



CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 0582 DE 2021

**PILAR DE OBSERVACIÓN LEY 1448 DE 2011 Y POLÍTICA DE RESTITUCIÓN DE
TIERRAS**

ANEXO No. 5

**INFORME
V. 2.0**

25 DE FEBRERO DE 2022



CONTENIDO

OBSERVATORIO DE JUSTICIA TRANSICIONAL: PILAR DE OBSERVACIÓN LEY 1448 DE 2011 Y POLÍTICA DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS	6
INTRODUCCIÓN	6
1. CARACTERIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y SUS PARTICULARIDADES EN LA LEY 1448 DE 2011	8
1.1. Generalidades de la acción de restitución de tierras y momentos principales para el análisis de resultados	8
1.1.1. Enfoque diferencial y restitución étnica.....	12
1.1.1.1. Momentos para el análisis de resultados	17
1.1.2. Puntos de partida y microfocalización de zonas para restituir en medio del conflicto	18
1.1.2.1. Parámetros para la intervención en escenarios de eventuales reformas	25
1.1.2.1.1. Levantamiento de cifras sobre la dimensión de despojo y abandono forzado	25
1.1.2.1.2. Deber de información y plazo razonable en las labores de microfocalización.....	26
1.1.3. limitaciones al acceso de las víctimas en la etapa administrativa	26
1.1.3.1. Parámetros para la intervención en escenarios de eventuales reformas	28
1.1.3.1.1. Posibilitar que las víctimas presenten solicitudes de inclusión al Registro hasta 2031	28
1.1.4. -inicio y trámite de las solicitudes de inclusión en el Registro: el cumplimiento de requisitos mínimos en el análisis previo	28
1.1.4.1. Resolución de inicio de estudio y etapa probatoria	31
1.1.4.2. Resolución de inscripción en el Registro de Tierras	34
1.1.4.3. Decisiones negativas en la etapa administrativa: principio de legalidad o restricciones al acceso a la justicia	35
1.1.4.3.1. Decisiones negativas mediante la figura del desistimiento ...	37
1.1.4.3.2. Parámetros para la intervención en escenarios de eventuales reformas	39
1.1.4.3.2.1. Reglamentación sobre el uso del desistimiento en la acción de restitución de tierras y los equipos de trabajo que analizan las decisiones negativas.....	39



1.1.5.	La etapa judicial de la acción de restitución de tierras	40
1.1.5.1.	El trámite de las solicitudes de restitución de tierras en la etapa judicial: aspectos sustantivos	40
1.1.5.2.	La estructura de la jurisdicción civil especializada y la razonabilidad de la única instancia	42
1.1.5.3.	Infraestructura judicial y efectividad en el trámite de las solicitudes de restitución	45
1.1.5.3.1.	Parámetros para la intervención en escenarios de eventuales reformas	49
1.1.5.3.1.1.	Descongestión e infraestructura judicial	49
1.1.5.3.1.2.	Regulación sobre los segundos ocupantes	50
1.1.6.	La etapa post-fallo y la materialización de los derechos a la restitución de tierras y su carácter transformador	50
1.1.6.1.	Diagnóstico sobre el nivel de cumplimiento de órdenes: entre aporías y dispersión	53
1.1.6.2.	Seguimiento de fallos por parte de la jurisdicción especializada	57
1.1.6.3.	Seguimiento de fallos por parte de la jurisdicción especializada	61
1.1.6.3.1.	Seguimiento al cumplimiento de órdenes y articulación interinstitucional	61
1.1.7.	Conclusiones	61
2.	ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL: CARACTERÍSTICAS DE LA TOMA DE DECISIONES DE LOS JUECES ESPECIALIZADOS Y DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS	68
2.1.	Primer escenario: La buena fe exenta de culpa y los derechos de los segundos ocupantes	70
2.1.1.	El precedente constitucional	71
2.1.2.	Subreglas sobre procedencia de la tutela contra providencias para el reconocimiento de segundos ocupantes	75
2.1.3.	La respuesta de la jurisdicción especializada	78
2.2.	Segundo escenario: deber de información y razonabilidad de la micro focalización de zonas	80
2.3.	Tercer escenario: fallos emblemáticos frente a despojo estructural y desmonte de organizaciones armadas ilegales	84
2.3.1.	Presunciones de despojo y medidas de restitución ante violaciones sistemáticas: el caso de la hacienda Santa Paula	84
2.3.2.	Presunciones de despojo, protección a la expectativa de ocupación y restitución de tierras ante violaciones sistemáticas: el caso Salaminita	87



2.3.4.	Alcance de la presunción del debido proceso y protección frente al despojo por sentencia judicial	90
2.3.5.	Restitución de tierras en Chibolo y San Alberto: las dinámicas del despojo por acto administrativo	91
2.4.	Cuarto escenario: subreglas respecto de las dinámicas procedimentales de la acción de restitución de tierras	94
2.5.	Quinto escenario: restitución de tierras en zonas protegidas: ¿Cómo lograr un equilibrio con la regulación medioambiental?	96
2.6.	Sexto escenario: desafíos de la restitución étnica	99
2.6.1.	Consulta previa frente a actividades mineras y otro tipo de medidas de protección colectiva	99
2.6.1.1.	Caso del Alto Andágueda (comunidad emberá Katío)	100
2.6.1.2.	Caso renacer negro	102
2.6.1.3.	Caso del resguardo indígena Emberá Dodiba Dogibi	103
2.6.1.4.	Caso de los indígenas wayú de la comunidad Nuevo Espinal ..	105
2.6.1.5.	Caso del resguardo indígena Embera Katí Mondó-Mondoncito	107
2.6.2.	Dilaciones en la constitución del resguardo o territorio como afectación territorial y la necesidad de saneamiento o ampliación como medida de reparación	108
2.6.2.1.	Caso de la comunidad indígena Menkue Misaya	109
2.6.2.2.	Caso del Resguardo Iroka, pueblo Yukpa.....	111
2.6.2.3.	Caso de la comunidad Ingas en el Putumayo	112
2.6.2.4.	Deficiencias en el informe de caracterización y articulación interinstitucional.....	113
2.7.	Conclusiones	114
3.	IMPLICACIONES PRESUPUESTALES DE LA LEY 1448 DE 2011 Y DE LA ACCIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS.....	118
3.1.	La perspectiva del Gobierno Nacional.....	124
3.2.	Proyecciones presupuestales tras la prórroga de la Ley de víctimas y restitución de tierras	126
3.3.	La articulación pendiente con las disposiciones del Acuerdo Final	128
3.4.	Entrega de Bienes y Activos de las extintas Farc.....	130
3.5.	Impacto fiscal de la política de restitución de tierras	132



3.6.	Conclusiones	140
4.	NORMOGRAMA DE LA ACCIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS	144
5.	ANÁLISIS SITUACIONAL: IDENTIFICACIÓN DE ACTORES EN LA ACCIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS.....	173
6.	MARCO CONCEPTUAL DE LA ACCIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS 187	
	REFERENCIAS	192
	REFERENCIAS.....	196
	REFERENCIAS.....	199
	CENTRO DE DOCUMENTACIÓN	201



OBSERVATORIO DE JUSTICIA TRANSICIONAL: PILAR DE OBSERVACIÓN LEY 1448 DE 2011 Y POLÍTICA DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS

INTRODUCCIÓN

El país ha padecido una larga historia de violencia asociada al conflicto armado que ha implicado violaciones sistemáticas a los derechos humanos y que si bien actualmente cuenta con un marco jurídico e institucional que tiene por objeto el logro de la transición democrática y la protección de los derechos de las víctimas en especial los que atañen a verdad, justicia y reparación integral, persisten desafíos y retos para lograr una óptima implementación y adecuación que requieren la intervención estratégica del Ministerio de Justicia.

En ese escenario se desarrolla un estudio conceptual, normativo e institucional sobre justicia transicional en Colombia que incluye una línea de investigación sobre la Ley 1448 de 2011, con énfasis en los desarrollos y resultados de la política de restitución de tierras a las víctimas del desplazamiento forzado y el despojo de tierras. Esto con la finalidad de contribuir a la conformación de un sistema de almacenamiento de información en este pilar, y suministrar insumos de reflexión sobre los desafíos de esta política pública, así como advertir posibles escenarios de reforma o ajuste institucional para su optimización.

El análisis abarca una reflexión sobre cómo se han venido tomando las decisiones que han proferido los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras y en qué medida se han satisfecho los derechos de las víctimas, de igual manera aporta insumos sobre cuál ha sido el impacto fiscal de la restitución de tierras que se relaciona con las implicaciones presupuestales que ha traído consigo la implementación de todas las medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011.



El siguiente análisis se estructura a partir de los siguientes contenidos generales: i) caracterización de la política de restitución de tierras y análisis de resultados, ii) análisis jurisprudencial y caracterización de la toma de decisiones de la justicia especializada frente a los derechos de las víctimas y iii) implicaciones presupuestales de la Ley 1448 de 20011 y específicamente de la restitución de tierras. iv) normograma de la acción de restitución de tierras en Colombia, v) análisis situacional y marco conceptual.

En síntesis, el objetivo trazado con este análisis es:

Consolidar un estudio conceptual, institucional y normativo que permita identificar las especificidades de la justicia transicional inherente a la acción de restitución de tierras en el país.

Mientras que los objetivos específicos son:

1. Analizar la forma en que la acción de restitución de tierras se ha implementado a partir de sus resultados más relevantes y en consecuencia advertir escenarios de eventuales reformas para su optimización.
2. Caracterizar los escenarios principales de toma de decisiones por parte de la justicia especializada y verificar la satisfacción de los derechos de las víctimas, así como los parámetros jurisprudenciales que orientan la labor de los jueces.
3. Identificar los componentes estructurales de la financiación de la Ley 1448 de 2011 y especialmente de la acción de restitución de tierras para verificar que esta cuenta con el presupuesto requerido para su sostenibilidad.

La presentación sistemática de cada una de estas temáticas puede ser analizada de manera independiente y por lo tanto comprenderse de manera autónoma.



De manera transversal los problemas de investigación que se abordan en este análisis integral son los siguientes: ¿Qué características comporta el marco regulatorio de la acción de restitución de tierras en Colombia y en qué medida éste incorpora los estándares internacionales en materia de derechos humanos? ¿A partir de este marco cuales podrían ser los rasgos distintivos de la justicia transicional civil que expresa la acción de restitución de tierras en Colombia? ¿Cómo se conforma el marco institucional de la acción de restitución de tierras y que características implica su interacción con otros actores sociales?

De igual manera: ¿Cuál es el balance de la acción de restitución de tierras desde su implementación? ¿Qué iniciativas resultan destacadas y que escenarios involucran retos y ajustes de cara a una mejor implementación del Acuerdo Final? Y, por último: ¿La distribución presupuestal actual de las políticas contenidas en la Ley 1448 de 2011 y en especial de la acción de restitución de tierras permiten su ejecución y cumplimiento de conformidad con los objetivos trazados en dicha ley?

1. CARACTERIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y SUS PARTICULARIDADES EN LA LEY 1448 DE 2011

1.1. Generalidades de la acción de restitución de tierras y momentos principales para el análisis de resultados

A partir de la expedición de 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”, se puso en marcha el sistema de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas en el que además se instaura un procedimiento especial, de rango constitucional, para recibir, tramitar y resolver las solicitudes de restitución de tierras¹. Este se implementa

¹ De acuerdo con el artículo 69 de la Ley 1448 de 2011 “Las víctimas de que trata esta ley, tienen derecho a obtener las medidas de reparación que propendan por la restitución, indemnización,



de forma progresiva, comenzando por zonas priorizadas, atendiendo a la situación de seguridad, la densidad histórica del despojo y la existencia de condiciones para el retorno.

En un contexto de conflicto armado como el que ha afrontado el país, el Estado ha incorporado a la política de restitución de tierras el enfoque propio de la justicia transicional, de acuerdo con el cual pretende el logro de la realización de los derechos de las víctimas reconocidos por el ordenamiento jurídico y las garantías que al respecto ha venido consolidando el derecho internacional de los derechos humanos. De conformidad con el artículo 71 de la Ley 1448 de 2011, se entiende por restitución la realización de medidas para el restablecimiento de la situación anterior en la que se encontraban las víctimas de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. En ese sentido, el artículo 72 de la ley señala que *“el Estado colombiano adoptará las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados. De no ser posible, la restitución, para determinar y reconocer la compensación correspondiente”*.

La restitución de tierras opera a favor de las víctimas de infracciones al DIH o a los DDHH ocurridas a partir del 1 de enero de 1991, con ocasión del conflicto armado interno, y de las que se derive de manera directa o indirecta un abandono o despojo forzado de tierras. El proceso de restitución de tierras, actualmente, consta de dos etapas, a saber: una administrativa que está a cargo de la Unidad de Restitución de Tierras y una judicial a cargo de los jueces o magistrados especializados en restitución de tierras, quienes conocen exclusivamente de estos procesos.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 1448 de 2011, esta Ley procura complementar y armonizar los distintos esfuerzos del Estado para garantizar los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas, allanar el camino hacia la paz y la reconciliación nacional. Lo anterior implica que estas medidas, incluida obviamente la

rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante.”



restitución de tierras, deban interpretarse y aplicarse de forma integral y armónica con otras regulaciones jurídicas que compartan el cumplimiento de los objetivos de la justicia transicional. En igual sentido, esta ley dispone que las medidas de atención, asistencia y reparación deben establecerse de forma armónica y propender por la protección de los derechos de las víctimas.

Para garantizar el cumplimiento efectivo de los objetivos de la justicia transicional, la ley consagra la prevalencia de los tratados y convenios internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, y, en los casos de reparación administrativa, el deber del intérprete de escoger y aplicar aquellas que más favorezcan la dignidad y libertad de la persona humana, así como los derechos de las víctimas.

La acción de restitución de tierras tiene una naturaleza mixta, en la que corresponde a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras², entre otras, la función de recibir y decidir sobre las solicitudes de inscripción de un predio en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. Este primer paso es muy importante, dado que, para poder presentar la solicitud de restitución ante el Juez especializado, el predio objeto de restitución debe estar incluido previamente en dicho Registro.

Durante la etapa administrativa, la Unidad, identifica física y jurídicamente los predios, construye un contexto de los hechos victimizantes, individualiza a las víctimas y a sus núcleos familiares, establece la relación jurídica de la víctima con los predios y establece los hechos de despojo y/o abandono forzado. Su trabajo culmina con la decisión de incluir o no a los solicitantes y a los predios objeto del trámite en el Registro de Tierras.

Agotada la etapa administrativa, los jueces o magistrados especializados en restitución de tierras decidirán mediante sentencia sobre las solicitudes de restitución de tierras,

² El artículo 104 de la Ley 1448 de 2011 establece que “La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas tendrá como objetivo fundamental servir de órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de tierras de los despojados a que se refiere la presente ley”.



determinando en primer lugar si se configuran los presupuestos para la protección del derecho fundamental a la restitución de tierras, y en segundo lugar determinar si procede la restitución jurídica y material. En los casos en que la restitución del bien resulta imposible, podrán ordenar compensaciones a favor de la víctima o de terceros que demuestren la buena fe exenta de culpa tal y como lo dispone el artículo 97 de la Ley 1448 de 2011.

Para efectos de la restitución, es necesario tener en cuenta que estas deben acompañarse de medidas de estabilización y prevención, puesto que tanto el retorno como la reubicación deben hacerse de forma voluntaria, en condiciones de sostenibilidad, seguridad y dignidad; y en un marco de *“prevención del desplazamiento forzado, de protección a la vida e integridad de los reclamantes y de protección jurídica y física de las propiedades y posesiones de las personas desplazadas”*, tal como se dispone en los numerales 4º y 6º del artículo 73 de la Ley en mención.

La restitución de tierras constituye la medida preferente de reparación integral para las víctimas, y es independiente de que se haga o no efectivo el retorno a quienes les asista este derecho, así lo establece el mencionado artículo 73 en su numeral 2º. La restitución de la propiedad en sentido estricto se entiende como la reparación preferente en favor de las víctimas de desplazamiento forzado en contextos de conflicto, concepción que quedó plasmada por parte de las Naciones Unidas en los Principios sobre vivienda y restitución de propiedad para los refugiados y desplazados (Principios de Restitución de las Naciones Unidas, o conocidos como Principios Phineiro).

En lo que concierne a la acción de restitución de tierras es evidente que este mecanismo de justicia a partir de la inclusión de innovaciones procesales como la inversión de la carga de la prueba en favor de las víctimas de despojo o abandono de tierras, la prueba sumaria, las presunciones de despojo o abandono forzado y la presunción de pruebas fidedignas³, la

³ Arts. 77 y ss. de la Ley 1448 de 2011. De acuerdo con las normas que rigen el proceso de restitución de tierras, las pruebas que recabe la Unidad en la etapa administrativa del proceso de restitución y que presente ante los jueces para demostrar la configuración de despojo o abandono de tierras,



posibilidad de que las víctimas acudan directamente y sin necesidad de representante ante los jueces especializados⁴ y la gratuidad del proceso, entre otras medidas, se constituyen en importantes herramientas que imprimen una mayor celeridad y permiten equiparar las cargas de las partes en favor de las víctimas.

Mención especial merece la adopción de un enfoque de género y diferencial en la acción de restitución a partir del cual se tramita de forma preferente las reclamaciones en cabeza de mujeres. Este aspecto es fundamental en la medida en que la Ley 1448 de 2011 permite la introducción de la normatividad internacional encaminada a garantizar la eliminación de la discriminación contra la mujer. De igual forma, las personas de la tercera edad y los niños, niñas y adolescentes cuentan con una serie de medidas diferenciales en su favor para garantizar un acompañamiento permanente por parte del Estado, que garantice efectivamente sus derechos durante la etapa administrativa y el proceso judicial. Asimismo, en las sentencias que dan por culminado el proceso, los operadores jurídicos tienen el deber de proferir una decisión en la que se reconozcan los derechos sobre el predio en plena igualdad entre la pareja conformada por cónyuges o compañeros permanentes.

Los jueces, además, deben adoptar medidas complementarias a la restitución jurídica y material, como la compensación, el alivio de pasivos financieros sobre el predio, los proyectos productivos y el acceso preferente al subsidio de vivienda. Todas estas medidas están encaminadas a garantizar la sostenibilidad de la restitución y el retorno efectivo de las víctimas.

1.1.1. Enfoque diferencial y restitución étnica

La Constitución Política de Colombia a partir de 1991 reconoce los derechos de las comunidades indígenas y afrodescendientes, así como el hecho de que gozan de una

tienen carácter de pruebas fidedignas, es decir, por el solo hecho de ser presentadas por la Unidad, no requieren verificación por parte del juez para tener pleno valor probatorio.

⁴ Arts. 81 y ss. de la Ley 1448 de 2011.



protección especial por parte del Estado en aras de lograr su integralidad, dignidad y autonomía, históricamente desconocidas por la violencia, y la discriminación, reafirmando la necesidad de preservar su cultura bajo el presupuesto del pluralismo y el papel preponderante de la diversidad como pilar de las sociedades democráticas. De manera específica, esta concepción se materializa en los presupuestos de reconocimiento y protección a los territorios ocupados por estas comunidades y las relaciones ancestrales que estas han forjado a partir de su particular concepción de la naturaleza y la prevalencia que en esta cobra el medio ambiente.

Además, se encuentran incorporadas al ordenamiento interno los derechos consagrados en tratados internacionales de derechos humanos como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1989 sobre pueblos indígenas y tribales y la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas aprobada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007. Que consagran entre otros derechos a “decidir sobre sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural”, a disponer de los recursos naturales existentes en sus tierras de manera especial y a participar en su utilización, administración y conservación; así como a consultarlos antes de emprender acciones que puedan afectarlos respecto de la explotación de minerales o recursos del subsuelo, así como a beneficiarse de dichas actividades o recibir indemnización como resultado de estas, tal y como se dispone en los artículos 7 y 15 del Convenio 169 de la OIT.

Disposiciones similares pueden encontrarse en los artículos 3, 4, y 18 de la declaración, que además reafirma el derecho a la autonomía y a la libre determinación, mientras que en los artículos 26 y 31 de este mismo instrumento, se consagran el derecho a las tierras, territorios y recursos a partir de la propiedad u ocupación tradicional de acuerdo con los usos y costumbres y el derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural.



En el caso específico de la acción de restitución de tierras, y fruto de la concertación con las comunidades negras, indígenas, palenqueras y Room, se aprueban los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, donde se adoptan sistemas diferenciales de atención, asistencia y reparación integral a estas comunidades que incluyen el derecho a la restitución de tierras y territorios.

De acuerdo con el artículo 11 del Decreto 4635 de 2011, es deber del Estado garantizar la protección de los territorios de ocupación histórica o ancestral de los pueblos o comunidades, obligación que de acuerdo con este mismo artículo debe entenderse respecto de lo que formulan los artículos 13, 14 y 15 del Convenio 169. Disposiciones comunes con el Decreto 4633 de 2011.

De acuerdo con el Convenio 169 de la OIT, la ancestralidad hace referencia a múltiples aspectos: entre ellos la determinación de “la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios” que ocupan o utilizan, el reconocimiento de la propiedad y posesión sobre estos, así como sobre los territorios a los que “hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia”⁵.

⁵ Estos elementos para comprender la ancestralidad han sido además desarrollados por la jurisprudencia del Sistema Interamericano, donde se ha afirmado por ejemplo que el concepto de “territorio indígena”, “se refiere no sólo a aspectos de carácter material, vinculados a los espacios físicos ancestralmente poseídos y con los recursos que hay en ellos, sino también a componentes inmateriales, de carácter político, simbólico, cultural. Asimismo, han reconocido que la ocupación y el uso ancestral indígena sobre las tierras, territorios y recursos naturales da lugar a un “título originario” indígena sobre los mismos que es anterior al de los Estados y a los procesos de colonización y que, por lo mismo, no puede ser extinguido unilateralmente sin el consentimiento de los indígenas. Este concepto tiene importantes implicancias en el derecho comparado, posibilitando el reconocimiento y demarcación por los Estados de tierras, territorios y recursos a los pueblos indígenas, aun existiendo otros títulos otorgados por aquellos.” (Comunidad Indígena Yakye Axa, 2005, pág. 11)



De forma similar, la Corte Constitucional ha entendido que la ancestralidad hace parte del factor territorial de la comunidad, de acuerdo con este concepto el territorio es el lugar en donde se desarrolla la vida social de la comunidad indígena: “Como dentro de la juridicidad occidental, es un contrasentido que la tierra sea sujeto del derecho, entonces, hay que inferir que la Constitución le otorga “derechos” es al territorio del resguardo como una entidad que en su identidad no solo expresa parte de nuestra nacionalidad colombiana, sino que es un concepto que también se ubica en el terreno de la cultura” (T-634 , 1999, pág. 18).

De acuerdo con el artículo 141 del Decreto 4633 de 2011 la restitución de derechos territoriales en favor de pueblos indígenas procede respecto de cierto tipo de tierras, dentro de las que se destacan aquellas de origen colonial y ocupación ancestral e histórica que los pueblos y comunidades indígenas ocupaban el 31 de diciembre de 1990. De igual forma, el artículo siguiente, es decir el 142, establece que, el alcance de las medidas de restitución establecidas en dicha norma se aplica a las afectaciones territoriales ocurridas a partir del 1o de enero de 1991 hasta 10 años contados a partir de la entrada en vigencia de dicho decreto.

Ahora bien, de manera similar a como se ha establecido en la Ley 1448 de 2011, el procedimiento de restitución de tierras y territorios se divide en dos etapas. Una administrativa y otra judicial.

En la fase administrativa, a través de la etapa de caracterización, se identifican los hechos, contexto y factores intervinientes en la vulneración de los derechos territoriales de las comunidades, así como los daños y afectaciones que deben ser conocidas por los jueces de restitución para que adopten una decisión definitiva. Esta labor es adelantada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, órgano técnico y especializado que además adelanta la representación judicial de las comunidades. Los Decretos étnicos además consagran una serie de reglas encaminadas a que dicha etapa se efectúe teniendo en cuenta la participación de las mismas, así como la concertación permanente con las autoridades tradicionales como se desprende de la lectura de los artículos. 23, 26 y 153 del Decreto Ley 4633 de 2011 y 42 y 118 inciso 2 del Decreto Ley 4635 de 2011. En relación con el pueblo Rrom, corresponde al Ministerio Público efectuar la solicitud de inclusión en



el Registro de Tierras de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 112 y subsiguientes del Decreto Ley 4634 de 2011.

Precisamente en la etapa administrativa se adelantan jornadas de socialización, recolección inicial de información para dar inicio a la focalización o inicio de los estudios preliminares. Además, la URT podrá elevar solicitudes de medidas cautelares ante los jueces especializados en aras de proteger a las comunidades o prevenir daños inminentes, por ejemplo, en muchos casos se ha acudido a esta figura debido a las amenazas que han sufrido los reclamantes de tierras por parte de los actores armados. En últimas, el resultado de esta etapa se consolida en los informes de caracterización de afectaciones, que son los insumos de la demanda de restitución.

Al igual que con la implementación de medidas de restitución de la que trata la Ley 1448 de 2011⁶, los jueces y magistrados especializados adoptan un rol protagónico e insustituible frente al cumplimiento de órdenes en favor de comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, palenqueras, Rrom o gitano cuyo derecho a la restitución se ha reconocido. Precisamente, por ejemplo, el artículo 166 numeral 14 del Decreto Ley 4633 de 2011, establece que corresponde a estos funcionarios proferir las demás órdenes que sean necesarias para garantizar la efectividad de la restitución jurídica y material del territorio y

⁶ Así, por ejemplo, el artículo 158 del Decreto Ley 4633 de 2011, que regula el proceso judicial de restitución de tierras indígenas, hace una remisión expresa a las reglas que rigen la etapa judicial de la acción de restitución de tierras de la Ley 1448 de 2011, aunque contemplando excepciones sobre ciertas reglas a aplicar por parte de los jueces que conocen de los casos étnicos. De allí que en este artículo se sostiene que “la restitución judicial de los territorios indígenas se rige por las reglas establecidas en el presente decreto y exclusivamente en los artículos: 85, 87, 88, 89, 90, 92, 93, 94, 95, 96 y 102 de la Ley 1448 de 2011. Adicionalmente, de la misma ley se aplicarán los artículos 79 excepto su parágrafo 2o y únicamente los párrafos 1o, 2o y 3o del artículo 91”. Mientras que el artículo 158 del Decreto Ley 4633 establece que “Los vacíos normativos del proceso judicial de restitución de los derechos territoriales podrán llenarse acudiendo a la analogía, exclusivamente con las normas s que sean más favorables y garantistas para la protección y restitución a los pueblos y comunidades indígenas (...)”



la estabilidad en el ejercicio y goce efectivo de los derechos de las víctimas pertenecientes a las comunidades.

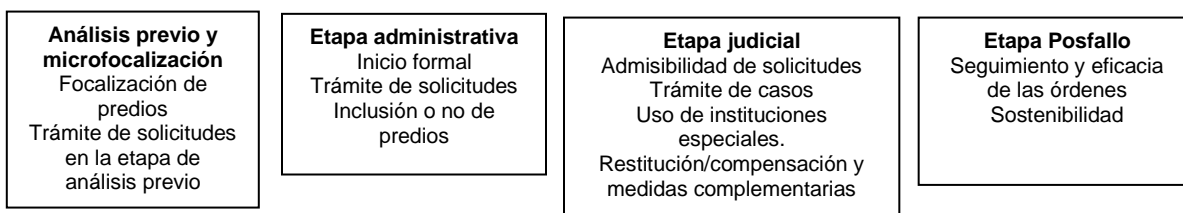
Adicional a ello el Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno nacional y la extinta guerrilla de las FARC adoptó los denominados Programas de Desarrollo con enfoque territorial PDET, que se adelantarán primero en las zonas más pobres, y afectadas por el conflicto, donde exista históricamente una debilidad institucional y administrativa y haya cultivos ilícitos para en conjunto con las comunidades, lograr la infraestructura necesaria para la adecuación de tierras, lograr el desarrollo social, y canalizar los estímulos a la producción agropecuaria y economía solidaria y cooperativa, lo que en conjunto promovería la paz en el campo partiendo de que la desigualdad social histórica es una causa estructural del conflicto.

En este marco, las partes acordaron fortalecer la restitución de tierras a la población víctima del conflicto que se ha venido implementando desde 2012 y potencializar su dimensión como mecanismo de la reparación colectiva. En esa medida su carácter transformador debe articularse a los objetivos de la reforma rural integral a través de los PDET. El presupuesto de esta idea descansa en considerar que la restitución de tierras no solo tiene una dimensión correctiva, sino que su desenvolvimiento puede tener una dimensión más amplia que le asigna un rol protagónico en la consecución de objetivos de justicia social, que en últimas contribuye a desescalar el espiral de violencia y contrarrestar las causas estructurales del conflicto.

Lo anterior puede fundamentarse en algunos extractos del Acuerdo Final que al respecto sostienen: “con el fin de fortalecer y dinamizar los procesos de restitución de tierras, hemos acordado que se garantizará la articulación de éstos y los procesos de reparación colectiva, los programas de desarrollo con enfoque territorial y los planes y programas que se deriven de la implementación del Acuerdo Final” (Gobierno Nacional y FARC, 2016, pág. 184).

1.1.1.1. Momentos para el análisis de resultados

La brevísima caracterización efectuada en los párrafos precedentes permite identificar los momentos clave que deberán ser analizados para reflexionar sobre los resultados de la acción de restitución de tierras desde su implementación y que se señalan a partir del siguiente gráfico:



Fuente propia.

En cada uno de esos momentos se abordarán los principales cuellos de botella que han sido intervenidos por las entidades competentes de implementar la política, así como las tensiones o desafíos que les preceden. Transversalmente se abordarán aspectos como la implementación de políticas diferenciales y nivel de articulación con el Acuerdo Final.

En el análisis de cada uno de estos momentos se incluye un apartado denominado “Parámetros para la intervención en escenarios de eventuales reformas”, en donde se sintetizan los hallazgos más relevantes y se proponen algunas líneas de debate que permitan identificar oportunidades y escenarios para optimizar la implementación de la acción de restitución de tierras en lo que respecta a cada etapa estudiada.

1.1.2. Puntos de partida y microfocalización de zonas para restituir en medio del conflicto

Durante la vigencia de la Ley 1448 de 2011 y con corte al 31 de agosto de 2021, los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras han proferido 6.526 sentencias que resuelven 12.247 casos de despojo o abandono, y que abarcan 172.337 hectáreas, beneficiando a 33.081 personas. Por otra parte, la Unidad de Restitución de Tierras ha



recibido 132.023 solicitudes de inclusión al Registro de Tierras, de las cuales 106.932 han sido habilitadas para que se adelante el trámite administrativo al encontrarse en zonas microfocalizadas, de las cuales 93.857 han culminado dicho trámite y finalmente 33.002 han sido incluidas en el Registro de Tierras, mientras que 60.855 cuentan con decisión de no inclusión. De igual manera se han presentado 15.418 demandas (solicitudes de restitución ante los jueces) que abarcan 27.728 solicitudes de inclusión en el registro (Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, 2021).

Debido a que las dinámicas del conflicto armado han variado a lo largo del tiempo no existe una cifra unívoca sobre las víctimas objetivo de la política de restitución ni del número de hectáreas a restituir. Con lo que se cuenta es con cálculos elaborados por el Gobierno Nacional sobre este universo con la finalidad de hacer proyecciones presupuestales y de planeación para su implementación:

“Se calculó que hay alrededor de 360.000 casos de abandono y posible despojo, y que éste es el potencial de solicitudes de ingreso al Registro de tierras abandonadas y despojadas forzosamente que se toma como referente, pero no es un límite para la recepción de solicitudes, ya que se recibirán tantas como la población víctima presente. La cifra proyectada, como ha quedado dicho, sirve para orientar la planificación, el diseño institucional y preparar la puesta en marcha de la política, la cual se estará ajustando en la medida en que se avance en la implementación de la Ley 1448 de 2011” (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2011).

También la III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada 2010, elaborada por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, señaló que el total de hectáreas despojadas o forzadas a dejar en abandono por causa del desplazamiento en el período comprendido entre los años 1980 y julio de 2010, ascendió a cerca de 6,6 millones de hectáreas, sin incluir las correspondientes a territorios étnicos.



Lo cierto es que los resultados hasta ahora obtenidos si bien son significativos resultan distantes de estas estimaciones, que a su vez solo pueden servir de parámetro para proyectar su desenvolvimiento en el futuro próximo.

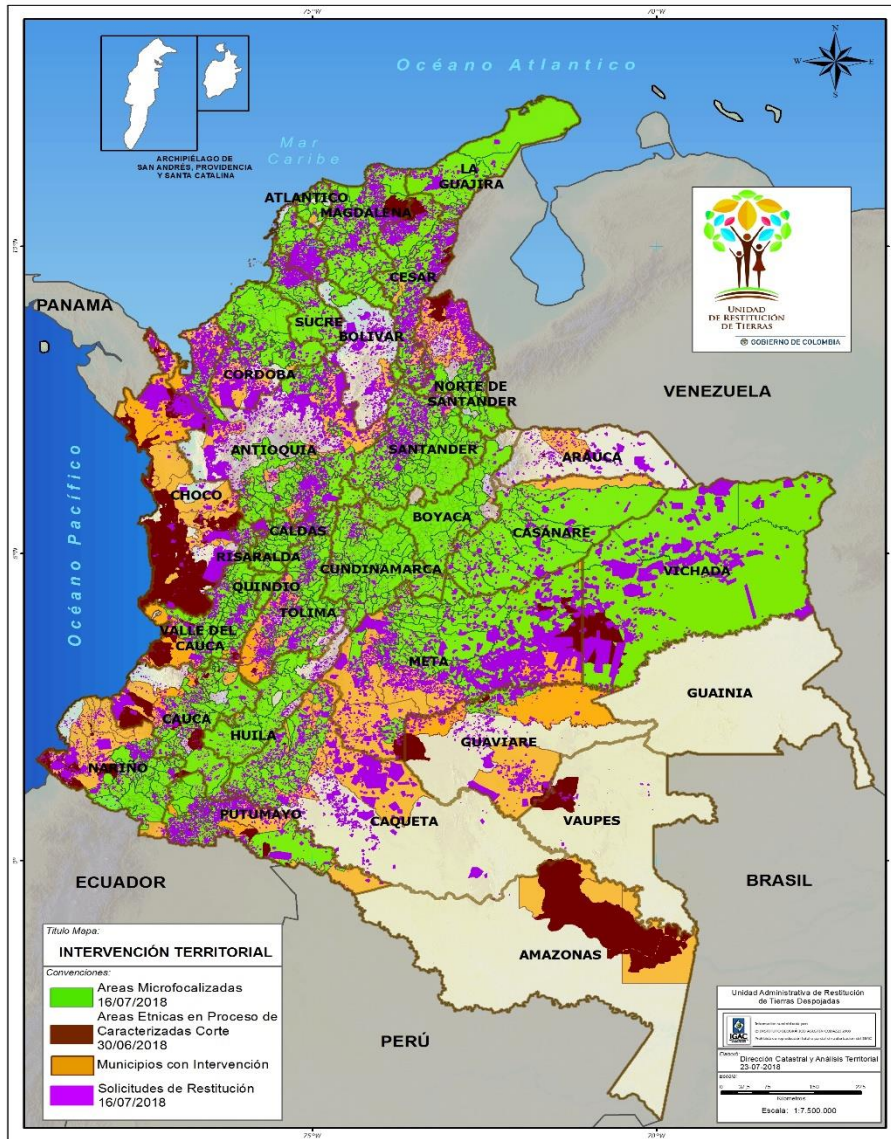
Es importante mencionar que debido a que la restitución de tierras inicia en medio del conflicto armado, la Ley 1448 de 2011 establece que esta deberá hacerse de forma gradual y progresiva comenzando por aquellas zonas donde haya condiciones de seguridad y garantías para el retorno. Para lograr dicho objetivo, las normas reglamentarias de la acción de restitución, establecen que el trámite administrativo de las solicitudes de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas solo podrá efectuarse respecto de zonas focalizadas, es decir aquellas habilitadas por el Ministerio de Defensa Nacional a través de la “macrofocalización” y por otra parte aquellas que se encuentren en zonas “microfocalizadas”, es decir, aquellas priorizadas por Comités Regionales de naturaleza interinstitucional, que determinan que zonas en los municipios satisfacen las condiciones anotadas para que la institucionalidad pueda intervenir en los territorios (Gobierno Nacional, 2015). Al día de hoy, debido a que las condiciones de seguridad en el país han mejorado desde las negociaciones entre el Gobierno Nacional y las FARC, gracias al innegable desescalamiento gradual de la violencia, desde el mes de mayo de 2016 todo el territorio Nacional ha sido macrofocalizado⁷ y se han microfocalizado más zonas dentro del territorio nacional, principalmente algunas del sur del país con presencia histórica de las FARC (Molano, 2016).

