

## **Capítulo VI. Entre el querer y el hacer: una evaluación crítica de la capacidad del estado colombiano para la atención de la ocupación secundaria en el marco de la ley 1448.<sup>1</sup>**

**Alejandro Abondano Romero**

**Rocío del Pilar Peña Huertas**

**Luis Enrique Ruiz González**

### **A. Introducción**

Nuestro proceso de restitución tiene en común con programas de restitución de otros países en la existencia de ocupación secundaria, entre otros fenómenos; asunto que es recurrente en varias experiencias internacionales y que ha suscitado debates y discusiones que resultan útiles para evaluar la capacidad estatal en el contexto colombiano para implementar la política de restitución de tierras. En este capítulo evaluamos precisamente esto, desde la perspectiva de las decisiones que adoptaron diversas entidades para tratar el fenómeno de ocupación secundaria en los procesos de restitución como medios para incrementar la capacidad del estado colombiano, en la implementación de la política pública de la restitución de tierras. En este sentido, identificaremos los problemas que se han dado en la puesta en práctica de las medidas tomadas por distintas entidades del estado colombiano en favor de los segundos ocupantes, como sujetos del fenómeno de ocupación secundaria, para analizarlos a la luz del concepto de capacidades estatales.

Realizamos este análisis desde una perspectiva socio jurídica<sup>2</sup>, tomando como base el estudio de los instrumentos normativos que buscaron dar respuesta a la problemática de la ocupación

---

<sup>1</sup> Esta investigación se enmarca en el proyecto Diseños institucionales de la regulación de derechos de propiedad en Colombia, del Grupo de Derecho Público de la Facultad de Jurisprudencia del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, programa red financiado por Colciencias. Agradecemos al profesor Francisco Gutiérrez por el apoyo en la consecución del proyecto y en la edición del texto.

<sup>2</sup> Los estudios socio jurídicos se caracterizan por integrar dos o más aspectos de dos perspectivas disciplinares distintas para integrarlos en una paroximación analítica. En el caso de este capítulo, se integran metodologías propias de la investigación jurídica (el análisis jurídico de instrumentos normativos) con otras propias de la sociología (rastreo de prensa, entrevistas semiestructuradas y a profundidad).

secundaria en el marco de la política de restitución de tierras. Este análisis se complementa con el uso de información recogida a través de entrevistas semiestructuradas con jueces y magistrados de restitución de tierras, entrevistas a profundidad con líderes de organizaciones que agrupan segundos ocupantes, y una revisión de prensa nacional y local que da cuenta de las tensiones entre las comunidades que se ven afectadas por la restitución. Por último, acudimos a las sentencias de la Corte Constitucional que tocan el tema de segundos ocupantes y a aquellas que han sido proferidas por los tribunales superiores de restitución de tierras. Estas incluyen un conjunto inicial de providencias adoptadas y publicadas<sup>3</sup> por las salas civiles especializadas en restitución de tierras desde el inicio de labores hasta el 13 de enero de 2017. Así, de un conjunto inicial de 380 providencias excluimos del análisis 113 sentencias que niegan el derecho a la restitución del reclamante y 15 providencias proferidas en grado jurisdiccional de consulta que no se relacionan con segundos ocupantes.

En la primera sección establecemos el marco conceptual sobre segundos ocupantes y capacidades estatales. La segunda parte contiene un recuento de las distintas experiencias internacionales en el tratamiento de segundos ocupantes y su aproximación desde el Estado colombiano. En tercer lugar, revisamos el proceso de promulgación de la Ley 1448 de restitución de tierras y analizamos las decisiones que sobre los segundos ocupantes se plasmaron en dicha legislación. En la cuarta sección explicamos cuáles retos surgieron respecto al fenómeno de ocupación secundaria en la implementación de la política. En este punto también exponemos las principales decisiones que tomaron distintas entidades estatales para responder a esta variable no contemplada inicialmente y examinamos sus efectos a la luz del concepto de capacidades estatales. Finalizamos esbozando las conclusiones que podemos establecer a partir del examen de estas decisiones y de las capacidades estatales para materializarlas.

## **B. Marco Conceptual**

### **1. Desarrollo del concepto segundos ocupantes en el contexto colombiano**

---

<sup>3</sup> Solo se tuvieron en cuenta las providencias que a la fecha de corte del análisis (13 de enero de 2017) estuvieran disponibles para descarga en la página web <http://190.24.134.230/tierras/sentencias.aspx>

Antes de ahondar en el manejo que se le ha dado a la ocupación secundaria en Colombia, encontramos pertinente definir qué estamos entendiendo por segundos ocupantes. Debemos tener en cuenta que los segundos ocupantes han obtenido una definición internacional similar pero distinta al concepto que ha adoptado el estado colombiano. A nivel internacional los segundos ocupantes han sido definidos como;

“[T]odas aquellas personas que hubieran establecido su residencia en viviendas o tierras abandonadas por sus propietarios legítimos a consecuencia de, entre otras cosas, el desplazamiento o el desalojamiento forzosos, la violencia o amenazas, o las catástrofes naturales así como las causadas por el hombre”. (OACDH, ONU-Hábitat, ACNUR, FAO, OCHA, CNR & IDMC, 2007, p. 78).

En Colombia, la primera definición institucional que se tuvo de segundos ocupantes, se encuentra contenida en el primer instrumento con el que se quiso regular este tema<sup>4</sup>. En este se afirma que son segundos ocupantes todas las personas que sean así reconocidas mediante sentencia judicial y que, pese a no haber participado en el despojo o el abandono forzado, se hayan visto obligadas a perder relación con el predio solicitado en restitución por causa de la sentencia.

Esta definición estaba dirigida a los funcionarios administrativos (de la URT, por ejemplo) para que supieran cuándo aplicar las medidas a favor de los segundos ocupantes, pero no otorgaba ningún criterio a los jueces para identificarlos en sus sentencias. En 2016, la Corte Constitucional adoptó la definición internacional de segundos ocupantes (C-330 de 2016). En una decisión posterior, determinó que no cualquiera podía ser reconocido por un juez como segundo ocupante porque no cualquiera que encaje en la definición internacional entra dentro de la población a la que el estado quiere beneficiar con las medidas de atención (T-315 de 2016). Por esa razón, los segundos ocupantes en Colombia son sólo aquellos que entran dentro de la definición internacional y que además se encuentran en una situación de vulnerabilidad, se establecieron en el predio para establecer su vivienda o conseguir su sustento y no hayan participado en los hechos del despojo.

---

<sup>4</sup> Se trata del Acuerdo 18 emitido en el año 2014 por parte de la URT.

Esta discusión en la Corte sobre el contenido del concepto de segundos ocupantes se dio en el 2016, es decir, cinco años después de que empezara a implementarse la ley de víctimas. Esto no significa que hasta entonces no se hubieran presentado casos de segundos ocupantes en los procesos de restitución. Más bien, podría alertarnos acerca del funcionamiento de determinadas capacidades estatales en el momento del diseño y en el momento de la implementación de la política.

## 2. Las capacidades estatales en el marco de la ley 1448

La promulgación de la Ley 1448 de 2011 fue uno de los avances más importantes en la política pública que buscaba reconocer el conflicto armado en Colombia y pagar una deuda social a los millones de víctimas del conflicto. Al afirmar que la restitución es una política pública, queremos decir que se trata de “[un] conjunto de acciones implementadas en el marco de planes y gubernamentales diseñados por ejercicios analíticos de algún grado de formalidad, en donde el conocimiento, aunado a la voluntad política y los recursos disponibles, viabilizan el logro de objetivos sociales” (Ordóñez-Matamoros, 2013, p. 32).

De esta definición podemos identificar dos de los momentos por los que pasa toda política pública<sup>5</sup>. En primer lugar, está la fase de diseño cuyo éxito depende en gran medida de la formulación que se realice del problema (Dunn 2012, p. 67). En segundo lugar, está el momento de la implementación, durante el cual el estado despliega su capacidad para materializar esos mismos objetivos.

La formulación del problema es fundamental porque determina cuáles acciones deben tomarse como parte de la política; es un ejercicio que no se agota en la etapa de diseño (Dunn 2012, p. 78). De hecho, las políticas públicas tienen una naturaleza cíclica e iterativa que obliga al estado a revisar el diseño constantemente con el fin de garantizar que las acciones tomadas continúen siendo adecuadas para lograr los objetivos propuestos

---

<sup>5</sup> Hay autores que han definido con detalle el ciclo de vida de las políticas públicas, incluyendo el momento previo a su formulación (gestación) y el momento posterior a su implementación (medición de impacto). Aunque ambos momentos son cruciales para un entendimiento integral de cómo operan las políticas públicas, para este capítulo encontramos especialmente relevante referirnos a la formulación y a la implementación de la restitución de tierras en Colombia. Para una revisión más detallada acerca de las distintas fases de las políticas públicas, ver: (Corzo, 2013).

(Ordóñez-Matamoros 2013, pp. 86-88, 96). En la ejecución de las políticas el problema siempre tiende a evolucionar y además pueden presentarse distintas variables no tenidas en cuenta inicialmente.

