencia C-715 de 2012</b>	M.P. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
<b>Sentencia T-315 de 2016</b>	M.P. LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
<b>Sentencia C-035 de 2016</b>	M.P. GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
<b>Sentencia C-330 de 2016</b>	M.P. MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

**V. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS O RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS**

informe de la caracterización deberá ser enviada inmediatamente a la Defensoría del Pueblo.	constancia de esta situación. Así mismo, se le facilitarán los medios para acudir al proceso con las garantías plenas. El informe de la caracterización deberá ser enviada inmediatamente a la Defensoría del Pueblo.
2. Cuando quien sea reconocido en el proceso como segundo ocupante que habite en los predios objeto de restitución, derive de ellos su subsistencia, se encuentre en condición de vulnerabilidad y no tenga o haya tenido relación directa 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, se le dará el mismo tratamiento dentro del trámite administrativo y/o judicial que a la víctima reclamante.	2. Cuando quien sea reconocido en el proceso como segundo ocupante que habite en los predios objeto de restitución, derive de ellos su subsistencia, se encuentre en condición de vulnerabilidad y no tenga o haya tenido relación directa 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, se le dará el mismo tratamiento dentro del trámite administrativo y/o judicial que a la víctima reclamante.
3. Para todos los efectos de la presente ley, se dará protección especial en el marco de los Derechos Humanos a los campesinos víctimas, atendiendo entre otros la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, con observancia de la normatividad nacional e internacional vigente sobre la materia.	3. Para todos los efectos de la presente ley, se dará protección especial en el marco de los Derechos Humanos a los campesinos víctimas, atendiendo entre otros la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, con observancia de la normatividad nacional e internacional vigente sobre la materia.
4. En todo caso, cuando se encuentre probada la vulnerabilidad en la condición de ese segundo ocupante, de conformidad a lo señalado en la	4. En todo caso, cuando se encuentre probada la vulnerabilidad en la condición de ese segundo ocupante, de conformidad a lo señalado en la

De conformidad con los criterios definidos en el artículo 286 de la ley 5ª de 1992, se considera que los congresistas no podrían encontrarse inmersos en situación de conflicto de interés para discutir y votar el presente proyecto de ley, salvo que ellos mismos o sus familiares en los grados de consanguinidad, afinidad y parentesco civil previstos por la ley, habiten en predios objeto de restitución y presenten vulnerabilidad en acceso a la tierra o se encuentren en condición de vulnerabilidad objetiva.

**VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Se mantienen los nueve (9) artículos del proyecto de ley original; en los artículos se mejora la redacción para dar mayor claridad, siguiendo las recomendaciones hechas por la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación al exsenador Eduardo Emilio Pacheco.

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE
<b>Artículo 3.</b> Adiciónese un artículo nuevo 75A a la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:	<b>Artículo 3.</b> Adiciónese un artículo nuevo 75A a la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:
<b>Artículo 75A.</b> Tratamiento diferenciado para las personas que habitan en predios objeto de restitución o presentan vulnerabilidad en acceso a la tierra o que se encuentran en condición de vulnerabilidad objetiva y que no tuvieron ninguna relación directa ni indirecta con el despojo o el abandono forzado del predio. Para estos casos se tendrá en cuenta lo siguiente:	<b>Artículo 75A.</b> Tratamiento diferenciado para las personas que habitan en predios objeto de restitución o presentan vulnerabilidad en acceso a la tierra o que se encuentran en condición de vulnerabilidad objetiva y que no tuvieron ninguna relación directa ni indirecta con el despojo o el abandono forzado del predio. Para estos casos se tendrá en cuenta lo siguiente:
1. Quien sea tenedor, poseedor o propietario y resida en el predio reclamado y se encuentre en situación de vulnerabilidad, deberá ser caracterizado por la Unidad de Restitución de Tierras desde el inicio del proceso y se dejará constancia de esta situación. Así mismo, se le facilitarán los medios para acudir al proceso con las garantías plenas. El	1. Quien sea tenedor, poseedor, propietario o <b>explotador de baldíos</b> y resida en el predio reclamado y se encuentre en situación de vulnerabilidad, deberá ser caracterizado por la Unidad de Restitución de Tierras <b>con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo</b> desde el inicio del trámite <b>administrativo</b> y se dejará

presente ley, y se haya demostrado que no tuvo ninguna relación directa ni indirecta con el despojo o el abandono forzado del predio, la sentencia deberá resolver su situación, garantizando un mínimo de subsistencia y la reubicación en un predio que asegure condiciones de vida digna y las de su familia. Así mismo, las medidas de asistencia deberán corresponder a la actividad de proyecto de vida que venía desarrollando antes de la reclamación del predio.	presente ley, y se haya demostrado que no tuvo ninguna relación directa ni indirecta con el despojo o el abandono forzado del predio, la sentencia deberá resolver su situación, garantizando un mínimo de subsistencia y la reubicación en un predio que asegure condiciones de vida digna y las de su familia. Así mismo, las medidas de asistencia deberán corresponder a la actividad de proyecto de vida que venía desarrollando antes de la reclamación del predio.
<b>Parágrafo.</b> La caracterización de los segundos ocupantes <b>podrá</b> contar con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo, en particular en aquellos casos que por las condiciones de vulnerabilidad ameriten tal circunstancia.	<b>Parágrafo.</b> La caracterización de los segundos ocupantes <b>deberá</b> contar con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo, en particular en aquellos casos que por las condiciones de vulnerabilidad ameriten tal circunstancia.
<b>Artículo 4. Artículo transitorio.</b> Quienes, estando en situación de vulnerabilidad, no hubiesen sido caracterizados en los términos de los artículos 3°, 75 y 75A de la presente ley, y que en el marco de la ejecución del componente de restitución de tierras fueron desalojados de sus predios, siendo su único medio de subsistencia, tendrán la posibilidad de acudir a la Unidad de Restitución de Tierras para ser caracterizadas en los términos de la presente ley.	<b>Artículo 4. Artículo transitorio.</b> Quienes, estando en situación de vulnerabilidad, no hubiesen sido caracterizados en los términos de los artículos 3°, 75 y 75A de la presente ley, y que en el marco de la ejecución del componente de restitución de tierras fueron desalojados de sus predios, siendo su único medio de subsistencia, tendrán la posibilidad de acudir a la Unidad de Restitución de Tierras para ser caracterizadas en los términos de la presente ley.
Una vez <del>probada su situación de vulnerabilidad</del> , la Unidad, sin que medie orden judicial, deberá asumir las medidas de asistencia consagradas en el artículo 75A de la	Una vez <b>realizada la caracterización</b> , la Unidad, sin que medie orden judicial, deberá asumir las medidas de asistencia consagradas en el artículo 75A de la