Los mapas siguientes muestran la expansión de la microfocalización de 2018 a 201:

⁷ En 2011 se había decidido establecer tan solo 12 macrozonas: Montes de María, Sur de Córdoba y Bajo Cauca Antioqueño, Catatumbo, Magdalena Medio, Sur del Meta, Tolima, Cauca y Valle del Cauca, Urabá, Resto de Antioquia, Magdalena y Cesar, Nariño, y Putumayo. Mientras que para el 2013 se crearon las macrozonas de Cundinamarca y Eje Cafetero (departamentos de Caldas, Risaralda y Quindío), para abril de 2015, se ampliaron las macrozonas de Montes de María, Sur de Córdoba y Bajo Cauca Antioqueño, Catatumbo y Magdalena Medio, al tiempo que se crearon las macrozonas de Atlántico, Boyacá y Casanare. Por último, como ya se señaló, a partir de 2016 se decidió macrofocalizar todo el territorio nacional (Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, 2018),



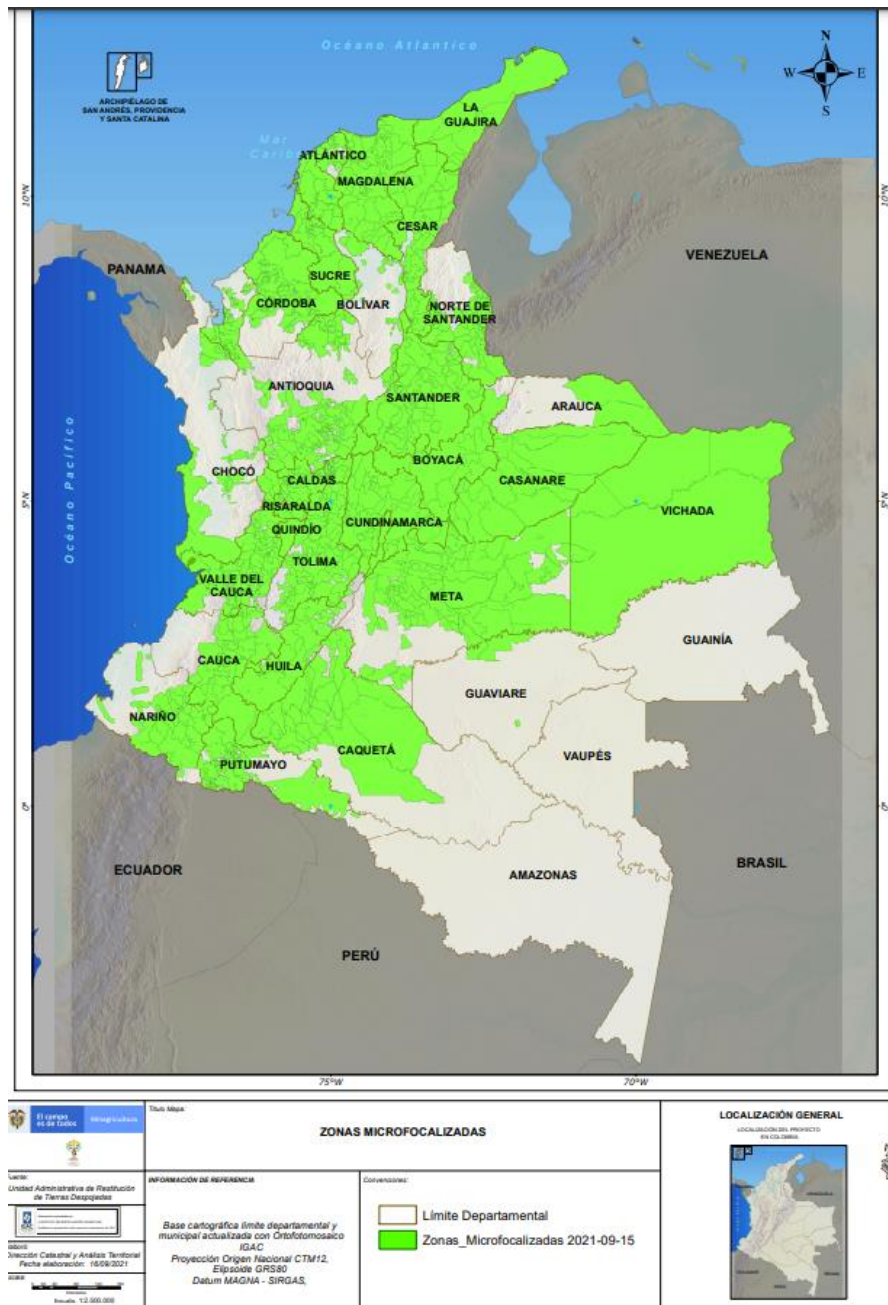
Mapa 1 zonas microfocalizadas en 2018



Fuente: Unidad administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, Dirección Catastral y de Análisis Territorial, 30 de junio de 2018, (Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, 2018).



Mapa 2 zonas microfocalizadas en 2021

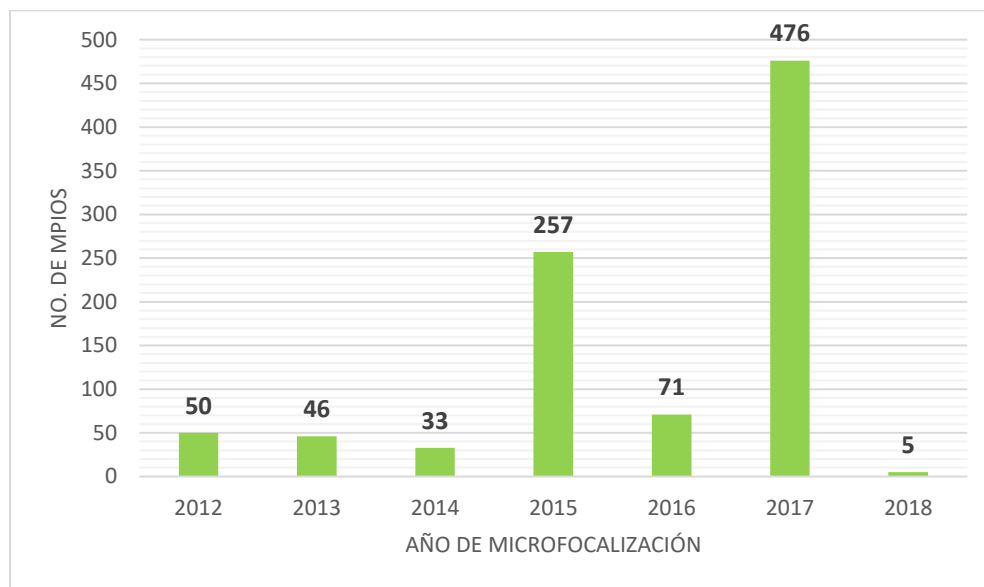


Fuente: Unidad Administrativa Especial de gestión de restitución de Tierras con corte a 15 de septiembre de 2021. Tomado de <https://www.restituciondetierras.gov.co/portal-de-mapas>



La tendencia hacia la existencia de un mayor número de territorios que hacen parte de las zonas microfocalizadas se ha mantenido desde 2011. La gráfica 1 muestra la tendencia creciente en los municipios que han sido microfocalizados, allí se observa que, a partir del año 2016, fecha en la que se decidió macrofocalizar la extensión completa del país ha permitido avanzar en más municipios microfocalizados.

Gráfica 1
Municipios microfocalizados 2012-2017



Fuente Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Dirección Catastral y Análisis Territorial – DICAT, 30 de junio de 2018, (Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, 2018).

De igual manera, la UAEGRTD sostiene que, para el periodo 2012-2018 se efectuaron 737 COLR⁸ (Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas,

⁸ los Comités Operativos Locales de Restitución de Tierras -COLR, sirven de instancia de coordinación operacional con base en la apreciación de seguridad suministrada por el Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras CI2RT, para la articulación, implementación, planeación, ejecución y seguimiento al proceso de registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente. Los COLR están conformados por: el Director Territorial de la Unidad de Restitución de Tierras o su Delegado; los representantes de la Fuerza Pública para participar en esta instancia,



2018), mientras que, para el periodo de diciembre de 2016 y junio de 2017, se efectuaron 31 por parte de las Direcciones Territoriales, y para el año 2020 se efectuaron 67 (Unidad Administrativa Especial de gestión de restitución de Tierras , 2020). Y que, con corte a 2 de junio de 2017, se expidieron 727 resoluciones de microfocalización que involucran 61.470 solicitudes de restitución de tierras (Unidad Administrativa Especial de gestión de restitución de Tierras, 2017).

Se estima de igual manera, que, durante el 2020, se expidieron 1.134 resoluciones de microfocalización, que abarcaban 59,7 millones de hectáreas, lo que permitió la intervención en 29 departamentos y 1021 municipios del país (Unidad Administrativa Especial de gestión de restitución de Tierras , 2020).

Descontamina Colombia ha informado que en zonas microfocalizadas ha intervenido y cerrado 2.204 eventos con minas antipersona o municiones sin explotar (MAP-MUSE) (Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, 2018).

Por otra parte, en materia de protección a reclamantes de tierras y funcionarios intervinientes en procesos de restitución, la UAEGRTD ha gestionado ante la Unidad Nacional de Protección, entre 2014 y 2018, 928 solicitudes de protección por presuntos incidentes de amenaza conocidos (Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, 2018). Y para el periodo que va de 1 de enero a 31 de diciembre de 2020 gestionó 151, así como 14 esquemas de protección en favor de 14 funcionarios que fueron catalogados en situación de riesgo extraordinario (Unidad Administrativa Especial de gestión de restitución de Tierras , 2020).

A pesar de los avances en la microfocalización, y las gestiones en materia de protección adelantadas por la UAEGRTD y la UNP, la seguridad en la restitución en algunas zonas del país sigue siendo crítica ante la persistencia de la violencia asociada al conflicto armado. Así

según lo dispuesto por el Ministerio de Defensa Nacional, y un delegado de la Procuraduría Judicial para la Restitución de Tierras.



por ejemplo según el Observatorio de Tierras, entre 2018 y 2020 fueron asesinados y asesinadas 48 reclamantes. Recientemente en el mes de mayo de 2021 Sandra Milena y Yadmil Cortés Uribe, reclamantes de tierras fueron asesinadas, al igual que Jhon Steven Cogua, y Karen Sulay Garay, contratistas de la UAEGRTD, quienes se encontraban adelantando labores relacionadas con el trámite de restitución en el municipio de Mesetas en el Meta (El Espectador, 2021).

1.1.2.1. Parámetros para la intervención en escenarios de eventuales reformas

1.1.2.1.1. Levantamiento de cifras sobre la dimensión de despojo y abandono forzado

Como se describió sucintamente en el apartado anterior las cifras sobre la dimensión real del despojo y abandono forzado en el país sigue siendo una tarea pendiente y prioritaria no solo para esclarecer la verdad sino como una herramienta de planeación que permita un diseño de política más efectivo.

Tal y como lo revela Gutiérrez (2018. Et al) el universo de estudios existentes para calcular el número de hectáreas despojadas o abandonadas forzosamente llega a resultados muy distintos, cuyas estimaciones varían por ejemplo de 10.000.000 hectáreas a 1.200.000. En todos ellos tampoco existe un método uniforme para hacer las estimaciones y en todo caso las nociones mismas de despojo o abandono resultan problemáticas para hacer este cálculo.

Por eso para obtener unas cifras que sirvan para ordenar el cálculo del potencial de casos a ser atendidos mediante la Ley 1448 de 2011, deberá incluirse una metodología que tenga en cuenta precisamente los parámetros señalados en ella tales como la temporalidad, la situación de propietarios retornados, la situación de los explotadores de baldíos adjudicables e inadjudicables, los tenedores, quienes no son sujeto de la acción de restitución de tierras, el ámbito territorial de la política, así como la capacidad institucional instalada (Moreno, 2014).



Lo anterior implica la adopción de propuestas normativas encaminadas a este objetivo que permitan a su vez el ajuste institucional que permita su puesta en marcha y aproveche la capacidad institucional actual.

1.1.2.1.2. Deber de información y plazo razonable en las labores de microfocalización

Tal y como se relacionó en el apartado de caracterización de la toma de decisiones de los jueces especializados y derechos de las víctimas de este documento, la Corte Constitucional a partir de diferentes sentencias, entre ellas la T-678 de 2015 establece una serie de obligaciones encaminadas a lograr un mejor ritmo de la implementación de la Ley 1448 de 2011, entre ellas que a través de la respuesta a las peticiones de los solicitantes en zonas no microfocalizadas, la UAEGRTD informe las razones objetivas por las cuales dicha zona no ha surtido ese trámite y al mismo tiempo las gestiones concretas que viene adelantando para ampliar el radio de acción de la restitución de tierras hacia nuevos territorios obviamente teniendo en cuenta las posibilidades objetivas que así lo permitan.

Resulta deseable que esta subregla jurisprudencial se incluya en la reglamentación que rige las funciones de la UAEGRTD y se verifique su cumplimiento por parte de las entidades de control y de esta manera entender que, si bien la Ley 1448 de 2011 no establece un término para adelantar la microfocalización, la implementación gradual y progresiva requiere que esta se adelante en tiempos razonables, garantizando el derecho de petición y de acceso al trámite administrativo de las víctimas.

1.1.3. limitaciones al acceso de las víctimas en la etapa administrativa

Recientemente fue sancionada la Ley 2078 de 2021, que modificó el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011 y estableció que esta rige a partir de su promulgación y tendrá una vigencia hasta el 10 de junio de 2031, es decir, extendió la vigencia de la Ley por 10 años más si se



tiene en cuenta que inicialmente en el 2011 ésta estaría vigente hasta el 2021. La ampliación de la vigencia de la Ley 1448 de 2011 permite que la política de reparación y de restitución de tierras se implemente por un lapso más amplio y de esta manera lograr que un mayor número de víctimas del conflicto armado accedan a sus beneficios y se reconozcan plenamente sus derechos.

Este aspecto que resulta positivo y es fundamental para las víctimas entra en contradicción con una norma de inferior jerarquía, se trata del Decreto 1167 de 2018 “Por el cual se modifica el artículo 2.15.1.1.16 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con las zonas microfocalizadas” ya que éste dispone que los solicitantes de inclusión en el registro de Tierras cuentan con un término de tres meses prorrogable bajo ciertas circunstancias, para interponer dicha solicitud, los cuales se cuentan desde la expedición de la resolución de microfocalización, según se lee en el artículo 2.15.1.1.16 del Decreto 1071 de 2015 modificado por este instrumento.

Lo anterior implica una contradicción normativa que debería ser resuelta mediante la prevalencia de la Ley, precisamente esta dispone una vigencia irrestricta que involucra obviamente el trámite de solicitudes en las zonas microfocalizadas hasta el año 2031, lo que implica que un Decreto reglamentario de inferior jerarquía no podría imponer unos límites temporales que no se contemplan en la Ley. En lo concreto, un decreto no podría impedir a las víctimas interponer solicitudes de inclusión en el registro tres meses después de haberse microfocalizado la zona, ya que la Ley los faculta a que lo hagan incluso en el año 2031. Incluso algunas ONG han sostenido que este Decreto vulnera el derecho de acceso a la justicia e implica un perjuicio irremediable para las víctimas que pretendan presentar solicitudes de inclusión en el registro (Comisión Colombiana de Juristas, 2019)

Esta situación implica que como se demostró en el apartado inmediatamente anterior, si bien es cierto que la restitución de tierras ha logrado expandirse en el territorio gracias a que ha habido una mayor gestión de la microfocalización, esta expansión podría verse mermada o afectada por las limitaciones impuestas a las víctimas por parte del Decreto 1167 de 2018. Por



esta razón es fundamental, hacer un seguimiento a la implementación de este instrumento para evitar que obstaculice el acceso de las víctimas al trámite de restitución de tierras.

Es importante aclarar que, si bien es cierto que mediante el auto 11001032400020180036300 de 28 de noviembre de 2019 el Consejo de Estado decretó una medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del Decreto 1167 de 11 de julio de 2018, hasta que no haya una decisión definitiva sobre su legalidad este continúa vigente. La suspensión de esta norma se da en el marco de una acción de nulidad interpuesta por un grupo de ciudadanos contra esta norma, bajo argumentos similares a los ya expuestos en los párrafos precedentes.

1.1.3.1. Parámetros para la intervención en escenarios de eventuales reformas

1.1.3.1.1. Posibilitar que las víctimas presenten solicitudes de inclusión al Registro hasta 2031

Como resulta obvio del análisis anterior deberán aunarse esfuerzos para derogar el Decreto 1167 de 2018, o al menos reformarlo para que no resulte incompatible con la Ley 2078 de 2021 que modificó la ley 1448 de 2011 y de esta manera permitirle a las víctimas que puedan elevar solicitudes de inclusión en el Registro hasta el 2031, lo que no obsta para que se brinde seguridad jurídica a las decisiones administrativas y judiciales tomadas frente a casos ya tramitados en la acción de restitución de tierras. Como ya se mencionó, actualmente esta norma se encuentra suspendida en virtud de un auto del Consejo de Estado dentro de una acción de nulidad que cursa en su contra.

1.1.4. -inicio y trámite de las solicitudes de inclusión en el Registro: el cumplimiento de requisitos mínimos en el análisis previo



En lo que concierne al trámite dirigido a la inscripción en el RTDAF, quien considere que es víctima de despojo o abandono debe presentar una solicitud que cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 2.15.1.3.1.8 del Decreto 1071 de 2015, Parte 15. Allí se sostiene que la solicitud deberá contener como mínimo la siguiente información:

1. “La identificación precisa del predio, las personas que fueron despojadas de sus tierras u obligadas a abandonarlas la relación jurídica de estas con el predio. En caso que el declarante no disponga de los números de identificación catastral, deberán ser explícitos los motivos por los cuales no es posible aportar esta información.
2. Identificación de la persona que solicita el registro, incluyendo copia de la Cédula y su huella dactilar. En caso de que la víctima declare no tener Cédula de Ciudadanía, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas procederá a remitirla a los Centros Regionales de Atención y Reparación para que allí se adelante el trámite respectivo ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, para lo de su competencia.
3. Las circunstancias de modo, tiempo y lugar previas, durante y posteriores a la ocurrencia del despojo o abandono (...)”

Es importante aclarar que el trámite de la solicitud depende necesariamente de que la zona en la cual se encuentra el predio objeto de la misma se encuentre Macro Focalizada y Micro focalizada, tal y como se sostuvo en el apartado anterior.

De acuerdo con el artículo 2.15.1.3.5. del Decreto 1071 de 2015 Parte 15⁹, la UAEGRTDA podrá decidir sobre el no inicio formal de estudio de la solicitud, incluso si esta tiene por objeto un predio que no se encuentra en zona microfocalizada. Esta circunstancia se da cuando se incumplen los requisitos mínimos traídos por la Ley 1448 de 2011 para ser titular de la acción de restitución, por ejemplo que el solicitante no sea víctima del conflicto armado, o los hechos de violencia no se dan en el marco del conflicto armado, o que el predio sea un baldío ubicado en zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959 sin que medie la respectiva

⁹ Acá se tiene en cuenta la versión reformada de este artículo de conformidad con el Decreto 440 de 2016.



sustracción, o que se encuentre al interior de áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, cuando se establezca que los hechos declarados por el solicitante no son ciertos, cuando no este legitimado para interponer la acción de conformidad con el artículo 81 de la Ley 1448 de 2011¹⁰, o que alguien pretende un provecho indebido o ilegal del registro.

En todo caso, se permite que el solicitante que no haya sido incluido pueda presentar nuevamente su requerimiento luego de haberlo subsanado, si lo presenta de nuevo sin subsanación se rechazará de plano. Contra estas decisiones procede el recurso de reposición.

Como se puede observar, esta es una fase muy sensible de la etapa administrativa porque la UAEGRTDA tiene la facultad de desestimar de plano las solicitudes que según su criterio incumplan requisitos legales mínimos por lo que se requiere hacer seguimiento a los criterios y argumentos esgrimidos para no iniciar el estudio formal de la solicitud, para que en efecto se ciñan tanto a la Ley 1448 de 2011 como a la parte 15 del Decreto 1071 de 2015 y se encuentren debidamente motivadas, fundadas en acervo probatorio suficiente y que expresamente su fundamento sea descrito y comunicado al afectado en el acto administrativo respectivo.

¹⁰ Artículo 81 de la Ley 1448 de 2011: “Serán titulares de la acción regulada en esta ley: Las personas a que hace referencia el artículo 75. Su cónyuge o compañero o compañera permanente con quien se conviva al momento en que ocurrieron los hechos o amenazas que llevaron al despojo o al abandono forzado, según el caso. Cuando el despojado, o su cónyuge o compañero o compañera permanente hubieran fallecido, o estuvieren desaparecidos podrán iniciar la acción los llamados a sucederlos, de conformidad con el Código Civil, y en relación con el cónyuge o el compañero o compañera permanente se tendrá en cuenta la convivencia marital o de hecho al momento en que ocurrieron los hechos. En los casos contemplados en el numeral anterior, cuando los llamados a sucederlos sean menores de edad o personas incapaces, o estos vivieran con el despojado y dependieran económicamente de este, al momento de la victimización, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas actuará en su nombre y a su favor. Los titulares de la acción podrán solicitar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas que ejerza la acción en su nombre y a su favor”.



Por otra parte, si se decide el inicio de estudio de la solicitud, la UAEGRTD podrá requerir a las autoridades con el fin de que faciliten o aporten la información pertinente, y adelantar actividades de cartografía social y recolección de información comunitaria, así como solicitar los estudios de títulos de los predios registrados a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, y comunicar la apertura del trámite administrativo al Instituto Colombiano de Bienestar en caso de que los solicitantes sean niños.

Ambas situaciones pueden darse dentro del análisis previo, que tiene un término de 20 días contados desde la ejecutoria del acto administrativo de microfocalización, dicho término es inmediato respecto de solicitudes que se reciban después de dicho acto. El análisis previo podrá obviarse cuando existan medios probatorios concluyentes respecto a la titularidad del derecho a la restitución.

1.1.4.1. Resolución de inicio de estudio y etapa probatoria

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.15.1.4.1 del Decreto 2071 de 2015 de 2011 Parte 15, la UAEGRTD podrá adoptar Resolución que acomete el estudio del caso que determina el inicio formal del estudio de la solicitud con base al análisis previo que fue abordado en el numeral anterior.

Este deberá incluir una orden a la Oficina de Instrumentos Públicos para que proceda a inscribir una medida de protección jurídica del predio en el folio de matrícula inmobiliaria con carácter preventivo y publicitario, que deberá realizarse dentro de los 5 días siguientes, o solicitar ante esta misma entidad la apertura del folio de matrícula en caso de que no exista para el mismo fin. Bajo esta circunstancia la Unidad deberá identificar física y jurídicamente el predio con sus linderos y cabida.

De igual manera una orden para ingreso al predio por parte de los servidores públicos, contratistas o delegados y permitirles realizar las diligencias pertinentes. También se incluye una comunicación del acto que acomete el estudio del caso dirigida al propietario, poseedor o explotador de baldíos que se encuentre en el predio objeto de registro, por el medio más



eficaz, y a los terceros interesados, mediante la cual se informará: el inicio de la actuación administrativa, la oportunidad de presentar pruebas documentales que acrediten la propiedad, posesión u ocupación de buena fe sobre el predio, las órdenes referentes al ingreso al predio que se mencionaron.

También deberá incluir solicitudes de información a las autoridades públicas o privadas, con el fin de identificar plenamente a las personas, clarificar física y jurídicamente los predios objeto de despojo o abandono forzado, verificar la existencia de los hechos y los argumentos presentados por el solicitante o que permitan consolidar la información que sirvió de base para iniciar el trámite. La Unidad además podrá solicitar apoyo institucional para la ejecución de los actos administrativos por parte de las autoridades y para garantizar la seguridad e integridad física de los reclamantes y de los funcionarios, lo que incluye a la fuerza pública.

Por último, se deben incluir medidas de priorización y enfoque diferencial en favor de personas de especial protección constitucional, así como tramitar en un solo expediente diferentes solicitudes, mediante la figura de la acumulación.

A partir de allí la UAEGRTD, tal y como lo dispone el artículo 2.15.1.4.3. del Decreto 1071 de 2015 Parte 15¹¹ adelantará la etapa probatoria, por lo que podrá decretar pruebas de oficio, y admitir, solicitar, practicar e incorporar las que considere necesarias, pertinentes y conducentes, sin requisitos especiales, y en cualquier momento de la actuación administrativa hasta antes de que se profiera la decisión de fondo. Dicho acto será notificado por estado y no admitirá recursos.

Tal y como se manifestó respecto del inicio de estudio, el propietario, poseedor u ocupante que se halle en el predio objeto de registro, podrá presentar las pruebas documentales respectivas dentro de los 10 días siguientes a la expedición del acto. El solicitante podrá controvertir las pruebas antes de que se dicte decisión de fondo.

¹¹ Este análisis incluye la versión actual de estas disposiciones que fueron reformadas por el decreto 440 de 2016.

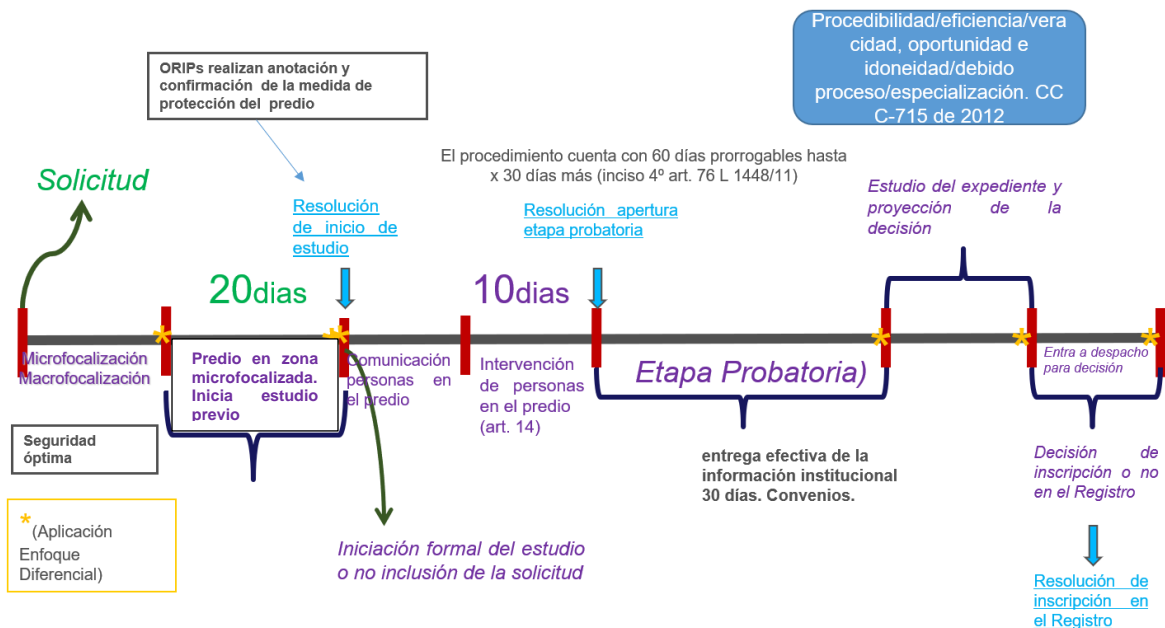


La etapa administrativa acepta una variedad de medios de prueba para demostrar los presupuestos de procedibilidad de las solicitudes tales como la declaración de parte, la confesión, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios, los informes, entre otros. También se plantea que se acogerán criterios de flexibilidad e inversión probatoria, atendiendo la especial condición de vulnerabilidad o debilidad manifiesta de las víctimas, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y se autoriza la práctica de actividades de cartografía social y de otros mecanismos de recolección de información comunitaria o grupal.

La gráfica 2 muestra los tiempos establecidos por la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 1071 de 2015 Parte 15 para que se adelante el trámite de las solicitudes de inclusión en el registro en la etapa administrativa.

Gráfica 2

Tiempos de la etapa administrativa de la acción de restitución de tierras



Fuente: Unidad de Restitución de Tierras



Fuente: Ley 1448 de 2011, Decreto 1071 de 2015 parte 15, UAEGRTD.

1.1.4.2. Resolución de inscripción en el Registro de Tierras

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 2.15.1.4.5 del Decreto 1071 de 2015 Parte 15, si la UASGRTDADF decide inscribir la solicitud en el Registro deberá solicitar a la Oficina de Instrumentos Públicos la cancelación de la medida de protección con fines publicitarios y solicitar la inscripción de una nueva medida que informe sobre la inscripción en el registro.

Allí también se identifican las causales de no inscripción en el registro tales como a) el no cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 3, 75, 76 y 81 de la Ley 1448 de 2011, b) la imposibilidad de identificar con precisión el predio cuya restitución se pretende y c) que los hechos declarados por el solicitante no son ciertos o hayan sido alterados

Si se niega la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF), el solicitante podrá presentar el recurso de reposición, dentro de los cinco días siguientes a la notificación del acto y eventualmente podrá acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

De acuerdo con el artículo 2.15.1.5.11, el registro deberá contener: a) la identificación precisa de los predios objeto de despojo, en forma preferente mediante georreferenciación individual y colectiva, b) la identificación de la víctima o víctimas de despojo, c) la relación jurídica de las víctimas con el predio, esto es de posesión, propiedad o expectativa de ocupación, iv) el período durante el cual se ejerció influencia armada en relación con el predio que como se sabe no puede ser anterior a 1 de enero de 1991, d) y la inclusión de la información complementaria.

Es importante mencionar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.15.1.1.5 del Decreto 1071 de 2015, la UAEGRTD podrá efectuar la respectiva suspensión del trámite de solicitudes en la etapa administrativa cuando existan razones objetivas o causas no



imputables a ésta que impidan su normal desarrollo, decisión que deberá motivarse y comunicársele al solicitante. Estas razones objetivas o causas no imputables deben tener en común el hecho de que no hayan sido ocasionadas por la entidad y que se constituyan en un obstáculo serio que imposibilita el agotamiento de la etapa administrativa.

En ejercicio de esta facultad, la UAEGRTD con corte a 30 de junio de 2017 había suspendido 1758 solicitudes de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

1.1.4.3. Decisiones negativas en la etapa administrativa: principio de legalidad o restricciones al acceso a la justicia

Debido a que tanto la Ley 1448 de 2011 como el reglamento en la parte 15 del Decreto 1071 de 2015 establecen unos requisitos que deben cumplirse para que proceda la acción de restitución de tierras, un número significativo de solicitudes han sido objeto de decisiones negativas en la etapa administrativa por parte de la UAEGRTDA, tanto en la fase de análisis previo como en la que implica la inclusión en el RTDAF.

De acuerdo con las cifras oficiales con corte a 31 de agosto de 2021, de las 106.932 solicitudes de inclusión en zonas microfocalizadas, 33.002 fueron inscritas en tanto que 60.855 fueron objeto de decisiones negativas. Esto implica que aproximadamente el 56% de las solicitudes aptas para ser tramitadas en la etapa administrativa son desestimadas por considerarse que no satisfacen los requisitos legales.

Como ya se planteó respecto de la etapa del análisis previo, la existencia de decisiones negativas en la etapa administrativa es un asunto muy sensible porque podrían marginar a las víctimas del acceso al registro y en consecuencia del acceso a la justicia para obtener restitución, aunque también podrían entenderse como el ejercicio de la UAEGRTDA para



garantizar el cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 e impedir que aquellas solicitudes que no satisfacen sus requisitos hagan parte de la acción de restitución de tierras.

Es por eso que, resulta imprescindible fijar unos parámetros para hacer seguimiento a la facultad de la UAEGRTD con el fin de que circunscriba sus funciones dentro de los estrictos límites y competencias administrativas que ordenan una debida motivación de las decisiones, un fundamento probatorio suficiente y una efectiva comunicación al afectado.

Entes de control como la Procuraduría General de la Nación en el ejercicio de su función preventiva han planteado reparos frente al significativo porcentaje de decisiones negativas, por lo que en 2019, cuando el porcentaje de estas decisiones era del 63%, solicitó a la UAEGRTD la revisión de 47.516 solicitudes con la finalidad de verificar si las víctimas contaron con las garantías del debido proceso, contradicción y defensa, para eventualmente solicitar, la revocatoria de los actos administrativos que negaron el derecho a la restitución de tierras (Procuraduría General de la Nación, 2019). Precisamente el 6 de septiembre de 2019, el ente de control solicitó a la UAEGRTD revocar 429 resoluciones en las que se adoptaron decisiones negativas en solicitudes interpuestas por víctimas en Bolívar. El argumento principal que esgrimió la Procuraduría fue que la UAEGRTD había fundado sus decisiones en la configuración de desistimientos expresos y tácitos, lo que desconocía la situación de vulnerabilidad de las víctimas y contrariaba lo manifestado por la Corte Constitucional en las sentencias C-404 y T-244 de 2016 (Procuraduría General de la Nación, 2019). Postura similar es defendida por organizaciones de la sociedad civil quienes plantean que el accionar de la UAEGRTD es contraria a la jurisprudencia constitucional y que incluso con el tiempo ha incrementado considerablemente¹² (Comisión Colombiana de Juristas, 2019).