Por otra parte, la noción de capacidades estatales de este texto toma como punto de partida la capacidad para ejecutar las decisiones políticas tomadas en el momento de diseño a través de todo su territorio (Mann 1991; 2004) (ver capítulo V de este libro). Esta noción se encuentra, con algunas variaciones en Geddes (1994), Besley y Persson (2009) y Hanson y Sigman (2013). Por ejemplo, Geddes describe cómo la capacidad estatal se refiere a la habilidad para implementar políticas que a su vez depende del grado en que la política define los incentivos que enfrentan los actores privados y en que se hagan efectivas las decisiones burocráticas durante el curso de la implementación. En forma similar, Besley y Persson (2009) denominan capacidad estatal a la habilidad del estado para implementar un conjunto de políticas. Por último, Hanson y Sigman (2013) discuten tres dimensiones de la capacidad estatal, una de ellas la capacidad administrativa entendida como la habilidad para desarrollar políticas y la habilidad para producir y proveer bienes públicos y servicios. Así mismo, el estado requiere de ciertas capacidades organizacionales y burocráticas con el fin de materializar sus objetivos (Geddes, 1994, pág. 14; Centeno, Kohli, & Yashar, 2017, pág. 3).

Una de estas es la coherencia inter e intra institucional de las decisiones y de la supervisión de las distintas instancias del estado (Centeno, Kohli, & Yashar, 2017, pág. 10). La capacidad estatal entendida en términos de coherencia, también se encuentra relacionada con el sistema de controles e incentivos creados para promover la comunicación entre los directivos de distintas entidades, el cumplimiento de las normas, la retroalimentación de las labores realizadas y la supervisión en general (Centeno, Kohli, & Yashar, 2017, pág. 10).

A partir de lo anterior, describiremos las diversas alternativas de política que la experiencia comparada brindaba al gobierno colombiano para involucrar la atención de la ocupación secundaria en el diseño e implementación de la política de restitución de tierras; posteriormente, sostendremos que ciertas burocracias estatales específicas - agencias gubernamentales, jueces- adoptaron medidas a favor de segundos ocupantes que pueden entenderse como medios para movilizar recursos que incrementaran la capacidad del estado

colombiano para implementar la política de restitución de tierras. La toma de decisiones durante la implementación es necesaria, obedece al carácter cíclico de la política pública y es una manifestación de la transformación del problema inicial por el surgimiento de variables nuevas o no contempladas inicialmente.

### **C. Tomando nota: de las experiencias internacionales a la promulgación de la Ley 1448 de 2011 en materia de ocupación secundaria**

#### **1. Las lecciones internacionales sobre la ocupación secundaria**

La ocupación secundaria ha sido uno de los retos de implementación que han enfrentado varias políticas de reasentamiento de refugiados o restitución de tierras adelantados en el mundo. De manera habitual, el fenómeno de la ocupación secundaria plantea la pregunta acerca de cómo conciliar solicitudes contrapuestas o qué medidas adoptar para compensar a los antiguos o los nuevos ocupantes. Atender la ocupación secundaria implica enfrentarse a decisiones difíciles como apostar por la devolución de las tierras a los antiguos poseedores, ocupantes o propietarios, o compensarlos para que los nuevos permanezcan; determinar si las compensaciones que se otorgan a los antiguos o nuevos ocupantes deben darse en dinero o en especie; o incluso abordar la cuestión ético-política de establecer en qué casos los nuevos ocupantes merecen permanecer en la tierra o recibir esas compensaciones (ACNUR, 1998;

Mencionaremos algunas de las soluciones que distintos estados han formulado a estos interrogantes en los procesos de restitución cuando se presentan segundos ocupantes. En Ruanda, por ejemplo, se estableció que todos los refugiados que llevaran menos de 10 años fuera del país, tenían derecho a recibir la restitución inmediata de sus tierras al regresar al territorio nacional (Leckie 2013, p. 139). En tal escenario, aquellas personas que hubiesen ocupado estas tierras posteriormente contaban con 2 meses a partir de la solicitud de restitución para desalojar la propiedad. Los segundos ocupantes tenían el derecho a conservar la cosecha de lo que hubiesen plantado en la tierra (ACNUR 1998) y, de no conseguir vivienda en el término de 2 meses, el gobierno debía proveerles una nueva o materiales de

construcción (Leckie 2013, p. 139). En otras palabras, se privilegiaron las demandas de restitución por encima de los intereses de segundos ocupantes.

Por su parte, las disposiciones que se adoptaron tras la unificación alemana garantizaron la compensación o la restitución dependiendo del caso. La solución que se propuso obedecía a la necesidad de atender diferentes reclamos sobre una misma propiedad debido a las distintas expropiaciones que tuvieron lugar allí desde 1939; por parte del gobierno socialista, de la ocupación soviética y bajo el régimen nazi (Tuker-Mohl 2005, p. 16). De estos tres grupos de reclamantes, las leyes alemanas excluyeron la restitución material por causa de las expropiaciones llevadas a cabo por la ocupación soviética (Heslop y Roberto 1993, p. 262).

En septiembre de 1990 se expidieron normas que otorgaban el derecho a reclamar las propiedades expropiadas por el gobierno de Alemania Oriental. En este escenario, los reclamantes contaron con un plazo que se prolongó por menos de un mes -desde el 23 de septiembre cuando se expidió la Ley de esclarecimiento de derechos de propiedad<sup>6</sup> hasta el 13 de octubre de 1990- para que en su solicitud se privilegiara la restitución de las propiedades expropiadas. Aquellas solicitudes posteriores a este plazo fueron atendidas primordialmente a través de la compensación (Heslop y Roberto 1993, pp. 257-258).

Para el grupo de reclamantes expropiados por el régimen nazi, por su parte, el estado alemán reconoció el derecho a la restitución tanto de los reclamantes que tenían la ciudadanía alemana como de aquellos que no; muchos de los despojos se habían realizado contra personas sin ciudadanía que habían huido de la persecución en la década de 1930 (Heslop y Roberto 1993, p. 288). Aun así, también en estos casos se prefirió la compensación a la restitución material de las propiedades. Una de las razones que motivó esta decisión en los tres casos fue la necesidad de conseguir el apoyo de los alemanes para la construcción de la Alemania unificada como proyecto político. Esto exigía que no todos los derechos de propiedad fueran restituidos (Heslop y Roberto 1993, p. 259). A diferencia de Ruanda, en Alemania existía la posibilidad de que los segundos ocupantes permanecieran en la propiedad

---

<sup>6</sup> Gesetz zur Regelung offener Vermögenfragen vom Sept. 23, 1990, 1990 BGBI. II 104 [hereinafter Vermögensgesetz].

y que sus intereses prevalecieran sobre una demanda de restitución sin que esto interfiriera con que sus antiguos propietarios fueran compensados.

En Guatemala se establecieron tres clases de posibles medidas a tomar frente a segundos ocupantes. La primera permitía que los refugiados retornaran a las tierras que habían abandonado mientras se compensaba a los posteriores ocupantes con dinero o con otras tierras. En la segunda opción, los nuevos ocupantes permanecían en las tierras mientras que a los refugiados se les otorgaba acceso a otras tierras. En la tercera, los refugiados y los nuevos ocupantes se establecían conjuntamente en la tierra (ACNUR 1998). De esta manera, se fijaron distintas alternativas mediante las cuales era posible solucionar aquellos casos de restitución en que se presentaran segundos ocupantes.

Por último, en Sudáfrica primaron los intereses de segundos ocupantes. A pesar de que las normas instituían la compensación para aquellos que debieran desalojar propiedades con el fin de restituirlas a sus antiguos propietarios despojados, en la práctica estas indemnizaciones se pagaron muy rara vez. La mayoría de las solicitudes de restitución individuales en Sudáfrica fueron atendidas por medio del pago de compensaciones a los reclamantes. Por esta razón, esta política de restitución ha sido fuertemente criticada ya que se ha considerado que constituyó la pérdida de una oportunidad para revertir los patrones de desigualdad racial en la propiedad de la tierra dentro de este estado (du Plessis 2004, pp. 8-9). La tabla 1 resume las decisiones que se tomaron frente a la restitución y la ocupación secundaria en estos distintos estados.

Estas experiencias muestran diferentes aproximaciones a los conflictos que se presentan entre los reclamos de restitución y la presencia de segundos ocupantes en las propiedades objeto de esas demandas. La decisión que se toma frente a este fenómeno en el marco de la restitución determina a) la posibilidad de lograr la reparación de las víctimas de despojo y desplazamiento y b) la posibilidad de evitar desplazar a los segundos ocupantes de manera injusta creando nuevos resentimientos y división social.



Tabla 1. Medidas de restitución y tratamiento a segundos ocupantes en experiencias internacionales. Elaboración propia.

<b>Estado</b>	<b>Medida de restitución preferida</b>	<b>Tratamiento a segundos ocupantes</b>
Ruanda	Restitución material para refugiados reclamantes que llevarán menos de 10 años fuera del territorio.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Orden de desalojo.</li> <li>- Conservan las cosechas de lo que plantaron.</li> <li>- Reciben vivienda o materiales de construcción si no lo hacen en los meses siguientes a la orden.</li> </ul>
Alemania	Se privilegia la compensación y se deja abierta la posibilidad de restituir para un grupo de casos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Expropiaciones del régimen nazi: Se atendieron reclamos de ciudadanos. Privilegian a segundos ocupantes y pagan indemnizaciones.</li> <li>- Expropiaciones de gobierno socialista: Si los reclamantes eran campesinos se privilegiaba la restitución. De lo contrario, los segundos ocupantes tenían mayores probabilidades de conservar la tenencia de la tierra.</li> <li>- Expropiaciones de la ocupación soviética: Se excluyeron los segundos ocupantes.</li> </ul>
Guatemala	Solución mixta: Posibilidad de recibir restitución material o compensación.	<p>Se establecen tres posibles medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Restitución material en favor de los reclamantes y la expulsión de los segundos ocupantes.</li> <li>- Entrega de nuevas tierras a los reclamantes y permisos para que los segundos ocupantes conserven la propiedad.</li> <li>- Establecer a reclamantes y segundos ocupantes de manera conjunta.</li> </ul>
Sudáfrica	Compensación en favor de los reclamantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En casos de restitución material, se previó el pago de indemnizaciones a los segundos ocupantes que fueran desalojados. Sin embargo, los segundos ocupantes conservaron la propiedad.</li> </ul>

## 2. Los antecedentes inmediatos en Colombia

Los procesos que tuvieron lugar en Colombia para llegar a la creación de una política de restitución de tierras se pueden rastrear por lo menos hasta una década antes de que se expidiera la ley de restitución (Estrada & Rodríguez, 2014, p. 77). Tras el posicionamiento del tema que generaron los distintos estudios realizados desde 1994 sobre el desplazamiento forzado, en 1997 se expidió la Ley 387 que crea la categoría jurídica de “desplazado” y establece algunas medidas para proteger el patrimonio de la población desplazada (Estrada & Rodríguez 2014, p. 81).