<table border="1"> <tr> <td>presente ley, en un plazo no mayor a seis meses.</td> <td>presente ley, en un plazo no mayor a seis meses.</td> </tr> <tr> <td><b>Artículo 5.</b> Adiciónese el artículo 88 A, a la ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</td> <td><b>Artículo 5.</b> Adiciónese el artículo 88 A, a la ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</td> </tr> <tr> <td><b>ARTÍCULO 88 A. SEGUNDOS OCUPANTES.</b> Para los efectos de la presente ley, se consideran segundos ocupantes, aquellas personas naturales en situación de vulnerabilidad socioeconómica que, por diversas razones, al momento de proferir la respectiva sentencia o de llevarse a cabo la diligencia de entrega material a la víctima restituida, se encuentren habitando o tengan dependencia económica directa y exclusiva del predio a restituir, siempre que ostenten la calidad de propietarios, poseedores u ocupantes; hayan actuado de buena fe; no hubiesen tenido relación directa ni indirecta con los hechos que dieron origen al despojo o al abandono forzado del mismo.</td> <td><b>ARTÍCULO 88 A. SEGUNDOS OCUPANTES.</b> Para los efectos de la presente ley, se consideran segundos ocupantes, aquellas personas naturales en situación de vulnerabilidad socioeconómica que, por diversas razones, <b>durante el trámite administrativo, judicial</b> o al momento de proferir la respectiva sentencia o de llevarse a cabo la diligencia de entrega material a la víctima restituida, se encuentren habitando o tengan dependencia económica directa y exclusiva del predio a restituir, siempre que ostenten la calidad de propietarios, poseedores u ocupantes; hayan actuado de buena fe; no hubiesen tenido relación directa ni indirecta con los hechos que dieron origen al despojo o al abandono forzado del mismo.</td> </tr> <tr> <td>PARÁGRAFO 1. El vínculo material con el predio solicitado en restitución debe haberse originado de forma pacífica, pública, y con anterioridad a la diligencia de comunicación al predio efectuada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, ya que a partir de ese momento se considera que el trámite de restitución de tierras en curso fue debidamente publicitado y es oponible a terceros.</td> <td>PARÁGRAFO 1. El vínculo material con el predio solicitado en restitución debe haberse originado de forma pacífica, pública, y con anterioridad a la diligencia de comunicación <b>personal</b> al predio efectuada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, ya que a partir de ese momento se considera que el trámite de restitución de tierras en curso fue debidamente publicitado</td> </tr> </table>	presente ley, en un plazo no mayor a seis meses.	presente ley, en un plazo no mayor a seis meses.	<b>Artículo 5.</b> Adiciónese el artículo 88 A, a la ley 1448 de 2011, el cual quedará así:	<b>Artículo 5.</b> Adiciónese el artículo 88 A, a la ley 1448 de 2011, el cual quedará así:	<b>ARTÍCULO 88 A. SEGUNDOS OCUPANTES.</b> Para los efectos de la presente ley, se consideran segundos ocupantes, aquellas personas naturales en situación de vulnerabilidad socioeconómica que, por diversas razones, al momento de proferir la respectiva sentencia o de llevarse a cabo la diligencia de entrega material a la víctima restituida, se encuentren habitando o tengan dependencia económica directa y exclusiva del predio a restituir, siempre que ostenten la calidad de propietarios, poseedores u ocupantes; hayan actuado de buena fe; no hubiesen tenido relación directa ni indirecta con los hechos que dieron origen al despojo o al abandono forzado del mismo.	<b>ARTÍCULO 88 A. SEGUNDOS OCUPANTES.</b> Para los efectos de la presente ley, se consideran segundos ocupantes, aquellas personas naturales en situación de vulnerabilidad socioeconómica que, por diversas razones, <b>durante el trámite administrativo, judicial</b> o al momento de proferir la respectiva sentencia o de llevarse a cabo la diligencia de entrega material a la víctima restituida, se encuentren habitando o tengan dependencia económica directa y exclusiva del predio a restituir, siempre que ostenten la calidad de propietarios, poseedores u ocupantes; hayan actuado de buena fe; no hubiesen tenido relación directa ni indirecta con los hechos que dieron origen al despojo o al abandono forzado del mismo.	PARÁGRAFO 1. El vínculo material con el predio solicitado en restitución debe haberse originado de forma pacífica, pública, y con anterioridad a la diligencia de comunicación al predio efectuada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, ya que a partir de ese momento se considera que el trámite de restitución de tierras en curso fue debidamente publicitado y es oponible a terceros.	PARÁGRAFO 1. El vínculo material con el predio solicitado en restitución debe haberse originado de forma pacífica, pública, y con anterioridad a la diligencia de comunicación <b>personal</b> al predio efectuada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, ya que a partir de ese momento se considera que el trámite de restitución de tierras en curso fue debidamente publicitado	<table border="1"> <tr> <td>no pudiendo alegarse con posterioridad que dicha situación se desconocía. [...]</td> <td>y es oponible a terceros, no pudiendo alegarse con posterioridad que dicha situación se desconocía. [...]</td> </tr> <tr> <td><b>Artículo 5º.</b> Modifíquese el artículo 91 de la ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</td> <td><b>Artículo 5º.</b> Modifíquese el artículo 91 de la ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</td> </tr> <tr> <td><b>Artículo 91. CONTENIDO DEL FALLO.</b> La sentencia se pronunciará de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda y decretará las compensaciones a que hubiera lugar, a favor de los opositores que probaron buena fe exenta de culpa dentro del proceso, así como a favor de los segundos ocupantes a reconocerse dentro del proceso. Por lo tanto, la sentencia constituye título de propiedad suficiente.</td> <td><b>Artículo 91. CONTENIDO DEL FALLO.</b> La sentencia se pronunciará de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda y decretará las compensaciones a que hubiera lugar, a favor de los opositores que probaron buena fe exenta de culpa dentro del proceso, así como a favor de los segundos ocupantes a reconocerse dentro del proceso. Por lo tanto, la sentencia constituye título de propiedad suficiente.</td> </tr> <tr> <td>La sentencia deberá <del>referirse a</del> los siguientes aspectos, de manera explícita y suficientemente motivada, según el caso: [...]</td> <td>La sentencia deberá <b>contener</b> los siguientes aspectos, de manera explícita y suficientemente motivada, según el caso: [...]</td> </tr> </table>	no pudiendo alegarse con posterioridad que dicha situación se desconocía. [...]	y es oponible a terceros, no pudiendo alegarse con posterioridad que dicha situación se desconocía. [...]	<b>Artículo 5º.</b> Modifíquese el artículo 91 de la ley 1448 de 2011, el cual quedará así:	<b>Artículo 5º.</b> Modifíquese el artículo 91 de la ley 1448 de 2011, el cual quedará así:	<b>Artículo 91. CONTENIDO DEL FALLO.</b> La sentencia se pronunciará de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda y decretará las compensaciones a que hubiera lugar, a favor de los opositores que probaron buena fe exenta de culpa dentro del proceso, así como a favor de los segundos ocupantes a reconocerse dentro del proceso. Por lo tanto, la sentencia constituye título de propiedad suficiente.	<b>Artículo 91. CONTENIDO DEL FALLO.</b> La sentencia se pronunciará de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda y decretará las compensaciones a que hubiera lugar, a favor de los opositores que probaron buena fe exenta de culpa dentro del proceso, así como a favor de los segundos ocupantes a reconocerse dentro del proceso. Por lo tanto, la sentencia constituye título de propiedad suficiente.	La sentencia deberá <del>referirse a</del> los siguientes aspectos, de manera explícita y suficientemente motivada, según el caso: [...]	La sentencia deberá <b>contener</b> los siguientes aspectos, de manera explícita y suficientemente motivada, según el caso: [...]
presente ley, en un plazo no mayor a seis meses.	presente ley, en un plazo no mayor a seis meses.																
<b>Artículo 5.</b> Adiciónese el artículo 88 A, a la ley 1448 de 2011, el cual quedará así:	<b>Artículo 5.</b> Adiciónese el artículo 88 A, a la ley 1448 de 2011, el cual quedará así:																
<b>ARTÍCULO 88 A. SEGUNDOS OCUPANTES.</b> Para los efectos de la presente ley, se consideran segundos ocupantes, aquellas personas naturales en situación de vulnerabilidad socioeconómica que, por diversas razones, al momento de proferir la respectiva sentencia o de llevarse a cabo la diligencia de entrega material a la víctima restituida, se encuentren habitando o tengan dependencia económica directa y exclusiva del predio a restituir, siempre que ostenten la calidad de propietarios, poseedores u ocupantes; hayan actuado de buena fe; no hubiesen tenido relación directa ni indirecta con los hechos que dieron origen al despojo o al abandono forzado del mismo.	<b>ARTÍCULO 88 A. SEGUNDOS OCUPANTES.</b> Para los efectos de la presente ley, se consideran segundos ocupantes, aquellas personas naturales en situación de vulnerabilidad socioeconómica que, por diversas razones, <b>durante el trámite administrativo, judicial</b> o al momento de proferir la respectiva sentencia o de llevarse a cabo la diligencia de entrega material a la víctima restituida, se encuentren habitando o tengan dependencia económica directa y exclusiva del predio a restituir, siempre que ostenten la calidad de propietarios, poseedores u ocupantes; hayan actuado de buena fe; no hubiesen tenido relación directa ni indirecta con los hechos que dieron origen al despojo o al abandono forzado del mismo.																
PARÁGRAFO 1. El vínculo material con el predio solicitado en restitución debe haberse originado de forma pacífica, pública, y con anterioridad a la diligencia de comunicación al predio efectuada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, ya que a partir de ese momento se considera que el trámite de restitución de tierras en curso fue debidamente publicitado y es oponible a terceros.	PARÁGRAFO 1. El vínculo material con el predio solicitado en restitución debe haberse originado de forma pacífica, pública, y con anterioridad a la diligencia de comunicación <b>personal</b> al predio efectuada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, ya que a partir de ese momento se considera que el trámite de restitución de tierras en curso fue debidamente publicitado																
no pudiendo alegarse con posterioridad que dicha situación se desconocía. [...]	y es oponible a terceros, no pudiendo alegarse con posterioridad que dicha situación se desconocía. [...]																
<b>Artículo 5º.</b> Modifíquese el artículo 91 de la ley 1448 de 2011, el cual quedará así:	<b>Artículo 5º.</b> Modifíquese el artículo 91 de la ley 1448 de 2011, el cual quedará así:																
<b>Artículo 91. CONTENIDO DEL FALLO.</b> La sentencia se pronunciará de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda y decretará las compensaciones a que hubiera lugar, a favor de los opositores que probaron buena fe exenta de culpa dentro del proceso, así como a favor de los segundos ocupantes a reconocerse dentro del proceso. Por lo tanto, la sentencia constituye título de propiedad suficiente.	<b>Artículo 91. CONTENIDO DEL FALLO.</b> La sentencia se pronunciará de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda y decretará las compensaciones a que hubiera lugar, a favor de los opositores que probaron buena fe exenta de culpa dentro del proceso, así como a favor de los segundos ocupantes a reconocerse dentro del proceso. Por lo tanto, la sentencia constituye título de propiedad suficiente.																
La sentencia deberá <del>referirse a</del> los siguientes aspectos, de manera explícita y suficientemente motivada, según el caso: [...]	La sentencia deberá <b>contener</b> los siguientes aspectos, de manera explícita y suficientemente motivada, según el caso: [...]																
<p style="text-align: center;"><b>VII. PROPOSICIÓN</b></p> <p>Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presento ponencia y en consecuencia solicito a la Honorable Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al <b>Proyeto de Ley 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"</b>, de con conformidad con el pliego de modificaciones presentado.</p> <p>De los honorables Senadores,</p>  <p><b>María Fernanda Cabal Molina</b> Senadora de la República de Colombia Partido Centro Democrático</p>	<p style="text-align: center;"><b>Proyecto de Ley N° 005 de 2022</b></p> <p style="text-align: center;"><b>"Por la cual se regula en la Ley 1448 de 2011 la situación jurídica de los segundos ocupantes vulnerables de predios objeto de restitución"</b></p> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto regular la situación jurídica de los segundos ocupantes vulnerables de predios objeto de restitución, estableciendo un enfoque de acción sin daño dentro de la Ley 1448 de 2011, para garantizar el tratamiento diferenciado para las personas que habitan en predios objeto de restitución, que presentan vulnerabilidad en acceso a la tierra, o que se encuentran en condición de vulnerabilidad objetiva y que no tuvieron ninguna relación directa ni indirecta con el despojo o el abandono forzado del predio; así como la consideración de su condición dentro del fallo de restitución.</p> <p><b>Artículo 2.</b> Adiciónese el Artículo 13A a la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 13A. Enfoque de acción sin daño.</b> Las autoridades judiciales y administrativas en todas sus actuaciones velarán por la transformación positiva de las situaciones que puedan generar conflicto, con el propósito de mejorar las condiciones de vida de personas vulnerables y contribuir a cerrar brechas sociales en el acceso y goce efectivo de derechos.</p> <p><b>Artículo 3.</b> Adiciónese el Artículo 75A a la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 75A. Tratamiento diferenciado para los segundos ocupantes vulnerables de predios objeto de restitución.</b> En caso de que en los predios objeto de restitución se encuentren personas que presentan vulnerabilidad en acceso a la tierra, o que se encuentren en condición de vulnerabilidad objetiva y que no tuvieron ninguna relación directa ni indirecta con el despojo o el abandono forzado del predio, se tendrá en cuenta lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Quien sea tenedor, poseedor, propietario o explorador de baldíos y resida en el predio reclamado y se encuentre en situación de</li> </ol>																