¹² “En el periodo 2012-2014 la URT reportó 434 actos de desistimiento equivalentes al 2,9% sobre un total de 14.926 solicitudes de inscripción procesadas, mientras que para el periodo 2015-2017 la entidad reportó 6.251 desistimientos correspondientes al 14,8% de las 42.243 solicitudes procesadas”. (Comisión Colombiana de Juristas, 2019, págs. 17-18)



1.1.4.3.1. Decisiones negativas mediante la figura del desistimiento

Precisamente la UAEGRTD ha hecho uso de la figura procesal del desistimiento para fundamentar un importante número de decisiones negativas. Esta es regulada por el derecho administrativo y consiste en una manifestación de voluntad que puede abarcar un número múltiple de actuaciones como son los recursos, pretensiones e incidentes, o que inclusive pueden tener un alcance de renuncia a la totalidad de una petición general. En el caso de su aplicabilidad para la acción de restitución de tierras, ni la Ley 1448 de 2011 ni la parte 15 del Decreto 1071 de 2015 (reglamentario de la norma especial) hacen mención expresa a la misma.

Sin embargo, la UAEGRTD dando aplicación al artículo 2.15.1.6.9 del Decreto 1071 de 2015 parte 15, según el cual en lo no previsto por norma transicional específica deberá hacerse remisión a las normas ordinarias, han incorporado la figura del desistimiento tácito al procedimiento administrativo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 1755 de 2011, compilatorio de los artículos 17 y 18 de la Ley 1437 de 2011, que regulan lo concerniente para los procedimientos administrativos.

Esta entidad ha entendido que, eventualmente podría darse aplicación a esta figura en la etapa administrativa de la acción de restitución de tierras frente a la voluntad expresa del solicitante de inscripción en el registro, en el sentido de desistir de la misma o cuando ciertos comportamientos o ausencia de estos permiten inferir que este desiste de su solicitud. Lo anterior sin perjuicio de que la entidad conserve la facultad de continuar oficiosamente en todos los casos el conocimiento de las solicitudes para cumplir con las finalidades de reparación, verdad y justicia inherentes a la acción de restitución de tierras, así como proteger a las víctimas de situaciones o actuaciones que puedan impedir el ejercicio pleno e informado de sus derechos y libertades.



La UAEGRTD incluso ha formulado circulares internas que reglamentan la aplicación de esta figura y en ese sentido, por ejemplo, exigen que cuando un solicitante de inscripción en el RTDAF de manera expresa manifiesta el desistimiento de su solicitud, profesionales sociales y jurídicos de las Direcciones Territoriales deberán verificar que esta provenga de un acto de voluntad libre y espontáneo y que de acuerdo con las normas generales provenga del ejercicio de la suficiente capacidad jurídica para efectuar dicho acto.

En ejercicio de esta facultad, la UAEGRTD para septiembre de 2019 y con datos de la Procuraduría General de la Nación culminó por desistimientos más de 9.600 solicitudes, lo que en ese momento representaba aproximadamente el 20% del total de negaciones. De esa cifra, en 4.447 casos se aplicó el desistimiento tácito previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso Administrativo, mientras que en 5.183 solicitudes se aceptaron desistimientos expresos, que al parecer fueron presentados voluntariamente por reclamantes de tierras (Procuraduría General de la Nación, 2019).

El porcentaje de solicitudes de inclusión en el RTDAF que fueron decididas de manera negativa aplicando la figura del desistimiento es particularmente alto en lo que respecta al denominado anexo 11. El anexo 11 es un formato de captura de información que permite realizar el estudio y análisis de los posibles casos de despojo o abandono forzado, remitidos por la Unidad para las Víctimas. Así, por ejemplo, para el año 2020, 3.540 solicitudes fueron objeto de desistimiento, lo que representó un 67% del total se tiene en cuenta que se tramitaron 5.277. En todo caso, históricamente, se han gestionado 23.174 solicitudes de anexo 11, de los cuales el 56% se ha convertido efectivamente en solicitudes de restitución de tierras para el periodo 2012-2020 (Unidad Administrativa Especial de gestión de restitución de Tierras , 2020).

La intervención de la Procuraduría General De la Nación ha incidido en la reorganización interna de la UAEGRTD que actualmente cuenta con grupos de trabajo especializados cuya función es revisar las decisiones negativas, por lo que para hacer seguimiento a esta labor deberá indagarse sobre los parámetros que utilizan para efectuar esta labor y el número de casos que logran revisar o respecto de los cuales dictaminan la revocatoria directa.



1.1.4.3.2. Parámetros para la intervención en escenarios de eventuales reformas

1.1.4.3.2.1. Reglamentación sobre el uso del desistimiento en la acción de restitución de tierras y los equipos de trabajo que analizan las decisiones negativas

Debido a que la figura del desistimiento no se encuentra presente de manera explícita en la regulación de la acción de restitución de tierras, deberá reformarse la reglamentación de la misma ya sea para prohibir su uso como en efecto lo ha planteado en varias oportunidades la Procuraduría General en ejercicio de actividades de control preventivo, o por otra parte reglamentar su uso especial de conformidad con los objetivos y parámetros de la Ley 1448 de 2011, con la finalidad de evitar que esta figura se convierta en una forma de vulneración del derecho de acceso a la etapa administrativa de los solicitantes. Lo anterior incluso a pesar de que internamente por disposición propia la UAEGRTD haya dado lugar a su aplicación mediante lineamientos internos.

Por lo que, por ejemplo, el desistimiento expreso debe estar supeditado a que el solicitante manifieste de manera libre y espontánea su voluntad de desistir y contar con un acompañamiento integral por parte de los funcionarios que deben verificar estas condiciones, así como orientarlos sobre las consecuencias de su decisión. Mientras que podría evaluarse la necesidad de preferir la aplicación de las normas reglamentarias sobre el archivo de los expedientes ante la carencia de información o de datos mínimos de las solicitudes o sus titulares que la figura del desistimiento tácito.

De igual manera esta reglamentación podría convertirse en un fundamento jurídico más sólido a la existencia de grupos de trabajo internos de la UAEGRTD que verifican los parámetros adoptados por las Direcciones territoriales en torno a la toma de decisiones negativas de inclusión al Registro, así como lograr un control más efectivo por parte del Ministerio Público.



La reglamentación especial o su exclusión de la acción de restitución de tierras deberá ser una decisión concertada entre las entidades de sector y los actores que participan del desarrollo de la política pública.

1.1.5. La etapa judicial de la acción de restitución de tierras

1.1.5.1. El trámite de las solicitudes de restitución de tierras en la etapa judicial: aspectos sustantivos

Agotada la etapa administrativa, la UAEGRTD procederá a interponer la solicitud de restitución de tierras ante los jueces especializados respecto de los casos que hayan sido incluidos en el Registro de Tierras. Debe aclararse que la Ley 1448 de 2011 permite que las víctimas también interpongan estas solicitudes de restitución mediante apoderado. De acuerdo con las cifras más recientes con corte a agosto 31 de 2021 de 33.022 solicitudes incluidas en el Registro, la UAEGRTD ha presentado 15.418 solicitudes de restitución (demandas ante los jueces especializados), lo que representa un porcentaje aproximado del 46%. A su vez los jueces y magistrados han proferido 6.526 sentencias con corte a 31 de agosto de 2021, lo que equivale al 42% de las solicitudes presentadas. De estas sentencias 12.247 solicitudes resueltas, 9.670 predios con orden de restitución o compensación.

Los jueces o magistrados especializados en restitución de tierras decidirán mediante sentencia, sobre las solicitudes de restitución de tierras, determinando si esta es procedente jurídica y materialmente. Previamente lo hacen respecto de la protección del derecho fundamental a la restitución de tierras. En los casos en que la restitución del bien resulta imposible, podrán ordenar compensaciones a favor de la víctima o de terceros que demuestren la buena fe exenta de culpa. Para efectos de la restitución, es necesario tener en cuenta que estas deben acompañarse de medidas de estabilización y prevención, puesto que tanto el retorno como la reubicación deben hacerse de forma voluntaria, en condiciones de sostenibilidad, seguridad y dignidad; y en un marco de *“prevención del desplazamiento*



forzado, de protección a la vida e integridad de los reclamantes y de protección jurídica y física de las propiedades y posesiones de las personas desplazadas”, tal como se dispone en los numerales 4º y 6º del artículo 73 de la Ley en mención. Los jueces, además, deben adoptar otras medidas complementarias como el alivio de pasivos financieros sobre el predio, los proyectos productivos, y el acceso preferente al subsidio de vivienda, todas estas medidas están encaminadas a garantizar la sostenibilidad de la restitución y el retorno efectivo de las víctimas.

En la etapa judicial hay lugar a la aplicación de innovaciones procesales como la inversión de la carga de la prueba en favor de las víctimas de despojo o abandono de tierras, la prueba sumaria, las presunciones de despojo o abandono forzado y la presunción de pruebas fidedignas¹³, la posibilidad de que las víctimas acudan directamente y sin necesidad de representante ante los jueces especializados¹⁴, y la gratuidad del proceso entre otras medidas, se constituyen en importantes herramientas que imprimen una mayor celeridad y permiten equiparar las cargas de las partes en favor de las víctimas.

De igual manera debe destacarse que el artículo 95 de la Ley 1448 de 2011 confiere facultades a los jueces y magistrados de restitución de tierras para decidir de fondo sobre todas las afectaciones que versen sobre un mismo bien inmueble, en un tiempo justo y racional con carácter de cierre integral y estabilidad jurídica de los fallos. Por tal razón, se estableció que las demás autoridades que conozcan de conflictos o situaciones relacionadas con los predios, una vez ingresen en la jurisdicción civil especializada en restitución de tierras, automáticamente pierdan competencia. Esta innovación procesal confiere una herramienta muy importante para lograr un proceso ágil y efectivo a través de la figura de la acumulación procesal.

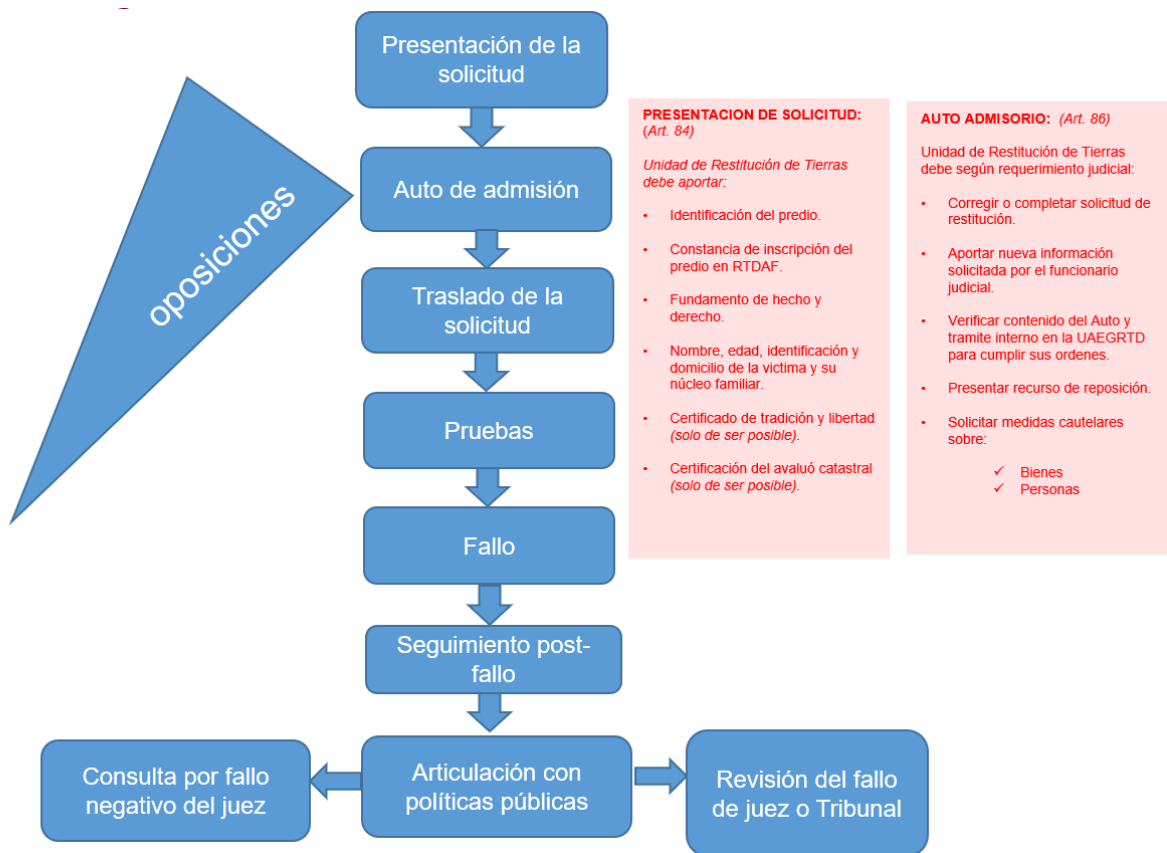
¹³ Arts. 77 y ss. de la Ley 1448 de 2011. De acuerdo con las normas que rigen el proceso de restitución de tierras, las pruebas que recabe la Unidad en la etapa administrativa del proceso de restitución y que presente ante los jueces para demostrar la configuración de despojo o abandono de tierras, tienen carácter de pruebas fidedignas, es decir, por el solo hecho de ser presentadas por la Unidad, no requieren verificación por parte del juez para tener pleno valor probatorio.

¹⁴ Arts. 81 y ss. de la Ley 1448 de 2011.



El cuadro siguiente sintetiza las etapas procesales que surte el trámite de solicitudes de restitución al interior de la etapa judicial de conformidad con lo dispuesto en la ley 1448 de 2011.

Procedimiento de la etapa judicial de la acción de restitución de tierras



Fuente: Ley 1448 de 2011, Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.

1.1.5.2. La estructura de la jurisdicción civil especializada y la razonabilidad de la única instancia

La Ley 1448 de 2011, a través del artículo 119, dispuso la creación de nuevos cargos en la rama judicial, estableciendo una división entre Jueces Civiles Especializados y Magistrados



de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, todos ellos concentrados en despachos y Salas con conocimiento relativo únicamente a los casos de restitución de tierras¹⁵.

A los Jueces y Magistrados les fue asignada la función de decidir sobre la solicitud de restitución de tierras efectuada por las víctimas inscritas en el Registro de Tierras Despojadas a través de apoderado, o si lo desean a través del profesional del derecho que designe la UAEGRT que por mandato de la Ley presta este acompañamiento y representación judicial de manera gratuita.

Los procesos que resuelven los jueces especializados son de única instancia, allí se deberán resolver en un solo proceso aspectos como la formalización de la propiedad¹⁶, el saneamiento del predio¹⁷ y las órdenes relacionadas al retorno y estabilización¹⁸ de la víctima.

Existen diferencias importantes entre las competencias que establece la Ley 1448 DE 2011 para jueces y Magistrados, ya que los casos en los que existan opositores¹⁹ reconocidos en el

¹⁵ Salvo conocimiento de acciones de tutela (recurso de amparo) para protección de derechos fundamentales, que pueden ser atendidas por cualquier despacho judicial, en razón a la atención urgente de las acciones encaminadas a la protección de estos derechos.

¹⁶ En el caso de poseedores u ocupantes que no contaban con el título de propiedad al momento del despojo o abandono forzado, y que, al momento de interponer la acción de restitución, cuentan con los requisitos establecidos en la Ley ordinaria para adquirir el predio a través de la declaratoria de prescripción o adjudicación de baldíos. El hecho de que la decisión del juez culmine con un título de propiedad que reconozca el derecho es una medida de doble propósito que contribuye a superar la creciente informalidad en el campo.

¹⁷ Por ejemplo, a través del reconocimiento del pago de sumas por concepto de impuestos causados sobre los predios durante los años del despojo, así como créditos en los cuales el bien haya sido dispuesto como garantía, como ocurre en el caso de procesos hipotecarios.

¹⁸ Acciones como el acompañamiento institucional para que la víctima pueda retornar al inmueble en condiciones de seguridad, y la infraestructura para posibilitarlo, el acceso a programas de construcción de vivienda y a proyectos productivos que permitan la estabilización en condiciones de dignidad.

¹⁹ Opositor es aquel tercero que se constituye como parte dentro del proceso y formula excepciones a las pretensiones de quien solicita la restitución.



proceso judicial, deberán ser analizados y tramitados por los Jueces hasta antes de proferir el fallo; precisamente solo hasta este momento es que remitirán el expediente a los Magistrados del Tribunal Superior de Distrito Judicial, para que estos actúen de acuerdo con su competencia, y reconozcan las compensaciones a las que haya lugar en el caso de aquellos terceros que acrediten la buena fe exenta de culpa. En los procesos que les sean remitidos, los Magistrados podrán decretar algunas pruebas adicionales que consideren necesarias, en un término no mayor a veinte días, y proferir una decisión definitiva sobre la solicitud de restitución.

Asimismo, los Magistrados son competentes para conocer los procesos que, sin opositor, hayan sido tramitados completamente en los Juzgados Civiles, pero cuya pretensión de restitución haya sido denegada. El conocimiento de estos procesos se hace en grado de consulta, con motivo de la defensa de los derechos y garantías de los solicitantes.

La ubicación de los predios determina la competencia de los Jueces o Magistrados que conocen de los casos. Si un predio se encuentra en un área geográfica donde existan varias jurisdicciones, el Juez del lugar de radicación de la demanda será el competente para tramitar todo el proceso.

Como es evidente, por tratarse de un proceso de única instancia, la norma no contempló un Tribunal de cierre especializado, en el entendido que se trata de un proceso sin recursos de reposición o de apelación, sobre el cual solamente se tiene el grado de consulta. Esto significa también que lo que en esta instancia se decide tiene vocación de permanencia y hace tránsito a cosa juzgada, y que no existe institución que dirima los conflictos jurídicos o de aplicación de la norma, más que los mismos Jueces y Magistrados.

Esta situación en su momento generó alguna controversia, debido a que la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José), adopta en su artículo 8 numeral 2 literal h) el derecho de recurrir el fallo ante Juez o Tribunal Superior, como una garantía judicial; la Constitución Política Colombiana incorpora esta garantía en sus artículos 29, 31 y 86, para establecer que toda sentencia pueda ser apelada o consultada, salvo excepciones



de ley. Precisamente la Corte Constitucional conoció de una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 79 de la Ley 1448 de 2011, donde se esgrimía este argumento para controvertir el texto legal que omitía la doble instancia y que, a juicio de los demandantes, vulneraba los derechos a la defensa y al debido proceso de los terceros u opositores.

A través de la sentencia C-099 de 2013, y en respuesta a estos cuestionamientos, la Corte sostuvo que el principio de garantía judicial es de gran relevancia en el ordenamiento jurídico por su relación con el debido proceso y al derecho de defensa; sin embargo, no reviste carácter absoluto, pues la ley puede establecer excepciones siempre y cuando se respeten dichas garantías y no se niegue el acceso a la administración de justicia, por lo que en el proceso de restitución de tierras era constitucional establecer la excepción, teniendo en cuenta que permitía tanto en su etapa administrativa como judicial la participación y ejercicio de contradicción del opositor, y así también era sujeto a los recursos de revisión y objeto de consulta, en los eventos establecidos por la misma norma. En tanto se había cuestionado también la brevedad del proceso como uno de los motivos de deficiencia en el derecho, la Corte afirma en la sentencia referida que *“estas oportunidades garantizan que se pueda llegar a la verdad de los hechos del despojo en un breve lapso, pero también con garantías suficientes para que esa búsqueda de la verdad no se postergue indefinidamente en el tiempo, en detrimento de los derechos de la víctima despojada”*. Es decir que la excepción gozaba de doble justificación, por un lado, la existencia de mecanismos para controvertir la decisión, aun cuando no fueran recursos propiamente dichos, y por otro la necesidad de limitar y extender las controversias en los procesos, en atención a la revictimización de los solicitantes.

1.1.5.3. Infraestructura judicial y efectividad en el trámite de las solicitudes de restitución

Inicialmente, la ley 1448 de 2011 estableció en el artículo 119 que "El Consejo Superior de la Judicatura, creará los cargos de Magistrados de Tribunal Superior y Jueces Civiles del Circuito, especializados en Restitución de Tierras, de conformidad con el numeral 5 del artículo 85 de la Ley 270 de 1996 y normas concordantes", dando aplicación a esta norma, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, creó y puso en funcionamiento



para el año 2012 veinticuatro (24) Jueces Civiles del Circuito Especializados en Restitución de Tierras y quince (15) Magistrados Especializados en Restitución de Tierras a lo largo del país, así como la creación de los empleos respectivos. Desde entonces, se ha ampliado progresivamente esta infraestructura, por ejemplo, en el año 2012 mediante el Acuerdo 9575 la Sala Administrativa creó un Juez Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras en Buga, en 2013 se crearon quince (15) nuevos Juzgados Especializados en Restitución de Tierras mediante el Acuerdo 9785 de 2012 (Consejo Superior de la Judicatura, 2021) y mediante el Acuerdo 10907 del 2018 se crearon 10 juzgados y una sala de Tribunal (Ámbito Jurídico, 2018). Hoy en día existen 39 Jueces y 15 Magistrados especializados en Restitución de tierras que se encuentran distribuidos según la siguiente tabla:

Tabla 8

Distribución de jueces y magistrados en la jurisdicción especializada de restitución de tierras

DEPARTAMENTO	UBICACIÓN	JUECES Y MAGISTRADOS		
		JUECES	MAGISTRADOS	JUECES ITINERANTES
ANTIOQUIA	APARTADÓ	2	0	0
ANTIOQUIA	CAUCASIA	1	0	0
ANTIOQUIA	MEDELLIN	2	3	1
BOLIVAR	CARTAGENA	2	0	0
BOLIVAR	CARMEN DE BOLIVAR	2	0	0
SUCRE	SINCELEJO	4	0	0
NARIÑO	PASTO	2	0	0
PUTUMAYO	MOCOA	1	0	0
META	VILLAVICENCIO	2	0	0
CESAR	VALLEDUPAR	3	0	0
CAUCA	POPAYAN	1	0	0



TOLIMA	IBAGUE	2	0	0
MAGDALENA	SANTA MARTA	2	0	0
CORDOBA	MONTERIA	2	0	0
CHOCO	QUIBDÓ	1	0	0
NORTE SANTANDER	CUCUTA	2	3	0
VALLE DEL CAUCA	BUGA- Sede Cali	3	0	0
VALLE DEL CAUCA	CALI	1	3	0
SANTANDER	BARRANCABERMEJ A	1	0	0
SANTANDER	BUCARAMANGA	1	0	0
BOGOTA D.C.		0	3	0
CASANARÉ	YOPAL- Sede Bogotá	1	0	0
TOTAL		38	15	1

Fuente (Consejo Superior de la Judicatura, 2021).

A pesar de esta ampliación progresiva de la infraestructura de jueces y magistrados especializados desde 2012, pareciera que ésta no se ha dado de manera coherente con el desarrollo de la etapa administrativa que ha dado lugar a un incremento de solicitudes de restitución. Esto incide en un fenómeno de congestión judicial que también se explica por el hecho de que los juzgados especializados en restitución de tierras conocen procesos ordinarios y acciones de tutela que imponen mayores cargas a su ejercicio.

En todo caso, el Consejo Superior de la Judicatura ha direccionado su acción estratégica frente a la jurisdicción especializada a partir de la fórmula de la justicia itinerante que pretende la movilidad de jueces y magistrados hacia los distritos congestionados, y la consolidación del Expediente digital de restitución de tierras que permite la “(1) Radicación



electrónica de la demanda, (2) reparto inmediato, (3) interoperabilidad en trámites - acceso directo de las partes e instituciones intervinientes en el proceso- actuaciones que se anexan directamente al expediente con acceso permanente al juez y a las partes del proceso. (4) seguimiento de órdenes a través de alertas y firma electrónica” (Consejo Superior de la Judicatura, 2018, pág. 34), con lo que busca una mayor eficiencia y celeridad en el trámite de solicitudes.

En el año 2016 la UAEGRTD había diagnosticado que en promedio un despacho atiende aproximadamente 323.8 solicitudes de restitución y que los circuitos judiciales se tomaban entre 120 y 257 días para fallar los casos, desde que estas eran admitidas; y los Tribunales entre 256 y 414 días, de igual manera que solo dos circuitos judiciales habían culminado más del 50% de los casos a su cargo. El referente para hacer este diagnóstico era la cifra de 12.607 solicitudes que habían sido presentadas ante los jueces y Magistrados en aquella época, debe recordarse que hoy en día la UAEGRTD ha presentado 15.418 casos ante los jueces y magistrados y que la media de casos resueltos es del 42% con corte a 31 de agosto de 2021.

Tabla 9

Análisis de la carga de casos²⁰ de restitución por Circuito Judicial para el año 2016

Distrito Judicial	Circuito²¹	Número de despachos	Total de casos presentados a juzgados	Casos en demanda sin fallar	Casos fallados	Promedio de casos a atender por circuito
Bogotá	CUNDINAMARCA	1	509	440	69	509,9
	IBAGUÉ	2	767	227	540	383,5
	VILLAVICENCIO	2	497	285	212	248,5

²⁰ Casos hace referencia al número de solicitudes de restitución inscritas en el RDTAF a 31 de octubre de 2016

²¹ Se excluyó al Juzgado de Quibdó en ese análisis porque a 31 de octubre de 2016 no conocía casos de restitución de los que trata la Ley 1448 de 2011.



Cali	CALI	3	721	217	504	240,0
	MOCOA	1	456	249	207	456,0
	PASTO	4	1113	683	430	278,3
	PEREIRA	1	316	278	38	316,0
	POPAYÁN	1	129	66	63	129,0
Medellín	ANTIOQUIA	3	1017	505	512	339,0
	APARTADÓ	2	977	831	146	488,5
	MONTERÍA	3	1255	574	681	418,3
Cartagena	CARMEN DE BOLÍVAR	3	963	640	323	321,0
	SANTA MARTA	3	1569	1.381	188	523,0
	SINCELEJO	3	669	466	203	223,0
	VALLEDUPAR	3	677	571	106	225,7
	Cúcuta	BARRANCABERMEJA	1	309	221	88
BUCARAMANGA		1	178	146	32	178,0
CÚCUTA		2	485	384	101	242,5
	TOTAL	39	12.607	8.164	4.443	

Fuente: UAEGRTD 31 de octubre de 2016.

1.1.5.3.1. Parámetros para la intervención en escenarios de eventuales reformas

1.1.5.3.1.1. Descongestión e infraestructura judicial

Las cifras expuestas dan cuenta de la persistencia del fenómeno de la congestión judicial más allá de las iniciativas que gradualmente se han implementado para ampliar la jurisdicción especializada en restitución de tierras. Por eso es importante promover estrategias para hacer seguimiento a la carga de trabajo de los jueces y magistrados, verificar las características de



los procedimientos de reparto y de esta manera fortalecer las experiencias y practicas que han incidido en una mayor eficiencia y eficacia de la labor judicial.

1.1.5.3.1.2. Regulación sobre los segundos ocupantes

Tal y como se describió en el apartado sobre las características de la toma de decisiones de los jueces especializados, la acción de restitución de tierras ha venido implementando progresivamente medidas encaminadas a reconocer y a atender las necesidades de los segundos ocupantes vulnerables como un asunto prioritario. Si bien es cierto que actualmente la Corte Constitucional ha trazado parámetros importantes sobre la materia mediante las sentencias C-330 de 2016, T-315 de 2016, T-367 de 2016 y el Auto de seguimiento 373 del mismo año, que el Decreto 440 de 2016 contiene normas reglamentarias sobre esta problemática y que la UAEGRTD ha expedido los Acuerdos 21 de 2015, 29 de 2016 y 33 de 2016. Lo cierto es que para una mayor seguridad jurídica y protección de las víctimas se requiere la expedición de una Ley que en sintonía con los estándares trazados por la Corte Constitucional facilite la labor de los jueces en el reconocimiento de los segundos ocupantes bajo ciertos criterios especiales, y determine con la mayor claridad posible la competencia de las entidades encargadas de hacer efectiva su atención, así como su sostenibilidad en el tiempo. Esto también ayudaría a consolidar los precedentes jurisprudenciales y evitar la dispersión de criterios que frente al particular persiste en la etapa judicial.

1.1.6. La etapa post-fallo y la materialización de los derechos a la restitución de tierras y su carácter transformador

Los jueces y magistrados cuentan con importantes poderes para acometer los casos y materializar a través de sus órdenes los principios de la acción de restitución de tierras, así como llamar a una actuación coordinada y colaborativa entre las diferentes entidades del sistema de reparación integral y las que tienen relación con la acción de restitución de tierras por tener competencia en otras políticas de reparación o de satisfacción de derechos. Por tal



razón, los esfuerzos por cuantificar las órdenes proferidas por los jueces, pero sobre todo su nivel de cumplimiento, se constituyen en una tarea imprescindible para reflexionar sobre el impacto concreto de la política de restitución de tierras.

Una aproximación breve al artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, da una idea sobre la complejidad que involucra la adopción de diferentes tipos de órdenes por parte de los jueces y magistrados especializados quienes tienen el deber de pronunciarse sobre i) Todas las pretensiones de los solicitantes, excepciones de opositores y las solicitudes de los terceros, ii) la identificación plena del predio objeto de restitución, iii) contener las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que inscriba la sentencia, iv) las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que cancele todo antecedente registral sobre gravámenes y limitaciones de dominio (...) así como la cancelación de los correspondientes asientos e inscripciones registrales, v) 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, vi) en el caso de que procediera la declaración de pertenencia (...) las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que inscriba dicha declaración de pertenencia, vii); en el caso de la explotación de baldíos, se ordenará al Incoder o a quien haga sus veces, actualmente la Agencia Nacional de Tierras, la realización de las adjudicaciones de baldíos a que haya lugar, viii) las órdenes necesarias para restituir al poseedor favorecido (...) cuando no se le reconozca el derecho de dominio en la respectiva providencia; ix) las órdenes necesarias para que se desengloben o parcelen los respectivos inmuebles cuando el inmueble a restituir sea parte de uno de mayor extensión, o viceversa ordenar el englobe, x) las órdenes pertinentes para que se haga efectivo cumplimiento de las compensaciones en favor de las víctimas ya sea por equivalencia económica o ambiental, xi) 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 restituirle en favor de las víctimas y de conformidad con el numeral anterior, xii) la declaratoria de nulidad de las decisiones judiciales que por los efectos de su sentencia, pierdan validez jurídica, xiii) 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, esto principalmente en relación



con la ocurrencia del despojo de tierras a través de estas vías, xiv) 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, xv) las órdenes pertinentes para que la fuerza pública acompañe y colabore en la diligencia de entrega material de los bienes a restituir, xvi) 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. Esta orden es muy importante porque acá los jueces tienen la facultad de incorporar medidas de satisfacción del derecho que vinculen la política social del Estado para evitar la revictimización por conducto de la desigualdad estructural, por lo que aquí es pertinente reconocer asistencia en materia de derechos sociales como salud, educación, seguridad etc.; xvii) 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, y como se dijo anteriormente, xviii) 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; lo que implica un pronunciamiento expreso de la situación de los segundos ocupantes de conformidad con la Sentencia C-330 de 2016 y el Auto 373 de 2016. Finalmente se contemplan xix) la condena en costas a cargo de la parte vencida en el proceso de restitución, aunque solo cuando se acredite su dolo, temeridad o mala fe y xx) 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.

También en aplicación del enfoque diferencial, el párrafo 4 de este artículo establece que 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 estuviesen unidos por ley.



1.1.6.1. Diagnóstico sobre el nivel de cumplimiento de órdenes: entre aporías y dispersión

El diagnóstico sobre el cumplimiento de órdenes es complejo ya que involucra directamente a las entidades que son destinatarias de las mismas, quienes a su vez deberán dar cuenta de la gestión para su realización. Por lo general, los jueces y magistrados vinculan a las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas - SNARIV, es decir, la Superintendencia de Notariado y Registro SNR (que incluye la oficina de Registro de Instrumentos Públicos-ORIP y las Notarías), la UAEGRTD, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER en liquidación y la Agencia Nacional de Tierras ANT que ahora cumple estas funciones, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Fuerza Pública y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas UARIV como coordinadora del SNARIV.

Precisamente la UAEGRTD ha iniciado una labor de cuantificar el cumplimiento de las órdenes en aplicación de la Directiva Presidencial 005 de 2013 bajo la cual se establece que esta entidad adopte un “mecanismo de monitoreo que incluya indicadores con los que se pueda hacer una medición periódica del cumplimiento de las disposiciones legales y órdenes judiciales”. En ejercicio de esta función, esta entidad a partir de los reportes efectuados por las entidades involucradas, hizo un análisis sobre el 39% de las órdenes proferidas en las sentencias de restitución de tierras para el año 2016, determinando que hay un cumplimiento del 48% de las órdenes y un avance en el 23%, así como un rezago del 29%. Sostuvo además que, de aproximadamente 21.000 órdenes, el 80% hace referencia a la formalización y registro de la propiedad en el país a cargo de las entidades del SNARIV. De igual manera, que de ese total de órdenes aproximadamente el 77% se encuentran dirigidas a entidades nacionales, mientras que el 20% a las entidades territoriales (Alcaldías, Gobernación, Comités Municipales de Justicia Transicional, entre otras), y el 3% a los circuitos judiciales (Moreno, 2014).



La UAEGRTD ha sostenido que las entidades reportan dificultades en cuanto al cumplimiento de las sentencias por deficiencias en la notificación por parte de los Despachos judiciales, aspecto que han tratado de mejorar a través de la instauración de un único correo electrónico institucional bajo el cual se efectúen las notificaciones judiciales, así como mecanismos de diálogo interinstitucional. De igual manera, plantean como otra dificultad, la concurrencia de órdenes que son difusas o confusas, por ejemplo, debido a que no establecen con claridad cual es la entidad responsable, o que establecen contenidos que escapan a sus competencias legales, así como otras que dependen del cumplimiento previo de otra entidad (Moreno, 2014).

Estos esfuerzos deberían complementarse con lo dispuesto en el Auto 331 de 2019 proferido por la Corte Constitucional, en el que se estableció que la UAEGRTD “debería implementar estrategias para identificar los avances y dificultades en el cumplimiento de las (sentencias)”, lo que implica plantear propuestas para lograr la materialización de los derechos reconocidos en las sentencias de restitución”.

A pesar de que como lo destacan diferentes organizaciones de la sociedad civil “no existe un mecanismo unificado para hacer seguimiento a todas las órdenes impartidas por jueces y magistrados de restitución de tierras resulta imposible saber qué tanto y en qué medida se han cumplido o no las sentencias” (Comisión Colombiana de Juristas, 2019, pág. 57), diferentes entidades reportan información sobre el particular.