En el marco de esta ley, la Red de Solidaridad Social<sup>7</sup> creó en el año 2003 el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada (Acción Social, 2010a, p. 11) para ampliar la comprensión del fenómeno del desplazamiento. Uno de sus aportes fue haber encontrado y recogido las causas más usuales que dan origen a dinámicas de ocupación secundaria. Este identificó y estudió las experiencias de ocho países distintos y reconoció la existencia de distintos tipos de segundos ocupantes a partir de las causas de este fenómeno;

“La ocupación secundaria puede ocurrir cuando personas que violan los derechos humanos desalojan por la fuerza a los residentes de sus viviendas y luego saquean sus bienes y se trasladan a las viviendas abandonadas. A veces incluso, los propios ocupantes secundarios son personas desplazadas. Es posible que ellos a su vez hayan tenido que huir de un conflicto y hayan abandonado también sus viviendas y comunidades. En muchos casos, la ocupación secundaria es impuesta, alentada y/o facilitada por las fuerzas que han ocasionado el desplazamiento inicial. Además, es posible que los ocupantes secundarios hayan tenido pocas opciones o no hayan tenido más remedio que establecerse en la vivienda en cuestión” (Acción Social 2010b, p. 23).

El recuento al que llegó el proyecto permitió entender la necesidad de dar un manejo adecuado a este fenómeno. También reconoció la existencia de casos de segundos ocupantes que llegan a tener las propiedades de otras víctimas después de haber sido desplazadas de sus

---

<sup>7</sup> Desde 2005 esta entidad se denominará Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social.

propias tierras. Sin embargo, el proyecto recomendó que en los casos en que hubiese un repoblamiento sobre las tierras despojadas, debía darse prioridad al reconocimiento de los derechos de los primeros ocupantes aún cuando los sucesivos hubiesen llegado de buena fe (Estrada & Rodríguez, 2014).

Esta recomendación del proyecto en el sentido de preferir la restitución material de los predios despojados no fue ingenua y se realizó con conocimiento de las medidas de compensación y de atención que se habían adoptado en otros estados en favor de los segundos ocupantes. Como demostraremos más adelante, optar por medidas como el simple desalojo lleva a re victimizar a estas personas y desplazarlas nuevamente. Además, los desalojos en los procesos de restitución pueden generar resistencia a los mismos e incluso pueden profundizar divisiones sociales (OACDH, ONU-Hábitat *et al.* 2007, p. 83). De ahí la preocupación de estados como Ruanda o Guatemala de establecer ciertos mecanismos de protección o medidas de compensación para segundos ocupantes, con el fin de eludir nuevas tensiones sociales que puedan ir en contra de la transición que se busca a través de la restitución.

#### **D. Una ley para el reconocimiento de las víctimas del conflicto armado interno en Colombia**

En el trámite de la ley 1448 de 2011 se trató de abordar y responder a las inquietudes que usualmente plantean estas situaciones para los estados. Los congresistas sabían que los predios a restituir podían haber sido ocupados después del desplazamiento y decidieron apostarle a garantizar el derecho de las víctimas a regresar a sus tierras. Si comparamos nuestra ley con otras experiencias internacionales, vemos que el ánimo de proteger a las víctimas hizo que el modelo colombiano optara por privilegiar las solicitudes de reclamación de tierras interpuestas por los antiguos propietarios, poseedores y ocupantes.

En el caso de Alemania, comprobamos que para satisfacer las reclamaciones de restitución se privilegiaron las compensaciones sobre las restituciones materiales del bien (Heslop y Roberto 1993, pp. 257-259, 288). En Guatemala, por otra parte, la restitución se vio afectada

por disposiciones que exigían a los reclamantes tener títulos de propiedad en un contexto en el que no muchos los poseían y los registros de propiedad en ocasiones habían sido destruidos (Leckie 2013, pág. 140). Por su parte, en Hungría no sólo se optó mayoritariamente por la compensación en dinero como medida de restitución, sino que se estableció un estricto término de 90 días desde la sanción de la ley para que los reclamantes registraran sus solicitudes (Tucker-Mohl 2005, pp. 8 y 11). Por el contrario, el diseño normativo colombiano contiene figuras que resultan garantistas para los reclamantes de tierras como la inversión de la carga de la prueba<sup>8</sup> y la restitución del predio solicitado como la medida preferente de reparación.

En cuanto a la ocupación secundaria, el articulado de la Ley 1448 atiende dos escenarios específicos. El primero de ellos es el de las compensaciones a opositores de buena fe exenta de culpa y el segundo es la circunstancia de segundos ocupantes que son víctimas de despojo y/o abandono del mismo predio reclamado en restitución. Debemos precisar que durante el trámite legislativo y aún en el escrito final de la ley, no se nombra el concepto de segundos ocupantes. Sin embargo, entendemos que las medidas que abordaremos a continuación se encontraban dirigidas a este tipo de sujetos por las hipótesis que buscaban atender.

#### 1. Los opositores de buena fe exenta de culpa

Como medida general, la Ley 1448 contiene un mecanismo para que aquellas personas que vinieron a ocupar la tierra después del despojo, puedan hacer valer sus derechos e intereses en los procesos de restitución. Los congresistas establecieron que en el marco de estos procesos, los segundos ocupantes podrían participar a través de la figura de la oposición.

Aclaramos que “opositor” en esta ley no es equivalente a “segundo ocupante”. Tal como afirmamos, la ley no habla de segundos ocupantes pero, de acuerdo a las definiciones que se han surtido durante su implementación podemos afirmar que es segundo ocupante toda persona en condición de vulnerabilidad que llegue a ocupar una propiedad cuyos legítimos propietarios, poseedores u ocupantes hayan debido abandonar por causa del conflicto armado. El opositor en cambio es una parte dentro del proceso de restitución cuya pretensión es rival a

---

<sup>8</sup> Ver Ley 1448, artículo 78.

la de la víctima y es tramitada dentro de la etapa judicial. Para hacer valer sus intereses, este tiene la facultad de allegar pruebas<sup>9</sup> y puede recibir una compensación siempre que acredite su buena fe exenta de culpa<sup>10</sup>.

La buena fe exenta de culpa es un criterio que se desprende del principio de buena fe en el derecho. Existe una buena fe simple que exige que tanto los ciudadanos como las autoridades actúen de forma honesta, leal y conforme a lo que se espera de una persona correcta (Corte Constitucional, C-1194 de 2008). La buena fe exenta de culpa, por su parte, es un criterio mucho más exigente. Para cumplirlo el opositor debe demostrar que además de creer estar obrando honestamente a) realizó averiguaciones para tener la certeza de estar actuando conforme a la ley y b) cometió un error invencible en el que NO habría incurrido cualquier persona diligente (Bolívar, Gutiérrez & Botero 2017, p. 30-31). Para el caso de la restitución de tierras, esta exigencia requiere que el opositor pruebe haber empleado;

“todos los medios a su alcance para saber si al momento de realizar un negocio jurídico, quien lo celebraba era legítimo titular de derechos sobre el predio, si pagaba el precio justo, y si el predio no había sido despojado o abandonado por la violencia” (Corte Constitucional, C-330 de 2016).

La primera versión del proyecto de ley contó con la asesoría del Proyecto de Protección de Tierras que, como mostramos anteriormente, hizo parte de la política de atención a la población desplazada. Este primer borrador requería a los opositores probar únicamente su buena fe simple para hacer valer sus intereses en el proceso de restitución (Congreso de la República, gaceta no. 617 de 2010, arts. 14 y 20). La exposición de motivos del proyecto de ley reproduce una discusión ético-política en la cual se demuestra que desde un inicio se tenía en mente la protección de las víctimas e impedir que los despojadores se beneficiaran de estos procesos;

---

<sup>9</sup> El opositor puede allegar pruebas al proceso con el fin de establecer el avalúo del predio y con el fin de acreditar su buena fe exenta de culpa. Ver Ley 1448, art. 88.

<sup>10</sup> Ibid., art. 91.

“La buena fe de quienes adquirieron a cualquier título tierras despojadas a sabiendas, por ser de público conocimiento que en esas regiones había ocurrido el desplazamiento y el despojo, queda en duda, y no pueden prevalecer sus títulos sobre la restitución de los derechos perdidos por violencia. Es muy difícil presumir buena fe en las circunstancias predominantes en las regiones de desplazamiento. Resulta contrario al principio de buena fe comprar tierras muy baratas a una población que huye bajo el impacto del terror, o a sus usurpadores” (Congreso de la República, gaceta no. 617 de 2010).