<p>vulnerabilidad, deberá ser caracterizado por la Unidad de Restitución de Tierras con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo desde el inicio del trámite administrativo y se dejará constancia de esta situación. Así mismo, se le facilitarán los medios para acudir al proceso con las garantías plenas. El informe de caracterización deberá ser enviado inmediatamente a la Defensoría del Pueblo.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. Cuando quien sea reconocido en el proceso como segundo ocupante que habite en los predios objeto de restitución, derive de ellos su subsistencia, se encuentre en condición de vulnerabilidad y no tenga o haya tenido relación directa 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 3º y 75 de la presente ley, se le dará el mismo tratamiento dentro del trámite administrativo y/o judicial que a la víctima reclamante.</li> <li>3. Para todos los efectos de la presente ley, se dará protección especial en el marco de los Derechos Humanos a los campesinos víctimas, atendiendo entre otros a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, con observancia de la normatividad nacional e internacional vigente sobre la materia.</li> <li>4. En todo caso, cuando se encuentre probada la vulnerabilidad en la condición del segundo ocupante, de conformidad a lo señalado en la presente ley, y se haya demostrado que no tuvo ninguna relación directa ni indirecta con el despojo o el abandono forzado del predio, la sentencia deberá resolver su situación, garantizando un mínimo de subsistencia y la reubicación en un predio que asegure condiciones de vida digna y la de su familia. Asimismo, las medidas de asistencia deberán corresponder a la actividad de proyecto de vida que venía desarrollando antes de la reclamación del predio.</li> </ol> <p><b>Parágrafo:</b> La caracterización de los segundos ocupantes deberá contar con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo, en particular en aquellos casos que por las condiciones de vulnerabilidad ameriten tal circunstancia.</p>	<p><b>Artículo 4. Régimen de transición.</b> Quienes, estando en situación de vulnerabilidad, no hubiesen sido caracterizados en los términos de los artículos 3, 75 y 75A de la presente ley, y que en el marco de la ejecución del componente de restitución de tierras fueron desalojados de sus predios, siendo su único medio de subsistencia, tendrán la posibilidad de acudir a la Unidad de Restitución de Tierras, para ser caracterizadas en los términos de la presente ley.</p> <p>Una vez realizada la caracterización, la Unidad, sin que medie orden judicial, deberá asumir las medidas de asistencia consagradas en el artículo 75A de la presente ley, en un plazo no mayor a seis meses.</p> <p><b>Artículo 5.</b> Adiciónese el artículo 88º a la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 88A. Segundos Ocupantes.</b> Para los efectos de la presente ley, se consideran segundos ocupantes, aquellas personas naturales en situación de vulnerabilidad socioeconómica, que por diversas razones, durante el trámite administrativo, judicial o al momento de proferir la respectiva sentencia o de llevarse a cabo la diligencia de entrega material a la víctima restituida, se encuentren habitando o tengan dependencia económica directa y exclusiva del predio a restituir, siempre que ostenten la calidad de propietarios, poseedores u ocupantes; hayan actuado de buena fe; no hubiesen tenido relación directa ni indirecta con los hechos que dieron origen al despojo o al abandono forzado del mismo.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> El vínculo material con el predio solicitado en restitución debe haberse originado de forma pacífica, pública, y con anterioridad a la diligencia de comunicación personal al predio efectuada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, ya que a partir de ese momento se considera que el trámite de restitución de tierras en curso fue debidamente publicitado y es oponible a terceros, no pudiendo alegarse con posterioridad que dicha situación se desconocía.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> También se deberá reconocer la condición de segundo ocupante a la persona que con ocasión de la entrega del predio restituido se vea avocada a enfrentar una situación de vulnerabilidad sobreviniente. Para este efecto, dentro de la caracterización que realice la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras, deberá suministrar al juez los elementos necesarios para que en cada</p>
<p>caso pueda realizarse el análisis de la vulnerabilidad sobreviniente, con ocasión de la entrega del predio restituido.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> La vulnerabilidad socioeconómica a la que se hace referencia en el presente artículo, depende de la existencia de múltiples factores de riesgo que impiden o dificultan la satisfacción de necesidades esenciales o de subsistencia, que vulneran sus derechos a la igualdad en los términos del artículo 13 de la Constitución política, y los hace dependientes del predio objeto de restitución.</p> <p>La Unidad Administrativa Especial para la Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, deberá efectuar la caracterización de todos los interesados directos o terceros intervinientes dentro del trámite administrativo previo a la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, así como de los que concurren o se identifiquen dentro del proceso judicial de restitución de tierras, a efectos de establecer su eventual situación de vulnerabilidad socioeconómica. Para lo cual deberá elaborar un registro especial de los terceros intervinientes dentro de la etapa administrativa. Dependiendo de la etapa en la que se encuentre, la información deberá ser remitida, para lo de su competencia, a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación, y a los jueces o magistrados competentes, de ser el caso.</p> <p>Dicha caracterización deberá incluir, como mínimo, la definición de la dependencia del predio en sentido amplio, la existencia de personas de especial protección constitucional dentro del núcleo familiar, y las condiciones de arraigo y acceso a otros predios. En caso de que haya transcurrido un tiempo considerable entre la caracterización y el periodo probatorio en instancia judicial o el análisis frente a la situación del segundo ocupante, la referida Unidad deberá actualizar la caracterización socioeconómica.</p> <p><b>Artículo 6.</b> Modifíquese el artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 91. Contenido del fallo.</b> La sentencia se pronunciará de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda y decretará las compensaciones a que hubiera lugar, a favor de los opositores que probaron buena fe exenta de culpa dentro del proceso, así como a favor de los segundos</p>	<p>ocupantes a reconocerse dentro del proceso. Por lo tanto, la sentencia constituye título de propiedad suficiente.</p> <p>La sentencia deberá contener los siguientes aspectos, de manera explícita y suficientemente motivada, según el caso:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Todas y cada una de las pretensiones de los solicitantes, las excepciones de opositores y las solicitudes de los terceros;</li> <li>b. La identificación, individualización, deslinde de los inmuebles que se restituyan, indicando su ubicación, extensión, características generales y especiales, linderos, coordenadas geográficas, identificación catastral y registral y el número de matrícula inmobiliaria.</li> <li>c. Las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que inscriba la sentencia, en la oficina en donde por circunscripción territorial corresponda el registro del predio restituido o formalizado.</li> <li>d. Las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que cancele todo antecedente registral sobre gravámenes y limitaciones de dominio, títulos de tenencia, arrendamientos, de la denominada falsa tradición y las medidas cautelares registradas con posterioridad al despojo o abandono, así como la cancelación de los correspondientes asientos e inscripciones registrales;</li> <li>e. Las órdenes para que los inmuebles restituidos queden protegidos en los términos de la Ley 387 de 1997, siempre y cuando los sujetos a quienes se les restituya el bien estén de acuerdo con que se profiera dicha orden de protección;</li> <li>g. En el caso de que procediera la declaración de pertenencia, si se hubiese sumado el término de posesión exigido para usucapir previsto por la normativa, las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que inscriba dicha declaración de pertenencia;</li> <li>h. En el caso de la explotación de baldíos, se ordenará al Incoder la realización de las adjudicaciones de baldíos a que haya lugar.</li> <li>i. Las órdenes necesarias para restituir al poseedor favorecido en su derecho por la sentencia dentro del proceso de restitución, de acuerdo con lo establecido en la presente ley, cuando no se le reconozca el derecho de dominio en la respectiva providencia;</li> </ol>