En todo caso, la UAEGRTD ha informado que, con corte a 15 de julio de 2021, había dado cumplimiento a 871 sentencias judiciales en las que procedió a compensar de la siguiente manera: pago en dinero: 577 (66%), predio equivalente: 123(14%), compra de predio: 164 (19%), tradición de dominio-UAF: 7 (1%). Para esta misma fecha, la UAEGRTD dice haber implementado 5.251 proyectos familiares en 23 departamentos, registrando una inversión superior a \$147.300 (Ciento cuarenta y siete mil millones de pesos). Las principales líneas productivas de estos proyectos son: ganadería, café, porcicultura, hortalizas y frutales.



También se sostiene que la UAEGRTD gestionó la priorización de 1.105 subsidios de vivienda en 22 departamentos (Unidad Administrativa Especial de gestión de restitución de Tierras , 2020).

Sin embargo, se estima un universo mucho más amplio de decisiones judiciales que hayan ordenado compensaciones a las víctimas y que aun no se hayan hecho efectivas si se tiene en cuenta que actualmente se han proferido 6.526 sentencias a 30 de septiembre de 2021. De hecho, en algunas investigaciones se ha afirmado que “de las órdenes judiciales proferidas a la URT, la compensación a víctimas y la compensación a terceros son las que presentan un mayor incumplimiento, con un 40 y 49 % respectivamente, ante la ausencia de predios en el Fondo de Tierras” (Bautista, Dávila, & Morris, 2020, pág. 43).

Si bien las investigadoras no exponen el argumento que subyace a su afirmación, si se observan algunas cifras del año 2018, podría observarse una tendencia similar a la que ellas plantean, un incumplimiento importante o al menos el retraso en el cumplimiento de órdenes de compensación a las víctimas. Así, por ejemplo, la UAEGRTD ha informado que, con corte a julio de 2018, había compensado con predio equivalente en 83 casos correspondientes a igual número de sentencias y que 458 estaban en trámite. Mientras que manifestó haber cumplido 70 órdenes de compensación a favor de terceros y 36 se encontraban pendientes. Por último, que, para el mismo corte, se habían proferido 223 sentencias donde se determinaron medidas en favor de segundos ocupantes que contemplaban una caracterización de 412 personas de las cuales había caracterizado a 346.

Para el año 2020 la UAEGRTD cumplió 65 órdenes que otorgaron el reconocimiento a segundos ocupantes.

De acuerdo con estos datos resulta relevante indagar sobre las razones por las cuales un significativo número de compensaciones a las víctimas aún no habían logrado materializarse y verificar actualmente si esto ya se logró.



Por otra parte, algunos estudios han señalado que la ANT recibió entre septiembre de 2016 y septiembre de 2017 877 órdenes de adjudicación, de las cuales ha resuelto 190 mediante las respectivas resoluciones, señalando además que el extinto INCODER había expedido 249 resoluciones de adjudicación, aunque sin que se tuviera certeza sobre el universo de órdenes sobre el cual recaían. Allí también se señaló que según informó la Procuraduría y los despachos judiciales la ANT es una de las entidades que presenta mayor incumplimiento de órdenes, puesto que con corte a noviembre de 2018 tenía pendiente efectuar aproximadamente 500 órdenes de adjudicación (Bolívar & Garcés, 2018) (Comisión Colombiana de Juristas, 2019).

Para Bolívar y Garcés (2018) el cumplimiento de órdenes en la política de restitución de tierras ha tenido un impacto diferencial ya que aspectos como la entrega material del predio, el acompañamiento de la fuerza pública a la diligencia de entrega, y la Inscripción de la sentencia en el folio de matrícula inmobiliaria presentan un cumplimiento alto. Mientras que aspectos como la adopción de programas de capacitación para el trabajo, el otorgamiento de Proyectos productivos, y las medidas de atención a ocupantes secundarios, han tenido un cumplimiento intermedio; en tanto que las órdenes que implican la adjudicación y formalización de predios baldíos, la entrega de subsidios de vivienda, el acceso a vivienda en condiciones dignas, la atención en salud o psicosocial, educación y alimentación presentan un cumplimiento relativamente bajo, en parte porque involucran la acción conjunta de diferentes entidades del Estado a partir de programas autónomos y que tienen relación con las políticas sociales.

En ese sentido se requiere hacer seguimiento al tipo de articulación y cohesión que existe entre este conjunto de entidades que conforman el SNARIV. Además, como lo señala Sánchez (2017) el cumplimiento efectivo y rápido de las decisiones depende de la concurrencia de entidades nacionales y municipales en un contexto institucional en el que persisten históricamente deficiencias estructurales a pesar de que el Gobierno Nacional ha intentado mejorar los sistemas de coordinación y crear incentivos para las entidades territoriales con el fin de que incluyan líneas de restitución de tierras en sus planes locales. Además, anota este mismo autor, el enfoque asistencialista de los proyectos productivos que



se reconocen a los beneficiarios de restitución de tierras se asemeja más a un capital semilla a partir del cual se puede poner en marcha un proceso de explotación productiva, lo que implica que para lograr su consolidación se requiere de una cobertura adecuada y complementaria de la política social, de lo contrario resulta insuficiente para obtener una inclusión social robusta.

Estudios como los de Bolívar, et. Al (2016) demuestran las deficiencias que por ejemplo ha mostrado la política de restitución de tierras en torno al derecho a la vivienda, que recurre a la postulación de los subsidios que ofrece el Estado a través de un programa estándar, lo que impide que este responda a la dimensión de la pérdida del bien y los daños asociados; por otra parte, el retorno de los restituidos involucra más la acción institucional de la UARIV que de la UAEGRTDA y por otra parte, la asignación y ejecución de la solución de vivienda puede tardar dos o más años.

Mientras que Cárdenas (2018) pone de manifiesto que aspectos como las dilaciones injustificadas, la ausencia de coordinación y colaboración entre entidades del orden nacional o municipal entorpecen el cumplimiento de órdenes relacionadas con el alivio de pasivos, o facilitar las rutas de acceso al predio para la provisión de servicios, así como la provisión de los proyectos productivos cuya implementación depende de conceptos ambientales que tardan en expedirse por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales. También se identifican dilaciones en la entrega de beneficios por parte de la UARIV y se registran casos en los que las víctimas no se encuentran conformes con los avalúos catastrales para que proceda la compensación económica porque consideran que estos se encuentran muy por debajo del precio en el mercado del predio.

1.1.6.2. Seguimiento de fallos por parte de la jurisdicción especializada

Las facultades del juez de restitución también permiten efectuar un seguimiento permanente a sus fallos para lograr que estos satisfagan los presupuestos de la restitución transformadora, así por ejemplo el parágrafo 1 del artículo 91 de la Ley 1448 de 2011 establece que una vez



ejecutoriada la sentencia, esta debe cumplirse de inmediato y autoriza a los jueces y magistrados a mantener la competencia para garantizar el goce efectivo de los derechos del reivindicado en el proceso, por lo que deberán adelantarse las medidas de ejecución de la sentencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 335 del Código de Procedimiento Civil. Dicho artículo mantiene una fórmula abierta de esa competencia, ya que se mantendrá “hasta tanto estén completamente eliminadas las causas de la amenaza sobre los derechos del reivindicado en el proceso”.

Similares mandatos se contienen en el artículo 102 de la Ley 1448 de 2011, donde se establece que “Después de dictar sentencia, el Juez o Magistrado mantendrá su competencia sobre el proceso para dictar todas aquellas medidas que, según fuere el caso, garanticen el uso, goce y disposición de los bienes por parte de los despojados a quienes les hayan sido restituidos o formalizados predios, y la seguridad para sus vidas, su integridad personal, y la de sus familias”.

El desarrollo de la denominada etapa post fallo en la acción de restitución de tierras termina siendo igual de importante a todo el procedimiento previo, ya que el juez deberá procurar la efectividad de las órdenes dadas en contextos sociales complejos, y a partir de sus intervenciones colaborar en la solución de los aspectos que impiden su plena efectividad, lo que implica también tener claridad sobre el marco de competencias de las entidades estatales, en especial de las que conforman el sistema de reparación integral y verificar las condiciones concretas para dinamizar el dialogo o la concertación.

frente a este tipo de dificultades los Jueces y Magistrados de Restitución de Tierras han adelantado audiencias periódicas e inter-institucionales de seguimiento, con el fin de conocer el estado del cumplimiento de las órdenes que han proferido en las sentencias, así como proferir autos posteriores para monitorear el proceso dando con esto aplicación a lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley 1448 de 2011. A partir de los retos descritos anteriormente, han surgido prácticas y acciones concretas por parte de las entidades del sistema que buscan lograr una mejor y mayor articulación para lograr una eficacia de las decisiones judiciales y



por esta vía permitir que la acción de restitución de tierras materialice su potencial transformador.

En el ámbito específico de los jueces y magistrados se identifican acciones que contribuyen a este propósito y pretenden fortalecer un consenso en torno al cual se reconoce la importancia de sus funciones, así como la necesidad de que en sus fallos eviten decisiones maximalistas que, a pesar de tener objetivos muy ambiciosos en materia social pueden terminar frustrándose por su imposibilidad de cumplimiento y que más bien dentro de los límites de sus competencias promuevan un diálogo entre los actores sociales y las autoridades, que contribuya a generar condiciones más propicias para la consecución de objetivos alcanzables que por su puesto se orienten hacia la consecución de la justicia restaurativa y la justicia social.

En ese sentido, es posible advertir como los jueces y magistrados han hecho uso de la metodología que fue incorporada por la Corte Constitucional para hacer seguimiento a la política de desplazamiento forzado que inicia con la emblemática sentencia T-025 de 2004. A partir de dicha decisión la Corte ha proferido varios autos que le sirven para verificar los avances de los compromisos pactados por parte de las autoridades, así como el nivel de cumplimiento de órdenes complejas que pretendían superar el estado de cosas inconstitucional.

Al emular esta práctica, los jueces y magistrados especializados profieren autos de seguimiento en cumplimiento del artículo 102 de la Ley 1448 de 2011 donde se fijan compromisos, se busca superar barreras que impiden la eficacia de los fallos y se imponen compromisos futuros en cabeza de las entidades involucradas para que concurran de manera mancomunada a una mayor eficacia.

De la mano con este trabajo, es posible advertir la manera en que los despachos de restitución también han adelantado audiencias de seguimiento, fijan cronogramas de trabajo, y adoptan nuevas órdenes de seguimiento.



Esto tiene lugar en diferentes espacios que han surgido a partir de la interpretación del artículo 102 de la Ley 1448 de 2011 como la modulación de fallos, que implica un pronunciamiento judicial posterior a la sentencia bajo el cual se resuelven dudas, se aclara el sentido y alcance de las decisiones y se solucionan posibles equívocos. Esta institución sigue de cerca lo planteado por el artículo 285 del Código general del Proceso. Si bien la modulación del fallo según esta norma tiene como finalidad la aclaración, la adición o la corrección de las providencias, esta ha tenido un alcance mayor en la acción de restitución de tierras ya que por ejemplo ha dado lugar a un reconocimiento posterior de las personas que ostentan la calidad de segundos ocupantes para ordenar medidas de asistencia en su favor. Este mecanismo confiere un margen de flexibilidad necesario a los fallos de restitución para mantener incólume la decisión de fondo, pero adaptando las decisiones a circunstancias complejas que se encaminen hacia un goce efectivo de derechos. Este mecanismo termina siendo fundamental teniendo en cuenta además que las sentencias en esta jurisdicción son de única instancia y no están provistas de recurso ordinarios para interponer impugnaciones (Cárdenas, 2018).

Por otra parte, y en consonancia con las reglas que rigen los procedimientos de tutela, los jueces especializados también han adelantado audiencias públicas que no solo promueven la participación de todos los actores sociales involucrados incluidos las entidades competentes de cumplir las órdenes, sino que es un espacio institucionalizado que se aprovecha para plantear dificultades y soluciones frente al cumplimiento del fallo. En estos espacios es también común que se busque precisar en detalle el responsable de alguna orden o adoptar mecanismos concretos de coordinación interinstitucional, así como elaborar agendas de trabajo y cronogramas realizables para cumplir órdenes de difícil cumplimiento que involucre la acción de diferentes entidades.

De esta manera y paulatinamente los autos de seguimiento, las audiencias públicas y la modulación de los fallos son herramientas adoptadas por los jueces para cumplir con el objetivo de justicia material, pero ejerciendo dicha facultad de manera razonada y limitada que involucre un componente de participación significativo (Sánchez, 2017).



1.1.6.3. Seguimiento de fallos por parte de la jurisdicción especializada

1.1.6.3.1. Seguimiento al cumplimiento de órdenes y articulación interinstitucional

De acuerdo con lo anteriormente expuesto es imprescindible que se expida una reglamentación mediante la cual se fijen los parámetros que permitan hacer seguimiento a las órdenes judiciales y evitar la dispersión de criterios que dificulta esta labor. Esto implica también fijar criterios para optimizar la coordinación interinstitucional que debe darse al interior de las entidades que conforman el SNARIV. Lo anterior podría también involucrar la acción del Consejo Superior de la Judicatura para que contribuya a la sistematización y difusión de las medidas adoptadas por los jueces y magistrados especializados para hacer seguimiento a los fallos tales como la realización de audiencias.

Dentro de esta regulación deberían establecerse pautas para lograr una mayor articulación de la oferta regional que contribuya al cumplimiento de las órdenes judiciales y clarifique las competencias de las entidades, lo anterior aprovechando los espacios de participación para que las propias víctimas puedan participar de este proceso.

1.1.7. Conclusiones

El análisis de resultados que se ha propuesto en el presente informe estudia al menos cuatro momentos de la acción de restitución de tierras: la etapa previa, la etapa administrativa, la etapa judicial y la etapa posfallo. Estos cuatro momentos corresponden a lo que el marco jurídico e institucional vigente en el país ha dispuesto para implementar las medidas establecidas en la Ley 1448 de 2011 en lo que respecta a su objetivo principal: tramitar las solicitudes de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, posteriormente las solicitudes de restitución ante los jueces y finalmente cumplir las órdenes derivadas de la restitución de tierras proferidas por los jueces y magistrados especializados. En conjunto esto conlleva a reparar a las víctimas del conflicto armado en el país que han sufrido el despojo o abandono forzado de sus predios. De igual manera en cada uno de esos



momentos se identificaron parámetros de acción para eventuales reformas que permitan optimizar el proceso en su conjunto.

En relación con el momento previo a la etapa administrativa se evidenciaron avances importantes en la macrofocalización y microfocalización de zonas que posibilitan la expansión de la política de restitución de tierras de manera gradual y progresiva, en parte gracias al desescalamiento de la violencia a partir de la firma del Acuerdo de Paz y a pesar de la persistencia del conflicto armado en el territorio. En todo caso persisten como retos apremiantes la descontaminación de minas antipersonales, y la protección de los funcionarios públicos, así como de los solicitantes de restitución de tierras que siguen enfrentando situaciones de riesgo. Si bien existen medidas de articulación entre la UAEGRTD con la UNP aún se contabiliza un número significativo de amenazas, lesiones y homicidios que indican la necesidad de reforzar los esquemas de seguridad y medidas de protección.

Dentro de los parámetros para la intervención de reformas se identificaron dos: por una parte, lograr una estimación más precisa del universo de víctimas que atiende la política de restitución de tierras, y, por otra parte, cumplir con los parámetros constitucionales que ordenan informar de manera clara y objetiva a los solicitantes de inclusión en el registro en zonas no microfocalizadas, el estado de su solicitud.

También en el momento previo a la etapa administrativa, se identificó la existencia de una tensión normativa que implica la restricción del acceso a la justicia de los solicitantes de inclusión en el RTDAF por la existencia de un decreto reglamentario, el 1167 de 2018, que circunscribe la presentación de solicitudes de inclusión en el Registro de Tierras a pesar de que ni la Ley 1448 de 2011 ni la Ley 2078 de 2021, establecen dicho límite temporal, de hecho esta última Ley extendió la vigencia de la primera 10 años más. Dicha tensión puede resolverse aplicando la excepción de inconstitucionalidad frente al Decreto en mención o revocándolo mediante otro.

En relación con la etapa administrativa se observa un avance significativo en el trámite de solicitudes de inclusión en el RTDAF que ha incrementado con el tiempo, sin embargo, llama



la atención que un porcentaje cercano al 56% de las mismas han sido objeto de decisiones negativas. Las razones que explican este fenómeno son diversas, van desde la existencia de unos requisitos legales de las solicitudes que se convierten en filtros razonables para adelantar la restitución, pasando por la adopción de figuras procesales como el desistimiento tácito o expreso que le permiten a la UAEGRTD lograr mayor celeridad en el trámite de requerimientos, aunque pueden significar una limitación injustificada en el acceso a la justicia. Razón por la cual, se contempló como un escenario de reforma, el hecho de que se clarifique el sentido y alcance de los desistimientos para determinar si de forma expresa hacen parte o no de la acción de restitución y establecer mecanismos de monitoreo y seguimiento permanente a las decisiones negativas. Allí se mencionó como los entes de control han solicitado la revocatoria de algunas decisiones negativas y se han opuesto a la aplicación de estas figuras procesales.

En cuanto a la etapa judicial, se destacan avances significativos, aunque la producción de sentencias presenta un ritmo más lento que el de las solicitudes de inclusión en el RTDAF. Se destaca como un hecho importante que haya habido una ampliación progresiva de los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras, aunque dicha ampliación ha sido temporal e itinerante. Además, el promedio de casos que estos atienden sigue siendo alto por lo que dicha infraestructura sigue siendo insuficiente.

En relación con los escenarios de intervención para eventuales reformas se insistió en una regulación legal de la situación de los segundos ocupantes que si bien ha tenido un desarrollo jurisprudencial principalmente por parte de la Corte Constitucional, requiere de mayor precisión para evitar la fluctuación de la jurisprudencia especializada que en algunos casos inaplica las subreglas adoptadas por la Corte Constitucional para estos casos y genera en algunas oportunidades la desprotección a esta población.

Finalmente, en el momento posterior a la sentencia, se identificaron dificultades para cuantificar las órdenes proferidas por los jueces, así como su nivel de cumplimiento, la información existente da cuenta de una enorme dispersión de esta información y en un grado importante de desarticulación institucional que impide un cumplimiento celero e integral de



órdenes complejas. Aunado a esto, las compensaciones que se han hecho efectivas siguen siendo marginales frente al volumen total de sentencias de restitución. De igual manera, es evidente un impacto diferencial en el cumplimiento de ciertas órdenes, por lo que se requiere fijar criterios para optimizar la coordinación interinstitucional que permita una intervención más integral, precisamente este aspecto se destacó en el escenario de eventuales reformas, así como la potencialización de las medidas de seguimiento que han adoptado los jueces a través de audiencias, autos y otra serie de medidas que implican dialogo, coordinación y colaboración interinstitucional.

En el anexo I se relaciona una matriz con algunos gestores de información que permitirán la actualización permanente de los datos relacionados en el presente análisis para reflexionar sobre los avances y las características del impacto de la política de restitución de tierras y sus resultados.

Anexo I

Gestores de Información para la actualización del informe sobre resultados de la política de restitución de tierras por fases

Microfocalización

Variable	Indicador	Insumo requerido
Avance en la gradualidad y progresividad de la microfocalización	Número de resoluciones de microfocalización expedidas por al UAEGRTDA	¿Cuántas resoluciones de microfocalización ha expedido la UAEGRTDA para el presente año?
	Número de municipios y veredas que conforman la zona microfocalizada	¿Cuáles y cuántos municipios y veredas conforman las zonas que han sido microfocalizada para el presente año?
Gestión de la microfocalización	Número de Comités Operativos Locales de Restitución de Tierras realizados	¿Cuántos Comités Operativos Locales de Restitución de Tierras se han realizado en el presente año?



Seguridad y protección de las víctimas	Número de operaciones de desminado humanitario en las zonas donde existe afectación por Minas Antipersonal (MAP) y Munición sin Explotar (MUSE), que coinciden con zonas que presentan solicitudes de restitución de tierras.	¿Cuántas operaciones de desminado humanitario se han realizado en las zonas donde existe una alta afectación por Minas Antipersonal (MAP) y Munición sin Explotar (MUSE), que coinciden con zonas donde se presentan solicitudes de restitución de tierras para el presente año?. Dirección de Acción Integral contra Minas Antipersonal – DAICMA adscrita a la Alta Consejería para el Posconflicto, la Seguridad y los Derechos Humanos
	Número de reclamantes y funcionarios protegidos por eventos de seguridad Casos de protección gestionados por la UAEGRTD ante la Unidad Nacional de Protección.	¿Cuántas personas recibieron medidas de protección por parte de la Unidad Nacional de Protección que tuvieran la condición de reclamante o funcionario de restitución? ¿Cuántos casos de protección gestionó la UAEGRTDA ante la Unidad Nacional de protección UNP

Etapa administrativa

Variable	Indicador	Insumo requerido
Acceso a la etapa administrativa	Las personas que cumplan con las condiciones de víctima del conflicto y beneficiario de restitución (arts. 3 y 75 de la Ley 1448 de 2011) acceden sin discriminación a la etapa administrativa	¿A cuántas personas se les ha negado su solicitud de inclusión en el Registro en aplicación del artículo 2.15.1.1.16 del Decreto 1071 de 2015, modificado por el Decreto 440 de 2016 y el Decreto 1167 de 2018? ¿Cuántas microzonas han sido cerradas en virtud de la aplicación del artículo 2.15.1.1.16 del Decreto 1071 de 2015, modificado por el Decreto 440 de 2016 y el Decreto 1167 de 2018? ¿Cuántas resoluciones ha expedido la UAEGRTDA en las que haya negado la solicitud de inclusión en el registro aplicando el artículo 2.15.1.1.16 del Decreto 1071 de



		2015, modificado por el Decreto 440 de 2016 y el Decreto 1167 de 2018?
Acceso a la etapa administrativa y cumplimiento de requisitos mínimos en el análisis previo	Número de solicitudes donde se ordenó el inicio y no inicio formal?	¿Frente a cuantas solicitudes de inclusión en el registro se ordenó el inicio formal? ¿frente a cuantas solicitudes de inclusión en el registro se decidió su no inicio formal? ¿en cuantas de ellas se interpuso recurso de la vía gubernativa?
Eficiencia en el trámite administrativo respecto del tiempo establecido en la ley	Número de solicitudes tramitadas en el tiempo legal. Número de solicitudes suspendidas o archivadas	¿Cuál es el promedio de duración del trámite de una solicitud de inclusión en el Registro hasta la decisión de inclusión? ¿Cuántas solicitudes tardan más del límite legal en ser tramitadas y cuales son las razones para que esto ocurra? ¿Frente a cuantas solicitudes se ha decidido la suspensión del trámite?
Acceso a la etapa administrativa: decisiones negativas	Número de solicitudes que fueron objeto de decisión negativa de inclusión en el registro de Tierras. Numero de decisiones negativas fundadas en el desistimiento tácito o expreso	¿Cuántas solicitudes fueron decididas con la no inclusión en el registro? ¿Cuántas solicitudes de inclusión en el registro que fueron decididas de forma negativa fueron fundamentadas en la existencia de desistimiento tácito o expreso? ¿Frente a cuantos casos de decisiones negativas la UAEGRTD ha iniciado la revocatoria directa?

Etapa judicial

Variable	Indicador	Insumo requerido
Inicio de la etapa judicial	Número de solicitudes de restitución (demandas presentadas por la UAEGRTD ante los jueces y Magistrados)	¿Cuántas solicitudes de restitución de tierras ha presentado la UAEGRTD en el último año? ¿Cuántas solicitudes de restitución de tierras presentadas por la UAEGRTD han sido inadmitidas?



<p>Efectividad y celeridad en el trámite de solicitudes</p>	<p>Número de sentencias proferidas por los Jueces y Magistrados.</p> <p>Distribución de casos en los circuitos judiciales.</p> <p>Promedio de duración de un caso en la jurisdicción especializada.</p> <p>Uso de la acumulación procesal</p>	<p>¿Cuántas sentencias han sido proferidas por los Jueces y Magistrados?</p> <p>¿Cuántas sentencias han proferido la restitución, la compensación en favor de las víctimas y el reconocimiento de segundos ocupantes?.</p> <p>¿Como se ha dado la distribución de casos en los circuitos judiciales especializados?.</p> <p>¿Cuál es el promedio de duración de un caso en la jurisdicción especializada?</p> <p>¿En cuantas sentencias se dio lugar a la acumulación procesal?</p>
---	---	---

Etapa posterior al fallo

Variable	Indicador	Insumo requerido
<p>Cumplimiento de las órdenes de los jueces</p>	<p>Número de órdenes proferidas por los jueces y magistrados especializados.</p> <p>Tipo de órdenes proferidas por los jueces y magistrados especializados.</p> <p>Porcentaje de órdenes dirigidas a entidades del nivel nacional y al nivel regional</p> <p>Número de órdenes cumplidas y de órdenes en trámite o pendientes de cumplimiento según reporte de cada entidad.</p>	<p>¿Cuántas órdenes de restitución de tierras han proferido los jueces y magistrados de la jurisdicción especializada?</p> <p>¿Qué tipo de órdenes han establecido los jueces y magistrados de la jurisdicción especializada y que porcentaje de éstas va dirigida a entidades del orden nacional y cuales al nivel regional?</p> <p>¿Cuántas órdenes han sido cumplidas, cuantas se encuentran en trámite y cuantas están pendientes?</p> <p>Discriminar en torno a compensaciones/acceso a la vivienda/ proyectos productivos/ alivio de pasivos/ adjudicación/formalización/segundos ocupantes.</p>



Nivel de articulación entre las entidades del SNARIV	Acciones concretas para lograr la cohesión y articulación interinstitucional que permita el cumplimiento efectivo de las órdenes de los jueces	¿Qué acciones concretas se han desplegado para lograr la articulación y cohesión institucional que permitan el cumplimiento efectivo de las órdenes de los jueces? ¿Qué espacios, directrices y lineamientos se han logrado para materializar dicha articulación?
Seguimiento de los jueces y magistrados a los fallos	Número de casos en los que los jueces han efectuado audiencias de seguimiento y los resultados de ese ejercicio. Experiencias exitosas en las que los jueces mediante autos de seguimiento y audiencias públicas resuelve problemas concretos de articulación o concertación y permite un cumplimiento efectivo de las órdenes dictadas en la sentencia	¿En cuantos casos los jueces o Magistrados han efectuado audiencias de seguimiento y que resultados se lograron de dicho ejercicio? ¿Qué experiencias exitosas se destacan en donde los jueces y magistrados especializados mediante autos de seguimiento y audiencias públicas resolvieron problemas concretos de articulación, colaboración o concertación y permitieron un cumplimiento efectivo de las órdenes dictadas en la sentencia

2. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL: CARACTERÍSTICAS DE LA TOMA DE DECISIONES DE LOS JUECES ESPECIALIZADOS Y DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS

Los jueces y magistrados especializados cuentan con un margen amplio de competencias para resolver de fondo sobre las solicitudes de restitución de tierras y de esta manera aplicar de manera concreta los parámetros que delimitan el sentido y alcance de la restitución de tierras dentro del modelo de justicia transicional civil que incorpora la Ley 1448 de 2011.

El apartado siguiente explora a partir del análisis jurisprudencial algunas características de la toma de decisiones de los jueces y magistrados en torno a escenarios en los que la jurisdicción



especializada ha formulado subreglas, mediante las cuales se resuelven tensiones o se clarifica el alcance de las normas frente a casos difíciles y que implican una pauta para casos futuros que incluso ha sido reiterada o implica un consenso frente a alguna cuestión controversial.

Si bien, respecto de la jurisdicción especializada de tierras no es posible identificar un tribunal de cierre, ni una norma específica que obligue a los jueces y magistrados a seguir el precedente, en la práctica se observa un uso estratégico por parte de jueces y magistrados de esta metodología para fundamentar sus decisiones, lograr una aplicación coherente de las subreglas al caso concreto apoyándose en resoluciones anteriores y de esta manera precisar el alcance de los derechos y principios en juego.

El método de análisis replica el de la construcción de las líneas jurisprudenciales por lo que se busca principalmente establecer un balance de la jurisprudencia en torno a un problema jurídico en un lapso establecido, a partir del análisis de un escenario jurisprudencial que resuelve un conflicto entre derechos, agrupando los casos que mayor similitud fáctica tengan (López, 2006). Como se puede observar esta selección de escenarios de ninguna manera agota el tema, sino que se constituye tan solo en una muestra que deberá ser complementada y retroalimentada permanentemente por el que hacer investigativo para tener un panorama más general sobre el aporte de los jueces y magistrados a la clarificación de estas cuestiones complejas y lograr estabilizar las expectativas ciudadanas frente a la aplicación de la Ley 1448 de 2011.

La lista de escenarios que es apenas indicativa se constituye en una muestra significativa de la intervención judicial, esta puede contener únicamente fallos proferidos por la Corte Constitucional que destacan la adecuación constitucional de la regulación, o por otra parte las sentencias proferidas por la Jurisdicción especializada, o aquellas que corresponden al fuero constitucional de la acción de tutela que son objeto del pronunciamiento de la jurisdicción ordinaria. En algunos escenarios es posible identificar fallos que corresponden a cada una de estas jurisdicciones.



2.1. Primer escenario: La buena fe exenta de culpa y los derechos de los segundos ocupantes

Los artículos 91 y 98 de la Ley 1.448 de 2011, establecen que *solo los opositores que probaron la buena fe exenta de culpa dentro del proceso judicial especial tienen derecho al pago de compensaciones por parte del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas*. Estableciendo, además, que en ningún caso el valor de dicha compensación excederá el valor del predio acreditado en el proceso y que éste debe ser pagado en dinero.

Como se puede observar, el derecho a recibir una compensación inicialmente, y según el sentido literal de la Ley, pareciera excluir a los opositores que no lograron demostrar la buena fe exenta de culpa, entre los cuales se encuentran grupos de personas muy heterogéneos que no necesariamente tuvieron relación con los hechos victimizantes, o que a pesar de haber actuado de buena fe al momento de acceder al predio, no demostraron una actuación plenamente informada para no incurrir en error, también es posible que dentro de este grupo de excluidos existan opositores que accedieron al predio objeto de restitución en razón a su condición de vulnerabilidad, situación de pobreza o insatisfacción del derecho a la vivienda y/o subsistencia. Lo cual permitiría aseverar que con esta circunstancia se estaría impidiendo el ejercicio de sus derechos fundamentales, vinculados con su condición procedimental y judicial.

Esta diferenciación de trato por parte del legislador y que inicialmente resultaría justificada, porque estaría encaminada a aportar certeza y contrarrestar cualquier efecto jurídico que se derive de situaciones como las compras forzadas a menor valor, o los traspasos a terceros de aparente buena fe y en general todas las formas del despojo de tierras legalizado con transferencias forzadas, en realidad termina imponiendo una carga desproporcionada a un significativo número de familias o de individuos que tienen la calidad de segundos ocupantes en los predios que son objeto de restitución de tierras y que a pesar de no tener relación con los hechos victimizantes, no lograron demostrar la exigencia probatoria de la buena fe exenta



de culpa, haciéndose nugatorio su derecho a la compensación económica. Con el elemento adicional de que muchos de estos segundos ocupantes y opositores se encuentran en situación de vulnerabilidad social e incluso son víctimas de desplazamiento forzado o en general de los hechos de violencia en el marco del conflicto armado. De donde, se profundiza su situación de exclusión y se lleva al traste con los fines perseguidos con la norma.

La exclusión respecto de ciertos grupos de segundos ocupantes incluidos los opositores, también dificulta la realización del derecho a la restitución oportuna y efectiva de las víctimas y en esa medida atentaría contra su derecho a la igualdad y a la reparación integral. En el contexto colombiano, la atención de los segundos ocupantes cobra una gran relevancia, dado que ha evidenciado la prevalencia de una serie de tensiones que dan cuenta de la complejidad de las relaciones agrarias, que se configuran a partir de la confluencia de factores de violencia y desigualdad estructural de carácter económico y social y que requieren de una atención integral por parte del Estado.

De manera progresiva la Corte Constitucional ha venido reconociendo los derechos de los segundos ocupantes incluidos los opositores a través de fallos en los que declaró la exequibilidad condicionada de las normas que regulan la buena fe exenta de culpa en la Ley 1448 de 2011, para proponer su flexibilidad e incluso inaplicación bajo ciertas circunstancias y ordenar medidas de asistencia social en favor de esta población, fundamentando sus fallos en la necesidad de adecuar este marco jurídico a las disposiciones internacionales.

2.1.1. El precedente constitucional

Inicialmente, mediante la sentencia C- 795 de 2014, la Corte resaltó la importancia de que los Estados protejan y garanticen los derechos de los segundos ocupantes en el marco de la justicia restitutiva y de la plena satisfacción del derecho a la reparación por lo que deberían dar prioridad al derecho de restitución como medio preferente de reparación en los casos de desplazamiento, y en el marco de estas obligaciones: “adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y judiciales apropiadas para apoyar y facilitar el proceso de



restitución” estableciendo “directrices para garantizar la eficacia de todos los procedimientos, las instituciones y los mecanismos pertinentes de restitución”, de acuerdo con lo establecido en los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas (2005) de las Naciones Unidas²². Es decir, dentro de esta obligación se encuentra comprendida la de atender a la población de segundos ocupantes, para garantizar de forma efectiva el derecho a la restitución de las víctimas de despojo y abandono que fueron favorecidos con la sentencia de restitución.

Pero sin duda la sentencia emblemática que por primera vez reconoce que el legislador al hacer una exigencia indiscriminada de la buena fe exenta de culpa para todos los opositores y segundos ocupantes sin atender a su situación de vulnerabilidad, incurre en una discriminación indirecta, es la C-330 de 2016, en palabras de la misma Corte: “aunque existen opositores que son segundos ocupantes vulnerables, que no poseen alternativa de vivienda y que no tuvieron que ver con el despojo, el Congreso de la República les exige, para acceder a la compensación económica mencionada, lo mismo que a personas que no enfrentan ninguna de las condiciones descritas, lo que supone una clara injusticia. Un trato igual a personas en situación distinta”.

Para superar esta discriminación, la Corte Constitucional diferenció dos ámbitos de regulación: el de la carga de la prueba y el del Hecho a probar que consiste en la actuación de la buena fe exenta de culpa al momento de ocupar el predio. Dentro de estos dos escenarios los jueces deben seguir unos criterios para resolver casos difíciles, así las cosas frente al primer escenario, que atañe a la carga de la prueba para personas vulnerables, “esta debe ser asumida directamente por los jueces, en virtud de los principios de igualdad (compensación de cargas), prevalencia del derecho sustancial (eliminación de obstáculos para llegar a una decisión justa) y dirección judicial del proceso” según se lee en el considerando 112.1 de dicha providencia. Lo que implica, que este debe adoptar todas las acciones a su alcance para proteger los derechos mencionados y evitar que se configure la discriminación anotada, así como decretar de oficio las pruebas que estime pertinentes.

²² Cfr. Principios 12.3 y 12.4 del referido instrumento.