Más adelante en el trámite de la ley se optó por incrementar el estándar de prueba para los opositores a la buena fe exenta de culpa (Congreso de la República, gaceta no. 1004 de 2010)<sup>11</sup>. La lógica de la decisión era reforzar la barrera contra los despojadores y quienes se habían beneficiado del despojo en los procesos de restitución. Así lo demuestra la intervención del congresista Guillermo Abel Rivera en uno de los debates de la ley;

“[N]os parece que este proyecto avanza aún más, en una materia bien importante que no contenía el proyecto original (...). Porque aquí, señores Representantes, no nos podemos llamar a engaños. Muchos empresarios que si bien no tenían relación con organizaciones armadas al margen de la ley, sí (...) llegaron a comprar esas tierras a precios irrisorios, siendo ellos conscientes de que esos no eran los precios de mercado, siendo ellos conscientes de que las víctimas lo que necesitaban era vender sus tierras a cualquier precio para escapar de la muerte. A esos, a los que se aprovecharon de esas situaciones de violencia generalizada, no les cabe el concepto de buena fe exenta de culpa y, por lo tanto, no pueden ser objeto de compensación como lo consagra este proyecto de ley (...)” (Congreso de la República, gaceta no. 98 de 2011)

En ese mismo sentido, en otra sesión, el Defensor del Pueblo Vólmar Pérez aseveró que para proteger a las víctimas en el proyecto de ley se hablaba de “la presunción del despojo y en

---

<sup>11</sup> La buena fe exenta de culpa como requisito para decretar medidas a favor de opositores se incluyó en los artículos 64, 67, 86, 89, 95, 96 del proyecto propuesto para segundo debate y en los artículos 64, 83, 86, 92, 93 y 102 del texto aprobado en ese debate.

este acápite se invierte la carga de la prueba, para que el opositor deba probar la buena fe exenta de culpa” (Congreso de la República, gaceta no. 260 de 2011). Simultáneamente, establecer este estándar permitía que aquellas personas que hubiesen actuado con buena fe exenta de culpa pudieran acceder a una compensación por la pérdida de su vínculo con el predio a causa de la restitución. De hecho, el ministro de agricultura Juan Camilo Restrepo defendió la medida como un mecanismo para proteger a segundos ocupantes honestos:

“El proyecto de ley (...) quiere ser muy especialmente cuidadoso de los derechos adquiridos de buena fe exenta de culpa en las cadenas de transacciones que se hubieran presentado; este no es un proyecto que (...) está vulnerando el estado de derecho o el principio del derecho de la propiedad, y por eso el proyecto prevé que (...) si en el entre tanto apareciere un tenedor de buena fe exento de culpa (...), entonces el estado colombiano le reconocerá a ese tenedor de buena fe exento de culpa el valor del predio que se le está restableciendo al original despojado (...)” (Congreso de la República, gaceta no. 98 de 2011)

Tal como afirma Restrepo, en el proyecto de ley quedó plasmada la compensación para aquellos opositores que lograran cumplir con este requisito probatorio. Los congresistas como diseñadores de esta política pública buscaron formular una solución adecuada al problema de los segundos ocupantes o, como se nombran en el proyecto, terceros u opositores en sus distintas tipologías. En efecto, la solución planteada en el Congreso era adecuada para atender varios de los casos de segundos ocupantes sin dejar de garantizar los derechos de las víctimas de despojo y abandono forzado. Sin embargo, este diseño ha probado tener ciertas limitaciones frente a algunos casos de ocupación secundaria y por esta razón ha requerido nuevos desarrollos durante la implementación de la política pública.

2. Los segundos ocupantes víctimas de despojo y abandono del mismo predio (despojos sucesivos)

Los congresistas crearon una medida adicional para un tipo específico de segundos ocupantes. Durante el debate, tuvieron una consideración especial por aquellos que habían llegado a un predio despojado pero que una vez instalados allí fueron despojados igualmente. Podemos llamar esta hipótesis como un escenario de despojos sucesivos de un mismo predio.

En esta circunstancia la ley dispone que las pretensiones de ambas víctimas se tramiten "en forma conjunta"<sup>12</sup>. También establece que ninguna de esas víctimas está obligada a probar la buena fe exenta de culpa, pues ambas son titulares de las medidas de restitución y no de una compensación como opositores. Sin embargo, la ley no ofrece reglas específicas para determinar cuál medida de restitución se adopta para cada una de las víctimas en estos casos<sup>13</sup>. A pesar de las discusiones que pueden darse sobre este vacío, en adelante nos referiremos a los segundos ocupantes que no entran dentro de esta circunstancia especial.

### 3. El efecto acción - reacción en la política pública y los segundos ocupantes

Tal como afirmamos en la primera parte de este capítulo, en primer lugar, el carácter iterativo de las políticas públicas obliga a que estas sean revisadas y rediseñadas constantemente. En segundo lugar, la burocracia relacionada con la puesta en marcha de la restitución de tierras adoptó medidas a favor de los segundos ocupantes como un medio para que el estado adquiriera la capacidad para implementar la política.

En la implementación de la Ley 1448, empezaron a darse casos en los que los segundos ocupantes que acudían como opositores al proceso no lograron probar su buena fe exenta de culpa. Esta situación empezó a llamar la atención en la medida en que se hizo notorio que una parte de estos opositores eran a) personas que habían llegado a los predios solicitados en restitución tras haber sido despojados pero que continuaban en ese predio (por lo que no se trataba de casos de despojo sucesivo) (entrevista SO1) y b) personas en situación de vulnerabilidad que llegaron a los predios despojados para establecer su vivienda o conseguir su sostenimiento (entrevista SO2) (Oriente Noticias, 2014).

Este tipo específico de segundos ocupantes en situación de vulnerabilidad no contaba con los recursos (de información, económicos, etc) para lograr probar un estándar tan alto como la buena fe exenta de culpa en el proceso de restitución. Las entrevistas a segundos ocupantes

---

<sup>12</sup> Ley 1448, art. 76.

<sup>13</sup> La Ley 1448 establece en su artículo 97, numeral b, que se dictarán medidas de compensación o reubicación en los casos de despojos sucesivos del mismo predio. No obstante, no se especifica cuál de los reclamantes debería recibir el predio, obtener compensación o ser reubicado.



nos muestran que incluso se les daba a estas personas información incorrecta y que esto les impidió defenderse y agenciar sus intereses en estos procesos;

“Bueno, entonces el hombre, vinieron y dijeron que iban a medir la finca y iba a un proceso porque estaba en un problema de Restitución de Tierras, entonces mi papá le dijo qué problemas tenía y dijo “no, usted solamente lleva las Escrituras, se presenta allá, le quedan 10 días hábiles para hacer eso y listo no es más, no es para más nada” (...) Como al año, lo volvieron a llamar, fuimos nosotros a la Unidad nos presentamos, dimos una declaración, allá nos hicieron jurar y decir la realidad (...) el día que tuve la declaración esa, (...) ellos dijeron que no había ningún problema, que eso era una declaración pero que eso iba a favor de ambos iguales. Como a los dos meses de haber dado la declaración o algo así, salió el Fallo y salió en contra de nosotros. Yo le comentaba a ellos que por qué así y dijeron que así lo había estipulado la Juez y que no había paso atrás y que nosotros no habíamos logrado pasar los filtros que era demostrar nuestra buena fe.” (Entrevista SO1)

Tal como lo advertían distintas organizaciones internacionales, los desalojos de segundos ocupantes son una fuente potencial de división social (OACDH, ONU-Hábitat *et al.* 2007, p. 83). La revisión de prensa y las entrevistas a segundos ocupantes nos demuestran que las resistencias a los desalojos producto de sentencias de restitución estaban dando lugar a disturbios con la fuerza pública. Un ejemplo es uno de los entrevistados quien afirmó que de no contar con alternativas al desalojo prefería “[hacerse] matar por su tierra” (entrevista SO1). En prensa también se documentó el caso de la restitución de tres propiedades a favor de tres mujeres cabeza de hogar que se llevó a cabo en Puerto Gaitán, Meta, en octubre de 2013 (Verdad Abierta, 2013). A pesar de haber obtenido los títulos de propiedad, las mujeres tuvieron que enfrentar la resistencia de familias campesinas que llevaban años cultivando en estos predios y no estaban dispuestas a desalojarlos. Así como en Puerto Gaitán, cientos de campesinos de Magdalena Medio, Santander y sur del César se opusieron a los desalojos en el 2014 y se declararon “víctimas de la ley de víctimas” (Vanguardia 2014a; 2014b; Oriente Noticias, 2014; Caracol Radio, 2014).

A partir de casos como este, el estado se vio obligado a tomar nuevas decisiones que disiparan la presencia de los segundos ocupantes como un factor que comprometía la legitimidad de la implementación de la política e imponía restricciones físicas para materializar las decisiones de restituir la tierra. Efectivamente lo hizo desde distintos frentes. Por una parte, lo hizo la URT a través de acuerdos que establecen medidas para atender a estos tipos de segundos ocupantes. Por otra parte, los jueces de restitución también tomaron decisiones, a veces con la guía de los acuerdos y, por último, la Corte Constitucional conoció igualmente de varios casos que llegaron a esta instancia mediante acciones de tutela.

Sin embargo, los obstáculos en la puesta en marcha de las medidas tomadas desde estas distintas instancias a favor de los segundos ocupantes han comprometido la posibilidad de que estas incrementen la capacidad estatal de implementación de la restitución de tierras. Específicamente, veremos cómo la atención a segundos ocupantes víctimas del despojo y vulnerables se ha visto marcada por la brecha entre los propósitos de atención a los segundos ocupantes y la implementación de las decisiones de restitución..