<p>j. Las órdenes necesarias para que se desengloben o parcelen los respectivos inmuebles cuando el inmueble a restituir sea parte de uno de mayor extensión. El Juez o Magistrado también ordenará que los predios se engloben cuando el inmueble a restituir incluya varios predios de menor extensión;</p> <p>k. Las órdenes pertinentes para que se haga efectivo cumplimiento de las compensaciones de que trata la ley, y aquellas tendientes a garantizar los derechos de todas las partes en relación con las mejoras sobre los bienes objeto de restitución;</p> <p>l. Las órdenes necesarias para que la persona compensada transfiera al Fondo de la Unidad Administrativa el bien que le fue despojado y que fue imposible restituírle.</p> <p>m. La declaratoria de nulidad de las decisiones judiciales que por los efectos de su sentencia, pierdan validez jurídica, de conformidad con lo establecido en la presente ley.</p> <p>n. La declaratoria de nulidad de los actos administrativos que extingan o reconozcan derechos individuales o colectivos, o modifiquen situaciones jurídicas particulares y concretas, debatidos en el proceso, si existiera mérito para ello, de conformidad con lo establecido en esta ley, incluyendo los permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales que se hubieran otorgado sobre el predio respectivo;</p> <p>o. La orden de cancelar la inscripción de cualquier derecho real que tuviera un tercero sobre el inmueble objeto de restitución, en virtud de cualesquiera obligaciones civiles, comerciales, administrativas o tributarias contraídas, de conformidad con lo debatido en el proceso;</p> <p>p. Las órdenes pertinentes para que la fuerza pública acompañe y colabore en la diligencia de entrega material de los bienes a restituir;</p> <p>q. Las órdenes que sean necesarias para garantizar la efectividad de la restitución jurídica y material del bien inmueble y la estabilidad en el ejercicio y goce efectivo de los derechos de las personas reparadas;</p> <p>r. Las órdenes y condenas exigibles de quienes hayan sido llamados en garantía dentro del proceso a favor de los demandantes y/o de los demandados de buena fe derrotados en el proceso;</p>	<p>s. Las órdenes necesarias para garantizar que las partes de buena fe exenta de culpa vencidas en el proceso sean compensadas cuando fuera del caso, en los términos establecidos por la presente ley;</p> <p>t. La condena en costas a cargo de la parte vencida en el proceso de restitución de que trata la presente ley cuando se acredite su dolo, temeridad o mala fe;</p> <p>u. La remisión de oficios a la Fiscalía General de la Nación en caso de que como resultado del proceso se perciba la posible ocurrencia de un hecho punible.</p> <p>v. Reconocimiento de la calidad de segundos ocupantes.</p> <p>w. Órdenes específicas sobre entrega de predios, compensación, reubicación, entrega de proyecto productivo, entre otros, que se requieran en favor de los segundos ocupantes. Tales órdenes deben estar orientadas al objetivo primordial previsto en la presente ley, esto es la búsqueda de la reconciliación y la paz estable y duradera.</p> <p>x. Medidas transitorias en favor de segundos ocupantes reconocidos cuyas medidas aún no han sido cumplidas o implementadas efectivamente.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Una vez ejecutoriada la sentencia, su cumplimiento se hará de inmediato. En todo caso, el Juez o Magistrado mantendrá la competencia para garantizar el goce efectivo de los derechos del reivindicado en el proceso, prosiguiéndose dentro del mismo expediente las medidas de ejecución de la sentencia, aplicándose, en lo procedente, el artículo 335 del Código de Procedimiento Civil. Dicha competencia se mantendrá hasta tanto estén completamente eliminadas las causas de la amenaza sobre los derechos del reivindicado en el proceso.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> El Juez o Magistrado dictará el fallo dentro de los cuatro meses siguientes a la solicitud. El incumplimiento de los términos aplicables en el proceso constituirá falta gravísima.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> Incurrirá en falta gravísima el funcionario que omita o retarde injustificadamente el cumplimiento de las órdenes contenidas en el fallo o no brinde al Juez o al Magistrado el apoyo requerido por este para la ejecución de la sentencia.</p>
<p><b>Parágrafo 4.</b> El título del bien deberá entregarse a nombre de los dos cónyuges o compañeros permanentes que, al momento del desplazamiento, abandono o despojo, cohabitaban, así al momento de la entrega del título no están unidos por ley.</p> <p><b>Parágrafo 5.</b> Cuando los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras reconozcan la calidad de segundos ocupantes, en la sentencia determinarán las medidas de atención a que haya lugar. Las medidas de atención para los segundos ocupantes serán proporcionales a la vulnerabilidad acreditada durante el trámite judicial. En todo caso, la sentencia atenderá al enfoque de acción sin daño definido en el artículo 13 A de esta Ley.</p> <p><b>Artículo 7.</b> Adiciónese un parágrafo al Artículo 153 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>[...]</p> <p><b>Parágrafo.</b> La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas se encargará de crear y administrar, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, una efectiva herramienta de coordinación y articulación de los sistemas de información del SNARIV que integre la totalidad del inventario de las providencias judiciales que correspondan a órdenes dadas en sentencias, autos de seguimiento posfallo y audiencias de seguimiento posfallo, proferidas por parte de Magistrados y Jueces Especializados en Restitución de Tierras, que arroje un inventario completo de la información de las instituciones responsables del cumplimiento órdenes judiciales en materia de restitución de tierras, donde deberán incluirse las medidas a favor de Segundos Ocupantes. De la misma forma, la UAEGRTD deberá garantizar la interoperabilidad de dicho sistema de información en materia de restitución de tierras y mantenerlo actualizado. Para este efecto, la Procuraduría General de la Nación será la encargada de verificar el estricto cumplimiento de la presente obligación a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.</p> <p><b>Artículo 8.</b> Las personas que consideren que reúnen la condición de segundos ocupantes y por cualquier circunstancia dentro del respectivo proceso que cuente con sentencia, no se hubiese realizado pronunciamiento expreso sobre esta condición, podrán acudir ante la Defensoría del Pueblo o ante la Procuraduría General de la Nación, con el</p>	<p>fin de que se les ofrezca la respectiva asesoría y orientación. Para este efecto, se podrá interponer ante el respectivo juez que profirió la sentencia, por parte del posible segundo ocupante, a través de Defensor Público o de abogado de confianza, solicitud para que sea analizado su caso; para lo cual se deberá emitir el respectivo pronunciamiento judicial dentro del término máximo de cuatro (4) meses, contados a partir de la referida solicitud.</p> <p><b>Artículo 9. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>De los Honorables senadores,</p>  <p><b>María Fernanda Cabal Molina</b> Senadora de la República de Colombia Partido Centro Democrático</p>

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL 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 Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y el artículo 5° transitorio del Acto Legislativo número 01 de 2017.*

<p><b>INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 055 DE 2022 “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 ARMADO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA Y EL ARTÍCULO 5 TRANSITORIO DEL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2017”.</b></p> <p>En atención a la designación hecha por la presidencia de la Comisión Primera del Senado de la República, presentamos INFORME DE PONENCIA POSITIVA para primera debate al Proyecto de Ley 055 de 2022 <i>“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 Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y el Artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017”</i>. Con fundamento en los elementos que expongo a continuación:</p> <p><b>I. Trámite de la iniciativa.</b>  <b>II. Objetivo.</b>  <b>III. Justificación.</b>  <b>IV. Contenido.</b>  <b>V. Marco normativo.</b>  <b>VI. Proposición.</b></p> <p><b>I. Trámite de la Iniciativa:</b></p> <p>El proyecto en consideración surgió como parte del desarrollo normativo necesario para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, particularmente de las disposiciones contenidas en el punto 4.1.3.4. Esta iniciativa legislativa se radicó en varias ocasiones durante el periodo legislativo 2018-2022.</p> <p>Fue radicado el 24 de julio de 2019 en la Secretaría General del Senado de la República por el senador Julián Gallo Cubillos y otros, se envió el 12 de agosto a la Comisión Primera con el No Senado 09/19, posteriormente fue archivado.</p> <p>El 19 de agosto de 2021 el proyecto fue radicado en la Secretaría General del Senado de la República por el senador Julián Gallo Cubillos y otros, se envió a la Comisión Primera con el No Senado 104/21 el 19 de agosto de 2021, designando como ponente al senador Luis Fernando Velasco Chaves, posteriormente fue archivado.</p> <p>El 26 de julio de 2022 el proyecto fue radicado en la Secretaría General del Senado de la República por los senadores Pablo Catatumbo, Sandra Ramírez, Imelda Daza Cotes, Omar de Jesús Restrepo y los representantes Carlos Alberto Carreño, Luis Alberto Albán, Jairo Reinaldo Cala, Pedro Baracutadó, Germán Gómez y el suscrito ponente.</p>	<p>Así mismo y por medio de oficio del 16 de marzo de 2022, la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado asignó a través del Acta MD-22 la ponencia al senador Julián Gallo Cubillos.</p> <p><b>II. Objetivo de la Propuesta:</b></p> <p>El Proyecto tiene por objeto crear mecanismos sociales y administrativos para brindar un tratamiento penal diferenciado, transitorio y condicionado, a personas vinculadas a actividades relacionadas con el cultivo de plantaciones de uso ilícito, con el fin de aportar elementos para la construcción y consolidación de una Paz estable y duradera. En esa dirección, se crean herramientas que ofrecen alternativas dirigidas a reducir la judicialización, limitar el uso del encarcelamiento como retribución penal y disminuir el tiempo efectivo de privación de libertad de aquellos pequeños agricultores y agricultoras que de conformidad con el artículo sexto (6°) del Decreto Ley 896 de 2017, cumplan con los requisitos para acceder al Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito, PNIS, u otros programas de Desarrollo Alternativo que pudieran ponerse en marcha, y se suscriban a éste hasta dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la ley, que estén siendo procesados o hayan sido condenados, por los delitos tipificados en los artículos 375, 376, 377 y 382 de la Ley 599 de 2000.</p> <p>Lo anterior responde también a la necesidad de adoptar una nueva política criminal en torno a la llamada “lucha contra las drogas”, que no se dirija a la judicialización como medida primigenia, sino al perfeccionamiento de políticas que aporten a la reconciliación nacional, la reconstrucción del tejido social, el desarrollo económico y social del país; y, en este caso particularmente, de las comunidades afectadas por el fenómeno de los cultivos de uso ilícito.</p> <p><b>III. Justificación de la Propuesta:</b></p> <p>El Acuerdo de Paz plantea como uno de sus puntos fundamentales para la consolidación de una Paz estable y duradera, encontrar una solución al problema de las drogas ilícitas, entre otras cosas, a partir de los componentes básicos de la sustitución y erradicación de cultivos de uso ilícito, la prevención del consumo de sustancias psicoactivas y la lucha contra el narcotráfico y el lavado de activos. Para contribuir con el propósito de la sustitución y erradicación de cultivos ilícitos, en el Acuerdo se pactó un tratamiento penal diferencial para pequeños agricultores y agricultoras vinculados al cultivo, en aras de contribuir a la transformación económica y social de los territorios afectados por la problemática de las drogas ilícitas e intensificar la lucha contra los actores u organizaciones dedicadas al narcotráfico.</p> <p>Como lo plantea el Acuerdo Final, la persistencia del problema de las drogas de uso ilícito, está ligado a la existencia de condiciones de pobreza y marginalidad, debilidades de la política social estatal y a la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, que a su vez inciden en formas específicas de violencia que han atravesado, alimentado y financiado el conflicto armado interno. En ese contexto, en 30 años de la llamada guerra contra las drogas, esta ha demostrado su rotundo fracaso, pese a que anualmente el Estado colombiano destina en ella más de 1 billón de pesos, sin incluir los gastos de seguridad y defensa.</p> <p>En consecuencia, con ello, el proyecto pretende aportar elementos tendientes a reorientar los esfuerzos de tal política, con el fin de adoptar medidas legislativas urgentes que respondan coherentemente a lo acordado entre el Estado de Colombia y las FARC EP, de manera que se</p>																						
<p>garantice la sostenibilidad del Acuerdo Final y se logre un tratamiento penal razonable y proporcionado para los pequeños agricultores y agricultoras vinculados a estas plantaciones.</p> <p>Los cultivos de uso ilícito en los territorios o zonas afectadas trascienden el hecho de economías o actividades productivas fuera de la legalidad. La adecuación de estas zonas se genera por la confluencia de una serie de factores asociados en su mayoría a componentes sociales y económicos que contribuyen a presionar la vinculación de la población a este tipo de dinámicas, por la confluencia de situaciones de vulnerabilidad como la indigencia, marginalidad, analfabetismo, baja escolaridad, falta de empleo y desarrollo, entre otras.</p> <p>Ahora bien, según el Informe de Monitoreo de Territorios Afectados con Cultivos Ilícitos 2019, de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, del total de cultivos de coca en el territorio nacional, aproximadamente el 81% se concentra en sólo 5 departamentos: Nariño, Putumayo, Norte de Santander, Cauca y Caquetá, y aproximadamente el 44% del área sembrada se concentra en diez municipios de los primeros cuatro departamentos referidos. Según el anterior informe publicado por el SIMCI (2018), el 33% de los cultivos de uso ilícito se encuentra en zonas ubicadas a más de 10km de cualquier centro poblado.</p> <p>Según el informe recientemente publicado, estos fueron los 10 primeros:</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; margin-top: 10px;"> <thead> <tr> <th style="text-align: left;">Municipio</th> <th style="text-align: left;">Departamento</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Tibú</td> <td>Norte de Santander</td> </tr> <tr> <td>Tumaco</td> <td>Nariño</td> </tr> <tr> <td>Puerto Asís</td> <td>Putumayo</td> </tr> <tr> <td>El Tambo</td> <td>Cauca</td> </tr> <tr> <td>Sardinata</td> <td>Norte de Santander</td> </tr> <tr> <td>El Charco</td> <td>Nariño</td> </tr> <tr> <td>El Tarra</td> <td>Norte de Santander</td> </tr> <tr> <td>Orito</td> <td>Putumayo</td> </tr> <tr> <td>Tarazá</td> <td>Antioquia</td> </tr> <tr> <td>Barbacoas</td> <td>Nariño</td> </tr> </tbody> </table> <p>A su vez, el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), en el año 2020, reportó <i>“una reducción del 7% en el área sembrada con coca en el país, pasando de 154,000 hectáreas (ha) en 2019 a 143,000 ha en 2020”</i>, en conclusión, indica, que la capacidad de obtención de cocaína por hectárea se ha incrementado en los últimos años a pesar del área sembrada.</p> <p>El Informe resalta que los departamentos que presentan incrementos notables en el área reportada entre 2019 y 2020 son:</p> <p>1. Córdoba 30%.</p>	Municipio	Departamento	Tibú	Norte de Santander	Tumaco	Nariño	Puerto Asís	Putumayo	El Tambo	Cauca	Sardinata	Norte de Santander	El Charco	Nariño	El Tarra	Norte de Santander	Orito	Putumayo	Tarazá	Antioquia	Barbacoas	Nariño	<p>2. Antioquia 27,5 %.</p> <p>3. Bolívar 18%.</p> <p>4. Chocó 18%.</p> <p>Asimismo, el informe relaciona en cuanto a la tendencia a la reducción el mayor impacto está asociado a departamentos con una concentración significativa históricamente, así:</p> <p>1. Caquetá -54%.</p> <p>2. Putumayo -20%.</p> <p>3. Nariño -17%.</p> <p><i>“En 2020, el potencial de producción de clorhidrato de cocaína pura alcanzó 1.228 toneladas; la producción estimada de hoja de coca fue de 997.300 toneladas métricas (tm) y en relación con la productividad del cultivo, a nivel nacional, el rendimiento anual de hoja de coca por hectárea se determinó en 6.4 tm/ha/año.</i></p> <p><i>Respecto a las áreas de manejo especial, 29 % del área con coca en 2020 se concentró en Parques Nacionales Naturales, Tierras de las Comunidades Negras y Resguardos Indígenas. De estas tres, solo se observa un leve incremento en Parques Nacionales Naturales; Catatumbo-Bari continúa siendo el parque natural con mayor afectación.</i></p> <p><i>Desde hace cinco años se consolida una tendencia a la concentración de los cultivos de coca particularmente en zonas de frontera y en zonas geoestratégicas para el tráfico de cocaína. Cuando esta concentración se estabiliza por cuatro años o más se establece un enclave productivo. En 2019 se habían detectado 7 enclaves; en 2020 se consolidan dos nuevos enclaves (San Pablo-Taracú en Bolívar y Orito-Vides en Putumayo). Los enclaves productivos ocupan el 16 % del territorio afectado y contienen el 40,5 % de la coca.”<sup>1</sup></i></p> <p>Existe cada vez mayor consenso en torno a que si las políticas y su implementación en las zonas de producción ilícita no modifican las condiciones económicas y sociales del territorio afectado, los cultivos de uso ilícito se mantendrán y se incrementarán con impactos negativos en el mediano y largo plazo.</p> <p><b>III.I Necesidad de implementar estrategias integrales en la solución al problema de las drogas ilícitas.</b></p> <p>Las situaciones de vulnerabilidad enunciadas anteriormente se han exacerbado debido a las políticas basadas en el uso de la fuerza y el uso del derecho penal para combatir los problemas relacionados a las drogas de uso ilícito. Esto ha ocasionado impactos sociales y ambientales que agravan las condiciones de marginalidad de las poblaciones afectadas por cultivos de uso ilícito.</p> <p>Según datos de su Dirección, a 31 de diciembre de 2020 se habían inscrito 99.077 familias al Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, PNIS; entre las que se encuentran cultivadores de ilícitos, campesinos que no tienen cultivos ilícitos, pero se encuentran en zonas</p> <p><small>1 Datos y tendencias del monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos en Colombia (2020). Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Informe año 2020.</small></p>
Municipio	Departamento																						
Tibú	Norte de Santander																						
Tumaco	Nariño																						
Puerto Asís	Putumayo																						
El Tambo	Cauca																						
Sardinata	Norte de Santander																						
El Charco	Nariño																						
El Tarra	Norte de Santander																						
Orito	Putumayo																						
Tarazá	Antioquia																						
Barbacoas	Nariño																						