En tanto que en relación con el segundo escenario, estableció que “en casos excepcionales, marcados por condiciones de debilidad manifiesta en lo que tiene que ver con el acceso a la tierra, la vivienda digna o el trabajo agrario de subsistencia, y siempre que se trate de personas que no tuvieron que ver con el despojo, el juez deberá analizar el requisito con flexibilidad o incluso inaplicarlo, siempre al compás de los demás principios constitucionales a los que se ha hecho referencia y que tienen que ver con la equidad, la igualdad material, el acceso a la tierra por parte de la población campesina, o la protección de comunidades vulnerables. De no ser así, las decisiones podrían tornarse en fuente de las mismas injusticias que se pretenden superar” como se desprende del considerando 112.2 de dicha sentencia.

En consonancia con esto en dicha sentencia también se planteó que “los parámetros para dar una aplicación flexible o incluso inaplicar el requisito de forma excepcional deben ser de tal naturaleza que (i) no favorezcan ni legitimen el despojo (armado o pretendidamente legal) de la vivienda, las tierras y el patrimonio de las víctimas; (ii) no debe favorecer a personas que no enfrentan condiciones de vulnerabilidad en el acceso a la tierra y (iii) no puede darse para quienes tuvieron una relación directa o indirecta con el despojo. // Los jueces de tierras deben establecer si la persona cumple todas las condiciones descritas, y evaluar si lo adecuado es, entonces, entender la buena fe exenta de culpa de manera acorde a su situación personal, exigir buena fe simple, o aceptar la existencia de condiciones similares al estado de necesidad, que justifiquen su conducta”.

En todo caso lo más relevante de este fallo es que condicionó el sentido de las expresiones normativas que regulan la buena fe exenta de culpa en la Ley 1448 de 2011 “en el entendido de que es un estándar que debe ser interpretado por los jueces de forma diferencial, frente a los segundos ocupantes, que demuestren condiciones de vulnerabilidad, y no hayan tenido relación directa o indirecta con el despojo, de acuerdo con lo establecido en la parte motiva de esta providencia”.

Por lo que la actuación de los jueces de restitución debe orientarse al cumplimiento estricto de estos parámetros normativos.



Por otra parte, el Auto 373 de 2016 proferido por la Corte Constitucional implicó un avance en la fijación y desarrollo de parámetros de interpretación para orientar a los jueces de restitución hacia el cumplimiento de la subregla fijada en la sentencia C-330 de 2016.

En ese sentido, los jueces de restitución mantienen el deber de realizar una interpretación flexible, o incluso inaplicar de forma excepcional, el requisito de la buena fe exenta de culpa respecto de algunos opositores/segundos ocupantes para que logren acceder a la compensación y de esta forma entre otros objetivos lograr que la restitución de tierras contribuya a prevenir la conflictividad social, o derive en nuevos escenarios de vulneración de derechos.

Por lo que ordena al juez que adopte un rol protagónico en el proceso frente al reconocimiento de los derechos de los opositores y segundos ocupantes, toda vez que están investidos con amplias facultades 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, tal y como lo dispone el artículo 91 de la Ley 14487 de 2011. Por esta razón, ese rol protagónico como director del proceso, conlleva que el juez se esmere por encontrar probados los parámetros señalados en la sentencia C-330 de 2016 para determinar si hay lugar a la compensación.

De igual manera, es necesario destacar de esta providencia, es decir, el Auto 373 de 2016, que en el considerando 118 establece los parámetros concretos de aplicación diferencial o inaplicación de la buena fe exenta de culpa, allí se destaca la exigencia de una motivación adecuada, transparente y suficiente, por parte de los jueces de tierras debido a la permanente tensión de principios constitucionales que deben resolverse, y en virtud de las finalidades constitucionales que persigue la buena fe exenta de culpa.

También es importante destacar que la Corte hace una distinción analítica muy relevante y es que el juicio sobre la flexibilización de la buena fe exenta de culpa o la procedencia o no de la compensación son distintas al juicio que realice sobre la procedencia de las medidas de asistencia y atención (vivienda, tierra y generación de ingresos) que puedan requerir los



segundos ocupantes como consecuencia de la pérdida de su relación con el predio que es restituído, estas deben ser adecuadas y proporcionales para suplir las respectivas necesidades insatisfechas en materia socio económica que puede provocar una sentencia de restitución. Bajo este presupuesto, debe demostrarse la relación específica que este guarda con el predio restituído ya sea habitándolo o derivando del mismo sus medios de subsistencia, y a las necesidades insatisfechas que se pueden ver involucradas con su pérdida.

Resulta de igual manera importante destacar que en la orden sexta de esta providencia la Corte Constitucional exhortó a los Jueces y Magistrados Especializados de Restitución de Tierras a que, en el marco de su autonomía judicial: “(i) se pronuncien acerca de la situación de los segundos ocupantes; y (ii) avancen en caminos interpretativos que afiancen la primacía del derecho material sobre el formal, y así contribuyan a agilizar, simplificar y descongestionar el proceso de restitución, facilitando con ello el acceso de las personas desplazadas a la restitución de tierras. Por lo tanto, en sus decisiones podrán tener en cuenta los criterios y opciones interpretativas señaladas en este pronunciamiento”.

2.1.2. Subreglas sobre procedencia de la tutela contra providencias para el reconocimiento de segundos ocupantes

Desde hace tres décadas los artículos 11, 12 y 40 del Decreto 2591 de 1991, regulan la procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales. Mecanismo de protección de derechos fundamentales que de acuerdo con la Corte Constitucional inicialmente procede de manera excepcional contra omisiones injustificadas o actuaciones de hecho de los funcionarios judiciales, como adujo en la sentencia C-543 de 1992.

Desde entonces ésta ha tenido un desarrollo significativo a través de la jurisprudencia, que ha venido ampliando sus parámetros de procedencia, que actualmente no solo se circunscriben a la configuración de una vía de hecho, y ha delimitado la acción del juez constitucional a la garantía residual y subsidiaria de los derechos fundamentales en los procesos ordinarios o contencioso administrativos.



En reiterada jurisprudencia²³ la Corte Constitucional ha señalado que para la procedencia de la tutela contra providencias judiciales deben concurrir tres situaciones: (i) el cumplimiento de los requisitos formales de procedibilidad, (ii) la existencia de alguna o algunas de las causales específicas establecidas por la Corporación para hacer procedente el amparo material y, (iii) el requisito sine que non, consistente en la necesidad de intervención del juez de tutela, para evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, para que proceda la tutela contra sentencias además de los requisitos formales debe concurrir alguna de las causales específicas de procedencia: “No existe un límite indivisible entre estas, pues resulta evidente que la aplicación de una norma inconstitucional o el desconocimiento del precedente constitucional pueden derivar en un irrespeto por los procedimientos legales; o, que la falta de apreciación de una prueba, puede producir una aplicación indebida o la falta de aplicación de disposiciones normativas relevantes para la solución de un caso específico”, tal y como lo dispone la sentencia T- 112 de 2013. Dentro de estas causales materiales se identifican las siguientes:

- *Defecto orgánico*: carencia absoluta de competencia por parte del funcionario que dicta la sentencia.
- *Defecto sustantivo*: Cuando se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o en los fallos que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión. (Arbitrariedad y vía de hecho: tomar decisiones sin fundamento fáctico o desconociendo el derecho a controvertir.
- *Defecto procedimental o fáctico*: cuando el funcionario judicial se aparta por completo del procedimiento legalmente establecido. (No correr traslado a las partes de un recurso o enviar el expediente al superior jerárquico).
- *Defecto fáctico*: Referido a la producción, validez o apreciación del material probatorio. En razón a la independencia judicial, el campo de intervención del juez de tutela

²³ Corte Constitucional, T-441 de 2003, T-462 de 2003, T-771 de 2003, T-949 de -2003, T-701 de 2004, C-590 de 2005.



por defecto fáctico es supremamente restringido. (Construcción de la premisa fáctica y en relación a las reglas de la sana crítica).

- *Error inducido*: También conocido como vía de hecho por consecuencia, hace referencia al evento en el cual, a pesar de una actuación razonable y ajustada a derecho por parte del funcionario judicial, se produce una decisión violatoria de derechos fundamentales, bien sea porque el funcionario es víctima de engaño, por fallas estructurales de la Administración de Justicia o por ausencia de colaboración entre los órganos del poder público.
- *Decisión sin motivación*.
- *Desconocimiento del precedente constitucional*: cuando se limita el alcance de un derecho de conformidad con lo que planteó la Corte en sus sentencias.
- *Violación directa a la constitución*: se aplica una norma abiertamente contraria a la constitución o no se da aplicación a la excepción de inconstitucionalidad a pesar de haber sido solicitada por alguna de las partes.

Pues bien, dentro de la práctica jurídica que implica el desenvolvimiento de la restitución de tierras, se han venido consolidando subreglas por parte de la Corte Suprema de Justicia que en función de la competencia que ejerce para el conocimiento de las acciones de tutela contra providencias ha aceptado la validez de este mecanismo para proteger a los segundos ocupantes cuando la jurisdicción especializada se ha abstenido de reconocerlos o de proteger sus derechos.

Así por ejemplo en el caso de Uber Sanguino de 8 de junio de 2017 MP Álvaro Fernando García No. De radicado 11001-02-03-000-2017-01331-00, ordenó dejar sin efectos una sentencia de restitución que desconocía el derecho a la compensación del opositor al no haber flexibilizado la regla de la buena fe exenta de culpa. En este fallo se destaca la procedencia de la tutela contra providencias en los casos en que persista un defecto fáctico, falta de motivación o desconocimiento del precedente, y que esto implique inobservar las directrices dadas por la Corte Constitucional en la sentencia C-330 de 2016.



También el hecho de que el mayor reproche efectuado a la providencia recurrida hubiese consistido en advertir que el Tribunal “aplicó una regla probatoria general de todo proceso judicial ateniende a que el interesado debe demostrar el hecho que alega o en el que fundamenta su interés jurídico”, implica advertir que precisamente este actuar desembocó en una discriminación indirecta censurada por la Corte Constitucional.

Mientras que en otras decisiones ha aceptado que "si bien los segundos ocupantes no se encuentran en la misma posición que los opositores de buena fe exenta de culpa, aquéllos pueden recibir compensación en los juicios de restitución, siempre y cuando los jueces de esa especialidad los reconozcan como tal” como se desprende de la sentencia STC2827-2018, M.P Luis Armando Tolosa Villabona, en el caso de La Palma Argentina Y Cía. S.A.S, contra la Sala Civil Especializada En Restitución De Tierras Del Tribunal Superior Del Distrito Judicial De Bogotá.

Por otra parte, en la sentencia SC339-2019, M.P Álvaro García en el caso de la UAEGRTDA contra a Ricaurte Trujillo Gualdrón, se exponen en detalle los criterios que dan cuenta de la procedencia de la flexibilidad de la buena fe exenta de culpa frente a segundos ocupantes y opositores tal y como se ha desarrollado en las sentencias C-330 de 2016 y el Auto 373 de 2016.

2.1.3. La respuesta de la jurisdicción especializada

Obviamente, la jurisdicción especializada en restitución de tierras también ha construido parámetros para reconocer paulatinamente a los segundos ocupantes. De hecho, fallos anteriores a las sentencias de constitucionalidad que condicionaron el sentido de las disposiciones de la Ley 1448 de 2011, advertían la necesidad de interpretar este marco jurídico de conformidad con los principios rectores de los desplazamientos internos formulados por las Nacionales Unidas mediante los principios Pinherio.

Así por ejemplo mediante sentencia con número de radicado 05-000-3121-002-2013-00018-01 proferida por la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal de



Antioquia, los magistrados ordenaron al Fondo de la Unidad de Restitución de Tierras, adoptar planes y programas de estabilización económica y superación de las condiciones de vulnerabilidad de segundos ocupantes en la acción de restitución.

De forma similar, mediante sentencia con número de radicado 13244-31-21-002-2013-00020-00 proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, se ordenó al Fondo de la Unidad de Restitución de Tierras entregar un predio equivalente al restituido cuya extensión no debería sobrepasar la extensión de una Unidad Agrícola Familiar y la implementación de un proyecto productivo hasta por 25 SMLMV a un segundo ocupante que fue reconocido dentro de la acción de restitución. El fundamento de esta decisión se basó principalmente en una argumentación que integró a la interpretación y aplicación de la Ley 1448 de 2011, los principios rectores de los desplazamientos internos formulados por las Naciones Unidas mediante los principios Pinherio, desde los cuales es posible identificar obligaciones específicas de los Estados en materia de atención a la población de los segundos ocupantes. En este caso los Magistrados decidieron adoptar un trato diferenciado al opositor frente a la aplicación de la buena fe exenta de culpa debido a que se constató que este tenía la condición de víctima del conflicto armado.

Estas dos providencias judiciales, son un ejemplo de que jueces y magistrados han hecho un uso coherente de la normatividad de restitución de tierras con los estándares internacionales sobre la materia. En este ejercicio han logrado justificar la necesidad de adoptar medidas en favor de la restitución efectiva y sostenible que evite la conflictividad social y fortalezca la reconciliación en los territorios a partir de la atención de la población de segundos ocupantes.

La necesidad de cumplir con las ordenes de los jueces y magistrados y de esta forma lograr los objetivos de la restitución, explican el hecho de que la Unidad de Restitución de Tierras haya proferido el Acuerdo 021 de 2015 a través de su Consejo Directivo, mediante el cual se establece el reglamento para el cumplimiento de las providencias y medidas que ordenen la atención a los segundos ocupantes dentro del marco de la acción de restitución. Norma que a su vez ha sido modificada por el Acuerdo 33 de 2016 que actualmente rige la materia.



2.2. Segundo escenario: deber de información y razonabilidad de la micro focalización de zonas

La Ley 1448 de 2011 en el segundo inciso del artículo 76 establece que la restitución de tierras se rige por los principios de gradualidad y progresividad en la implementación del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, los cuales exigen la densidad histórica del despojo, la situación de seguridad, y las condiciones para el retorno. Los principios de gradualidad y progresividad se desarrollan a través de las gestiones de macrofocalización y microfocalización de zonas.

La Corte Constitucional sostuvo que los principios de gradualidad, progresividad y sostenibilidad garantizaban en todo caso una restitución sostenible que materializa el principio de igualdad y se ajusta a las metas fiscales del Estado.

“(…) Asimismo, se consagran los principios de progresividad, gradualidad y sostenibilidad que tienen por objeto garantizar que las medidas adoptadas a favor de las víctimas sean sostenibles fiscalmente y aplicadas gradual y progresivamente, con lo que se garantiza que los esfuerzos estatales van a ser financiados en el mediano y largo plazo, y que serán implementados en todo el país en un lapso determinado, respetando el principio de igualdad. (...)” (Sentencia C- 253 A, 2012).

A través de la macrofocalización, se agrupan áreas geográficas de mayor extensión dentro del territorio nacional (por ejemplo, ciertos departamentos), en las que se determina que inicialmente se puede desarrollar una aproximación en la atención a los casos de despojo y/o abandono forzoso existentes en dicha área general. Mientras que, a través de la microfocalización, se definen áreas geográficas de una extensión menor (municipios, corregimientos, veredas sectores, o predios), que se encuentran dentro de las Macro-zonas, y en las que se determina que existen las condiciones adecuadas para adelantar las actuaciones de la etapa administrativa de los procesos de restitución de tierras que eventualmente se



inscriben en el Registro²⁴. La focalización pretende una gestión ordenada del registro de Tierras y proteger a las víctimas de despojo y abandono forzoso de tierras para evitar su revictimización en un contexto en el que la restitución de tierras se ha efectuado en medio del conflicto armado donde persiste la confrontación violenta y la presencia de minas antipersonales.

Precisamente esta fundamentación de la exigencia de la microfocalización como requisito para adelantar la etapa administrativa ha sido expuesta en casos en los que se ha cuestionado su obligatoriedad:

En la sentencia C-017 de 2015, se resuelve una demanda de inconstitucionalidad contra algunos apartados del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, si bien es cierto que la Corte se declaró inhibida para pronunciarse de fondo sobre los cargos formulados, en aquella oportunidad, el accionante planteó que la disposición demandada que ordena que el registro de tierras se implemente de forma gradual y progresiva, ateniendo a la situación de seguridad, la densidad histórica del despojo y la existencia de condiciones para el retorno, no permite la adopción de un enfoque diferencial, en la medida en que no involucra consideraciones sociales, económicas o culturales particulares, lo que implica que algunas víctimas se les someta a esperar incluso hasta el término de vigencia de la Ley para lograr ser inscritas en el Registro de Tierras.

²⁴ De acuerdo con el Artículo 2.15.1.2.4. del Decreto 1071 de 2015, la macrofocalización para la implementación del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente será definida de manera conjunta por el Ministro de Defensa Nacional y el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural. Actualmente todo el territorio nacional se encuentra macrofocalizado, así lo expresó la Unidad de Restitución de Tierras a través de un Comunicado de Prensa: “La restitución de tierras llega al corazón del despojo en del país. Con el 100% del territorio nacional habilitado, se avanzará en el trámite de todas las reclamaciones, principalmente, en territorios donde se han concentrado históricamente acciones delictivas de las Farc, Eln y el crimen organizado” (Unidad Administrativa Especial para la Gestión de la Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas, 2016).



Reparos similares han sido formulados ante la justicia mediante la acción de tutela, por ejemplo, en la Sentencia T- 679 de 20165, la Corte Constitucional resolvió una acción de tutela interpuesta por una persona que a su vez había efectuado una solicitud de inclusión en el Registro de Tierras en relación con un predio ubicado en una zona no microfocalizada. La accionante alegó la violación de sus derechos fundamentales a la vida, restitución de tierras, vida digna, vivienda y mínimo vital, según su criterio, vulnerados por la Unidad de Restitución de Tierras, por el hecho de no haber dado trámite a dicha solicitud hasta tanto dicha zona no hubiese sido objeto de microfocalización y de esta forma cumplir con los principios de progresividad y gradualidad propios de la acción.

Si bien es cierto que, en la sentencia mencionada, se reconoció que la acción de tutela no era el mecanismo idóneo para ordenar la restitución de tierras; no obstante, la Corte Constitucional, sostuvo que el peticionario tiene derecho a conocer las razones precisas y no genéricas del por qué las zonas donde se encuentra el predio aún no se ha micro-focalizado; bajo ese marco la Corte expresó:

“A pesar de lo dicho, en el caso concreto la Sala observa una situación excepcional, en la que el trámite se encuentra suspendido indefinidamente y sin que la peticionaria conozca las razones, precisas y no genéricas, por las que debe esperar para que este avance hacia la efectiva protección de sus derechos. En efecto, la Unidad de Tierras solo le ha indicado que el predio no ha sido microfocalizado, condición o pre requisito para proceder con las siguientes etapas del trámite administrativo y judicial. Recuérdese que sin agotar esa etapa, la víctima no puede acudir a instancias judiciales a reclamar sus tierras (...) De acuerdo con lo anterior, esta Sala considera que si bien la microfocalización es una etapa relevante y si se quiere, determinante, para continuar con la restitución de los predios, de ahí no se sigue que sea una herramienta para que la administración suspenda indefinidamente los procesos judiciales o convertirla en un mecanismo para priorizar y seleccionar los casos sin ninguna justificación. Por lo tanto, esa entidad deberá responder la negativa y por tanto de continuidad de trámite, con razones objetivas y específicas al caso sobre por qué no se ha proseguido con esa etapa. No basta alegar la ausencia de focalización como causal de justificación. Debe definir cuál de los criterios contenidos en los Decretos 4829 de 2011 y Decreto 599 de 2012



no se satisface, e informarle al ciudadano con datos reales, la razón particular y concreta de la suspensión. (...) si dicha entidad justifica la imposibilidad de microfocalizar, ello denota la eficacia e idoneidad del proceso de restitución pues en tal evento es claro que no es por negligencia de esa entidad, sino que se están buscando alternativas para que el derecho a la restitución se materialice. En ese caso, es inviable la tutela pues implica intervenir injustificadamente en la función judicial entregada a los jueces de restitución y en las facultades administrativas fijadas a la Unidad de Tierras.” (Sentencia T-679, 2015).

El fallo referido a pesar de reconocer los principios de progresividad y gradualidad que se materializan a través de los mecanismos de focalización de áreas, establece una serie de obligaciones encaminadas a lograr un mejor ritmo de la implementación de la Ley 1448 de 2011, ya que a través de la respuesta a las peticiones de los solicitantes en zonas no microfocalizadas, no solo se debe informar las razones objetivas por las cuales dicha zona no ha surtido ese trámite y en consecuencia se entiende que no satisface los criterios de densidad histórica, seguridad y condiciones para el retorno, sino que implica que en la práctica, la Unidad de Restitución de Tierras que es la entidad encargada de liderar la etapa administrativa, a través de estas labores promueva una actuación más efectiva encaminada a adelantar de forma diligente las gestiones encaminadas a ampliar el radio de acción de la restitución de tierras hacia nuevos territorios obviamente teniendo en cuenta las posibilidades objetivas que así lo permitan.

Este deber de información en cabeza de la Unidad busca llenar un vacío aparente presente en la Ley 1448 de 2011 ya que esta norma no estableció un término a efectos de llevar a cabo la macro o microfocalización, tal vez debido a que la restitución de tierras se encuentra atravesada por situaciones fácticas ajenas a su implementación, tales como condiciones de retorno y seguridad en medio del conflicto. En todo caso esa ausencia de término tal y como se esclareció en este fallo, tampoco debe entenderse como una licencia para que la administración no adelante los esfuerzos requeridos para lograr la focalización de nuevos territorios o que no informe de estas gestiones a los solicitantes respecto de su solicitud específica.



2.3. Tercer escenario: fallos emblemáticos frente a despojo estructural y desmonte de organizaciones armadas ilegales²⁵

2.3.1. Presunciones de despojo y medidas de restitución ante violaciones sistemáticas: el caso de la hacienda Santa Paula

El caso Santa Paula ha sido uno de los más emblemáticos para la acción de restitución de tierras, no solo porque fue uno de los primeros que culminó mediante varias sentencias judiciales amparando los derechos de decenas de familias, sino porque fue uno de los primeros que reveló el modelo de despojo adelantado por las Autodefensas Unidas de Colombia AUC, grupo paramilitar liderado por los hermanos Castaño y responsable de violaciones sistemáticas a los derechos humanos, que se valieron de testaferros y simulación jurídica para acumular tierras mientras llevaban adelante su accionar delictivo y violento en el Valle del Sinú departamento de Córdoba, lo que incluso cobró la vida de líderes que promovían la restitución de tierras de los campesinos como ocurrió con Yolanda Izquierdo:

“Es de conocimiento público que la llamada "Casa Castaño", a través de FUNPAZCOR, donó tierras de la Hacienda Santa Paula a campesinos de la región, quienes posteriormente fueron despojados de las mismas por allegados a dicha fundación; y que el homicidio de Yolanda Yamile Izquierdo Berrio, se produjo como consecuencia de su liderazgo en la campaña de recuperación y restitución de esas parcelas, delito por el cual fue condenada a cuarenta (40) años de prisión Sor Teresa Gómez”. (Caso Hacienda Santa Paula, 2014)

Las AUC se apoderaron de extensiones considerables de tierra en Córdoba, entre las que se cuenta la hacienda Santa Paula de aproximadamente 1.118 hectáreas, ubicada en Leticia,

²⁵ El presente apartado fue elaborado a partir de los insumos suministrados por colaboradores de la UAEGRTD, quienes identificaron un conjunto de sentencias emblemáticas proferidas por la jurisdicción especializada que suministran parámetros de interpretación de la Ley 1448 de 2011 para la comprensión de las dinámicas de despojo y abandono forzado.



municipio de Montería. Para darle apariencia de legalidad a esa apropiación, en 1990, Fidel Castaño, creó FUNPAZCOR y le confió parte de su administración a alias Sor Teresa Gómez Álvarez, esposa de uno de sus hermanos y suegra de Jesús Ignacio Roldán (alias Monoleche) un mando medio del grupo paramilitar, quien mediante dicha fundación otorgó estas tierras de nuevo a campesinos de la zona para posteriormente volvérselas a arrebatar. Entre 1996 y 2006, los parceleros fueron obligados a vender los inmuebles, aunque algunos accedieron y recibieron a cambio una “bonificación” o compensación tasada por la Corporación, los que se negaron, fueron sometidos a amenazas de muerte, la destrucción de sus casas, la matanza de sus animales, o la muerte. De esta manera unos recibieron sumas irrisorias por sus parcelas, otros se vieron obligados a vender o a abandonar sus tierras ante el temor de las represalias del grupo paramilitar que ejercía el control en la zona.

A continuación, se sintetizan algunas de las subreglas más relevantes que fueron construidas por la jurisprudencia, allí se destaca la aplicación de presunciones de derecho establecidas y la figura de la acumulación procesal para poder resolver más de noventa casos mediante un mismo proceso de manera expedita.

Así, por ejemplo, el Tribunal Especializado en Restitución de Tierras analizó la concurrencia de los elementos para aplicar las presunciones²⁶ establecidas en el numeral 2, literal a) del

²⁶ Las presunciones establecidas en la Ley 1448 de 2011 materializan la inversión de la carga de la prueba en la medida en que relevan a la víctima de este deber y lo desplazan a la contraparte. En últimas de esta manera las presunciones contempladas en el artículo 77 son medios para lograr la convicción del Juez. **Se presume de derecho** que cualquier acto o contrato está viciado de nulidad absoluta, por ausencia de consentimiento, si dentro del período de aplicación de la ley, esto es a partir del primero de enero de 1991, se realizó una transferencia de dominio entre quien alega ser víctima y personas que hayan sido condenadas por pertenencia, colaboración o financiación de grupos armados que actúan por fuera de la ley cualquiera que sea su denominación, o por narcotráfico o delitos conexos. A su vez existen **las presunciones legales** de que hay ausencia de consentimiento o de causa lícita y por ende son nulos de manera absoluta, cualquier negocio jurídico celebrado en el período de aplicación de la Ley, cuando se hubiere transferido un derecho real en lugares de ocurrencia de actos de violencia generalizados, fenómenos de desplazamiento forzado colectivo, violaciones graves a los derechos humanos, en casos de lesión enorme, o en que el valor



artículo 77 de la Ley 1448 de 2011, y, en consecuencia, ordenar la restitución jurídica y material, en favor de los solicitantes. En síntesis, indagó si había ausencia de consentimiento o causa ilícita en los negocios realizados sobre los predios debido a fenómenos de desplazamiento forzado colectivo en el predio reclamado o en su colindancia:

“A través de las escrituras de venta (...) los humildes parceleros fueron despojados de sus parcelas, usurpación que se caracterizó por lo coercitivo, generalizado anómalo, contra derecho, no voluntario, y que a pesar de que se hizo figurar en los documentos como venta, y que en algunos casos se dio un valor, que no tiene característica de precio, se configuró un verdadero despojo dada la violencia generalizada que se vivió en el departamento de Córdoba.” (Caso Hacienda Santa Paula, 2014).

De esta manera los negocios efectuados sobre los predios que los reclamantes de tierras deciden transferir a otros, y específicamente a Funpazcorp al ocurrir en un contexto de violencia generalizada, desplazamiento forzado y violaciones graves a los derechos humanos, no se derivaron de un “acuerdo de voluntad” sino de una coerción irresistible por parte de las AUC, incluso a pesar de que en algunos casos esta no se expresó en violencia directa, por lo que se dio por probada la presunción de ausencia de consentimiento dando lugar a la declaratoria de inexistencia de los negocios jurídicos, y a la nulidad absoluta de los subsiguientes contratos de compraventa. Tal y como se deriva del presente párrafo:

“Al respecto, debe advertirse que en el memorial de oposición se les reconoce, expresamente el carácter de Hechos Notorios a la violencia en Córdoba, generada por grupos de autodefensa, bajo el mando de los hermanos Castaño; a la creación y transformación de

formalmente consagrado en el contrato sea inferior a la mitad del valor realmente pagado. De igual manera, el juez deberá presumir que son nulos los actos administrativos que hubieren legalizado el despojo de la víctima, y las sentencias judiciales en el mismo caso si el respectivo proceso judicial fue iniciado entre la época de las amenazas o hechos de violencia que originaron el desplazamiento y la de la sentencia que da por terminado el proceso de Ley 1448. También se considera que es inexistente la posesión que se hubiere realizado sobre un predio presuntamente despojado durante el tiempo anteriormente señalado (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2012).



FUNPAZCOR para el manejo de las finanzas de las AUC, y a su política ilícitas sobre los predios donados a la condena a Sor Teresa Gómez Álvarez, suegra de alias Monoleche, quien fue gerente dicha fundación; y al asesinato de la señora Yolanda Yamile Izquierdo Berrio, a causa de su liderazgo de la comunidad desplazada de Montería, en beneficio de los parceleros de Santa Paula (fls.73 y 74 del Cuaderno 2). Sin embargo, causa extrañeza que tales antecedentes públicamente conocidos, no hayan prevenido a Marcos Olascoaga Rada, de adquirir el predio objeto del presente trámite judicial; particularmente el homicidio perpetrado, en el año 2007, contra la humanidad de la líder reclamante de tierras en Santa Paula, suceso delictivo pródigamente difundido en los medios de comunicación, locales, regionales y nacionales.” (Caso Hacienda Santa Paula, 2014)

Al haberse configurado despojo, las sentencias que resolvieron el caso ordenaron la restitución de las parcelas a los solicitantes de restitución, así como la formalización respectiva en favor de estos o de sus herederos, también la cancelación de los antecedentes registrales que imponían gravámenes o limitaciones, precisamente en los folios de matrícula se encontraron anotaciones en las que se prohibía la realización de cualquier transacción comercial sin el permiso de FUNPAZCOR, entidad que como ya se dijo era controlada por las AUC.

2.3.2. Presunciones de despojo, protección a la expectativa de ocupación y restitución de tierras ante violaciones sistemáticas: el caso Salaminita

En este caso, la restitución de tierras recayó sobre 37 lotes ubicados en el costado norte y sur de la carretera que del municipio de Fundación conduce a Pivijay ambos pertenecientes al departamento del Magdalena, específicamente en el corregimiento de Salaminita, y que integra la zona rural denominada “*centro poblado*”, el cual históricamente se consolidó a partir de la colonización de tierras baldías. Para la época del despojo y el desplazamiento forzado por parte de grupos paramilitares en 1999, las ocupaciones individuales alcanzaban aproximadamente 500 metros cuadrados.



Varias personas armadas al mando de alias “Esteban” perteneciente a las AUC, señalaron a varios pobladores de la región de ser colaboradores de la guerrilla, razón por la cual muchos fueron amenazados y posteriormente asesinados sistemáticamente mediante la perpetuación de masacres. Desde entonces, se originaron desplazamientos masivos en la zona, mientras que los paramilitares ejercieron actos de terror y crímenes diversos, De igual manera destruyeron casas, construcciones y estructuras del corregimiento (Salaminita, 2014).

Después de estos hechos, Adolfo Quintero y Vicente Rueda, reconocidos terratenientes de la región y propietarios de los predios colindantes con el “centro poblado”, se apropiaron de los terrenos ocupados por las víctimas a través de negocios jurídicos celebrados con estas y manifestaron en el proceso que los habían adquirido de buena fe exenta de culpa. El Tribunal en todo caso encontró demostrado que el predominio paramilitar en la zona permitió y facilitó el despojo de tierras posterior por parte de los terratenientes locales, a través de negocios privados en donde era evidente la asimetría entre las partes y la falta de consentimiento dando aplicación a las presunciones de las que trata el artículo 77 de la ley 1448 de 2011, por lo que, procedió a aplicar la presunción de inexistencia de los negocios, al constatar que el despojo se dio a través de transacciones que no cumplían con requisitos mínimos esenciales tales como el pago de un precio y como ya se dijo en un contexto de coerción y violencia evidente en el que las víctimas no ejercieron una voluntad libre.

De igual manera, una de las subreglas más importantes que surgen del caso consistió en reconocer que los ocupantes de baldíos susceptibles de adjudicación son titulares de la acción de restitución, por lo que en aras de evitar su revictimización, y atender a su condición especial, ordenó al municipio de Pivijay la formalización jurídica de todos los predios, que se describen y alinderan en la parte resolutive de la sentencia a pesar de que estos tenían la naturaleza de inadjudicables por ser baldíos ubicados en zonas urbanas pertenecientes al municipio. En su razonamiento, el Tribunal tuvo en cuenta que el proceso de colonización se había efectuado en los años noventas.

2.3.3. Reiteración de subreglas sobre presunciones de despojo por ausencia de consentimiento y protección frente a las adjudicaciones ilegales



Los casos que resuelven la situación de despojo de predios ubicados en la zona Baja del Carmen de Bolívar reiteran algunas de las subreglas ejemplificadas en el apartado anterior sobre aplicación de presunciones.

Así por ejemplo en las decisiones que resuelven múltiples solicitudes de restitución en este caso encuentran demostrada la existencia de despojo por negocio jurídico al constatar irregularidades consistentes en la ausencia de consentimiento. Aquí las víctimas que aparecían como vendedores, si bien no fueron constreñidas para transferir los derechos reales que ejercían sobre sus tierras, manifestaron que su voluntad había estado mermada por el temor o imposibilidad de retornar, así como por la situación de vulnerabilidad o el estado de necesidad económica en el que se encontraban. Estas circunstancias fueron aprovechadas por algunos sujetos para adquirir masivamente predios que se hallaban en estado de completo abandono y que se localizaban en un lugar donde, si bien se vivía en una época de supuesto “*posconflicto*”, el mercado de tierras estaba distorsionado como consecuencia de la violencia sistemática y el éxodo (Restitución en María la baja, 2016).

Tesis que fue reiterada por la Sala Civil de Decisión Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá en una sentencia que resolvía uno de estos casos al sostener que en efecto las compras masivas fueron propiciadas por “(...) el colapso de los precios de los terrenos, la imposibilidad de retorno por ausencia de fuentes económicas que invertir sobre tierras improductivas por la lógica consecuencia de haberse dejado a merced del paso del tiempo, los aunque menores, persistentes focos de violencia y las deudas adquiridas desde antes del desplazamiento, a la sazón pendientes de solución...” (Restitución de Tierras en María la baja II, 2017)

Ahora bien, el reproche a estos negocios, además de estar sustentado en un vicio del consentimiento, también encuentra fundamento en el desconocimiento que tuvieron los adquirentes de las normas que propendían por una equitativa distribución de la tierra. Algunos sujetos, con el fin de satisfacer su voraz ambición económica, se adueñaron de un gran número de bienes adjudicados en Unidades Agrícolas Familiares a campesinos sin tierra,



lo cual generó, no sólo una concentración ilegal de la propiedad, sino también la disolución del modelo campesino, por lo que el Tribunal de Bogotá desestimó las solicitudes de declaratoria de buena fe exenta de culpa que pretendían los opositores en el proceso, planteando que una persona no puede ostentar la titularidad de predios inicialmente adjudicados como baldíos más allá de la Unidad Agrícola Familiar reconocida por la normatividad agraria so pena de nulidad en los negocios jurídicos que configuraran esta situación.