### **E. Soluciones desde la URT: Los acuerdos sobre ocupación secundaria**

Desde el 2014, dos años después de que la Ley 1448 entrara en vigor, la URT decidió tomar medidas de atención en favor de los segundos ocupantes vulnerables. Desde entonces ha adoptado una instrucción conjunta con la Defensoría del Pueblo y cuatro acuerdos que han apuntado a soportar jurídicamente la adopción de estas medidas de atención pese a que tal obligación no se encontraba expresamente contemplada en la Ley 1448.

A pesar de la intención que tuvo la URT de desactivar estas nuevas tensiones que surgieron con la restitución, existen varios indicios que demuestran los magros resultados en la ejecución de estos instrumentos. Estos tienen que ver con la defensa judicial de segundos ocupantes, las diferencias en la percepción de jueces y funcionarios sobre las medidas de atención propuestas por la URT y la inestabilidad en el tiempo de los instrumentos que las contienen.

Al inicio de esta sección citamos una entrevista realizada a un segundo ocupante que resultó derrotado en el proceso de restitución y que demostró que algunos segundos ocupantes carecen de recursos jurídicos técnicos e informacionales para afrontar este escenario. Por este motivo, la instrucción conjunta entre la URT y la Defensoría tuvo como propósito proveer a estas personas de representación judicial capacitada ante la ausencia de asesoría jurídica técnica de esta población. A pesar de estas intenciones, la URT reconoció resistencias iniciales en la implementación de esa medida puesto que algunos defensores “no [conocían] la instrucción conjunta suscrita entre la URT y la Defensoría del Pueblo y no saben de las obligaciones de cada una de las partes” (Unidad de Restitución de Tierras 2015b, p. 10).

Las labores de capacitación a defensores públicos sobre este tema se concentraron inicialmente en Córdoba y el Magdalena Medio y posteriormente se extendieron a otras direcciones territoriales. Esto demuestra que la problemática de segundos ocupantes se concentraba en ciertos territorios del país. En el tercer trimestre de 2015, las labores de información y sensibilización en segundos ocupantes ya no se daban solamente en territorios del Magdalena Medio o Córdoba sino también en municipios como Agustín Codazzi y Copey, en Cesar y en la territorial Magdalena. A pesar de estos esfuerzos de sensibilización y capacitación, los jueces de restitución han señalado que en muchas ocasiones los defensores parecen no tener un conocimiento suficiente de las instituciones de la restitución de tierras e incluso de las normas de derecho civil que resultan aplicables en este contexto (ver capítulo VII. de este libro). De este modo, un primer aspecto que pretendió resolver la atención a segundos ocupantes -la representación judicial adecuada- enfrentó obstáculos en su puesta en marcha que comprometieron a su vez el acceso a los segundos ocupantes de servicios legales y la garantía de sus derechos en las instancias judiciales.

Un segundo aspecto que comprometió la ejecución de medidas adecuadas para los segundos ocupantes tuvo que ver con la falta de coordinación en la asignación de funciones específicas entre la URT y los jueces de restitución de tierras. El primero de los acuerdos que fijó el tratamiento a favor de los segundos ocupantes fue el Acuerdo 18 de 2014<sup>14</sup>. Este se basa en los principios generales de la Ley 1448 para sostener que;

---

<sup>14</sup> Solo se adoptó formalmente el 13 de marzo de 2015.

“la situación de los denominados segundos ocupantes, [...] es una problemática que requiere la atención prioritaria y coordinada del estado colombiano, en cabeza de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión de la Restitución de Tierras, ya que de su adecuada solución depende el logro de una restitución duradera, gradual y progresiva, en condiciones de sostenibilidad y efectividad, que permita, a su vez, la convivencia pacífica y la reconciliación de la sociedad colombiana” (Acuerdo 18 de 2014).

En el marco conceptual de este capítulo expusimos la definición que contenía este primer acuerdo del concepto de segundos ocupantes. Se trataba de una definición pensada para activar la acción de la URT. Sin embargo, en los acuerdos más recientes, esta definición se restringió para efectos de implementar estas medidas de atención y se determinó que son segundos ocupantes todas aquellas personas naturales que sean declaradas como tal por medio de sentencia judicial ejecutoriada (Acuerdos 29 y 33 de 2016). Con esta modificación los acuerdos delegaron en los jueces la responsabilidad de identificar a los segundos ocupantes en sus sentencias. Sin embargo, los jueces consideraron que le corresponde a la URT la obligación de caracterizar a estas personas durante la etapa administrativa (ver capítulos V y VII de este libro). La pugna entre la URT y los jueces de restitución por la determinación de las competencias para atender a los segundos ocupantes también restringe la posibilidad de responder oportunamente a la situación.

En parte, los jueces de restitución ponían en duda el carácter obligatorio de los acuerdos que adopta la URT sobre ocupación secundaria lo cual les habilitaba para cuestionar sus propias funciones en torno a los segundos ocupantes. Esta discusión sobre la obligatoriedad de estos acuerdos se vio afianzada por el tercer factor que restringe la implementación de las normas sobre ocupación secundaria: la inestabilidad de las reglas adoptadas por la URT.

La producción normativa de la URT destacó por el hecho de que en un periodo de un año y 264 días se expidieron cuatro acuerdos del Consejo Directivo de la URT sobre el tema. El acuerdo que tuvo mayor permanencia en el tiempo (Acuerdo 21 de 2015) apenas estuvo vigente 7 meses y 24 días; y en promedio los acuerdos tenían una vigencia de 6 meses y 29 días.

Tal inestabilidad normativa, pese a que las variaciones entre uno y otro acuerdo no eran sustanciales, no contribuía a la percepción de obligatoriedad y validez que los magistrados especializados en restitución de tierras, competentes para decidir estos casos, tenían de los acuerdos de la URT. Esto se evidencia en la resistencia a su aplicación que se manifiesta en un primer plano en las acciones de tutela que conoció la Corte Constitucional como, por ejemplo, el caso de una magistrada que afirmó no poder tomar medidas a favor de un segundo ocupante por no haberse probado su buena fe exenta de culpa en la sentencia, mientras que la URT contesta que para ese escenario existían ya los acuerdos como herramientas para atender a esta persona (Corte Constitucional, sentencia T-367 de 2016). En la siguiente sección mostraremos que este no fue un caso aislado.

Tal discusión sobre la obligatoriedad y carácter vinculante de los acuerdos de la URT para los magistrados de restitución parece comenzar a saldarse, aunque no por completo, desde el reconocimiento que hace la Corte Constitucional de que aquellos son un parámetro relevante para determinar las medidas que pueden ser ordenadas por los jueces y magistrados de restitución (Corte Constitucional, sentencia C-330 de 2016). Por su parte, la Corte Suprema de Justicia se ha sumado también a esta posición al utilizar los acuerdos dentro de la argumentación de sus decisiones y citar las sentencias de la Corte Constitucional (Corte Suprema de Justicia, STC 2020 de 2017). Sin embargo, esta inestabilidad inicial comprometió la idea de que la burocracia estatal había logrado adoptar una reglamentación adecuada para dar cuenta de la situación de los segundos ocupantes que a su vez le permitiera al gobierno continuar sin obstáculos la restitución de tierras.

La asesoría y representación judicial ha tardado en comunicarse adecuadamente a los defensores y estos a su vez parecieran no estar capacitados para acometer esta tarea. Por su parte, la URT por medio de sus acuerdos estableció que son los jueces de restitución quienes tienen que determinar si existen o no segundos ocupantes en el predio, pero para los jueces de restitución esa tarea debería cubrirla la URT de manera previa a presentar la demanda de restitución. Estos acuerdos a su vez han sido reemplazados varias veces en un tiempo muy corto y los mismos jueces no están seguros de si deben tomarlos o no como obligatorios. La inestabilidad estas medidas así como las opiniones divergentes de distintos funcionarios e instituciones respecto a su aplicación, nos demuestran la incoherencia inter institucional que

ha menguado la capacidad estatal para hacer frente a la emergencia de este tipo de segundos ocupantes.

1. Medidas judiciales adoptadas para la atender el fenómeno de ocupación secundaria en Colombia en el marco de la ley 1448

Los jueces de restitución también han debido tomar decisiones con respecto a los segundos ocupantes víctimas o vulnerables al encontrarse con ellos en sus procesos. De las decisiones judiciales en materia de restitución debemos destacar tres aspectos relacionados con el tratamiento a la problemática de la ocupación secundaria. Lo primero son las barreras que en la caracterización y atención de segundos ocupantes dentro de los procesos judiciales. Lo segundo es la manera en que divergen las decisiones que toman los distintos magistrados para atender a segundos ocupantes. Lo tercero es la actitud que adoptan los magistrados frente a los acuerdos sobre segundos ocupantes entre las distintas salas especializadas en restitución de tierras del país.

A pesar de que los jueces de restitución no son competentes para decidir en los casos en que se presentan opositores (y entre estos, segundos ocupantes) la Ley 1448 les asignó la función de tramitarlos hasta el momento en que estos debieran ser fallados por los magistrados en las salas especializadas de restitución. Las entrevistas que realizamos nos permitieron conocer la perplejidad inicial a la que se enfrentaban los jueces de restitución antes de que existiera un tratamiento legal para este fenómeno;

“Cuando entro al despacho yo encuentro que salían sentencias y voy a hacer entrega donde había familias; es decir, que no se tenían en cuenta los segundos ocupantes, no se tenía en cuenta realizar caracterización, ir a los predios o cómo diferenciar entre un campesino y un despojador y en ningún momento lo admitían y hasta hace poco no más que la Corte se pronunció y dijo que pues que se tiene que empezar a verificar eso" (Entrevista 04J)

La labor de identificar y caracterizar de segundos ocupantes implica dilucidar aspectos tales como los antecedentes de las personas para saber si han pertenecido o han tenido contacto

con algún grupo armado; identificar plenamente las condiciones socioeconómicas de las personas y sus grupos familiares; determinar el origen del vínculo con el predio que está sometido a la restitución; e identificar si se encuentran en situación de vulnerabilidad (Entrevista 06J). De acuerdo con una de las entrevistas, esta tarea se torna más engorrosa debido a que las demandas presentadas por la URT no se encuentran bien documentadas y contienen apenas la información básica que exige la ley sin ahondar en otros aspectos fundamentales (Entrevista 04J)<sup>15</sup>.