afectadas por el fenómeno; y recolectores que venden su mano de obra en los cultivos ilícitos. De estas, 41.911 (42% aproximadamente) no habían recibido ningún beneficio hasta entonces. Además de ello, la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana -COCCAM- denunció que, al 31 de diciembre de 2018, 47 miembros de su organización fueron víctimas de muertes violentas.

En contraste, según Informe Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC-, **los agricultores y agricultoras inscritos en el Programa han cumplido sus compromisos de sustitución voluntaria en un índice del 90%.**

Ahora bien, es urgente y necesario el diseño de estrategias integrales para que las comunidades campesinas puedan desarrollar economías lícitas bajo un entorno institucional que permita reducir los riesgos que implican para el cultivador estar bajo la dinámica de una economía ilícita, es decir, al lado de los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito, es necesario, tal como está contemplado en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, garantizar el acceso de los campesinos a la tierra, formalizar la tenencia de la misma, la construcción de infraestructura social, como vías de penetración que permitan vincular esos territorios al mercado nacional; así como fortalecer la seguridad humana territorial, la garantía de derechos en el acceso a justicia, educación, vivienda y salud, y la provisión de bienes y servicios que permitan el progreso económico y el bienestar de la población.

Por su parte, Indepaz, reseñó que el Tratamiento Penal Diferenciado, resulta ser ausente en la implementación del punto 4 del Acuerdo Final de Paz, puesto que el mismo tuvo la finalidad de generar una seguridad jurídica a los pequeños cultivadores de coca, marihuana y amapola para darles un trato diferente al derecho penal dado por su actividad económica. A su vez, quedó consignado que se han presentado tres proyectos en el Congreso para su aprobación, dos por el Gobierno de Juan Manuel Santos a través del Ministerio de Justicia y uno por parte del Partido Comunes.

Indicó además, Indepaz, que el PNIS debió incluir a los cultivadores de marihuana y amapola, lo que se tiene a la fecha es que no hay familias cultivadoras de marihuana y amapola inscritas en el PNIS, situación que las ha dejado expuestas a verse afectadas por la erradicación forzada y víctimas de grupos armados que regulan el mercado de esas plantas en regiones como Cauca y Nariño.

A su vez, según un informe de seguimiento a la implementación del Acuerdo de la Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos en Colombia (IEANPE), el PNIS no ha cumplido con los procesos de concertación, consulta y respeto de los derechos de los pueblos étnicos, no se dio consulta previa del PNIS por decisión unilateral del Gobierno que argumentó que esta no era una obligación, lo cual no corresponde a la verdad, ya que la consulta previa quedó consignada en el capítulo étnico del Acuerdo del teatro Colón. Aunque hay familias inscritas en el PNIS, el informe relata que no hay claridad en la información sobre estas familias, lo acordado y los procesos de consulta y concertación del programa.<sup>2</sup>

Finalmente, se concertaron en dicho documento “líneas de acción para reestructuración del Punto del punto 4, entre las que quedaron consignadas las siguientes:

“(…) 3. La reconstrucción del PNIS debe contemplar la construcción conjunta y concertada con las comunidades sobre los proyectos productivos que pueden realmente servir para la reconversión económica de las comunidades y territorios.

<sup>2</sup> IEANPE. Informe especial de seguimiento: 5 años del capítulo étnico del Acuerdo de Paz. 30 de noviembre de 2021. Pp. 15.

*Establecer el Tratamiento Penal Diferencial. Esto contribuye a caracterizar al pequeño cultivador y diferenciarlo del cultivador industrial, con el fin de otorgarle asistencia técnica y tratamiento diferencial al pequeño cocallero. Importante que este TPD salga adelante teniendo en cuenta las especificidades regionales, campesinas y étnicas.*

*El PNIS y Punto 4 debe fortalecerse y reformularse teniendo como base las agendas de desarrollo rural y sustitución que por años han venido construyendo las organizaciones campesinas, indígenas y afrodescendientes a lo largo de sus luchas.”*

Así las cosas, el compromiso actual del Estado se debe basar en modificar las condiciones que favorecen la existencia de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegales con control territorial, como la minería ilegal y la explotación ilícita de maderas, entre otras. De otro lado, se promueve un enfoque de política de droga, orientado a desarticular las estructuras de criminalidad organizada; control efectivo a los incentivos económicos del narcotráfico y aumentar la capacidad del Estado para fortalecer la actividad operacional primordialmente en la ubicación y desarticulación de centros o complejos de producción de mayor valor agregado que hacen parte de la cadena intermedio-superior de la producción, relacionada con los puntos o actores estratégicos del mercado.

**III.II Judicialización de pequeños agricultores y agricultoras.**

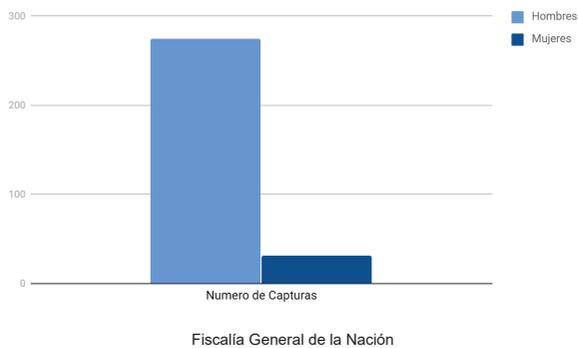
A pesar de las distintas políticas de mano dura implementadas y los altos recursos invertidos para enfrentar la problemática de las drogas, los resultados no han alcanzado los logros esperados en términos de reducción de la demanda y oferta de estupefacientes; prueba de ello, es que las estructuras criminales se han fortalecido y transformado ante los diversos retos del mercado y el encarcelamiento ha afectado principalmente a pequeños cultivadores, pequeños expendedores y consumidores, que son reconocidos como los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico.