2.3.4. Alcance de la presunción del debido proceso y protección frente al despojo por sentencia judicial

En el numeral 4 del artículo 77 de la Ley 1448 de 2011 se configura también una presunción en favor de las víctimas bajo la cual tras la prueba de la propiedad, posesión u ocupación y el posterior despojo, no puede negarse la restitución de tierras por el hecho de existir una sentencia que hizo tránsito a cosa juzgada y mediante la cual se otorgó o transfirió la propiedad a favor de un tercero, o que dicho bien fue objeto de diligencia de remate, si el respectivo proceso judicial fue iniciado entre la época de las amenazas o hechos de violencia que originaron el desplazamiento y la sentencia que da por terminado el proceso del que trata dicha ley.

Como se puede observar mediante esta presunción denominada como “debido proceso en decisiones judiciales” se busca evitar la configuración del despojo a través de una decisión judicial mediante una excepción al principio de cosa juzgada. Precisamente la jurisprudencia especializada en algunos fallos ha interpretado los alcances de dicha presunción.

Así por ejemplo, se ha establecido que, para evitar perjuicios ciertos e inminentes ante la presencia de decisiones judiciales que vulneren los derechos fundamentales de las víctimas, se considera razonable declarar la pérdida de los efectos jurídicos del fallo que implicó la pérdida del dominio por parte de los solicitantes de restitución, incluso en el momento en que se haya ordenado adelantar las diligencias de remate de los predios y cuando se ha llevado a



cabo el proceso ejecutivo respectivo. Obviamente estas decisiones se han tomado cuando se ha demostrado la existencia de un despojo por vía judicial (Restitución a favor de Robinson Salas, 2013).

También se han presentado casos en los que el despojo mediante sentencia judicial se ha configurado cuando un tercero activa la jurisdicción ordinaria con el fin de adquirir la propiedad sobre un inmueble que fue objeto de despojo o abandono forzado, por ejemplo, a través de la acción de pertenencia. En estas circunstancias, cuando el juez ordinario no logre desentrañar las argucias mediante las cuales se le indujo al error o termina fallando en contra de la víctima quien después solicita la restitución de tierras, el juez especializado deberá, valorar si lo que determinó la decisión judicial precedente fue el fraude, la negligencia, o el error, así como abuso del derecho, para proferir un nuevo fallo donde deje sin efectos el fallo anterior si procede la restitución (Restitución a Teresa Agudelo, 2016).

En otro caso se ha dispuesto que cuando el opositor demuestre la buena fe exenta de culpa en el proceso judicial, no se anulen los efectos jurídicos del remate sino que el opositor conserve la propiedad del bien solicitado y al reclamante se le restituya con un predio equivalente o se le compense (Restitución de Aquiles Mena, 2015) mientras que en otro, se adoptaron fórmulas de compensación dual, es decir, tanto en beneficio del reclamante como del opositor, y se dispuso que el predio en disputa pasara a ser de propiedad del Fondo de URT como ocurrió en el caso de Teresa Agudelo (2016).

2.3.5. Restitución de tierras en Chibolo y San Alberto: las dinámicas del despojo por acto administrativo

El artículo 77 de la Ley 1448 de 2011, establece en el número 3 i, que un opositor dentro de los procesos de restitución de tierras no podrá formalizar una situación de despojo mediante actos administrativos. De igual manera, que, al configurarse esta presunción, los jueces especializados podrán declarar la nulidad de dichos actos.



Precisamente, los jueces constataron la existencia de situaciones de despojo dando aplicación a esta presunción en un caso paradigmático que resolvió las solicitudes de restitución en el municipio de Chibolo, Magdalena. En efecto, los miembros de las comunidades campesinas que allí se asentaron desde los años ochenta, solicitaron al extinto INCORA (posteriormente INCODER y actualmente ANT) la adjudicación de baldíos que habían ocupado desde tiempo atrás.

Para ello, el Incora debía previamente adquirir la propiedad de distintos bienes de naturaleza privada, a través de la realización de ofertas de compra de predios ubicados en las inmediaciones de los municipios de Plato y Chibolo. Sin embargo, durante el desarrollo de tales procedimientos de formalización de tierras, las comunidades campesinas fueron víctimas de persecuciones y múltiples hostigamientos por parte de terratenientes, e inclusive acciones criminales sistemáticas ejecutadas por miembros del Bloque Norte de las AUC, liderado por Rodrigo Tovar Pupo, alias “Jorge 40”.

El particular interés de los grupos armados por controlar la zona, derivó en la comisión de delitos asociados al conflicto armado, que fueron ampliamente conocidos por la opinión pública tales como el desplazamiento masivo del campesinado de una reconocida hacienda denominada como “La Pola”. Esto sucedió después de la reunión convocada por paramilitares el 19 de julio de 1997 en la finca “El Balcón”, en la que instó a la población a abandonar la zona, así como del homicidio del pastor evangélico Antonio Rodríguez Felizzolan por órdenes de alias “Jorge 40”.

Posteriormente, hacia el año 2006 en vigencia de la Ley 975 de 2005 más conocida como de Justicia y Paz, el Bloque Norte de las AUC se desmovilizó, lo que permitió que las familias campesinas retornaran a la zona, y reconstruyeran su tejido social y sus proyectos de vida. Así a partir del año 2007 y manteniendo la intención de formalizar sus tierras, algunos campesinos realizaron acciones para dar continuidad a estos procesos interrumpidos por el desplazamiento y la violencia.



De igual manera el INCODER (entidad que reemplazó al INCORA) dio inicio a los trámites de extinción de dominio privado, por lo que muchos de estos predios pasaron al dominio de la Nación, para posteriormente iniciar la adjudicación. Sin embargo, en este proceso se presentaron oposiciones en las que se hizo alusión a titulaciones previas realizadas por el INCORA, las cuales tenían en común que se fundamentaban en la existencia de actos administrativos y resoluciones anteriores que en el pasado habían fraguado adjudicaciones ilegales porque al momento de su expedición, los predios sobre los que recaían eran de naturaleza privada. Al respecto manifestó el Tribunal: “la nulidad del acto administrativo, entre otras cosas, se produce por una falsa o errónea motivación, lo cual se concreta en otorgarle una calidad distinta al predio (...) y no acorde con la realidad jurídica y física del mismo” (restitución en Chibolo, 2013).

Esta situación a juicio del tribunal evidencia que se configuró un despojo por acto administrativo, además se probó que algunas entidades públicas de distinto nivel, y de manera fraudulenta pretendieron revestir de legalidad las irregularidades por medio de las cuales esos terceros pretendieron hacerse a la propiedad de estos predios.

En la sentencia que resuelve el caso se consideró suficientemente sustentada la pretensión de adjudicación de baldíos, al haberse demostrado la naturaleza jurídica de los predios al momento de los hechos victimizantes, y la imposibilidad de los solicitantes de continuar su explotación económica, producto de la compleja situación de orden público que existía, razón por la cual no sólo se declaró la nulidad de las resoluciones de adjudicación expedidas por el INCORA; sino que también se ordenó a la entidad que la reemplazó, es decir al INCODER, adelantar los procedimientos para expedir las resoluciones de adjudicación correspondientes en favor de los beneficiarios de la restitución.

Por otra parte, el municipio de San Alberto, ubicado al sur del departamento del Cesar, fue afectado también por la práctica del despojo de tierras a través de actos administrativos. En efecto, varias de las solicitudes de inclusión en el Registro de la URT, que posteriormente fueron llevadas ante los jueces y magistrados especializados, buscaban la revocatoria de resoluciones de adjudicación de baldíos.



A primera vista, bien podría considerarse que tales determinaciones derivaban de la actividad estatal, en el ejercicio de sus funciones y con estricto apego a la ley. Sin embargo, llamó la atención que en muchos de estos casos los solicitantes refirieron haber sido beneficiarios de adjudicación, y pese a haber formalizado su relación jurídica con sus tierras, con posterioridad a los hechos victimizantes de desplazamiento forzado, se habían proferido actos administrativos que las revocaban, para efectuar nuevas adjudicaciones en favor de terceros.

En ese sentido, fue posible evidenciar que la institucionalidad también había contribuido a la violación sistemática de derechos humanos en la región. De manera análoga a los casos del caso Chibolo, los jueces en sus providencias dieron aplicación a la presunción de nulidad por despojo mediante acto administrativo dejando sin efecto las resoluciones que revocaban las adjudicaciones iniciales y aquellas que posteriormente pretendían legalizar el despojo a través de nuevas adjudicaciones a terceros de manera fraudulenta.

En definitiva, se tiene entonces que si bien el control de legalidad de los actos administrativos recae en la jurisdicción de lo contencioso administrativo; el juez de restitución de tierras en el marco de la justicia transicional, y en ejercicio pleno de sus amplias facultades, por imperio de la ley, puede inclusive declarar la nulidad de los actos administrativos que hayan creado, modificado o extinguido la situación jurídica de las víctimas del conflicto armado, en relación con sus predios para hacer efectivo el derecho a la restitución de tierras.

2.4. Cuarto escenario: subreglas respecto de las dinámicas procedimentales de la acción de restitución de tierras

En este apartado se describen algunos escenarios en los que los jueces han adoptado subreglas que tienen incidencia en el sentido y alcance de algunas etapas procesales propias de la acción de restitución de tierras.



Por ejemplo, mediante múltiples sentencias que resuelven acciones de tutela, algunos tribunales han creado un escenario jurisprudencial entorno al cual han construido una subregla que sirve para resolver conflictos concretos de la jurisdicción especializada. Este escenario puede ser denominado como el de *los efectos de la ausencia de notificación de actos administrativos dentro de la etapa administrativa de la acción de restitución frente a terceros*: Múltiples sentencias han formulado subreglas como las siguientes: i) la ausencia de notificación al tercero de los actos administrativos proferidos por la UAEGRTDA no vulnera el derecho a la defensa ni el debido proceso, básicamente porque basta con la comunicación que exige el reglamento ya que en la etapa judicial el tercero puede desplegar plenamente su derecho a la defensa, entre otras se pueden consultar las siguientes decisiones: (Sentencia 250002336000201300110 00, 2013), (Sentencia T-2014-014, 2014), (Sentencia 70001-22-14-000-2013-00015-01, 2013), en esta última la Corte Suprema de Justicia además sostuvo que “la tutela resulta prematura en la medida que (...) hasta ahora se admitió la demanda y se le notificó esta a la peticionaria, decurso en donde la gestora, con base en los artículos 88 y 89 ejusdem, podrá formular las “oposiciones” que entienda del caso y deprecar la práctica de las “pruebas” que estime pertinentes.”

Existe otro escenario que podría denominarse como *Reserva de la información y deber de confidencialidad en la acción de restitución de tierras*, allí por ejemplo se formuló una subregla que también ha sido defendida en casos similares, según la cual se afirma que la información que compone el RTDAF tiene el carácter de reservada precisamente con la finalidad de proteger los derechos de las víctimas a la confidencialidad. En el caso concreto, la providencia deniega un recurso de insistencia formulado por una persona jurídica propietaria de un predio objeto de la acción de restitución, ante la negativa de la Unidad de Restitución de Tierras de brindar información personal sobre el solicitante de inclusión al Registro de Tierras (Sentencia 25000-23-41-000-2013-00411-00 , 2013). Mientras que en otra sentencia se confirma esta subregla aunque agregando que el derecho de petición no se vulnera por el hecho de no acceder a las solicitudes del peticionario. En el caso concreto el Tribunal resuelve una acción de tutela interpuesta por un ciudadano que consideraba vulnerado su derecho de petición por el hecho de que la UAEGRTDA no hubiese accedido a suministrarle copia del formulario a través del cual recibía la información de las solicitudes



de inclusión al Registro por parte de las víctimas. El Tribunal denegó el amparo por considerar que la negativa de suministrar lo solicitado por parte de la entidad era razonable y se le expusieron claramente los motivos por los cuales se tomaba dicha decisión (Sentencia 05-001-22-05-000-2012-00503-00, 2012).

2.5. Quinto escenario: restitución de tierras en zonas protegidas: ¿Cómo lograr un equilibrio con la regulación medioambiental?

La Ley 1448 de 2011 establece medidas para armonizar los propósitos de lograr la restitución de tierras de las víctimas del conflicto sin que esto implique contrariar los postulados de la regulación ambiental, en especial la que atañe a las zonas protegidas de las que trata la Ley 2 de 1959 en torno a los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad. Sin embargo, en el complejo contexto social del país ambos regímenes jurídicos se traslapan, así que es posible que existan campesinos que por causa de la violencia derivada del conflicto armado se hayan visto avocados a perder su expectativa de ocupación respecto de tierras baldías de la Nación que se encuentran al interior de las áreas protegidas, que por disposición legal resultarían inadjudicables.

La acción de restitución de tierras busca resolver esta tensión a partir de la figura de la sustracción reglamentada en la Resolución 629 de 2012 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo, bajo la cual se adopta un procedimiento que permite precisamente “sustraer” el predio de la zona protegida para permitir la restitución sobre él, solución que implica hacer prevalecer el derecho a la restitución sobre la protección ambiental a partir de una excepción²⁷. Sin embargo, lo que se observa es que, en la práctica, los jueces y magistrados

²⁷ De acuerdo con el artículo 2.15.1.3.5 del Decreto 1071 de 2015 parte 14, se decidirá el no inicio formal del estudio de las solicitudes de restitución de tierras en la etapa administrativa cuando estas “versen sobre terrenos baldíos ubicados al interior de las zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959, en donde previamente se hubieren adelantado procesos de sustracción con fines de restitución de tierras ante la autoridad ambiental competente y la decisión de esta última no hubiere ordenado la sustracción”.



han optado no solo por restituir previa sustracción sino por reconocer la compensación cuando se genera esta tensión entre restitución de tierras y derechos medioambientales (Cruz & Guzmán , 2016).

Se debe aclarar que de conformidad con los artículos 72 y 73 de la Ley 1448 de 2011, la restitución será la primera opción de reparación, es decir, se propenderá por devolver a las víctimas las mismas tierras que perdieron con ocasión del conflicto armado. Si ello no es posible, se optará por la compensación económica o en especie, siempre y cuando se cumplan las condiciones del artículo 97 de esa misma Ley es decir, i) que sean predios ubicados en zonas de alto riesgo o amenaza de catástrofes naturales; ii) que sean predios sobre los cuales se hayan presentado despojos sucesivos y ya se haya restituido a otra víctima; iii) cuando la restitución del predio implique un riesgo para la vida e integridad del solicitante o su familia; o iv) cuando el predio solicitado se encuentre total o parcialmente destruido y su reconstrucción sea imposible. Sin embargo, el inciso 5° del artículo 72 amplía las causales para ordenar la compensación, ya que establece que “en los casos en los cuales la restitución jurídica y material del inmueble despojado sea imposible”, procederá la restitución por un predio equivalente al que haya sido solicitado dentro del proceso, o bien se podrá establecer la compensación económica si no es posible ni la restitución ni la compensación por equivalente.

Las tensiones entre estos principios constitucionales como se observa no tienen una salida única o definitiva. Precisamente se han identificado diferentes soluciones desde la jurisprudencia especializada:

Así por ejemplo, los jueces decidieron reconocer la restitución y ordenar la compensación, al determinar que la restitución material del predio original, ubicado en zonas protegidas, resultaba imposible ya que para ello debería surtirse el proceso de adjudicación de baldío, criterio que ha sido aplicado en las sentencias 200013121001-2012-00225-00 del 30 de mayo de 2013, y 200013121001-2013-00025-00 del 8 de agosto de 2013 proferidas por el Juzgado 1° Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Valledupar, que resolvían



sobre la restitución de tierras de predios que se encontraban en la Zona de Reserva Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta.

Este criterio también fue aplicado en la sentencia 76-111-31-21-003-2013-00065-002013-65 del 12 de mayo de 2014 proferida por el Juzgado 3° Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Guadalajara de Buga que resolvió la restitución respecto de un predio que se encontraba en la Zona de Reserva Forestal del Pacífico, lo llamativo en esta sentencia es que se demostró la existencia de títulos de adjudicación por parte del INCORA a los solicitantes de restitución de tierras, que eran posteriores a 1974, fecha en la cual se proscribió la adjudicación de baldíos en su interior. Aquí la compensación surge como una medida que remedió una situación palmariamente contraria al orden jurídico y en consecuencia restarles validez a unos títulos de adjudicación contrarios a la normatividad ambiental.

Sin embargo, en la jurisprudencia es posible rastrear otro tipo de solución distinta de la compensación bajo ciertas circunstancias, así por ejemplo, los jueces especializados han reconocido la restitución jurídica y material del predio cuando estos se encuentran al interior de un área protegida, previa sustracción, aunque solo si el derecho de dominio respecto del cual se pretende el resarcimiento ya se había consolidado antes de 1974. Criterio que ha sido aplicado en los siguientes fallos: sentencia 761113121001-2012-012-0013-00 del 16 de septiembre de 2013; sentencia 761113121001201-2012-001200 del 6 de septiembre de 2013; sentencia 761113121001-2012-00009-00 del 24 de septiembre de 2013 y sentencia 761113121001-2012-012 0016-00 del 13 de septiembre de 2013, proferidas por el Juzgado 1° Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Guadalajara de Buga, respecto de predios que se encontraban ubicados en la Zona de Reserva Forestal del Pacífico.

Lo llamativo de estas sentencias es que el juez determinó además que el uso de los predios restituidos debería ajustarse a las finalidades de la reserva para mantener una fórmula equilibrada con las normas ambientales (Cruz & Guzmán , 2016). De esta manera, corresponde a los jueces especializados en cada caso, precisar aquellas actividades que se pueden desarrollar al interior de las áreas protegidas para lograr que las víctimas restituidas



desempeñen aquellas relacionadas con la reconversión de actividades agropecuarias hacia esquemas amigables con el medioambiente, y que pueden ser factores de generación de ingresos para estas familias, logrando así un equilibrio entre la protección medio ambiental y la restitución de tierras.

La regulación que adopta la zonificación y la ordenación de las reservas y la Resolución 1527 de 2012 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que determinan la factibilidad para la recreación pasiva y el senderismo, así como el desarrollo de actividades que hagan parte de programas o proyectos de restauración ecológica, recuperación o rehabilitación de ecosistemas, son medidas específicas que pueden tener en cuenta los jueces para lograr ese equilibrio entre restitución y protección al medio ambiente (Cruz & Guzmán , 2016).

2.6. Sexto escenario: desafíos de la restitución étnica

También en el escenario de la restitución étnica, los jueces especializados han proferido subreglas relevantes en donde aplican las normas de esta regulación especial contemplada en los Decretos 4633 y 4635 de 2011. En el apartado siguiente se hace un análisis de ocho casos fallados, lo que permitirá identificar algunas de las reglas construidas por los jueces para reconocer la restitución de tierras y resolver conflictos subyacentes.

2.6.1. Consulta previa frente a actividades mineras y otro tipo de medidas de protección colectiva

En cinco de las ocho sentencias consultadas, que resuelven la restitución de territorios a comunidades étnicas, los Jueces especializados hicieron pronunciamientos frente a supuestas violaciones al derecho de consulta previa relacionadas con actividades que las afectaban, así como frente a la validez de la concesión de licencias de explotación minera o de hidrocarburos. Si bien en algunos de estos casos se considera que no hubo un aprovechamiento del conflicto armado por parte de quienes eran destinatarios de estos títulos



o emprendían estas actividades de explotación, lo cierto es que es posible identificar diversas afectaciones, entre ellas las ambientales, que también tienen relación con estas y en el peor de los casos confirman un patrón del conflicto armado en el país: la configuración de un desalojo por razones políticas, pero con fines económicos (Molano, 2005), 2005) (Victorino, 2011), que se manifiesta en la coincidencia entre el desplazamiento forzado y la presencia de diferentes tipos de megaproyectos económicos tales como minería, palma, petróleo, banano, coca, o ganadería extensiva.

2.6.1.1. Caso del Alto Andágueda (comunidad emberá Katío)

Así por ejemplo en la sentencia que resuelve el caso del alto Andágueda, el Tribunal de Antioquia resuelve reconocer la restitución de tierras de la comunidad, así como el derecho a la consulta previa, ordenando la suspensión de aquellos proyectos adelantados sin este procedimiento, al considerar que las actividades mineras sin consulta son “potenciales afectaciones al territorio”. De igual manera adopta medidas de reparación integral, y otras encaminadas a la regularización de la actividad minera por parte de colonos que involucre a la comunidad y la haga sostenible.

En efecto, el abandono forzado de los miembros de la comunidad se originó por el permanente enfrentamiento entre varios grupos armados, el asesinato de líderes sociales, y la profunda situación de vulnerabilidad en materia de salud, vivienda, nutrición entre otros aspectos que afectan principalmente a la población infantil. En el territorio reclamado, existe una importante cantidad de solicitudes de títulos mineros por parte de compañías transnacionales quienes manifiestan no tener relación con el conflicto armado y haberse acogido al lleno de los requisitos legales para su obtención. Situación que persiste además con la práctica de la minería ilegal que implica afectaciones medioambientales graves.

Previamente el Tribunal había ordenado la suspensión de la expedición de títulos mineros y contratos de concesión a través del otorgamiento de medidas cautelares que incluían también



acciones para la recuperación del territorio y la protección especial a los miembros de la comunidad por parte de los organismos de seguridad.

En la sentencia se ampara el derecho a la consulta previa, aunque no se revocan las licencias mineras otorgadas²⁸:

“En cuanto a la consecuencia jurídica de la omisión frente al deber y al derecho de consulta, esta Sala precisa que es susceptible de amparo en la medida en que para las comunidades étnicas merecedoras de protección reforzada debe ser realidad inexorable que no se prescinda de sus observaciones en los asuntos con potencialidad de afectarlas” (Caso del Alto Andágueda comunidad Emberá Katio, 2014, pág. 37). El hecho de que el 62% del territorio del resguardo se traslape con la solicitud de títulos mineros, según el Tribunal, se constituye en una amenaza para los derechos de esta población que acentúa su vulnerabilidad. De esta manera desestima la oposición de quienes adelantarán acciones mineras en ejercicio de dichos títulos, que manifestaron que llevarán a cabo las consultas con posterioridad a las mismas.

²⁸ En últimas esta decisión se justifica respecto a la no procedencia de la presunción de inexistencia de negocios jurídicos: “Solicita la parte actora se active la presunción de derecho "sobre las áreas que fueron concedidas dentro del territorio colectivo que le fue reconocido y titulado al pueblo Embera Katio del Resguardo Indígena del Alto Andágueda, en atención a que se configuran los elementos constitutivos de la presunción contenida en el literal a) del artículo 163 del Decreto ley 4633 de 2011" ; sin embargo no encuentra esta Sala que se den los elementos del presupuesto de hecho previstos para su activación por cuanto no se trata de negocios jurídicos de transferencia o constitución de derechos reales o limitaciones o afectaciones a la propiedad de la población indígena (resguardo); tampoco de títulos individuales de grupos étnicos y menos aún de actos administrativos que reconozcan u otorguen derecho real u otro a favor de terceros sobre el resguardo. En realidad, se trata de contratos administrativos que son los que celebra la administración nacional para la ejecución de obras públicas, prestación de servicios y explotación de bienes del Estado (ordinal 14, Art. 120 C. N. y 254 C. C. A.) dentro de los cuales hallamos los contratos mineros que son los instrumentos mediante los cuales se crean derechos y obligaciones en la exploración, montaje de minas, explotación y beneficio de minerales” (Caso del Alto Andágueda comunidad Emberá Katio, 2014, pág. 41)



2.6.1.2. Caso renacer negro

Reglas similares se van a plantear por parte del Juzgado Primero de Restitución de Tierras de Popayán en el caso de la Comunidad Renacer Negro. En el cual se reivindican los derechos de la comunidad compuesta por 762 familias y 4.572 personas que habitan en la cuenca del río Timbiquí en el suroccidente del país.

Esta comunidad cuenta con un índice alto de necesidades básicas insatisfechas, y una situación de vulnerabilidad que se acentúa por el hecho de que el territorio es un corredor estratégico para los grupos armados ilegales, donde existe una presencia significativa de paramilitares y “Rastrojos”. Además, también persiste allí la minería ilegal, hay presencia de cultivos ilícitos y se han evidenciado daños en la salud de la población por la aspersión de glifosato como medio empleado para disminuir los cultivos. Las principales causas de desplazamiento forzado y despojos masivos se atribuyen a los múltiples enfrentamientos armados, y a compras irregulares de tierras. Además, existe multiplicidad de solicitudes de títulos mineros (Renacer Negro Timbiquí, 2015).

Las pretensiones de restitución dan cuenta de las afectaciones territoriales que surgen en este contexto e incluyen planes de retorno y de reparación integral, así como la suspensión del otorgamiento de títulos mineros, y medidas concretas para regularizar la minería ilegal, de igual forma detener la aspersión de glifosato, medidas que fueron reconocidas por el Juez.

En este contexto la sentencia afirma que es deber del Estado agotar la consulta previa para la toma de decisiones que impliquen la actividad minera en los territorios étnicos por lo que en aplicación del artículo 130 del Decreto Ley 4633 de 2011, procede a suspender los títulos mineros otorgados sin que se haya adelantado previamente el mecanismo de consulta. Es importante mencionar que como medida cautelar se había ordenado también la suspensión de la minería ilegal, sin embargo, esta medida fue levantada debido a que de esta actividad dependen los medios de subsistencia de miembros de la comunidad, por lo que se decidió



que era mejor adelantar un plan para regularizar y legalizar este oficio (Renacer Negro Timbiquí, 2015).

2.6.1.3. Caso del resguardo indígena Emberá Dodiba Dogibi

Se documenta en 1993 el desplazamiento forzado de la comunidad Tumburrulá perteneciente al Resguardo de Tanelá, que se ve obligada a trasladarse a territorio Ancestral de Eyákerá en la Serranía del Darién. Desde 1994 la comunidad inicia diligencias para la constitución del resguardo en un contexto de violencia permanente entre paramilitares, las FARC y fuerzas regulares estatales que aún continúa. En 1996 se configura un desplazamiento forzado posterior hacia Tierra Alta Córdoba luego de la masacre de Balboa. Por esta misma fecha, el INCODER atiende la solicitud de constitución del resguardo e inicia los trámites administrativos para tal fin mientras que las familias desplazadas continúan en Tumburrulá.

En el año 2000, las familias intentan retornar, pero acaecen nuevos hechos de violencia contra la comunidad por parte de paramilitares, además persiste la crisis humanitaria en el territorio ancestral de Eyakerá. Se demuestra la existencia de cultivos ilícitos sembrados por las FARC en la parte alta del resguardo, y continúan los enfrentamientos con los paramilitares y las bandas emergentes que se crean con posterioridad a las desmovilizaciones de las autodefensas.

En 2012, a través del Acuerdo 303 del 17 de abril se constituye el resguardo Dogibi sobre el territorio Eyákerá. De este se han excluido dos globos de terreno con titulaciones anteriores a la solicitud de adjudicación y que datan del año 1986. La constitución definitiva del resguardo estuvo precedida de varios desacuerdos entre el INCODER y la comunidad, sobre el área total, ésta en últimas acató un fallo de tutela en el que la Corte Constitucional a través de la Sentencia T- 433 de 2011, le ordena a dicha entidad que reinicie los procedimientos establecidos en la normatividad para reconocer el resguardo debido a que se demostraron inconsistencias y no se tuvo en cuenta la postura de la comunidad.



En 2013 se tiene evidencia sobre la aspersión de glifosato para la erradicación de cultivos de uso ilícito que ha ocasionado daños a la comunidad y al resguardo amenazando su salud y su derecho a la alimentación.

En la demanda, la pretensión de restitución de tierras incluye medidas como la orden al INCODER de ampliar el resguardo para incluir los globos de terreno excluidos del Acuerdo 303 del 17 de abril de 2012 y la adopción de un Plan de reparación concertado y que cumpla con la consulta previa. De igual manera que se ordene a las autoridades encargadas la sustitución de cultivos de uso ilícito.

En la parte resolutive de la sentencia que ordena la restitución de tierras, se establece que es deber del Estado adelantar la consulta previa frente a asuntos que afecten a la comunidad tales como la política de erradicación de cultivos de uso ilícito, o explotación minera, independientemente de si existe un nexo de causalidad entre estas acciones y el conflicto armado.

Dicha regla se fundamenta en la Sentencia de la Corte Constitucional SU- 383 de 2003, según la cual, las autoridades encargadas de la aspersión de cultivos ilícitos, deben consultar a las comunidades indígenas, y más aún cuando esto afecta la salud y pone en riesgo el derecho a la alimentación, como ocurría en el presente caso.

Por otra parte, se evidenció que existen solicitudes de explotación minera en el territorio sobre los cuales no se ha iniciado consulta previa, razón por la cual se ordena que esta se efectúe. En la sentencia se establece que el acto de otorgamiento de estas licencias independientemente de que no se relacione con afectaciones al territorio debe cumplir con la consulta previa.

“si bien no existe demostración en el plenario que las solicitudes elevadas se elevan en razón y aprovechamiento del conflicto, y si bien la concesión de títulos no se contrapone al derecho a la restitución, imposibilita su formalización y entrega material en tanto el sujeto colectivo se le limita el acceso al mismo, su usos y costumbre e incluso, el acto jurídico de



otorgamiento de la licencia, sin el consentimiento de la comunidad, vulnera sus derechos fundamentales de propiedad tradicional, gobierno propio y organización social, en tanto se le desconoce como pueblo dueño del territorio sobre el que recae la concesión estatal. Por ello, es necesario su participación en la celebración del contrato, puesto que de una u otra manera el contrato de concesión celebrado entre Estado y particular, sobre los recursos naturales, es también una disposición del territorio de la comunidad, sus sitios sagrados, sus bosques, sus especies, etc.” (Resguardo indígena Emberá Dobida Dogibi, territorio ancestral Eyaquera, 2016, pág. 59).

Es importante anotar, que para fundamentar esta regla, se aplica el precedente que resuelve el caso de la comunidad del Alto Andágueda: “De ella se colige con acierto la aplicabilidad de la consulta antes de iniciar la exploración y explotación de un proyecto minero que se encuentre en el territorio de las comunidades indígenas.” (Resguardo indígena Emberá Dobida Dogibi, territorio ancestral Eyaquera, 2016, pág. 59)

2.6.1.4. Caso de los indígenas wayú de la comunidad Nuevo Espinal

En el presente caso se pretende la restitución de tierras de la comunidad que fue víctima del desplazamiento forzado como consecuencia del desarrollo del proyecto carbonífero “El cerrejón”, por lo que allí se incluyen pretensiones encaminadas a la adjudicación de varios territorios donde se asentaron posteriormente, de igual manera que se proceda a alinderar el territorio, prohibir su enajenación e iniciar el proceso de constitución de resguardo. De igual manera acompañar todo esto de planes de retorno, reparación, acceso a vías públicas, la denegación de solicitudes de títulos mineros y satisfacer el derecho a la consulta previa en los procesos de reubicación.

A través de Resolución, en el año 1992 se ordenó la reubicación de la comunidad, pero de acuerdo con lo planteado en la demanda, esto no se realizó de conformidad con sus requerimientos, incluso se les pagaron sumas irrisorias por las tierras que habitaban



anteriormente, y que las comunidades aceptaron debido a la contaminación que había causado el proyecto carbonífero.

En 1993 inician los procesos de adjudicación sobre los nuevos predios, pero a la fecha de presentación de la demanda de restitución aún no habían obtenido la titulación. El desplazamiento y asentamiento en los nuevos predios, aumentó la vulnerabilidad económica y social de la comunidad, así como frente al conflicto armado debido a que se encontraban en un corredor estratégico (Serranía del Perijá y Alta Guajira) para los grupos armados en donde había constante presencia de las fuerzas militares.

En el territorio se han presentado múltiples actos de violencia relacionados con el conflicto armado tales como el homicidio de un líder comunal, desaparición forzada, nuevos desplazamientos, amenazas y otros actos de violencia, incluso una masacre. Así como la permanente presencia de grupos armados como las FARC, el ELN, las AUC y las fuerzas militares, además desde 2006, las Águilas Negras.

Se sostiene que hubo una adjudicación irregular en favor de un tercero en relación con un predio colindante (El Cerrito) que se traslapaba con 8 hectáreas de terreno que pertenecen a uno de los predios de la comunidad. Los opositores manifiestan que la adjudicación de su predio se efectuó de una manera pacífica y que en la colindancia del predio el Cerrito nunca hubo actos de violencia. Alegan que la reubicación de la comunidad se hizo en predios de particulares y no en territorios colectivos.

En el presente caso se logró demostrar que los predios objeto de restitución no tenían títulos mineros vigentes, más allá de que hubiera en el pasado algunas solicitudes. Sin embargo, para no agravar la situación de las comunidades el Tribunal ordena la supervisión y control por parte del Estado para que la actividad minera y de explotación de hidrocarburos se efectúe garantizando los derechos de las comunidades y los estándares internacionales que los protegen, entre ellos la consulta previa. También se ordenó un plan de mitigación frente a las inminentes afectaciones ambientales por ejemplo de contaminación de las fuentes hídricas y



del aire debido a la explotación de carbón (Comunidad indígena Wuayú- Nuevo Espinal, 2016).

2.6.1.5. Caso del resguardo indígena Embera Katí Mondó-Mondoncito

La solicitud de restitución de tierras se interpone en favor de tres comunidades: Mondó, Sabaletera, y Buratá Alto. La Resolución 072 de 1989 estableció el resguardo y luego lo amplió en el año 2.000 a través de la resolución 059. Las dos últimas comunidades se encuentran fuera del territorio titulado. Se da cuenta de afectaciones territoriales relacionadas con el conflicto armado, que evidencian múltiples actos de violencia y presencia permanente en la zona de los grupos armados en especial de guerrillas, paramilitares y bandas criminales. Además de la presencia de minas antipersonales, actividades de minería ilegal, y permanentes amenazas y hostigamientos contra la población civil. También se ha documentado la existencia de solicitudes de explotación minera por parte de empresas multinacionales en estos territorios.

En el fallo de restitución, se dieron por probadas las afectaciones ambientales en el marco del conflicto relacionadas con la explotación de madera, minería ilegal, cultivos ilícitos y otros fenómenos que agravaron la situación de la comunidad aunque no se procedió a suspender solicitudes de títulos mineros:

“Ha sido reiterativo este despacho que bajo el espectro del juez (...) solo procederá tales afectaciones en aquellos eventos de ejercicio de minería ilegal, en los cuales exista evidencia que pudieron ser obtenidos en el marco o con ocasión del conflicto armado interno. Pues de lo contrario, otra es la vía para la reclamación de la protección de tal derecho” (Resguardo Indígena Embera Katí Mondó-Mondoncito, 2017, pág. 38)

Para llegar a esta conclusión, toma como fundamento el fallo que resuelve el caso del Alto Andágueda, donde la suspensión de títulos mineros estuvo fundamentada en el hecho de que se acompañaban la violencia y el desplazamiento forzado con el otorgamiento de títulos de



esta índole. Situación que considera no se configura en el presente caso. Dado que sostiene que no se demostró el nexo causal entre la solicitud de explotación minera y la realización de un proyecto hidroeléctrico con actos de violencia asociados al conflicto, ni que las empresas transnacionales se hayan aprovechado de esta situación. Aunque advierte que no se han adelantado ejercicios de consulta previa con las comunidades. Es importante mencionar que esas solicitudes abarcan el 98% del territorio.