El contenido de las órdenes derivadas del reconocimiento de segundo ocupante, varía desde la orden a la URT para caracterizarlo socioeconómicamente hasta la decisión de adoptar medidas concretas a su favor. En el primero de los casos, los magistrados le asignan a la URT la responsabilidad de caracterizar a los segundos ocupantes y, con base en ello, decidir qué medidas implementar para atenderlos. En la segunda hipótesis, los magistrados declaran en sus sentencias que hay segundos ocupantes y deciden simultáneamente qué medidas precisas (proyecto productivo, el pago de una compensación monetaria o de un predio equivalente, etc.) debe aplicar la URT y/u otras entidades para atenderlos. Dentro de esta segunda hipótesis existe también variedad en tanto algunas de las medidas de atención se dictan con base en los acuerdos de la URT, mientras que otras se fundamentan en instrumentos internacionales de derechos humanos. La revisión de sentencias da cuenta de esta situación (ver tabla 2).

El estudio de las sentencias de los Tribunales de restitución refuerza la evidencia de la actitud reacia de los magistrados ante los acuerdos de la URT. Con excepción del Tribunal de Bogotá, la mayoría prefiere basar la adopción de medidas para segundos ocupantes en instrumentos internacionales o en la Constitución. A esto hay que agregarle que la jurisdicción especializada en restitución de tierras no cuenta con un órgano de cierre. Esto quiere decir que, contrario a lo que sucede en la jurisdicción administrativa con el Consejo de Estado o en la ordinaria con la Corte Suprema de Justicia, en esta jurisdicción no existe un

---

<sup>15</sup> El juez entrevistado se refería en particular a un caso en que la URT se había mostrado renuente a proporcionarle el número de cédula del segundo ocupante aduciendo que esa información no se la exigía la ley. Cómo es lógico, para reconocer cualquier derecho es necesario contar con la identificación que permita tener certeza de la persona específica a quien se le está reconociendo.

órgano que a través de sus decisiones fije un precedente vertical<sup>16</sup> que obligue a los jueces a tomar decisiones iguales; esto ocurre en general en los procesos de restitución y afecta la atención de segundos ocupantes de manera particular. Puede ser que esto se deba nuevamente al ánimo de proteger a las víctimas al impedir que exista una segunda instancia que alargue demasiado el proceso, pero no ahondaremos en esa discusión en este momento.

La ausencia de un órgano de cierre que fije una regla en el tema, es la razón por la que en algunos casos las medidas para atender a segundos ocupantes se encuentren especificadas en la sentencia mientras que en otros se deje esta decisión en manos de la URT. Muchos jueces intentaron atender la situación especial de esta población incluso antes de la existencia de los acuerdos y recurriendo a la aplicación de otros instrumentos. Esto demuestra la agilidad y recursividad de algunos jueces para tratar este tipo de variables emergentes. Sin embargo, la consecuencia es que las decisiones judiciales pueden resultar incoherentes entre sí al ir en sentidos distintos incluso cuando tratan sobre casos similares que deberían fallarse de la misma manera. La Corte Constitucional, sin embargo, ha actuado como una especie de órgano de cierre a través de los casos de segundos ocupantes que llegan a su conocimiento. Que esta Corte actúe de esta manera tiene sentido si tenemos en cuenta que los jueces de restitución son jueces constitucionales (Quinche Ramírez, Peña Huertas *et al*, 2015) Sin embargo, los casos que llegan a esta instancia no lo hacen a través de la restitución de tierras sino por medio de acciones de tutela o acciones de inconstitucionalidad.

---

<sup>16</sup> La Corte Constitucional ha definido el precedente vertical como “aquel que proviene de la autoridad encargada de unificar la jurisprudencia. En ese sentido, la autonomía judicial del juez de inferior jerarquía se limita, en tanto debe respetar la postura de su superior, bien sea de las altas cortes o de los tribunales en los eventos donde los asuntos no son revisables por aquellas.” (Corte Constitucional, T-364 de 2017)



Tabla 2. Análisis de sentencias adoptadas en los Tribunales de Cartagena, Cali, Antioquia y Bogotá. Elaboración propia.

<b>Tribunal</b>	<b>Número de sentencias con órdenes favorables a segundos ocupantes</b>	<b>Instrumento que fundamenta la decisión en favor de segundos ocupantes</b>	<b>Tipo de medida para atender</b>
Cúcuta	Ninguna. Pero se toca el tema en 27 sentencias.	Principios de Pinheiro y Acuerdo 21 de 2015	De las 24 sentencias de instancia, una sentencia ordenó a la URT estudiar la posibilidad de apelar del opositor; al final decidió que no se apelara. Las 23 sentencias de instancia restantes se tuvieron en cuenta pero no se estudia a fondo. Las tres (3) sentencias restantes son apelaciones de solicitudes del Ministerio Público de donde se sabe que ya se hubiera emitido una sentencia pero se niegan argumentando que los acuerdos
Cartagena	18	Principios de Pinheiro <sup>17</sup>	Órdenes a las respectivas alcaldías, al Ministerio de Agricultura y al Incofin para que se otorgara clara y completa al segundo ocupante el uso y generación de ingresos. En seis (6) casos se sumó la orden de que el segundo ocupante cumplía con los requisitos para la atención para esta población.

<sup>17</sup> Los principios Pinheiro reconocidos por la Corte Constitucional como derecho blando se convirtieron en sustento normativo en variadas sentencias del propósito de atender a los segundos ocupantes para ordenar medidas a su favor (Corte Constitucional, sentencia C-330 de 2016). Los Principios de Pinheiro son un conjunto de directrices sobre restitución de la vivienda y patrimonio a refugiados y personas desplazadas. Estos fueron avalados por las Naciones Unidas en el 2005 y son el resultado de la propuesta realizada por el Relator Especial de la Subcomisión de Restitución de Viviendas y el Patrimonio, Paulo Sérgio Pinheiro.

			En cinco (5) sentencias se ordenó a estos sujetos y en un (1) caso se otorgó vivienda rural.
Cali	8	Variedad de instrumentos: Acuerdos, Principios de Pinheiro y disposiciones constitucionales	<p>Dos (2) sentencias ordenan la competencia de la URT.</p> <p>En una (1) se preservan los derechos del predio y se restituye por equivalente los Principios de Pinheiro y la Constitución. En otros instrumentos dos (2) más ordenan a los ocupantes en programas de dotación de vivienda.</p> <p>En otras dos (2) decisiones se basan en los principios Pinheiro para ordenar a favor del segundo ocupante.</p> <p>En otra decisión (1) ordenan a favor de otorgar una compensación equivalente al 50% del valor del predio en el Acuerdo 29 de 2016 pese a que no lo reconocen como vinculante.</p>
Antioquia	56	Algunas se fundamentan en el Acuerdo 21 de 2015 y en varias también utilizan la consideración de la debilidad manifiesta en que se encuentra el segundo ocupante.	Las medidas de atención a favor de los ocupantes varían: la entrega del valor en dinero del 50% del valor del predio, la validez del contrato que en cada caso beneficia al ocupante al predio, y ordenarle a la URT a determinar y otorgar la medida de atención.
Bogotá	8	En todas las sentencias aplican los acuerdos de la URT y, en un buen número, se basan también en los Principios de Pinheiro y el enfoque de acción sin daño.	El contenido de las órdenes derivadas de la URT a favor del ocupante varía: en algunos casos se ordena medidas socioeconómicas y atender al sector productivo, en otros casos se ordenan medidas concretas como el pago de una compensación equivalente.



Los magistrados de restitución también establecieron medidas a favor de los segundos ocupantes. En forma similar a los obstáculos que enfrentó la URT para la ejecución de la atención a la ocupación secundaria, los jueces no estuvieron exentos de percibir restricciones que condicionaron la posibilidad de adquirir la capacidad estatal para implementar la restitución de tierras. Estos obstáculos se refieren, por un lado a la dificultad en recabar información crucial. Se refieren también a la pobre (o inexistente) caracterización de los segundos ocupantes que impedía que los jueces declararan esta condición y adoptaran medidas a favor de estas personas. En segundo lugar, y como un correlato de lo descrito en la sección anterior, la abierta discusión entre los jueces y la URT sobre las funciones relacionadas con la URT limitó la atención oportuna a los segundos ocupantes. Por último, la falta de decisiones de cierre sobre los segundos ocupantes en el inicio de la implementación llevó a soluciones desiguales respecto de esta población.

#### **F. Las reglas de Corte Constitucional para la ocupación secundaria en el marco de la ley 1448.**

La Corte Constitucional ha abordado la problemática de los segundos ocupantes en tres casos. Por un lado, en dos de estos casos, la Corte debió resolver acciones de tutela en las que se afirmaba que el Tribunal de Restitución de Tierras había vulnerado los derechos fundamentales de personas en calidad de segundos ocupantes, al considerar que después de dictar sentencia no podía ya adoptar medidas en su favor. El Tribunal se oponía asegurando que esto lo debía hacer la URT debido a que después de la sentencia no podía pronunciarse sobre este tema puesto que ya operaba la cosa juzgada<sup>18</sup>.