En efecto, a pesar de las penas impuestas y sus aumentos reiterados, el encarcelamiento no ha tenido impacto alguno en la reducción de los cultivos ilícitos, pero sí ha afectado a uno de los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico, como son las familias campesinas que se encuentran relacionadas con el cultivo de plantas de uso ilícito y sus actividades conexas.

El comportamiento de las capturas por el delito de Conservación y financiación de plantaciones del año 2005 a 2018, muestra que para el año 2009 se presentó un alza considerable comparada con los otros años, consistente en 901 capturas, tendencia que disminuyó notablemente en los años posteriores. Si bien no se tiene certeza sobre la causa de este aumento, por lo regular estos picos responden a políticas coyunturales que a un verdadero aumento en la comisión del delito.

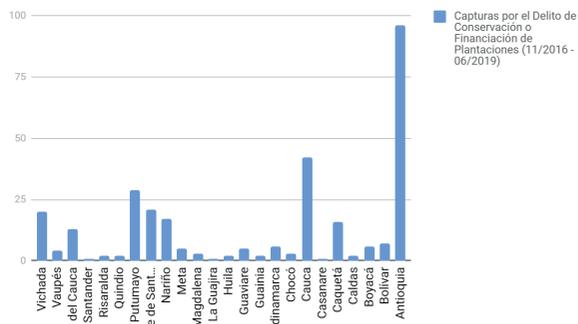
Entre noviembre de 2016 y junio de 2019 se reportaron 306 capturas por el delito de conservación o financiación de plantaciones, de las cuales 253 se presentaron en desarrollo de operativos que permitieron adelantar las capturas en flagrancia. Del total de personas capturadas (306), el 95% fueron hombres (275) y el 5% (31) mujeres.

Capturas con ocasión de la aplicación del artículo 375 del código penal (11/2016 - 06/2019)



**Capturas por Conservación y financiación de plantaciones, Art (375. C.P), por departamento. 11/2016-06/2019.**

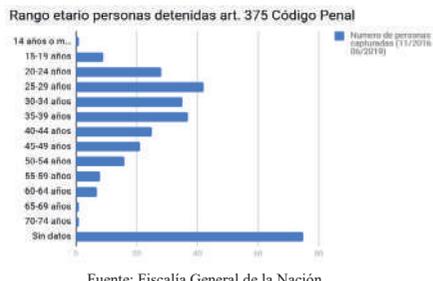
La mayor parte de las capturas ocurridas entre noviembre de 2016 y junio de 2019, se presentaron en el departamento de Antioquia (96 capturas), seguido del Cauca (42), Putumayo (29), Norte de Santander (21), Vichada (20), Nariño, Caquetá y Valle del Cauca.



Fuente: Fiscalía General de la Nación

**Rangos etarios capturas por Conservación o financiación de plantaciones Art.375 C.P. 11/2016-06/2019**

Con respecto a los rangos etarios, se tiene que de las 306 personas capturadas entre noviembre de 2016 y junio de 2019, 1 era menor de edad en el momento de la captura; 9 tenían entre 15 y 19 años; 28 tenían entre 20 y 24 años; 42 entre 25 y 29 años. 35 entre 30 y 34 años; y 37 entre 35 y 39 años.



Fuente: Fiscalía General de la Nación

**III.III Renuncia al ejercicio de la acción penal, la extinción de la acción penal o extinción de la pena.**

Dentro del marco del fin del conflicto, se contempla la necesidad de reconocer tratamiento penal diferenciado a los pequeños cultivadores que estén o hayan estado vinculados al delito de conservación o financiación de plantaciones, bajo un enfoque de derechos humanos y género, que promueva la implementación de planes integrales de erradicación y sustitución de cultivos de uso ilícito con el potencial para superar las condiciones de vulnerabilidad de las comunidades afectadas por dicha actividad ilícita.

Como se señaló en el proyecto de ley, la renuncia al ejercicio de la acción penal, la extinción de la acción penal o la extinción de la pena planteada en el Acto Legislativo 01 de 2017, creó un marco constitucional que permite un tratamiento penal diferenciado para los delitos ordinarios referidos en el Acuerdo Final que no están en el ámbito de aplicación de los mecanismos de justicia transicional y que por su influencia y conexión con el conflicto armado interno y la relación con la actividad que el grupo armado al margen de la ley desarrollaba en determinado territorio, merecen un tratamiento diferenciado en el marco de la política y justicia transicional del Estado, como es el caso de los delitos cometido por los pequeños cultivadores.

Para reconocer un tratamiento penal diferenciado a las personas responsables del delito previsto en el artículo 375 de la Ley 599 de 2000 y a algunas de las conductas descritas en los artículos 376, 377 y 382, cuando se trate de pequeños agricultores, la aplicación del artículo 5 transitorio del citado Acto Legislativo, requiere de la implementación de una estrategia de erradicación y sustitución de cultivos de uso ilícito que en un contexto de reconciliación y fomento de la productividad en las regiones que históricamente han sido afectadas por cultivos de uso ilícito, contribuya a reducir los efectos negativos que sobre las comunidades o familias campesinas pueden generar las medidas judiciales de carácter penal, en especial los efectos que se desprenden del principio de oportunidad del artículo 250 constitucional y la utilización de las medidas privativas de la libertad previstas en la Ley 599 de 2000 y 906 de 2004.

La importancia de la aplicación del tratamiento penal diferenciado a partir de la estrategia enunciada, radica en la pretensión de intervención del Estado en zonas altamente vulnerables, lo cual requiere de una oferta institucional integral que fomente la productividad y la generación de ingresos de carácter lícito. Con todo lo anterior, reconocer que el cultivador o su núcleo familiar no se lucran en gran medida del cultivo de plantaciones de uso ilícito y que sus conductas dependen en gran medida de la desatención o de las dificultades que trae consigo el aislamiento de los servicios básicos que trajo consigo el conflicto armado; sugiere para el Estado la aplicación de políticas dirigidas al fortalecimiento de los territorios afectados, la reducción de los daños derivados del tratamiento penal y redirigir los esfuerzos institucionales hacia la lucha contra las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico.

En esa dirección, conscientes de que la política criminal del Estado debe mantener criminalizado el delito de cultivo o conservación de plantaciones previsto en el artículo 375 de la Ley 599 de 2000 conforme a las convenciones internacionales ratificadas por Colombia, es necesario flexibilizar la judicialización de los responsables del delito previsto en el artículo 375 de la Ley 599 de 2000 y a algunas de las conductas descritas en los artículos 376, 377 y 382, cuando se trate de pequeños agricultores, de manera que la respuesta primigenia del Estado frente a los pequeños agricultores y agricultoras de

compromete a tramitar los ajustes normativos necesarios que permitan renunciar de manera transitoria al ejercicio de la acción penal o proceder con la extinción de la sanción penal contra los pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de cultivos de uso ilícito cuando, dentro del término de 1 año, contado a partir de la entrada en vigencia de la nueva norma, manifiesten formalmente ante las autoridades competentes, su decisión de renunciar a cultivar o mantener los cultivos de uso ilícito. El Gobierno Nacional garantizará durante este año el despliegue del PNIS en todas las zonas con cultivos de uso ilícito para que se puedan celebrar los acuerdos con las comunidades e iniciará su implementación efectiva. El ajuste normativo deberá reglamentar los criterios para identificar quienes son los pequeños agricultores y agricultoras de cultivos de uso ilícito".

**V.III El artículo 5° transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017**, "por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones", señala lo siguiente:

"La ley reglamentará el tratamiento penal diferenciado a que se refiere el numeral 4.1.3.4. del Acuerdo Final en lo relativo a la erradicación voluntaria de cultivos ilícitos, y determinará, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final, en qué casos y bajo qué circunstancias corresponde a la jurisdicción ordinaria la investigación y juzgamiento de los delitos de conservación y financiamiento de plantaciones (artículo 375 del Código Penal), tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (artículo 376 del Código Penal) y destinación ilícita de muebles o inmuebles (artículo 377 del Código Penal) cometidos por las personas respecto de quienes la JEP tendría competencia."

**V.IV El artículo 2 del Decreto Ley 896 de 2017**, "por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito", estable que el PNIS tiene como objeto:

"(...) promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, a través del desarrollo de programas y proyectos para contribuir a la superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito."

**V.V La honorable Corte Constitucional** mediante comunicado 26 del 18 de agosto de 2022, refiriéndose a la Sentencia SU-288-22, señaló la necesidad de dar cumplimiento a lo pactado en el Acuerdo Final de Paz, esfuerzo que debe desarrollarse con la colaboración entre el Gobierno Nacional y el Congreso de la República. La adopción de medidas orientadas a la implementación de los compromisos del Acuerdo de Paz en materia de tierras, por parte de la Corte Constitucional, son parte de los precedentes jurisprudenciales orientados a dar cumplimiento a lo pactado, marco jurídico que desarrolla los Actos Legislativos que surgieron en virtud del procedimiento legislativo especial de paz.

**VI. Situaciones que pueden llegar a configurar conflicto de interés:**

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, en el que se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, se considera que el presente proyecto de ley, en principio, no genera conflictos de interés en atención a que se no genera un beneficio particular, actual y directo a los congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley

plantaciones de uso ilícito, se convierta en la aplicación de programas de sustitución de cultivos de uso ilícito y no la utilización de las medidas privativas de la libertad.

**IV. Contenido de la Iniciativa:**

El proyecto está compuesto de doce (12) artículos, que desarrollan los siguientes temas:

<b>Artículo 1°.</b>	Especifica que el proyecto está dirigido a pequeños agricultores y agricultoras de conformidad con el Decreto Ley 896 de 2017.
<b>Artículo 2°.</b>	En qué consistirá el Tratamiento Penal Diferenciado.
<b>Artículo 3°.</b>	Suscripción al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.
<b>Artículo 4°.</b>	Periodo de verificación del cumplimiento de los requisitos adquiridos en el marco del Programa de Sustitución Voluntaria.
<b>Artículo 5°.</b>	Consecuencias por incumplimiento de compromisos.
<b>Artículo 6°.</b>	Define quienes no podrán acceder al Tratamiento Penal Diferenciado.
<b>Artículo 7°.</b>	Requisitos a revisar para poder acceder al Tratamiento Penal Diferenciado.
<b>Artículo 8°.</b>	Se relacionan las actividades que se entienden vinculadas al cultivo de uso ilícito.
<b>Artículo 9°.</b>	Hace referencia a la concesión de libertad condicional o provisional.
<b>Artículo 10.</b>	Las mujeres con cargas familiares, tendrán prioridad sobre otras solicitudes.
<b>Artículo 11.</b>	La Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación CSIVI, podrá hacer seguimiento.
<b>Artículo 12.</b>	Vigencia.