2.6.2. Dilaciones en la constitución del resguardo o territorio como afectación territorial y la necesidad de saneamiento o ampliación como medida de reparación

De igual manera, los jueces especializados reconocen que la vulnerabilidad social y económica de las comunidades étnicas que acuden a la restitución de tierras y territorios se ve acentuada o por las dilaciones o irregularidades en la constitución de resguardos y en general en la formalización de los territorios colectivos, fenómeno que a su vez ha incidido de manera desfavorable frente a la exigibilidad de sus derechos. En seis de los casos analizados se adoptaron medidas para remediar esta situación y evidenciar la manera en que el Estado históricamente ha contribuido a desconocer los derechos ancestrales.

Así por ejemplo en el caso recién analizado que resuelve las solicitudes del pueblo Emberá Dobida Dogbi²⁹, la justicia especializada determinó que el hecho de que hubieran pasado 18 años desde la solicitud de reconocimiento del resguardo por parte de la comunidad sin que se hubiese definido implica incertidumbre sobre el ejercicio de los derechos al territorio, hecho que termina empeorando la situación de la colectividad víctima de la violencia en el marco del conflicto armado. Por tal razón en la parte resolutive se ordena la constitución definitiva del resguardo.

²⁹ Para un recuento de los hechos del caso leer el apartado anterior del presente capítulo.



Por otra parte, en la sentencia sobre la restitución en favor de la comunidad de “Nuevo Espinal”³⁰ se afirma que las dilaciones injustificadas del INCORA para constituir el resguardo se constituyen en limitaciones y vulneración a los derechos de la comunidad a sus derechos territoriales. Se considera además que esta situación aparejó la inseguridad jurídica y desencadenó en la ocupación irregular del territorio perteneciente a la comunidad ancestralmente por parte de terceros. Por lo tanto, en la parte resolutive, se ordena a esta entidad que realice la actuación administrativa imprescindible para constituir el resguardo y delimitar el predio con participación de la comunidad. De igual manera no se reconocen los derechos alegados por terceros, debido a que se fundamentan en actos de posesión posteriores a la solicitud de constitución del resguardo, lo que implica su invalidez legal y constitucional.

Consideraciones similares se hicieron en la sentencia que resuelve el caso de la comunidad Mondó-Mondoncito³¹, el juez concluyó que la falta de delimitación y demarcación del resguardo de las comunidades había generado inseguridad jurídica frente a la identificación y reconocimiento pleno de los derechos sobre el territorio, incluso algunos pueblos se encuentran instalados en zonas que no pertenecen a dicho resguardo. Por tal razón, y en aras de resolver algunas tensiones entre compraventa de tierras entre comunidades, ordenó promover la concertación, más allá de que se acepte la necesidad de alinderar y demarcar.

2.6.2.1. Caso de la comunidad indígena Menkue Misaya

Otro de los casos emblemáticos en los que la jurisdicción especializada hace un pronunciamiento sobre las afectaciones territoriales que se agudizan con las dilaciones en la titulación, es el que resuelve la solicitud elevada por la comunidad indígena Menkue Misaya.

En la demanda de restitución se sostiene que en el territorio ancestral se han presentado, homicidios, desapariciones forzadas, nuevos desplazamientos, amenazas y otros actos contra

³⁰ Para un recuento de los hechos del caso leer el apartado anterior del presente capítulo.

³¹ Para un recuento de los hechos del caso leer el apartado anterior del presente capítulo.



las comunidades que lo habitan, entre ellos la violencia sexual cometida por los diferentes actores armados con presencia en la zona como las FARC, ELN, AUC, fuerzas militares, y desde 2006, Águilas Negras y urabeños. Históricamente ha habido presencia de cultivos ilícitos y la región ha sido objeto de aspersiones aéreas con glifosato.

Se denunciaba además que la comunidad cada vez más se sumerge en el aislamiento, debido a que los predios colindantes pertenecen a terceros, lo que dificulta su accesibilidad y disfrute, ya que incluso deben pedir permiso para transitar hacia sus lugares de residencia o salir de allí. Además, el hecho de que la ausencia de saneamiento, ampliación y formalización implica la vulneración de derechos porque dificulta la defensa del territorio. En la demanda también se afirma que la constitución del resguardo fue insuficiente para garantizar los derechos de la comunidad por lo que las autoridades ancestrales han propuesto la compra de terrenos para mejorar sus condiciones de vida, pero no han recibido respuesta por parte de las autoridades.

En este contexto, la solicitud de restitución de tierras recae sobre los territorios que habitan las comunidades Menkue, Miscaya y la Pista que conforman un solo resguardo, de igual manera que se reconozcan derechos sobre predios cercanos que a pesar de ser ocupados por estas comunidades quedaron excluidos del resguardo y que se adopten planes de retorno y reparación integral.

Así las cosas, la sentencia que resuelve el caso, ordena la restitución y reconoce que frente a los predios que han sido objeto de la constitución de resguardo no existe controversia jurídica, aunque si la hay frente a los demás territorios habitados por las comunidades no incluidas en dicho resguardo por lo que ordena a las autoridades resolver la titularidad de estos predios y de esta manera salvaguardar los derechos conculcados mediante la culminación de los trámites de ampliación, de acuerdo a lo allí planteado, esta decisión conllevaría a contrarrestar el confinamiento que la comunidad ha denunciado y que se debe en parte a esta situación de incertidumbre jurídica en un contexto de conflicto armado (Comunidad indígena Menkue -Misaya, 2016).



2.6.2.2. Caso del Resguardo Iroka, pueblo Yukpa

En este caso es posible evidenciar la manera en que las dilaciones y obstáculos en la formalización de los territorios indígenas terminan acentuando su vulnerabilidad en escenarios de conflicto. En efecto, el INCODER, a través de Resolución 150 del 25 de agosto de 1976, constituyó reserva especial indígena en favor del pueblo Yukpa, que se compone por trece comunidades ubicadas en la Serranía del Perijá. Más adelante la Resolución 8043 de 21 de julio de 1983 los reconoce como resguardo, pero no se efectúa la inscripción correspondiente en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, contando con dos cédulas catastrales para el mismo globo. Mas adelante, el Decreto 1397 de 1996, establece que se va a sanear y a ampliar el resguardo aunque hasta la fecha de presentación de la demanda, es decir casi 20 años después, a pesar de haberse adelantado iniciativas recurrentes por parte de los miembros de la comunidad en ese sentido, aún no se ha logrado (Caso del Resguardo Iroka, pueblo Yukpa, 2017).

En la demanda de restitución, se sostiene que en el resguardo se incluyó menos del 50% del área donde habitan las comunidades actualmente, lo que constituye aproximadamente unas 1600 hectáreas por lo que la decisión de ampliación es necesaria para mejorar las condiciones de vida de las comunidades ya que los territorios reconocidos no cuentan con las condiciones suficientes para garantizar su bienestar, de manera específica se sostiene que estas no son suficientes ni aptas (Caso del Resguardo Iroka, pueblo Yukpa, 2017).

Esta ha sido una zona de predominio guerrillero (FARC y ELN) desde los ochentas, posteriormente a mediados de los noventas toman el control los paramilitares, el ejercito incursiona en 2005 de manera permanente con un batallón de alta montaña. También es evidente la presencia de cultivos ilícitos, aspersiones aéreas con glifosato y crisis alimentaria debido a la existencia de cultivos de Palma. Razones por las que la Corte Constitucional mediante el Auto 04 de 2009 reconoce a esta comunidad como sujeto de especial protección.



El Juez especializado, en el transcurso del proceso decidió comparar el globo de terreno del resguardo efectivamente constituido y por otra parte la existencia de 38 comunidades que conforman 699 familias que tienen títulos de propiedad o efectúan ocupación sobre los mismos, que no hacen parte del resguardo a pesar de que viven allí. Este hecho le permite afirmar que las dilaciones desproporcionadas por parte del Estado, frente a la ampliación del resguardo por casi veinte años, significó una acentuación de vulneración de los derechos de las comunidades indígenas afectadas de manera grave por el conflicto armado lo que a su vez causó el confinamiento debido a que por ejemplo no podían transitar libremente hacia los sitios sagrados:

“Esa falta de titulación generó acciones de terceros y de agentes del Estado, lo cual se evidencia con la pérdida de gran parte del territorios a manos de colonos y de la construcción de una base militar en predios del Resguardo, y ha sido un límite a la efectividad de su derecho a la propiedad colectiva, haciéndolos vulnerables, por lo que emerge necesario y sin dilaciones el reconocimiento de los derechos territoriales que pretenden, y en consecuencia se dicten medidas necesarias para garantizar el ejercicio y goce pleno y efectivo de sus derechos a la propiedad colectiva, su identidad cultural, su dignidad, salud, autonomía y autodeterminación” (Caso del Resguardo Iroka, pueblo Yukpa, 2017, pág. 23).

De esta manera, finalmente se reconoce la titularidad de los derechos conculcados, se ordena la ampliación del resguardo respetando las reglas sobre consulta previa y se fijan otra serie de medidas de restitución con carácter transformador para garantizar el goce de derechos, como por ejemplo la reconstrucción de la memoria histórica de la comunidad por parte del Centro de Memoria Histórica.

2.6.2.3. Caso de la comunidad Ingas en el Putumayo

Por último, se relaciona el caso correspondiente a la comunidad Inga, conformada por 21 familias y 103 personas. Estos han sido objeto de presiones y hostigamientos por parte de paramilitares, que incluso han acusado a algunos de sus miembros de pertenecer a la guerrilla.



De igual manera el territorio “Selvas del Putumayo” ha sido objeto de aspersiones aéreas con glifosato, afectando los cultivos de pan coger, las cosechas y la cría de animales. La comunidad se ha visto obligada a desplazarse a cascos urbanos donde se acentúa su vulnerabilidad y son objeto de discriminación.

En la demanda se solicita la restitución de los territorios y formalización debido a que el resguardo no ha sido reconocido, fundamentando su pretensión en la existencia de afectaciones territoriales derivadas del conflicto armado que por ejemplo ha incidido en la extinción de prácticas culturales relacionadas con la pesca y la caza, impidiendo además la realización de ritos propios de la comunidad relacionadas con la toma de yagé, de igual manera la muerte de dos de los Taitas por causa del conflicto tuvo efectos negativos en la organización indígena y la pérdida de prácticas y saberes ancestrales (Comunidad Indígena Ingas del Putumayo, 2017).

En este contexto, en la sentencia se reconoce la titularidad de los derechos conculcados, y se ordenan medidas tales como la adopción de un plan de reparación integral, así como dar curso a la solicitud de creación del resguardo indígena que se elevó en el año 2013 por parte de la Gobernadora y respecto del cual no se habían evidenciado avances para determinar su constitución (Comunidad Indígena Ingas del Putumayo, 2017).

2.6.2.4. Deficiencias en el informe de caracterización y articulación interinstitucional

Tal y como lo ha manifestado la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011 de Comunidades Étnicas Víctimas del Conflicto, es necesario que tanto la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras UAEGRTD y la Unidad Administrativa de Reparación Integral a las Víctimas UARIV, den cumplimiento a dichas normas en el sentido de adelantar “(...) conjuntamente una caracterización integral de los daños y afectaciones sufridos por el pueblo o comunidad indígena (afrocolombiana, negra, raizal o palenquera), solicitante de medidas de atención y reparación, y de medidas de protección o restitución de derechos territoriales (...)”, con el



fin de evitar la revictimización de la población y avanzar en un actuar institucional que optimice recursos y esfuerzos” (Ministerio Público, 2017, pág. 26).

Pues bien, de acuerdo con las sentencias analizadas, los jueces especializados han detectado esta falla estructural en los casos que han conocido que dan cuenta de una insuficiente articulación entre ambas entidades. Lo que ha ocurrido en la práctica es que ha habido fallos sin que se haya allegado al proceso el informe que exigen los decretos Ley.

Así por ejemplo en la sentencia sobre el caso de la comunidad Emberá Dobida Dogibi, se sostuvo que el juez aun ante la ausencia del informe conjunto de caracterizaciones por parte de la UARIV y la URT puede proferir ordenes sobre reparaciones, aunque de manera general, por lo que para cumplir de manera precisa con los artículos 139, 140 y 155 del Decreto 4633 de 2011, es necesario que dichos informes se presenten y alleguen al proceso para precisar las ordenes, así como clarificar la titularidad de los derechos de la población beneficiaria (Resguardo indígena Emberá Dobida Dogibi, territorio ancestral Eyaquera, 2016).

Decisión similar se adoptó en el caso que resuelve la situación de la comunidad Mondó-Mondoncito también ante la ausencia de informe conjunto de caracterizaciones, allí se cita como antecedentes lo dicho en los casos sobre renacer negro, Alto andagueda y Dogiibí. Además, se sostiene que antes esta ausencia, es posible un pronunciamiento sobre la restitución de tierras pero que en la etapa posfallo, deberían determinarse las medidas de reparación integral encontrados por la Unidad para las Víctimas, para integrarlas a la providencia respectiva (Resguardo Indígena Embera Katí Mondó-Mondoncito, 2017).

2.7. Conclusiones

Se han analizado seis escenarios jurisprudenciales a partir de los cuales es posible identificar algunas de las características de la toma de decisiones de los jueces especializados respecto de los derechos de las víctimas.



En el primer escenario *sobre los segundos ocupantes en la acción de restitución* se observa que, a partir de dos sentencias de la Corte Constitucional, la C-330 de 2016 y el Auto 373 de 2016 se adopta un estándar de interpretación de la Ley 1448 de 2011 encaminada a flexibilizar la exigencia de la buena fe exenta de culpa o incluso inaplicarla con la finalidad de reconocer los derechos de los segundos ocupantes en la acción de restitución de tierras. Esto implica establecer un equilibrio entre los propósitos de la restitución duradera y sostenible con la reconciliación en los territorios y de esta manera proporcionar seguridad jurídica en los casos en que la restitución afecte a sujetos vulnerables, que no tienen relación con los hechos victimizantes ni con grupos armados ilegales y que deriven del predio sus derechos mínimos a la vivienda, al trabajo y al acceso a la propiedad, para proporcionarles medidas de asistencia social. Este estándar constitucional es una respuesta a los fallos de restitución proferidos por la jurisdicción especializada que incluso antes de proferirse dichas providencias habían adoptado formulas similares para resolver estas tensiones. Dicho estándar además se ha extendido a otros escenarios constitucionales como los de la acción de tutela, que eventualmente ha servido como mecanismo subsidiario para el reconocimiento y visibilización de los segundos ocupantes, ante las dificultades que implica un proceso de única instancia.

En el segundo escenario, sobre *el deber de información y razonabilidad de la micro focalización de zonas* se ilustra la manera en que la Corte Constitucional ha entendido que los mecanismos de focalización de predios, dentro de la restitución de tierras que pretenden cumplir con los principios de gradualidad y progresividad obedece a criterios de razonabilidad y proporcionalidad en un contexto en el que persiste la violencia. Sin embargo también promueve un equilibrio de estos principios con los derechos de las víctimas y su retorno efectivo al plantear que de manera específica la microfocalización de tierras no podía entenderse como una suspensión indefinida de las solicitudes de inclusión al registro y en consecuencia, se debía informar a los requirentes de restitución las razones objetivas por las cuales su caso no había sido atendido, así como adelantar las gestiones encaminadas a la microfocalización de zonas donde se satisfagan los criterios de densidad histórica, seguridad y condiciones para el retorno, y de esta forma expandir el ámbito de implementación de la política. Tal y como se desprende de la sentencia T-679 de 2015.



En el tercer escenario sobre *fallos emblemáticos frente a despojo estructural* se ilustra la manera en que la jurisdicción especializada a través de decisiones paradigmáticas ha venido dando aplicación a la Ley 1448 de 2011 al adoptar estándares de interpretación que resuelven casos emblemáticos en los que se evidencia la configuración de despojo o abandono de tierras de tipo estructural. En ese sentido, las sentencias que resuelven los casos de Santa Paula y Salaminita son pioneras en la comprensión de la violencia paramilitar y en la manera en que la restitución de tierras puede contribuir al desmonte de sus estructuras, así como al posicionamiento de la memoria histórica respecto de los hechos victimizantes. De igual manera fijan estándares jurídicos para la aplicación de las presunciones de despojo y abandono. De manera específica, en el caso de Salaminita, se advierte la conexión entre restitución de tierras y superación de las causas estructurales de desigualdad social y económica que han agravado la vulneración de derechos de las víctimas en medio del conflicto. En los demás casos, como por ejemplo el de Chibolo se sistematiza una doctrina jurisprudencial sobre la justicia transicional civil, en la que las nociones clásicas del derecho ordinario son comprendidas desde los principios de la Ley 1448 de 2011 para determinar la configuración del despojo o determinar en qué casos los terceros pueden acceder a la compensación a pesar de haber celebrado negocios en situaciones complejas de violencia. De igual manera se construyen parámetros para demostrar la compleja cadena de evicciones facilitadas por las irregularidades cometidas en la adjudicación de baldíos a través de actos administrativos.

En el cuarto escenario, sobre *las dinámicas procedimentales* se identifican una serie de subreglas que orientan el procedimiento de la acción de restitución de tierras, tales como el de la diferenciación de las comunicaciones del de las notificaciones, y como estas últimas son exigibles en la etapa administrativa únicamente por el solicitante de inclusión en el registro de Tierras. efectos de la ausencia de notificación de actos administrativos, así como el deber de reserva de la información y de confidencialidad que deben salvaguardar las autoridades administrativas respecto de los datos personales aportados por las víctimas solicitantes.



En el quinto escenario, *sobre la restitución de tierras en áreas protegidas*, los jueces especializados han proferido sentencias que buscan un equilibrio delicado entre la restitución de tierras y por otra parte la protección del medio ambiente en casos en donde la restitución se pretende dentro de áreas protegidas. La solución predominante en estos casos ha sido la de la compensación que permite no levantar la afectación ambiental y tampoco desconocer los derechos de las víctimas, aunque también se han establecido parámetros para que proceda la restitución previa sustracción. En ambos casos, se han ponderado los hechos y se han fijado pautas para que procedan algunas de estas alternativas.

Por último, en el sexto escenario sobre *los desafíos de la restitución étnica* se evidencian intervenciones de la jurisdicción especializada que dan cuenta de situaciones de victimización estructural. A partir de allí se han formulado algunas reglas que pretenden la efectividad de la restitución en contextos históricos de desarticulación e inoperancia institucional. A partir del cual es posible identificar la manera en que el déficit de democracia y la vulnerabilidad social han acentuado el daño causado por la violencia en el marco del conflicto armado.

En el presente texto se han mostrado ejemplos concretos de cómo la restitución de tierras tiene la potencialidad de promover mecanismos de participación en las comunidades afectadas y exigir de las autoridades acciones encaminadas a la transformación de prácticas y acciones que obstaculizan estructuralmente la reparación o la defensa del territorio. Esto podría contribuir a una reflexión más amplia sobre la articulación de esta experiencia a la operatividad de los PDET y la concreción de su perspectiva territorial.

Se reitera que los casos analizados en torno a algunos escenarios de intervención, son apenas una muestra de decisiones tomadas por la justicia especializada que permiten reflexionar sobre la importante labor de los jueces en la dinamización de la acción de restitución y la solución de problemáticas complejas en las que es posible incorporar una perspectiva de la reparación integral que contribuya a la superación de la violencia en el campo y de esta manera convertirse en herramienta imprescindible para la consolidación de la paz.



En el anexo denominado “escenarios jurisprudenciales último” se sintetiza este análisis de escenarios jurisprudenciales mediante un mapa que le permite al lector acceder a la información sobre las decisiones judiciales escogidas.

De igual manera se sugiere implementar la matriz de análisis de decisiones judiciales relacionadas con restitución de tierras para sistematizar información que contribuya al estudio de los escenarios en los que los jueces y magistrados especializados, así como la jurisdicción constitucional han intervenido y que se encuentra en el anexo 2 de este documento.

Anexo 2

matriz de análisis de decisiones judiciales relacionadas con restitución de tierras

DE CI SI Ó N JU DI CI AL	TR IB UN AL / JU ZG AD OS	Dep arta men to	M un ici pi o	V er e d a	N o br e	AFE CTA CIO NES	VIC TI MA RIO	TIP OL OG ÍA DE LA PÉ RD ID A	PRE SUN CIO NES APL ICA DAS	H E C H OS	PR OB LE MA JU RÍ DI CO	SU BR EG LA	DE CI SI ÓN	DES ARR OLL OS DO GM ÁTI COS	C I T A S
--	---	--------------------------	---------------------------	------------------------	-------------------	--------------------------	------------------------	--	---	------------------------	--	----------------------	----------------------	---	-----------------------

3. IMPLICACIONES PRESUPUESTALES DE LA LEY 1448 DE 2011 Y DE LA ACCIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS

Las Comisiones de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011 y a los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011, mecanismos dispuestos por esta norma y que se conforman por la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas, advirtieron en agosto de 2020 a través del Séptimo Informe sobre implementación de la Ley



de Víctimas y restitución de Tierras que existía incertidumbre sobre la financiación de la Ley 1448 de 2011 teniendo en cuenta su vigencia hasta 2031. Lo anterior debido a que según su entender “el Gobierno nacional no ha presentado una proyección detallada de los recursos necesarios para garantizar los derechos de las víctimas en un tiempo razonable. Tampoco se cuenta con un nuevo CONPES que incluya la implementación de los decretos leyes étnicos y la articulación con el Acuerdo Final de Paz” (Contraloría General de la República, 2020).

Lo cierto es que incluso el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final PMI, expresamente plantea que no incluye rubros correspondientes a los componentes de la Política de Víctimas de los que trata la Ley 1448 de 2011 aunque advierte que, una vez terminada la vigencia de la Ley, estos deberán ser incluidos en el Plan para cumplir con el desarrollo del componente de Reparación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición del Acuerdo Final, dentro de las medidas que pueda adoptar el Gobierno Nacional para el desarrollo de la Política de Víctimas a partir del año 2021 (Gobierno de Colombia, 2018). Sin que a la fecha existan instrumentos que evidencien esa articulación.

Ahora bien, el Gobierno ya ha adoptado un nuevo Conpes el 4031 de 11 de junio de 2021 para financiar las políticas que se derivan de la Ley 1448 de 2011 aunque como se verá más adelante, este presupuesto aún continúa siendo insuficiente.

En el informe presentado al Congreso de la República se manifestó además que si bien para el periodo 2021-2020 se han invertido \$118 billones de pesos esta cifra ha resultado insuficiente para atender el universo de víctimas. Lo anterior, a pesar de que el Gobierno Nacional ha destinado porcentajes mayores de presupuesto a lo contemplado inicialmente por los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012³² (Contraloría General de la

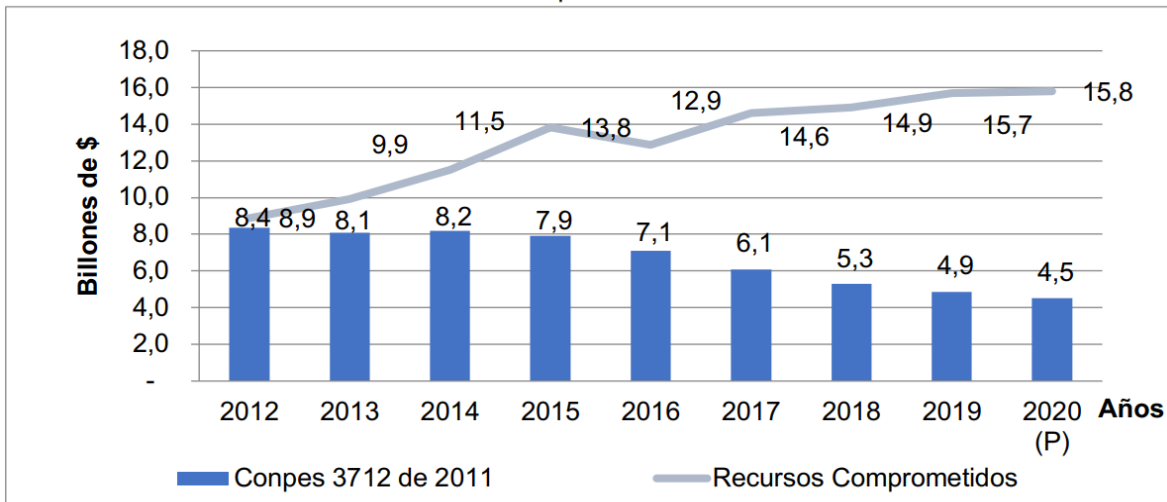
³² Al respecto el Gobierno Nacional, mediante comunicación del en ese entonces Ministro de Economía Alberto Carrasquilla “se han presentado unos excesos que se evidencian en asignaciones superiores a las proyectadas en estos documentos (Hace referencia a los CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012), es decir, se han ejecutado más recursos de los que estaban contemplados, por un monto estimado de \$40,3 billones” (Sentencia C-588, 2019).



República, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General, Mesa nacional de Víctimas, 2020) que son los planes de financiación de las políticas que conforman la Ley 1448 de 2011 año a año como se muestra en la gráfica siguiente:

Gráfica No. 1: Recursos programados CONPES 3712 de 2011 Vs. Recursos comprometidos en la política pública de víctimas

Cifras en billones de pesos constantes de 2020



Fuente: Elaboración CGR. Marzo 2020. Documento CONPES 3712 de 2011, Información Base de datos Estandarizada Funcionamiento e Inversión Ministerio de Hacienda – DNP, Seguimiento a Proyectos SPI. Datos de recursos comprometidos por entidades del orden nacional. (P) Valor presupuestado.

Fuente (Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General, Mesa nacional de Víctimas, 2020, pág. 50).

Los recursos para la implementación de la Ley 1448 de 2011 han venido aumentando en relación con el Producto Interno Bruto PIB, así por ejemplo, en 2010 estos eran del 0,6% en 2012, representaban alrededor del 0,8% y en 2018 ascendían al 1,2% del PIB (Gobierno Nacional, 2019).

La insuficiencia del presupuesto obedece a varios factores, entre ellos el hecho de que el universo de víctimas ha aumentado paulatinamente en el transcurso de los años, y a que la demanda de medidas de reparación ha incrementado por cuenta del ajuste de las políticas que conforman la Ley 1448 de 2011, así por ejemplo la Corte Constitucional ha establecido



mediante la Sentencia C-912 de 2013 que las prestaciones de política social que se relacionan en la Ley 1448 de 2011 en favor de las víctimas como por ejemplo el derecho a la vivienda son adicionales y no podrán descontarse del monto de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho. También mediante otras decisiones, el Alto Tribunal ha reconocido los derechos de los segundos ocupantes y ha ordenado medidas en su favor como en las sentencias C-330 de 2016 y el Auto 373 de 2016 que han implicado un incremento del presupuesto que inicialmente no había sido contemplado desde 2011.

Por otra parte, existe un aspecto estructural que incide en dicha insuficiencia del presupuesto y es que desde 2012 hasta la fecha la política pública de víctimas se ha financiado con recursos del Sistema General de Participaciones SGP aproximadamente en un 49%, incluso para el 2019, este porcentaje incrementó al 60%. El hecho de que la financiación de la política de víctimas dependa del SGP impide lograr una inversión diferenciada y especializada, porque su naturaleza está destinada a cubrir los derechos de salud y educación de toda la población vulnerable del país de manera universal, por lo que en la práctica terminan traslapándose los recursos de la política social del Estado con la reparación integral. El porcentaje restante de financiación está dado por los recursos que se derivan del Presupuesto General de la Nación PGN que en promedio representa el 51% (Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General, Mesa nacional de Víctimas, 2020).

La gráfica siguiente representa el total de recursos destinados a la política de víctimas en donde se identifican las fuentes principales de financiación. Según los cálculos de la Contraloría General contenidos en este informe, en promedio, los recursos destinados a esta política se concentraron en asistencia (75%), reparación (15%) y costos institucionales (8%)³³, manteniendo la proporción durante todos los años de análisis. Se destaca que el

³³ “Los costos institucionales alcanzaron \$1,2 billones, de los cuales el 83,1% se asociaron a gastos de funcionamiento de las entidades del SNARIV, 9,4% a proyectos de inversión referidos a fortalecimiento institucional y 7,5% relacionados con desarrollo tecnológico y de sistemas de información” (Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General, Mesa nacional de Víctimas, 2020, pág. 55). En dicho informe también se mencionó que los gastos de funcionamiento para 2019, alcanzó un valor de \$156 mil millones de pesos de los cuales la



presupuesto para la vigencia 2020, establece un crecimiento del 31% en la asignación al componente de reparación sobre el valor del año anterior a partir del incremento de la asignación de recursos a medidas como generación de ingresos y empleo (60%), indemnización administrativa (31%) y medidas de satisfacción (7,3%), así como la correlativa reducción en los recursos asignados a asistencia de 27% y atención de 12%. Esta variación se explica por el cambio que en este sentido incorporó el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que orientó los recursos hacia medidas de reparación.

También debe destacarse que durante la vigencia 2018, se adelantaron medidas para priorizar el gasto de la UARIV entidad que para ese momento apropiaba \$1,2 billones de los \$2,3 billones de inversión exclusiva del PGN. Lo que implicó a su vez, una reformulación de los proyectos que llevaba adelante, esto tuvo un impacto positivo en proyectos como el de retornos y reparación colectiva, en relación con este último, se priorizaron pagos de indemnización a través de esta fuente; también se aliviaron gastos operativos de la entidad (Gobierno Nacional, 2019).

Debe advertirse también que existen otras fuentes de financiación que corresponden a 80 proyectos del Sistema General de Regalías SGR y recursos reportados por las entidades territoriales en el Formulario Único Territorial FUT. Estos proyectos suman un valor, a precios constantes de \$220,8 mm (Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General, Mesa nacional de Víctimas, 2020)³⁴

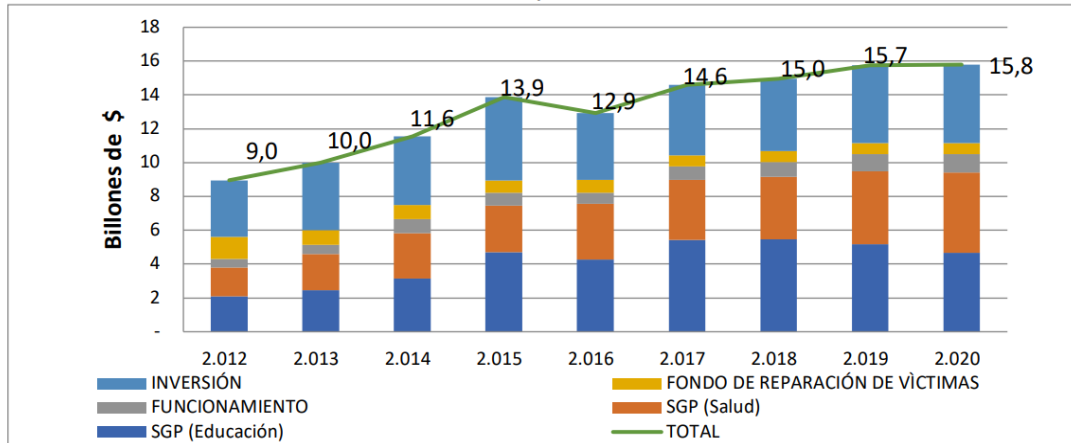
participación de la UARIV fue de 60%, seguida por la URT con 34% y el Centro Nacional de memoria Histórica CNMH con 6%. Para 2020, la asignación presentó un crecimiento real de 4,5%, alcanzando el valor de \$163 mil millones de pesos, explicado principalmente por el incremento en la asignación del CNMH (26%), URT (4%) y UARIV (2%).

³⁴ La Ley 1955 de 2019 mediante la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” 2018-2022, específicamente en la Línea de Reparación: “Colombia atiende y repara a las víctimas”, perteneciente al Pacto por la Construcción de Paz: “Cultura de la convivencia, estabilización y víctimas contempla en su artículo 282 que “los recursos líquidos derivados de los bienes extintos que no hayan sido entregados por las FARC EP en los términos del artículo 2 del Decreto Ley 903 de 2017, tendrán como destinación el Fondo de Reparación para las



Gráfica No. 2: Recursos asignados para la política pública por fuente (2012-2020)

Cifras en billones de pesos constantes de 2020



Fuentes: Elaboración CGR. Marzo 2020. Información Base de datos Estandarizada Funcionamiento e Inversión Ministerio de Hacienda – DNP. Seguimiento a Proyectos SPI.

Fuente (Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General, Mesa nacional de Víctimas, 2020, pág. 51).

En conclusión, la Comisión de Seguimiento sostiene que la cifra de \$118.000.000.000.000 (Ciento dieciocho billones de pesos) ha resultado insuficiente para atender el universo de víctimas (Contraloría General de la República, 2020) debido a que por ejemplo para agosto de 2020, tan solo 879.821 víctimas habían sido indemnizadas, es decir, aproximadamente el 13% de los 7.261.998 (Siete millones doscientos sesenta y un mil novecientos noventa y ocho) que son sujetos de reparación. De igual manera advertía que si bien entre el 2019 y el primer trimestre de 2020 se habían pagado 95.127 (Noventa y cinco mil ciento veintisiete) indemnizaciones es decir un porcentaje equivalente al 11% aproximadamente, esto implica un rezago frente a 1'320.177 (Un millón trescientos veinte mil) solicitudes. Mientras que respecto de la reparación colectiva solo 156 de 755 sujetos cuenta con Plan Integral de Reparación Colectiva –PIRC- aprobado y de esos apenas el 2% ha finalizado su implementación. Por esta razón, esta entidad calcula que a 2030 se requieren más de \$357.004.000.000.000 (trescientos cincuenta y siete punto cuatro billones de pesos) para

Víctimas de la Violencia al que se refiere la Ley 1448 de 2011” recursos que deberán ser destinados a la reparación colectiva administrativa de las víctimas.



ejecutar 14 medidas dirigidas a garantizar derechos a la indemnización individual y colectiva \$48.007.000.000.000 (cuarenta y ocho punto siete billones de pesos); a vivienda urbana y rural (\$26.002.000.000.000 (veintiséis punto dos billones de pesos); a alimentación (\$24.008.000.000.000 (veinticuatro punto ocho billones de pesos), retornos y reubicaciones (\$20.005.000.000.000 veinte punto cinco billones de pesos), educación y salud - SGP (\$197.003.000.000.000 (ciento noventa y siete punto tres billones de pesos), entre otros, por lo que propone al Gobierno nacional adelantar los ajustes respectivos para obtener este presupuesto (Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General, Mesa nacional de Víctimas, 2020).

La Contraloría calcula esta cifra de la información suministrada por el Gobierno Nacional en el contexto de su intervención en la audiencia pública ante la Corte Constitucional el 10 de octubre de 2019, en torno a los efectos fiscales de la Ley 1448 de 2011 y el debate sobre la ampliación de su vigencia, caso que culminó con la sentencia C-588 de 2019 que declaró la inexequibilidad de la vigencia de la Ley 1448 de 2011 por 10 años.