Al respecto la Corte estableció, en primer lugar, las amplias facultades de las que gozan la jurisdicción de restitución para atender problemáticas como la de los segundos ocupantes;

---

<sup>18</sup> “La cosa juzgada es una institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia y en algunas otras providencias, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas. Los citados efectos se conciben por disposición expresa del ordenamiento jurídico para lograr la terminación definitiva de controversias y alcanzar un estado de seguridad jurídica” (Corte Constitucional, C-774 de 2001).

“(…) el legislador le ha otorgado a los jueces de restitución amplia competencia no sólo para buscar el cumplimiento de sus providencias sino para adoptar nuevas órdenes, inclusive después de la sentencia, en procura de contribuir con una respuesta real a los distintos intereses constitucionales que concurren en un proceso de esta naturaleza, cuyo propósito es llegar a arreglos estables y no ser el germen de nuevos conflictos por la tierra” (Corte Constitucional. Sentencia T-315 de 2016, consideración 4.4.3).

En segundo lugar, la Corte consideró que los jueces y tribunales de restitución deben acudir tanto a los acuerdos expedidos por la URT como a los Principios Pinheiro para establecer la calidad de ocupante secundario (Corte Constitucional. Sentencia T-315 de 2016) y así mismo reiteró que la declaración de tal calidad, contrario a lo que en ese momento sostuvo el Tribunal de Restitución, le corresponde hacerla a los jueces y tribunales de la República y no a la URT.

En tercer lugar, y una vez se determine la calidad de ocupante secundario del opositor que está en condiciones de vulnerabilidad, el estándar probatorio de la buena fe exenta de culpa debe ser matizado (Corte Constitucional. Sentencia T-315 de 2016). Posteriormente, esto fue objeto de análisis en la Corte, no ya en el ámbito de acciones de tutela sino de constitucionalidad de un aparte de la Ley 1448 buscando declarar inexecutable la expresión “exenta de culpa” de los artículos 88, 91 y 105. Como pretensión subsidiaria el demandante buscó que la Corte condicione la constitucionalidad de esas expresiones. El fin de esta estrategia era conseguir que la Corte realizara las mismas afirmaciones que en la decisión de tutela debido a que así, por medio de un pronunciamiento de constitucionalidad, la interpretación de la Corte podía tener efectos generales de manera oficial y ser aplicada por los magistrados y jueces dentro del territorio nacional.

La Corte adoptó esta última alternativa y reiteró la utilidad que cumple este estándar de la buena fe exenta de culpa para atender a las circunstancias del despojo y el abandono forzados en las que los actuales ocupantes de predios restituidos en restitución puedan haber actuado de mala fe o sacando provecho de las condiciones de vulnerabilidad de las víctimas. Además insistió en el pronunciamiento hecho en la revisión de las tutelas anteriormente expuestas y

además exhortó al Gobierno nacional y al Congreso de la República “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”.

Hasta el momento no conocemos esfuerzos ni del gobierno nacional ni del parlamento por acoger el exhorto de la Corte. A pesar de que estos pronunciamientos sí son una guía para los jueces de restitución, y podrían crear cierta coherencia en las decisiones de los jueces, no constituyen precedente vertical. Las decisiones de la Corte además pueden quedarse en vilo como sucedió con el exhorto, dejando en duda la capacidad que esta ostenta también como estado para hacer efectivas sus decisiones.

## **G. Conclusiones**

En síntesis: la ocupación secundaria, entendida como el fenómeno por el cual los predios despojados son nuevamente ocupados, se convirtió en un factor que obstaculizaba la materialización de las decisiones judiciales que ordenaban la restitución de las tierras. Incluso, la organización de estos opositores en condiciones de vulnerabilidad razonablemente aumentaba los costos políticos de la implementación de la restitución y podía debilitar el respaldo político y social para continuar la política. A esto se sumaron los casos en que antiguos despojadores eran descubiertos haciéndose pasar por víctimas, minando así la política de restitución (Semana 2015; El Tiempo 2015; Gossain 2017).

De este modo, en un esfuerzo por dotarse de la capacidad para implementar la política de restitución de tierras, la URT, los jueces de restitución y la Corte Constitucional adoptaron medidas a favor de la atención de los segundos ocupantes. Sin embargo, los problemas en la puesta en práctica de estas medidas comprometieron el carácter de estas medidas como medios para incrementar la capacidad estatal del estado.

Cada medida prevista por las mencionadas burocracias enfrentó obstáculos determinados. En el caso de la URT fueron la insuficiente provisión de representación legal a los segundos ocupantes; la discusión por competencias y funciones entre la URT y los jueces; y la

inestabilidad jurídica de la reglamentación que minó su percepción de obligatoriedad. Por su parte, a las medidas diseñadas por los jueces se les presentaron los desafíos en la recopilación de información sobre los segundos ocupantes, la atención desigual favorecida por la inexistencia de un órgano de cierre, sumada a la disputa con la URT ya mencionada. Finalmente, la Corte Constitucional depende de que los órganos políticos adopten la legislación necesaria para adoptar la regulación a favor de los segundos ocupantes, pese a que sus decisiones han contribuido a dar solución tardía a algunos de los obstáculos identificados anteriormente.

La restitución de tierras, como toda política pública, requirió la toma de nuevas decisiones por parte de las distintas instituciones del estado con el fin de incrementar la capacidad para implementarla. La ocupación secundaria es una variable que ha significado un reto común a muchas experiencias internacionales de implementación de este tipo de políticas. En el caso colombiano, esta ejecución demostró que el diseño institucional inicial requería de reajustes para atender adecuadamente a los segundos ocupantes que no estaban en las condiciones para superar la barrera pensada para los opositores de mala fe. Esto activó las distintas respuestas tanto de la URT como de los magistrados de restitución y de la Corte Constitucional. Cada una de estas iniciativas tuvo distintos alcances y enfrentó retos particulares como resumimos en la tabla 3.

A pesar de que estas entidades han tomado distintas decisiones para atender la situación de los segundos ocupantes víctimas y en estado de vulnerabilidad, lo cierto es que no han contado con la capacidad estatal en términos de coherencia para materializar esas decisiones a través del territorio nacional. Las decisiones que han adoptado tanto la URT como la Corte Constitucional no han obtenido respuesta de otras entidades que tendrían que haber respondido para hacerlas efectivas. Este es el caso de la instrucción de la URT y la Defensoría para proveer representación judicial a los segundos ocupantes que no ha logrado contar con defensores capacitados. También es el caso de la decisión de la Corte Constitucional exigiendo al Congreso que adoptara una regulación integral para atender estos casos. Lo cierto es que una regulación de este tipo tendría mucha más legitimidad ante los jueces de restitución de la que tienen los acuerdos de la URT al ser de menor jerarquía. Sin embargo, es comprensible que la decisión de la Corte Constitucional requiere la inversión de

recursos y de tiempo por parte del Congreso y se requiere que exista voluntad política para que lo haga.



Tabla 3. Medidas adoptadas en favor de segundos ocupantes. Elaboración propia.

<b>Entidad</b>	<b>Medida adoptada para atender a segundos ocupantes</b>	<b>Logros obtenidos en la atención de segundos ocupantes</b>	
Congreso de la República	Entrega de compensación a opositores de buena fe exenta de culpa	El estándar de “buena fe exenta de culpa” evita que los aviatos se beneficien de la política de restitución.	L v re ec su ju
	Trámite conjunto para los segundos ocupantes víctimas de despojo del predio que entraron a ocupar (hipótesis de despojos sucesivos)	Se reconoce el estatus de víctimas de este tipo de segundos ocupantes y se garantiza su derecho a la restitución.	L qu m ca de se pr ot
Unidad de Restitución de Tierras	Adopción de acuerdos para la atención de segundos ocupantes	Brinda soporte jurídico para la adopción de medidas de atención a segundos ocupantes. Además, determina qué tipo de medidas proceden para enfrentar este fenómeno.	-L se de -L pe ob -L in
Magistrados especializados en restitución de tierras	-Identificar a segundos ocupantes y ordenar a la URT implementar medidas para atenderlos.	Las órdenes de los magistrados logran atender a los tipos de segundos ocupantes que quedaron por fuera del diseño original de la	-N fi op at

	<p>-Identificar a segundos ocupantes y ordenar directamente medidas específicas para atenderlos</p>	<p>política:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Segundos ocupantes despojados de otros predios</li> <li>b) Segundos ocupantes en situación de vulnerabilidad</li> </ul>	<p>de ca -L di se co ac</p>
<p>Corte Constitucional</p>	<p>-Afirma que los magistrados de restitución tienen facultades amplias para atender a los segundos ocupantes.</p> <p>-Aclara que los magistrados deben decidir sobre los segundos ocupantes con base en los principios de Pinheiro y los acuerdos de la URT.</p> <p>-Matiza el estándar de la buena fe exenta de culpa en casos en que los opositores sean segundos ocupantes en situación de vulnerabilidad.</p> <p>-Exhorta al Congreso y al Gobierno a crear una política integral de atención a segundos ocupantes.</p>	<p>Con estas decisiones, la Corte ha buscado establecer ciertos consensos para que los magistrados y jueces de restitución puedan guiar sus decisiones.</p>	<p>-L de de re de pr pe ti so -N m ex</p>



Por otra parte, también existen síntomas de debilidad estatal en la incoherencia de las distintas decisiones de los magistrados de las salas especializadas en restitución al fallar los casos de segundos ocupantes. La ausencia de un órgano de cierre y la falta de consenso sobre la obligatoriedad de los acuerdos de la URT, han llevado a que los tribunales no siempre se basen en estos instrumentos, a que en algunos casos remitan la toma de decisiones a la URT y a que sus decisiones sean muy variadas en general.