**V. Marco Normativo:**

**V.I** El marco jurídico del presente proyecto de ley encuentra su fundamento en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, el cual expresa: "*Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes. 2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones*".

**V.II Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, disposiciones del punto 4.1.3.4.**

"En el marco del fin del conflicto y en razón de su contribución a la construcción de la paz y al uso más efectivo de los recursos judiciales contra las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico y a partir de una visión integral de la solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito, que tiene un origen multicausal, incluyendo causas de orden social y con el fin de facilitar la puesta en marcha del PNIS, el Gobierno se

2003 de 19 de noviembre de 2019; sino que, por el contrario, se trata de una modificación de normas de carácter general.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado "*No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna*".

**VII. Proposición:**

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presenté ponencia favorable y, en consecuencia, solicito a los miembros de la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de Ley 055 de 2022 "*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 Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y el Artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017*", de acuerdo al texto del proyecto original publicado en la Gaceta del Congreso 887 del 2022.

Atentamente,



**JULIAN GALLO CUBILLOS**  
Senador de la República  
Ponente

## INFORME PARA PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 05 DE 2022 SENADO

*por medio del cual se establece la forma de elección del Contralor General de la República, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Fiscal General de la Nación y el Registrador Nacional del Estado Civil.*

<p style="text-align: center;"><b>INFORME DE PONENCIA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 005 DE 2022 "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE LA FORMA DE ELECCIÓN DEL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA, EL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN, EL DEFENSOR DEL PUEBLO, EL FISCAL GENERAL DE LA NACIÓN Y EL REGISTRADOR NACIONAL DEL ESTADO CIVIL."</b></p> <p>El informe de ponencia a continuación está organizado en las siguientes partes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO.</li> <li>2. OBJETO DEL PROYECTO.</li> <li>3. PROBLEMÁTICA PARA RESOLVER.</li> <li>4. CONTEXTO NORMATIVO.</li> <li>5. IMPEDIMENTOS.</li> <li>6. PROPOSICIÓN.</li> </ol> <p><b>1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO</b></p> <p>El proyecto de Acto Legislativo 005 de 2022 fue radicado el 26 de julio de 2022 por parte los Honorables representantes Luis Alban Urbano, Carlos Alberto Carreño, Jairo Reinaldo Cala, Pedro Baracutado, German Gómez y los honorables senadores Omar de Jesús Restrepo, Pablo Catatumbo Torres, Sandra Ramírez Lobo, Imelda Daza Cotes y el suscrito ponente.</p> <p>El proyecto fue remitido a la comisión primera constitucional y se me designó como ponente único para el primer debate ante esta honorable Corporación.</p> <p>El presente proyecto de Ley tiene algunos antecedentes en los Actos Legislativos 01 de 2003 y 02 de 2015, que propugnaron entre otras cosas por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El legislador buscó reforzar la importancia del mérito, a través del establecimiento de un mecanismo de concurso que habilita la conformación de las listas de elegibles que organiza el Congreso de la República para elegir, por ejemplo, al Contralor General de la República y el Registrador Nacional del Estado Civil.</li> <li>- El establecimiento de un periodo institucional y la eliminación de las posibilidades de reelección, como lo es para el caso del Registrador Nacional del Estado Civil.</li> <li>- Se otorgó autonomía Defensor del Pueblo respecto del Ministerio Público.</li> </ul> <p>Dicho todo lo anterior, nótese como desde el año 2003 y hasta el 2015 el legislador, entre otras cosas, viene adoptando mecanismos que permitan fortalecer el acceso a los cargos que dirigen los</p>	<p>Entes de Control a través de herramientas ligadas al mérito, que en la reiterada jurisprudencia de la Sala plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado<sup>1</sup> se ha cogido que las reformas constitucionales que viabilizan los concursos de méritos permiten adoptar mecanismos de contención de fenómenos como el nepotismo, el clientelismo y el intercambio de favores en el acceso a los cargos públicos, e incentivar en estos la prevalencia de valores como el mérito y la transparencia.</p> <p>Lo anterior, cobra sentido si se recuerda que en el año 2003 Colombia suscribió la Carta Iberoamericana de la Función pública<sup>2</sup>, que trae consigo el deber del Estado por trabajar en la profesionalización de la función pública y para ello, entre otras cosas, se tendrá que seguir principios tales como el "mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos"<sup>3</sup> y establece algunos criterios que deben atenderse a la hora de garantizar el acceso al empleo público, dentro de los cuales destaca "elección del mejor candidato, de acuerdo con los principios de mérito y capacidad"<sup>4</sup>.</p> <p><b>2. OBJETO DEL PROYECTO</b></p> <p>El presente Proyecto de Acto Legislativo tiene como objeto modificar el procedimiento establecido en la Constitución Política de Colombia, para la elección del Contralor General de la República, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Fiscal General de la Nación y el Registrador Nacional del Estado Civil.</p> <p><b>3. PROBLEMÁTICA PARA RESOLVER</b></p> <p>La forma como actualmente se efectúa la elección del del Contralor General de la República, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Fiscal General de la Nación y el Registrador Nacional del Estado Civil, origina la homogenización, la baja eficacia de las funciones del órgano de control y la permanente corrupción (puertas giratorias), lo que conlleva a reformular la manera de elegir a los máximos funcionarios que conducen dichas instituciones, todo con el ánimo de garantizar el respeto, la transparencia por lo regulado en las diferentes normatividades, lucha contra corrupción, rendición de cuentas, control ciudadano, profesionalización de la función pública (principios: igualdad, mérito, desempeño, capacidad, eficacia y efectividad, transparencia, imparcialidad y legalidad).</p> <p><sup>1</sup> Ver entre otras, sentencias de unificación del Consejo de Estado: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 15 de julio de 2014, radicado 11001-03-000-28-2013-00006-00. M.P. Stella Canto Díaz del Castillo y Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 11 de noviembre de 2014, radicado 11001-03-000-28-2013-00015-00. M.P. Stella Canto Díaz del Castillo; y, Sentencia de unificación de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, del 7 de diciembre de 2016, radicado 11001-03-28-000-2013-00011-00(SU). M.P. Rocio Araujo.</p> <p><sup>2</sup> XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. «Declaración de Santa Cruz de la Sierra». Carta Iberoamericana de la Función Pública. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26 y 27 de junio de 2003.</p> <p><sup>3</sup> Ibid, p 11.</p> <p><sup>4</sup> Ibid, p 17.</p>
<p>Al respecto, se sabe que la profesionalización de los funcionarios públicos en la Administración, a través de la meritocracia ha logrado contribuir a la transparencia y calidad en la atención de los ciudadanos.</p> <p>Sobre este aspecto, la doctrina ha hecho saber que:</p> <p><i>"(...) El mérito como principio sobre el cual reposa el cumplimiento de la función administrativa del Estado cobra relevancia estratégica al fundarse como elemento de transformación y el principal reto de las instituciones que requieren cambios para mejorar de manera ostensible su desempeño institucional, a través de la incorporación de los servidores más competentes, capaces y comprometidos, por tal motivo, el mérito, representa un triunfo de aquellos estados sociales de derecho como lo es el caso de Colombia y está catalogado dentro de la categoría de rango constitucional, en razón a que consolida la materialización efectiva en el acceso a los cargos públicos, sin tener en cuenta recomendaciones, favoritismo, tráfico de influencias y botines políticos (...)"<sup>5</sup></i></p> <p>Por su parte la Universidad Nacional de Colombia ha dicho que:</p> <p><i>"(...) Los procesos de carácter meritocrático contribuyen de manera significativa en el control y superación de las prácticas nocivas y corruptas que se han arraigado en las sociedades latinoamericanas, en especial en Colombia. Lograr que las personas accedan a escenarios públicos, de empleo o educación, mediante procesos meritocráticos, es una muestra fehaciente del avance hacia una sociedad con más y mejores herramientas para alcanzar el desarrollo de todos sus habitantes. Simultáneamente, el fortalecimiento progresivo de este tipo de prácticas meritocráticas se erige como una clara barrera ante el clientelismo, el nepotismo, el favoritismo y la instrumentalización del sector público por el gobierno de turno (...)"<sup>6</sup></i></p> <p>Entonces, el propósito del presente proyecto de Acto Legislativo es lograr que la selección de los altos dignatarios de los Entes de Control garantice la designación de las personas más idóneas, mejor preparadas para prestar el servicio público de manera eficiente y eficaz; con esto, también contribuir al fortalecimiento democrático del Estado contrarrestando las prácticas clientelares y corruptas que han permeado los organismos de control restándoles independencia, autonomía y especialmente, su capacidad de control las ramas del poder público para ser vigías y aseguradores del cumplimiento de los fines esenciales contemplados en la Constitución Política de 1991.</p> <p><sup>5</sup> GARCÍA CARCAMO, Humberto Luis. El mérito como acción afirmativa para acceder al empleo público. Revista Advocatus. Universidad Libre. N° 35 de 2020. Disponible en <a href="https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/advocatus/article/view/6898#:~:text=El%20m%C3%A9rito%20como%20principio%20sobre%20la%20institucional%20trav%C3%A9s%20de%20la">https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/advocatus/article/view/6898#:~:text=El%20m%C3%A9rito%20como%20principio%20sobre%20la%20institucional%20trav%C3%A9s%20de%20la</a></p> <p><sup>6</sup> Centro de pensamiento evaluación y meritocracia. Lineamientos para una política pública integral de evaluación y meritocracia en el empleo público. Compiladores Nelson González Sánchez Ronal Iván Murcia Páez. Recuperado de <a href="https://extension.unal.edu.co/fileadmin/recursos/focos/meritocracia/Documentos_CPEM/Cr_Lineamientos_para_una_politica_publica_CPEM.pdf">https://extension.unal.edu.co/fileadmin/recursos/focos/meritocracia/Documentos_CPEM/Cr_Lineamientos_para_una_politica_publica_CPEM.pdf</a></p>	<p>Por lo tanto, la finalidad, se acompaña con un pilar histórico que ha sido construido por el constitucionalismo colombiano puesto de presente por la Corte Constitucional<sup>7</sup>, en la medida en que se procura por darle prevalencia al valor del mérito de los aspirantes, buscando garantizar la selección y designación de personas idóneas y capacitadas, con experiencia y conocimientos que permitan un desempeño acorde con el interés general.</p> <p>Aquí vale la pena traer a colación lo manifestado por el Centro de pensamiento Evaluación y Meritocracia de la Universidad Nacional de Colombia que indica:</p> <p><i>"(...) los procesos meritocráticos como mecanismo de acceso al empleo público, en el mejoramiento de la gestión pública y el control de prácticas corruptas y clientelistas (...). El primero hace referencia a la necesidad de orientar la gestión pública hacia el servicio ciudadano, es decir, una suerte de empoderamiento del ciudadano y de defensa de los valores de la democracia y el interés público por encima de las pretensiones particulares. El segundo, se desprende del primero, y hace referencia a que los dañinos efectos de la corrupción en los aparatos estatales y las sociedades contemporáneas obligan a los Estados a buscar soluciones que inhiban comportamientos y conductas contrarias al interés público implementando estrategias eficaces para detener y reducir la corrupción y sus efectos (...)"<sup>8</sup></i></p> <p>En consecuencia, el fortalecimiento de los procesos de mérito que permita la conformación de temas de elegibles para seleccionar a los funcionarios públicos que van a dirigir la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del pueblo, la Fiscalía General de la Nación y la Registraduría Nacional del Estado Civil contribuye al acrecentamiento de la democracia en la medida en que se propende porque la ciudadanía puede ejercer mayor control sin ser considerada una <i>clientela</i> y buscará que tales entidades de tan importante valor para el Estado social de Derecho estén conducidas por funcionarios integrales.</p> <p><sup>7</sup> Ver, entre otras, Sentencias C-479 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero; C-391 de 1993, M.P. Hernando Herrera Vergara; C-195 de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-040 de 1995, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-527 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-041 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-037 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-030 de 1997, M.P. Jorge Arango Mejía; C-063 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-539 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-540 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-110 de 1999, M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-109 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-371 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-486 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-292 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-954 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería; C-1177 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-517 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-1079 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-969 de 2003, M.P. Jaime Araujo Rentería; C-734 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-077 de 2004, M.P. Jaime Araujo Rentería; C-733 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; y C-182 de 2007, M.P. Jaime Araujo Rentería.</p> <p><sup>8</sup> Centro de pensamiento evaluación y meritocracia. Lineamientos para una política pública integral de evaluación y meritocracia en el empleo público. Recuperado de <a href="https://extension.unal.edu.co/fileadmin/recursos/focos/meritocracia/Documentos_CPEM/Cr_Lineamientos_para_una_politica_publica_CPEM.pdf">https://extension.unal.edu.co/fileadmin/recursos/focos/meritocracia/Documentos_CPEM/Cr_Lineamientos_para_una_politica_publica_CPEM.pdf</a> P. 16.</p>

Finalmente, pero no menos importante, téngase en cuenta que el proyecto de Acto Legislativo 005 de 2022 fortalece una política de Estado con relación al mérito y de esta manera también contribuye a cumplir con el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera que establece el principio recto de transparencia, control social y lucha contra la corrupción.

**4. CONTEXTO NORMATIVO**

El proyecto se fundamenta en el principio constitucional de la carrera administrativa que pasa por axiales como lo son la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Asimismo, del artículo 125 de la Constitución Política se colige la relevancia del principio del mérito para la función pública que implica que para acceder, permanecer y retirarse de un empleo público el/la aspirante deberá cumplir y demostrar unas condiciones.

Al respecto, el Consejo de Estado ha manifestado que:

*"(...) Dichas condiciones sólo pueden verificarse mediante mecanismos técnicos de administración de personal como el denominado sistema de carrera administrativa, que considera tanto organismos como procedimientos y existe para garantizar la igualdad de condiciones en el acceso al servicio, así como la eficiencia de la función pública (...)"*<sup>9</sup>

Sobre este particular la Corte Constitucional en una amplísima línea jurisprudencial ha señalado que el mérito es un pilar fundamental de la Administración Pública puesto que es concebido como *"(...) como factor definitorio para el acceso, permanencia y retiro del empleo público"* y, *"en esa medida, el artículo 125 superior establece el criterio del mérito como regla general (...)"*<sup>10</sup>

Nuestro Tribunal Constitucional también ha indicado que:

*"(...) la función pública sea desarrollada con personas calificadas y escogidas bajo el criterio del mérito, de calidades personales y capacidades profesionales que determinen su ingreso, permanencia, ascenso y retiro del cargo, con la vigencia de los principios de eficacia, eficiencia, moralidad, imparcialidad y transparencia."*

*Por lo anterior, se persigue el mejor funcionamiento posible del servicio público el cual debe ser ejercido conforme a condiciones de igualdad, eficiencia, eficacia, imparcialidad y moralidad las cuales se logran por medio de un proceso de selección de los servidores estatales a través de un concurso de méritos y capacidades (C.P. Preámbulo, arts. 1°, 2° y 209). Por lo anterior, para garantizar la eficiencia y eficacia en el servicio público se hace necesario seleccionar a funcionarios y empleados por su mérito y su capacidad profesional,*

<sup>9</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 27 de enero de 2011. Radicado N° 11001-03-28-000-2010-00015-00. C.P. Mauricio Torres Cuervo.

<sup>10</sup> Ver entre otras, sentencias a C-349 de 2004 y C-317 de 2017.

**5. IMPEDIMENTOS**

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, en el que se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, se considera que el presente proyecto de ley, en principio, no genera conflictos de interés en atención a que se no genera un beneficio particular, actual y directo a los congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019; sino que, por el contrario, se trata de una modificación de normas de carácter general.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado:

*"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna."*<sup>18</sup>

En ese sentido, se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Acto Legislativo no configura un beneficio particular, actual o directo a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, ya que regular el acceso al derecho fundamental a la muerte digna es una acción de carácter general.

A su vez, el reconocimiento legal de derechos consagrados en la Constitución Política, y en este caso las disposiciones relativas a establecer la forma de elección del Contralor General de la República, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Fiscal General de la Nación y el Registrador Nacional del Estado Civil no otorga privilegios de ninguna clase, no genera ganancias, no crea indemnizaciones económicas y no elimina obligaciones de ningún tipo.

Es menester señalar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley Estatutaria, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

<sup>18</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 10 de noviembre de 2009. Radicado N° PI. 01180-00. C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

*competencias que son demostradas en el concurso público, con lo cual se logra el ingreso a la carrera (...)"*<sup>11</sup>

Por su parte, del bloque de constitucionalidad se tiene que la Declaración Universal de derechos humanos establece el derecho a la igual para acceder a las funciones públicas del respectivo país<sup>12</sup>. En ese sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>13</sup> estipula que acceder a los empleos públicos es un derecho político, lo que guarda correspondencia con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>14</sup>.

Aunado a lo anterior, la Observación General N° 25 del Comité de Derechos Humanos respecto al literal c del artículo 25 de la Convención indica que:

*"(...) se refiere al derecho y a la posibilidad de los ciudadanos de acceder, en condiciones generales de igualdad, a cargos públicos. Para garantizar el acceso en condiciones generales de igualdad, los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución deben ser razonables y objetivos. Podrán adoptarse medidas positivas para promover la igualdad de oportunidades en los casos apropiados a fin de que todos los ciudadanos tengan igual acceso. Si el acceso a la administración pública se basa en los méritos y en la igualdad de oportunidades, y si se asegura la estabilidad en el cargo, se garantizará su libertad de toda injerencia o presión política (...)"*<sup>15</sup>

Ahora bien, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia<sup>16</sup> contra la Mujer, confiere a la mujer el derecho a acceder con igualdad a las funciones públicas del país y participar en los asuntos públicos, incluida la toma de decisiones. Tal reconocimiento guarda coherencia con la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que, entre otras cosas, confiere a las mujeres la posibilidad de ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas.<sup>17</sup>

Finalmente, se cuenta con la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción que establece una obligación a los estados parte en relación con los empleos públicos con base en los principios de eficiencia, transparencia y sujetos a criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud.

Los instrumentos internacionales antes mencionados han sido ratificados por Colombia, lo que significa que es una obligación del Estado garantizar el acceso al empleo público por mérito y en atención a los principios de igualdad, transparencia, idoneidad, moralidad e imparcialidad.

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia C – 034 de 2015. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>12</sup> Artículo 21 numeral 2.

<sup>13</sup> Artículo 21, numeral 1.

<sup>14</sup> Artículo 25.

<sup>15</sup> Comité de Derechos Humanos. Observación General N° 25. Disponible en <http://www.civilisac.org/civilis/wp-content/uploads/Observaci%C3%B3n-general-N%C2%BA-25-Comit%C3%A9-de-Derechos-Humanos.pdf>

<sup>16</sup> Artículo 4.

<sup>17</sup> Artículo 7.

**6. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y, en consecuencia, solicito a los Honorables Senadores que integran la Comisión Primera de la Senado de la República, dar Primer Debate del texto original del Proyecto de Acto Legislativo 005 de 2022 Senado Publicado en la gaceta N° 877 de 2022 *"Por medio del cual se establece la forma de elección del Contralor General de la República, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Fiscal General de la Nación y el Registrador Nacional del Estado Civil"*.

Cordialmente,



**JULIAN GALLO CUBILLOS**

Senador de la República

Ponente

**CONTENIDO**

Gaceta número 998 - Martes, 30 de agosto de 2022

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

	<b>Págs.</b>
Informe de ponencia para primer debate al 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.....	1
<b>PONENCIAS</b>	
Informe de ponencia para primer debate al 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 Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y el artículo 5° transitorio del Acto Legislativo número 01 de 2017.....	10
Informe para ponencia para primer debate al Proyecto de Acto legislativo número 05 de 2022 senado, por medio del cual se establece la forma de elección del Contralor General de la República, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Fiscal General de la Nación y el Registrador Nacional del Estado Civil.....	13