El tema de segundos ocupantes, demuestra la baja capacidad estatal para solucionar un problema sobreviniente a una población que pretenden, en principio, proteger. En este sentido faltan herramientas cuenten con la legitimidad y sean consideradas como vinculantes por el conjunto de entidades competentes en la implementación de la política de restitución de tierras; y que dichas herramientas cuenten con dos objetivos: permitir garantizar los derechos a estas poblaciones vulneradas e impedir la repetición de los hechos o la revictimización de estos sujetos. Esto tiene varias implicaciones; por un lado, requiere no sólo que todos los funcionarios implicados conozcan estas herramientas, sino que además sepan aplicarlas de tal manera que garanticen los derechos fundamentales de los segundos ocupantes; por otro lado, implica que en el escenario judicial exista un mecanismo para unificar la manera en que operan los funcionarios judiciales, creando un precedente vertical que les sirva a estos de guía para adoptar medidas similares ante casos similares que se presentan en distintas zonas del país.

## Referencias

Acción Social, Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada (2010). Notas sobre el derecho a la restitución y experiencias internacionales de restitución de bienes. Documentos de Trabajo. Documento no. [https://www.restituciondetierras.gov.co/restitucion//journal\\_content/56/10184/376096?refererPlid=10578&controlPanelCategory=current\\_site.content](https://www.restituciondetierras.gov.co/restitucion//journal_content/56/10184/376096?refererPlid=10578&controlPanelCategory=current_site.content) Disponible en:

[https://www.restituciondetierras.gov.co/restitucion//journal\\_content/56/10184/376096?refererPlid=10578&controlPanelCategory=current\\_site.content](https://www.restituciondetierras.gov.co/restitucion//journal_content/56/10184/376096?refererPlid=10578&controlPanelCategory=current_site.content)

ACNUR (1998) The problem of access to land and ownership in repatriation operations. Inspection and evaluation service. - EVAL/03/98.

Besley, Timothy and Persson, Torsten (2009) The origins of state capacity: property rights, taxation and politics. *American economic review*, 99 (4). pp. 1218-1244. ISSN 0002-8282

Bolívar Jaime, A.P.; Gutiérrez Baquero, L.G.; Botero Giraldo A.P. (2017). *La buena fe en la restitución de tierras: sistematización de jurisprudencia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. ISBN 978-958-56160-7-3.

Caracol Radio (2 de marzo de 2014). Campesinos de Santander están en contra de Ley de Restitución de Tierras. Disponible en: [http://caracol.com.co/radio/2014/03/02/regional/1393744080\\_107168.html](http://caracol.com.co/radio/2014/03/02/regional/1393744080_107168.html)

Centeno, M. A., Kohli, A., & Yashar, D. J. (2017). Unpacking States in the Developing World. En M. A. Centeno, A. Kohli, & D. J. Yashar, *States in the developing world* (págs. 1-35). Cambridge: Cambridge University Press.

Congreso de la República (2010). Gaceta no. 617 del 9 de septiembre de 2010. Contenido: Proyecto de ley 085 de 2010 Cámara, por medio del cual se establecen normas transicionales para la restitución de tierras.

Congreso de la República (2010). Gaceta no. 1004 del 1 de diciembre de 2010. Contenido: Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley 107 de 2010 Cámara, por la cual se dictan medidas de atención y reparación integral a las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. ACUMULADO PROYECTO DE LEY NÚMERO 85 DE 2010 CÁMARA por la cual se establecen normas transicionales para la restitución de tierras.

Congreso de la República (2010). Gaceta no. 1127 del 22 de diciembre de 2010. Contenido: Acta de Comisión 34 del 24 de noviembre de 2010 Cámara, Comisión Primera Constitucional Permanente Acta Número 34 de 2010.

Congreso de la República (2011). Gaceta no. 98 del 17 de marzo de 2011. Contenido: Acta de Comisión 32 del 17 de noviembre de 2010 Cámara, Comisión Primera Constitucional Permanente Acta Número 32 de 2010.

Congreso de la República (2011). Gaceta no. 260 del 13 de mayo de 2011. Contenido: Acta de Comisión 33 del 23 de noviembre de 2010 Cámara, Comisión Primera Constitucional Permanente Acta Número 33 de 2010.

Congreso de la República (1997). Ley 387 de 1997. Bogotá: Congreso de la República.

Corte Constitucional (2001). Sentencia C-774 de 2001. [M.P. Rodrigo Escobar Gil].

Corte Constitucional (2008). Sentencia C-1194 de 2008. [M.P. Rodrigo Escobar Gil].

Corte Constitucional (2016). Sentencia T-315 de 2016. [M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez].

Corte Constitucional (2016). Sentencia T-367 de 2016. [M.P. Alberto Rojas Ríos].

Corte Constitucional (2016). Sentencia C-330 de 2016. [M.P. Maria Victoria Calle Correa].

Corte Constitucional (2017). Sentencia T-364 de 2017. [M.P. Alberto Rojas Ríos].

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil (2017). Sentencia STC 2020 del 15 de febrero de 2017. Radicado No 11001-02-03-000-2017-00276-00. [M.P. Margarita Cabello Blanco].

du Plessis, Jean. (2004). "Land Restitution in South Africa. Overview and Lessons Learned" BADIL Resorce Center.

Dunn, W. N. (2012). *Public policy analysis*. Upper Saddle River (Nueva Jersey, Estados Unidos) Pearson Prentice Hall.

El Tiempo (18 de abril, 2015). Mafiosos y 'paras' se disfrazan de víctimas para reclamar tierras. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15593161>

Estrada, M. R., & Rodríguez, N. M. (2014). La política de tierras para la población desplazada 2001-2011: de la protección a la restitución. *Estudios Socio-Jurídicos*, 16(1), 75-119.

Geddes, B. (1994). *Politician's Dilema: Building state capacity in Latin America*. University of California Press.

Gossaín, J. (8 de junio, 2017). La espantosa historia de las falsas víctimas del conflicto. *El Tiempo*. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/la-espantosa-historia-de-las-falsas-victimas-d-el-conflicto-96674>

Hanson, J. K. & Sigman, R. (2013) Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research. APSA 2011 Annual Meeting Paper. Disponible en: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1899933>

Heslop, J.; Roberto, J. (1993). Property rights in the unified germany: constitutional, comparative, and international legal analysis *Boston University International Law Journal* 11(2), 243-298.

Jueces 04- Entrevista 04J. Entrevista realizada por investigadora Luisa Fernanda Uribe Larrota.

Jueces 06- Entrevista 06J. Entrevista realizada por investigadora Natalia Abril Bonilla.

Leckie, S. (2013). Housing and property restitution rights of refugees and displaced persons. Cambridge: Cambridge University Press.

Mann, M. (1991). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Zona Abierta* (57-58).

Mann, M. (2004). La crisis del estado-nación en América Latina. *Desarrollo Económico*, 44(179), 179-198.

OACDH, ONU-Hábitat, ACNUR, FAO, OCHA, CNR & IDMC (2007). Handbook on housing and property restitution for refugees and displaced persons. Turin, Italy: Multimedia Design and Production.

Ordóñez-Matamoros, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. 2013 Universidad Externado de Colombia Bogotá (Colombia).

Oriente Noticias (12 de septiembre de 2014). Por ley de Restitución de Tierras hombre de 75 años fue despojado de una vivienda adquirida hace 5 años con sus ahorros. Disponible en: <https://www.facebook.com/Asocolvirt/videos/726903480696988/>

Quinche-Ramírez, M. F., Peña-Huertas, R., Parada-Hernández, M. M., Ruiz-González, L. E., & Álvarez-Morales, R. (2015). El amparo de tierras: La acción, el proceso y el juez de restitución. Bogotá D. C: Editorial Universidad del Rosario.

Segundos Ocupantes 01- Entrevista SO1. Entrevista realizada por los investigadores Luis Enrique Ruíz Gonzáles y Maria Mónica Parada Hernández

Segundos Ocupantes 02- Entrevista SO2 Entrevista realizada por los investigadores Luis Enrique Ruíz Gonzáles y Maria Mónica Parada Hernández.

Semana (25 de mayo, 2015). Caen 20 falsos reclamantes de tierras. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/falsos-reclamantes-de-tierras-seran-procesados-por-la-fiscalia/429021-3>

Tucker-Mohl, J., & Kim, A. (2005). Property Rights and Transitional Justice: Restitution in Hungary and East Germany. Massachusetts Institute of Technology. Open Course Ware.

UAEGRTD. (2014). *Acuerdo 18 de 2014*. Bogotá: UAEGRTD.

UAEGRTD. (2015). *Acuerdo 21 de 2015*. Bogotá: UAEGRTD.

UAEGRTD. (2016). *Acuerdo 29 de 2016*. Bogotá: UAEGRTD.

UAEGRTD. (2016). *Acuerdo 33 de 2016*. Bogotá: UAEGRTD.

Vanguardia (7 de marzo de 2014a). Dueños de tierras se opondrán a los desalojos por restitución. Disponible en: <http://www.vanguardia.com/santander/barrancabermeja/249897-duenos-de-tierras-se-opondran-a-los-desalojos-por-restitucion>

Vanguardia (20 de abril de 2014b). Víctimas de la restitución de tierras protestan en la Troncal. Disponible en: <http://www.vanguardia.com/santander/barrancabermeja/256265-victimas-de-la-restitucion-de-tierras-protestan-en-la-troncal>

Verdad Abierta (19 de diciembre de 2013). Restitución Tormentosa en Puerto Gaitán. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/restitucion-de-bienes/5071-restitucion-tormentosa-en-puerto-gaitan>