En informes anteriores, la misma Comisión de seguimiento ha insistido en que el presupuesto para financiar la Ley 1448 de 2011 aunque significativo es insuficiente. Precisamente en el sexto informe que presentó al Congreso de la República en 2019 planteó que se requieren alrededor de \$115.009.000.000.000 (Ciento Quince punto nueve billones de pesos) anuales para cumplir los objetivos previstos en dicha norma, por lo que el Gobierno Nacional necesitaría realizar un esfuerzo presupuestal anual de \$38.006.000.000.000 (Treinta y ocho punto seis billones de pesos). En dicho informe se sostuvo que únicamente las medidas de indemnización, vivienda, reparación colectiva y atención psicosocial requerían un monto de \$66.005.000.000 (sesenta y seis punto cinco billones de pesos) (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011, 2019).

3.1. La perspectiva del Gobierno Nacional



Precisamente el Gobierno Nacional, mediante comunicación del en ese entonces Ministro de Economía Alberto Carrasquilla Alberto Carrasquilla en la audiencia pública ante la Corte Constitucional el 10 de octubre de 2019, sostuvo que el presupuesto total ejecutado en las políticas de víctimas y restitución de tierras desde la vigencia de la Ley 1448 de 2011 había sido de \$132.007.000.000.000 (Ciento treinta y dos punto siete billones de pesos) (\$91.003.000.000.000 Noventa y uno punto tres billones sin tener en cuenta los recursos derivados del SGP), presupuesto que se había incrementado en \$40.003.000.000.000 (cuarenta punto tres billones de pesos) más con relación al que había sido planeado en los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012 (\$12.000.000.000.000 Doce billones de pesos sin tener en cuenta los recursos del SGP).

En el informe que rindió el Gobierno Nacional, se hicieron varias proyecciones, unas que tenían como escenario el hecho de que la Ley 1448 de 2011 no fuese prorrogada, y otro en el que sí. Precisamente en este informe se incorpora la información relevante respecto de esta última hipótesis, porque como es bien sabido, la Ley 2078 de 2021 determinó la ampliación de la vigencia de la Ley 1448 de 2011 por 10 años más, es decir para el 2031.

En relación con este escenario el Gobierno expuso que el universo de víctimas a atender en los próximos 10 años era de aproximadamente 13 millones, si se tiene en cuenta que a la fecha de la elaboración de esa proyección es decir octubre de 2019, el Registro Nacional de Víctimas incluía a 8.895.000 (ocho millones ochocientos noventa y cinco mil) personas víctimas del conflicto que aún no habían sido reparadas y que de conformidad con lo dispuesto en el Auto 373 de 2016 de la Corte Constitucional, correspondía reconocerles un conjunto de derechos que eran estimados aproximadamente en \$100.000.000 (Cien millones de pesos) por hogar o \$27.000.000 (veintisiete millones de pesos) por persona. El resto, es decir aproximadamente los 4.000.000 (cuatro millones) de personas restantes, corresponde a las personas que conformarían el Registro en un futuro que va hasta el 2030. Este calculo arrojó una cifra de \$326.007.000.000.000 (treientos veintiséis punto siete billones de pesos) que corresponde a un poco más de dos años del total recaudo tributario del país.



3.2. Proyecciones presupuestales tras la prórroga de la Ley de víctimas y restitución de tierras

Si bien mediante este tipo de comunicaciones el Gobierno Nacional expresa la complejidad del fenómeno y la necesidad de obtener más recursos para dar cumplimiento a los objetivos de la Ley 1448 de 2011, es solo hasta la expedición del documento CONPES 4031 de 11 de junio de 2021 denominado “Política Nacional de Atención y reparación Integral a las víctimas” que se adopta un plan concreto de financiación para la Ley 1448 de 2011 y la prórroga por diez años que estableció la Ley 2078 de 2021.

En efecto, a través de este documento se procede a la actualización de las orientaciones del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (PNARIV), y se presenta el plan de financiamiento actualizado de la política, que parte de las asignaciones del Presupuesto General de la Nación (PGN) de 37 entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV).

Sin embargo, la estimación de gasto establecida en el CONPES corresponde a 142,1 billones de pesos de 2021 para el período comprendido entre las vigencias 2022 y 2031. La distribución de los recursos se hizo de la siguiente manera: del PGN para Régimen Subsidiado de Salud (RSS) representa el 38 % de los gastos estimados, seguidos por los de inversión (33 %), los del Sistema General de Participaciones (SGP) en el componente de educación (16 %) y los gastos de funcionamiento (distintos del SGP educación y salud-RSS) con un 13 % (Documento Conpes 4031, 2021, pág. 160).

Allí se estableció que el gasto de inversión asociado con la financiación de la prórroga de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras durante el período 2022-2031 ascenderá a 46,7 billones de pesos a precios de 2021, de los cuales 26 billones de pesos estarían asociados a gastos relacionados con la provisión de los bienes y servicios a que tienen derecho todos los ciudadanos y los restantes 20,7 billones de pesos corresponden a los gastos de los derechos específicos de las víctimas, que se denomina gasto exclusivo. Ambos rubros incluido el del



gasto exclusivo no superan el cupo estimado para su satisfacción, ya que la proyección tiene en cuenta las fluctuaciones anuales que incluyen los ejercicios de priorización de las entidades territoriales en cumplimiento del Auto 008 de 2009 de la Corte Constitucional. Se sostiene que “dentro del gasto exclusivo programado, la medida con mayor representatividad es la reparación, seguido por asistencia y atención (...) asociados a la indemnización administrativa, los procesos de restitución de tierras, retornos y reubicaciones, rehabilitación y reparaciones colectivas” (Documento Conpes 4031, 2021, pág. 129). Advirtiendo en todo caso que no existe certeza sobre el universo de víctimas.

Sin embargo, dentro de los 142.1 billones de pesos la medida con mayor representatividad es asistencia con un 77%, seguida de reparación con un 13.9% (\$17.7 billones) y atención 5.4%. Aunque el documento plantea:

“Que se hace relevante destacar el compromiso del Gobierno nacional por fortalecer las inversiones en el acceso a los derechos exclusivos de la población víctima asociados a la subsistencia mínima, indemnización, vivienda, restitución de tierras, satisfacción, reparaciones colectivas y retornos y reubicaciones; que en su conjunto representan un 33 % (46,6 billones de pesos 2021) del total de los recursos programados, que descontando del total la participación porcentual de los gastos del SGP educación y los recursos de PGN para RSS, la participación de estos derechos ascienden a un 72 %.” (Documento Conpes 4031, 2021, pág. 130)

A pesar de este propósito manifiesto del Gobierno Nacional por incrementar los rubros en materia de reparación de manera preferente mediante los “gastos exclusivos”, al menos en lo que se desprende del documento CONPES 4031 de 2021 aun no existen parámetros concretos para medir y determinar con precisión la porción del presupuesto destinado efectivamente a los derechos exclusivos de las víctimas. Y en todo caso el total de 141.2 billones de pesos que fueron incluidos en el plan de financiación siguen siendo insuficientes para la implementación de la política de víctimas y restitución de tierras si se tiene en cuenta las



proyecciones efectuadas por los organismos de control y el mismo Ministerio de Hacienda para finales de 2019 tal y como se demostró en las líneas anteriores.

3.3. La articulación pendiente con las disposiciones del Acuerdo Final

El Acuerdo final suscrito entre el Gobierno nacional y la extinta guerrilla de las FARC estableció una serie de medidas y compromisos en materia de reparación integral a las víctimas del conflicto armado que se expresan en las medidas del punto denominado “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”. Debido a que en este punto se establecen medidas para que las víctimas sean resarcidas y transformar sus condiciones de vida, el cumplimiento de lo anterior implica a su vez un avance de la política de reparación integral y restitución de tierras que es anterior al Acuerdo Final y que se materializa en la Ley 12448 de 2011.

Así, por ejemplo, desde los entes de control, se han adoptado diferentes iniciativas para hacer seguimiento al nivel de cumplimiento del punto sobre Reparación integral contemplado en el Acuerdo Final a partir de los avances registrados en la política de reparación integral a las víctimas y restitución de tierras. La Contraloría General de la República (2021) estima que la ejecución presupuestal sobre este punto alcanza los \$310.492 millones de pesos, de los cuales \$104.001 millones se ejecutaron en 2020, lo que evidencia un incremento de 41 % frente a 2020.

Dentro de este cálculo se estima que 4 proyectos de inversión para la vigencia de 2020 provenientes de las entidades del nivel Nacional aportan a este pilar de la siguiente manera: i) (\$43.930 millones) a través del proyecto de inversión de la UARIV “Implementación de las medidas de reparación individual y colectiva Nacional”, que entregó productos tales como indemnizaciones administrativas, víctimas atendidas con atención psicosocial, víctimas reconocidas, recordadas y dignificadas por el Estado y líneas de crédito disponible que correspondieron al 57 % de los compromisos del Plan Marco de Implementación. ii) Mientras que (\$ 3.033 millones) corresponde al 43% que entregó productos correspondientes al



proceso de reparación integral de las víctimas, mediante el proyecto de inversión “Apoyo para la Implementación de las Medidas de Asistencia y Rehabilitación a Víctimas Del Conflicto Armado Nacional” que se dividen en \$ 8.894 millones) aportados por el Ministerio de Salud y Protección; y (\$22.829 millones) de los proyectos de la UARIV “Implementación de Procesos de Retorno o Reubicación de Víctimas de Desplazamiento Forzado, en el Marco de la Reparación Integral a Nivel Nacional” 197; iii) Mientras que (\$1.308 millones) corresponden al “Servicio de Registro Único de Víctimas Caracterizadas Nacional” (Documento Conpes 4031, 2021).

En este mismo informe se manifestó que para 2021, se contó con una asignación de proyectos de inversión por \$105.960 millones de pesos, presentando un crecimiento de 34 % frente a la ejecución de la vigencia anterior, que se explican por el comportamiento del proyecto de “Implementación de las medidas de reparación individual y colectiva Nacional” que aumentó un 61 %, contando con un valor para esta vigencia de \$70.625 millones de pesos. Para concluir que en el Pilar de Reparación Integral se reportaron recursos comprometidos de \$19.482 millones de pesos por parte de la Unidad para la Víctimas (UARIV), la mayor parte de ellos en las medidas de reparación individual y colectiva y un menor monto en el proyecto de retornos y reubicaciones. Por parte del Min. Salud se reportaron \$72.000 millones de pesos orientados a la rehabilitación psicosocial (Documento Conpes 4031, 2021).

Como se puede observar, los recursos ejecutados por la UARIV mediante sus proyectos de inversión, así como los productos que se derivan de este ejercicio son contabilizados como avances en el cumplimiento del Acuerdo Final, allí se relacionan proyectos de inversión que han sumado recursos respecto de periodos de tiempo anteriores. Sin embargo, como la misma Contraloría advierte aun es necesario establecer parámetros claros para determinar el nivel de articulación entre las políticas del SNARIV de la Ley 1448 de 2011 y el Acuerdo Final.

Como aspectos a mejorar, la Contraloría ha advertido que la UARIV no cuenta con presupuesto específico para desarrollar el enfoque de género en los planes de retornos y reubicaciones, ni para los espacios de reparación colectiva.



3.4. Entrega de Bienes y Activos de las extintas Farc

También como consecución del Acuerdo Final, se dispuso que los bienes incautados a las extintas FARC fuesen objeto de extinción de dominio para ser destinados a la reparación integral, con lo que se estableció una nueva fuente de recursos para esta política, lo que se ve reflejado en la expedición del Decreto 903 de 2017 “Por el cual se dictan disposiciones sobre la realización de un inventario de los bienes y activos a disposición de las FARC EP”.

Tal y como se expresa en la exposición de motivos del Decreto 903 de 2017, este adopta una serie de medidas operativas encaminadas a lograr el cumplimiento efectivo del punto 5.1.3.7 del Acuerdo Final denominado “*Adecuación y fortalecimiento participativo de la Política de atención y reparación integral a víctimas en el marco del fin del conflicto y contribución a la reparación material de las víctimas*”, que en su parte considerativa establece que las partes en el Acuerdo y específicamente el Gobierno Nacional deberán establecer procedimientos y protocolos encaminados a inventariar los bienes que se encuentren en las zonas veredales donde se encuentran concentrados miembros de este grupo para de esta manera cumplir con lo dispuesto en el punto 3.1.1.3 “*Suministro de Información*” que establece la obligación de utilizar estos “recursos para la guerra” a la reparación integral de las víctimas de conformidad con lo establecido por la Corte Constitucional y las normas sobre la materia.

En efecto, el Decreto estudiado, establece en el artículo 1 que las partes se comprometen a levantar este inventario, mientras que en el artículo 2, se establece que una vez levantado este inventario, se deberá entregar a la misión de Naciones Unidas y al mecanismo de monitoreo establecido por el Gobierno Nacional para que se incorpore a un patrimonio autónomo, prohibiendo el inicio de acciones judiciales en materia penal por los actos de ejecución anteriores a la constitución de dicho patrimonio. En el artículo 3 se establece que ese patrimonio autónomo se denominará Fondo de Víctimas y que será administrado por una fiducia, el cual tendrá como máximo órgano administrativo un Consejo Fiduciario.



Por último, en el artículo 4 se establece que los bienes ingresados a ese fondo tendrán como destinación la reparación integral a las víctimas de acuerdo con lo dispuesto en el punto 3 del Acuerdo Final, mientras que el artículo 5 establece que las medidas establecidas en dicho Decreto, *“no podrán ser interpretadas como limitación, anulación o restricción de los derechos actualmente adquiridos de las víctimas”*.

Como se puede observar, las medidas encaminadas a i) establecer el inventario de bienes en las zonas veredales, y ii) la constitución del fondo de víctimas con una destinación hacia la reparación integral, son medidas que desarrollan plenamente los puntos 3 y 5 del Acuerdo Final y se establecen como mecanismos razonables para alcanzar sus objetivos, materializando estas ideas en propuestas y mecanismos concretos, razones para sostener que el Decreto satisface los parámetros de constitucionalidad que exigen la conexidad de su contenido con el Acuerdo Final.

Los bienes de este Fondo de Víctimas tendrán una destinación preferente a la reparación integral de las víctimas del conflicto de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto 903 de 2017, regla que es afín a las disposiciones de la Ley 1448 de 2011. Además, el artículo 5 del Decreto en mención, dispone que la operación del Fondo de ninguna manera podrá entenderse como la limitación, anulación, o restricción alguna de los derechos de las víctimas, es decir que, las medidas adoptadas en el Decreto analizado deben entenderse a la luz de lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011, en el sentido de comprenderlo como un mecanismo complementario y armónico con ésta última normatividad.

Ahora bien, según lo establecido por la Contraloría (2021) en aplicación del Decreto 903 de 2017 Se monetizaron bienes por valor de \$42.680 millones, y se cuenta con otros bienes con un valor susceptible de monetizar de \$ 25.924 millones. De igual manera se cuenta con rendimientos financieros por valor de \$424 millones de pesos colombianos.

De esos recursos la UARIV recibió \$823 millones de los cuales se ejecutaron \$337 millones para la reparación de sujetos de reparación colectiva, a través de entrega



de bienes de uso colectivo (maquinaria agrícola y vehículos). Sin embargo, existe un rezago en la selección del patrimonio autónomo encargado de administrar los bienes y activos entregados por las extintas FARCEP, que impide disponer de los recursos recaudados. Adicional a esto se cuenta con el reporte de bienes que no son susceptibles de monetizar como inversiones, infraestructura y armamento por \$1.833.670.

De acuerdo con lo anterior, la dinamización de estas figuras de extinción de dominio y la articulación con otros fondos como el que administra la UAEGRTD fortalecerían la financiación de las políticas de reparación.

3.5. Impacto fiscal de la política de restitución de tierras

La política de reparación a las víctimas y restitución de tierras ha tenido una financiación sostenida por parte del Estado que se calcula en aproximadamente 118 billones de pesos a 2020 (Contraloría General de la República, 2020) y dentro de estos rubros existe una destinación especial que conforma el presupuesto comprometido para la adquisición, adjudicación y Restitución de Tierras que ha tenido las siguientes variaciones durante el periodo 2012-2020 sin contar con los rubros correspondientes al Sistema General de Participaciones SGP³⁵ tal y como se expone en la siguiente tabla:

Tabla 10

³⁵ Desde 2012 hasta la fecha la política pública de víctimas se ha financiado con recursos del Sistema General de Participaciones SGP aproximadamente en un 49%, incluso para el 2019, este porcentaje incrementó al 60%. El hecho de que la financiación de la política de víctimas dependa del SGP impide lograr una inversión diferenciada y especializada, porque su naturaleza está destinada a cubrir los derechos de salud y educación de toda la población vulnerable del país de manera universal, por lo que en la práctica terminan traslapándose los recursos de la política social del Estado con la reparación integral. El porcentaje restante de financiación está dado por los recursos que se derivan del Presupuesto General de la Nación PGN que en promedio representa el 51% (Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General, Mesa nacional de Víctimas, 2020)



presupuesto para la adquisición, adjudicación y Restitución de Tierras sin SGP

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Presupuesto en miles de millones de pesos	19	165	225	218	187	207	298	268	293

Fuente: (Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General, Mesa nacional de Víctimas, 2020)

Los datos revelan una inversión gradual ascendente desde 2012 aunque la información disponible no permite identificar a que proyectos o programas se realizó dicha inversión o si esta incluye por ejemplo el costo del cumplimiento de las decisiones judiciales tomadas por los jueces y magistrados especializados. A esta misma conclusión llegan Bautista, et al (2020): “En relación con los costos financieros que se generan de manera concreta en las sentencias de restitución, en su gran mayoría son órdenes que requieren de asignación de recursos económicos, los cuales tienden a no ser contemplados de manera previa en los presupuestos por parte de las entidades a cargo de este cumplimiento (pág. 42).

Razonamiento a su vez que es compartido por la Comisión de monitoreo y seguimiento a la implementación de los Decretos étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011:

“La mayor parte de los recursos reportados por las entidades están asociados a actividades de gestión como reuniones interinstitucionales, reuniones de concertación con las comunidades, desplazamientos para visitas a los territorios; esto sin que en muchos casos se logre efectivamente materializarse lo ordenado en las sentencias” (Comisión de Seguimiento y Monitoreo, 2018).

Por esta razón debe advertirse que la financiación de la política de víctimas se divide en asistencia (75%), reparación (15%) y costos institucionales (8%) (Contraloría General de la



República, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General, Mesa nacional de Víctimas, 2020), por lo que las cifras mostradas en el cuadro anterior se circunscriben al componente de reparación, que como ya se advirtió solo conforma el 15% de la inversión y que frente a la asignación de recursos para el cumplimiento de las órdenes de restitución no hay información disponible que sea concreta y universal.

Por otra parte, dentro de los gastos institucionales, se observa también la inversión ascendente en la UAEGRTD desde 2012 como lo ilustra la siguiente tabla:

Tabla 11 presupuesto ejecutado para funcionamiento de la UAEGRTD

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Presupuesto en miles de millones de pesos	40	76	67	62	58	55	53	53	55

Fuente (Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General, Mesa nacional de Víctimas, 2020).

Cabe señalar que para 2019, los gastos de funcionamiento de las entidades del SNARIV alcanzaron un valor de \$156 miles de millones de pesos (mmp), de los cuales la participación de la UARIV fue del 60%, seguida por la URT con 34% y el CNMH con 6%. Para 2020, la asignación presentó un crecimiento real de 4,5%, alcanzando el valor de \$163 mmp, explicado principalmente por el incremento en la asignación del CNMH (26%), URT (4%) y UARIV (2%) (Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General, Mesa nacional de Víctimas, 2020).



Por su parte la UAEGRTD sostuvo que se le asignó un presupuesto de gastos de la vigencia 2020 por la suma de \$256.406.696.730, distribuidos de la siguiente manera: \$54.519.823.000 para gastos de funcionamiento y \$201.886.873.730 para gastos de inversión.

Para tener una aproximación a la distribución del gasto de inversión es necesario entonces analizar la información suministrada por la UAEGRTD sobre el comportamiento del gasto respecto de los proyectos de inversión destinados a la entidad para el cumplimiento de sus funciones. Allí se identifica la información correspondiente a los dos proyectos de inversión con los que cuenta la entidad tal y como se relaciona en las tablas siguientes:

Tabla 12
Inversión 2012-2018 proyecto BPIN 2011011000377

BPIN 2011011000377 Implementación Programa de restitución de tierras rurales a las víctimas del despojo y/o abandono forzado de predios nacional		
Vigencia	Ejecutado en pesos	%participación
2012	9.251.931.561	51.12
2013	49.172.728.220	66.22
2014	85.583.890.337	90.30
2015	103.648.413.290	88.19
2016	119.619.774.729	81.44
2017	126.288.389.886	88.92
2018	29.268.426.663	20.38

Tabla 13
Inversión 2012-2018 proyecto BPIN 20120110000004

BPIN 20120110000004 Implementación Programa de proyectos productivos para beneficiarios de restitución de tierras nacional		
Vigencia	Ejecutado en pesos	%participación



2012	13.566.936.548	90.45
2013	10.961.493.950	58.51
2014	15.086.024.759	92.73
2015	16.780.498.981	56.86
2016	16.599.404.223	65.35
2017	17.940.160.858	74.77
2018	1.093.533.284	3.98

Tabla consolidada

Consolidado de recursos de inversión 2012-2018		
Vigencia	Ejecutado en pesos	%participación
2012	22.818.868.109	68.94
2013	60.134.222.170	64.66
2014	100.669.915.096	90.66
2015	120.428.912.271	81.90
2016	136.219.178.952	79.07
2017	144.228.550.744	86.87
2018	30.361959.957	17.75

Fuente: UAEGRTD con corte a 31 de marzo de 2018

Por otra parte, las tablas siguientes muestran el gasto ejecutado por la UAEGRTD respecto de la planta de personal y el relacionado con los contratos de prestación de servicios para el cumplimiento de sus labores misionales. En cuanto al gasto ejecutado y a la planta de personal se observa una tendencia histórica hacia la regularidad con escasas variaciones, en tanto que respecto del gasto ejecutado por prestación de servicios se observa un incremento gradual tanto del personal contratado como del rubro que va a incrementar significativamente en 2018:



Tabla 14

Gasto de personal UAEGRTD 2012-2018

Vigencia fiscal	Gasto ejecutado	Planta de personal
2012	10.984.257.121	376
2013	24.565.912.510	453
2014	27.400.553.264	474
2015	28.321.703.725	479
2016	31.138.489.350	470
2017	32.833.221.750	464
2018	12.872.106.767	450

Fuente: Grupo de Gestión de Talento y desarrollo Humano UAEGRTD a 31 de mayo de 2018.

Tabla 15

Presupuesto y personal contratado por prestación de servicios UAEGRTD 2012-2018

Año	Personal vinculado por prestación de servicios	Valor final del contrato en pesos
2012	238	3.054.924.127
2013	1032	28.435.677.467
2014	1006	30.394.591.102
2015	1635	52.889.797.919
2016	1603	54.695.350.675
2017	1713	56.076.194.693
2018	1419	76.987.505.913

Fuente: Grupo de Gestión en Contratación e Inteligencia del Mercado UAEGRTD



El presupuesto señalado en las tablas relacionadas con los proyectos de inversión debería reflejar el cumplimiento de sentencias judiciales, compensaciones, pago en dinero, compra de predios o predio equivalente.

Como ya se informó en el apartado respectivo en torno a la etapa posfallo, la UAEGRTD ha informado que, con corte a 15 de julio de 2021, había dado cumplimiento a 871 sentencias judiciales en las que procedió a compensar de la siguiente manera: pago en dinero: 577 (66%), predio equivalente: 123(14%), compra de predio: 164 (19%), tradición de dominio-UAF: 7 (1%). Para esta misma fecha, la UAEGRTD dice haber implementado 5.251 proyectos familiares en 23 departamentos, registrando una inversión superior a \$147.300.000.000 (ciento cuarenta y siete mil trescientos millones de pesos). Las principales líneas productivas de estos proyectos son: ganadería, café, porcicultura, hortalizas y frutales.

Sin embargo, se estima un universo mucho más amplio de decisiones judiciales que hayan ordenado compensaciones a las víctimas y que aún no se hayan hecho efectivas si se tiene en cuenta que actualmente se han proferido 6.526 sentencias a 30 de septiembre de 2021. De hecho, en algunas investigaciones se ha afirmado que “de las órdenes judiciales proferidas a la URT, la compensación a víctimas y la compensación a terceros son las que presentan un mayor incumplimiento, con un 40 y 49 % respectivamente, ante la ausencia de predios en el Fondo de Tierras” (Bautista, Dávila, & Morris, 2020, pág. 43). Por lo que la ejecución del presupuesto sigue siendo exigua.

También es importante mencionar que la UAEGRTD ha apropiado recursos que se derivan de convenios celebrados con organismos de cooperación internacional para fortalecer su labor misional, tal y como se observa en la tabla 16.

Tabla 16

Cooperación internacional y misión de la UAEGRTD

País	Monto apropiado	destinación
-------------	------------------------	--------------------



España	\$2.624.426.225	Contribuir a la política integral de restitución de tierras
Suecia	\$1.599.434.640	Acompañamiento a las víctimas de la violencia para las reclamaciones de restitución o formalización y protección de tierras y territorios.

Fuente. Oficina Asesora de Planeación UAEGRTD con corte a 31 de mayo de 2018.

A finales de 2017 y comienzos de 2018, el presupuesto que atañe a la implementación de la política de restitución de tierras tuvo un direccionamiento estratégico, bajo el cual se decidió tomar parte de los recursos destinados al funcionamiento de la UAEGRTD para destinarlos al fortalecimiento y ampliación de los despachos judiciales de la jurisdicción especializada.

Precisamente, el Decreto 2236 de diciembre 27 de 2017, “Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2018, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos” redujo el espacio de la UAEGRTD en \$9.693 millones de pesos, para aumentar el mismo monto en el presupuesto de la Rama Judicial, y de esta manera crear despachos judiciales con el propósito de descongestionar procesos de restitución de tierras.

En efecto, el Acuerdo PCSJA18-10907 de 15 de marzo de 2018 “Por el cual se crean despachos y cargos de apoyo transitorios para la jurisdicción civil especializada especialidad civil - en restitución de tierras y se modifica transitoriamente el Acuerdo PSAA15-10410 de noviembre de 2015” ordenó la creación transitoria, a partir del 2 de abril de 2018 y hasta el 14 de diciembre de 2018, de diez (10) juzgados de descongestión civiles del circuito especializado en restitución de tierras, para el trámite, fallo y post-fallo de procesos de restitución de tierras, en las cabeceras de circuito, Así como la creación de la Sala fija especializada en restitución de tierras en el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, según se lee en el artículo 2 de este instrumento.



El dato es importante porque la nueva destinación de recursos probablemente pretendía acelerar el trámite de solicitudes en la etapa judicial, partiendo de la existencia de un volumen suficiente e importante de solicitudes de inclusión en el Registro de Tierras. De igual manera esto refleja que dentro del ejercicio de planeación de la UAEGRD, se consideraban suficientes los rubros apropiados para su funcionamiento, por lo que el apoyo a la etapa judicial optimizaría los resultados concretos de la política al elevar el número de sentencias y de solicitudes de restitución resueltas.

En todo caso si se toman en cuenta las estadísticas más recientes con corte a 30 de septiembre de 2021 la proporción de sentencias proferidas respecto de las solicitudes de restitución presentadas ante los jueces (demandas de restitución) es del 41%, si se tiene en cuenta que ya se han presentado 15.735 demandas y se han proferido 6.582 sentencias. Lo que indica que, si bien es importante promover estrategias de descongestión como las que se describieron hasta acá, que consisten en la adopción de despachos transitorios, es importante establecer más iniciativas para lograr sentencias de manera más celera sin que esto implique menoscabar los principios medulares de la acción de restitución de tierras y los derechos de las partes.

3.6. Conclusiones

La implementación de la Ley 1448 de 2011 ha contado con recursos que se han incrementado paulatinamente e incluso superan el umbral fijado por los documentos Conpes y que se constituyen en la pauta de planeación para la administración del presupuesto del Estado. Sin embargo, según los cálculos que ha efectuado el mismo Gobierno Nacional, este presupuesto aún resulta insuficiente para atender al universo de víctimas que deberán ser beneficiarias de las medidas contempladas en esta ley que ha sido prorrogada hasta el año 2031. De hecho, el presupuesto asignado por el documento Conpes 4031 de 11 de junio de 2021, de 141.2 billones de pesos, es exiguuo frente a las proyecciones efectuadas por la Contraloría y el Gobierno Nacional que duplican esta cifra.



La insuficiencia del presupuesto también se encuentra relacionada con el incremento de las prestaciones de política social que la Corte Constitucional ha reconocido a las víctimas a través de fallos emblemáticos por ejemplo al plantear que el derecho a la vivienda es una medida adicional que no podrán descontarse del monto de la indemnización administrativa o judicial o el reconocimiento de los derechos de los segundos ocupantes en la acción de restitución quienes tienen derecho a medidas de asistencia social.

En todo caso, también es cierto que un porcentaje significativo de la financiación de la Ley 1448 de 2011 (aproximadamente un 49%) proviene del Sistema General de Participaciones SGP, lo que implica que no siempre resulta claro determinar con certeza si esta porción de recursos se destina exclusivamente a las políticas de reparación integral o a otras políticas sociales de alcance general, por lo que en la práctica la ejecución de estos rubros termina traslapándose.

Por otra parte, las cifras revelan que la implementación de la Ley 1448 de 2011 involucra diferentes políticas tales como asistencia, reparación y costos institucionales, en donde precisamente el componente de reparación solo recibe el 13% de los recursos, lo que indica que el presupuesto en sentido estricto de la reparación integral es marginal respecto del de las demás medidas establecidas en la Ley. Lo anterior no implica desconocer que el más reciente plan nacional de desarrollo incrementó la destinación de recursos específicos hacia el componente de reparación o que el último documento CONPES, el 4031 de 11 de junio de 2021 haya precisado la destinación de partidas exclusivas, sin embargo, esto no transforma significativamente la tendencia hacia la marginalidad de la reparación y a la imprecisión frente a la destinación del gasto exclusivo que se mantienen.

Como lo advierten los entes de control además resulta necesario establecer parámetros claros para determinar el nivel de articulación entre las políticas del SNARIV de la Ley 1448 de 2011 y el Acuerdo Final, ya que la ejecución de proyectos por parte de esta entidad se cuenta como avances en la implementación de dicho Acuerdo. Se espera de igual manera lograr una gestión más eficiente de medidas como la Entrega de Bienes y Activos de las extintas Farc



del Acuerdo Final ya que pueden robustecer las finanzas de la política de reparación integral, aun con resultados exiguos, así como la extinción de dominio.

Frente a la restitución de tierras, se observa un presupuesto ascendente desde 2012 aunque no existe información precisa sobre si estas partidas presupuestales incluyen el cumplimiento de órdenes judiciales complejas, en especial las que atañen a la restitución étnica que involucra decisiones con un costo significativamente alto al involucrar medidas de reparación de carácter colectivo.

Frente a los gastos institucionales, se observa una inversión ascendente desde 2012 que cubre las necesidades operacionales de la UAEGRTD, incluso desde 2018 hubo traslado de recursos de esta entidad hacia la administración de justicia para ampliar la planta de jueces y magistrados. Sin embargo, algunos estudios revelan preocupaciones por la disminución de partidas presupuestales a otras entidades encargadas de implementar la política agraria como la Agencia Nacional de Tierras, que por ejemplo en el proyecto de presupuesto del próximo año tiene proyectado un presupuesto significativamente menor al que tenía para la vigencia actual, lo que podría incidir en un déficit de implementación de la política en su conjunto. De igual manera las cifras revelan una ejecución exigua de compensación y órdenes de sentencias frente al universo de estas.

En el anexo I se relaciona una matriz con algunos gestores de información que permitirán la actualización permanente de los datos relacionados en el presente análisis para reflexionar sobre los avances y las características del impacto presupuestal de la Ley 1448 de 2011 y específicamente de la política de restitución de tierras.

Anexo I

Gestores de información para el análisis presupuestal de la Ley 1448 de 2011 y específicamente de la política de restitución de tierras

fiscal restitución de tierras



Variable	Indicador	Insumo requerido
<p>Asignación presupuestal al componente de adquisición, adjudicación y Restitución de Tierras</p>	<p>Miles de millones de pesos asignados año a año con y sin Sistema general de Participaciones</p> <p>Miles de millones de pesos destinados al cumplimiento de ordenes de sentencias ejecutoriadas.</p> <p>Metodología establecida para el cálculo de los recursos económicos destinados al cumplimiento de órdenes judiciales.</p>	<p>¿Cuántos miles de millones de pesos fueron asignados año a año con y sin Sistema general de Participaciones al componente de adquisición, adjudicación y Restitución de Tierras por parte del departamento Nacional de Planeación?</p> <p>¿Cómo calcula la asignación de recursos económicos para el cumplimiento de decisiones judiciales? ¿Cuáles han sido esos costos frente a las sentencias cumplidas?</p>
<p>Ejecución del presupuesto de inversiones y de funcionamiento de la entidad por cada proyecto existente</p>	<p>Miles de millones de pesos ejecutados por cada proyecto de inversión vigente año a año.</p> <p>Miles de millones ejecutados para gastos de funcionamiento discriminado por los valores correspondientes a planta de personal y contratos de prestación de servicios</p>	<p>¿Cuántos miles de millones de pesos fueron ejecutados año a año correspondientes a los proyectos de inversión vigentes para la entidad?</p> <p>¿Cuántos miles de millones de pesos fueron ejecutados año a año correspondientes a gastos de funcionamiento y gastos de personal así como de prestación de servicios de la entidad?</p>
<p>Ejecución de recursos para el cumplimiento de órdenes judiciales</p>	<p>Número de órdenes contempladas en sentencias que han sido cumplidas</p> <p>Miles de millones de pesos ejecutados en el cumplimiento de órdenes judiciales contempladas en sentencias respecto de compensaciones/acceso a la vivienda/ proyectos productivos/ alivio de pasivos/ adjudicación/formalización/segundos ocupantes/ trámite de subsidios de vivienda.</p>	<p>¿Cuántas órdenes contempladas en sentencias han sido cumplidas, cuantas se encuentran en trámite y cuantas están pendientes?</p> <p>¿Cuantos Miles de millones de pesos fueron ejecutados en el cumplimiento de órdenes judiciales respecto de compensaciones/acceso a la vivienda/ proyectos productivos/ alivio de pasivos/ adjudicación/formalización/segundos ocupantes/ trámite de subsidios de vivienda?.</p>



Recursos apropiados por la cooperación internacional	Miles de millones de pesos apropiados por parte de la cooperación internacional para apoyar labores misionales identificando las fuentes de financiación, los programas y los convenios.	¿Cuántos miles de millones de pesos han sido apropiados por parte de la cooperación internacional para apoyar labores misionales identificando las fuentes de financiación, los programas y los convenios?
Recursos disponibles por parte de la jurisdicción especializada para cumplir con sus objetivos misionales	Miles de millones de pesos asignados y ejecutados por la jurisdicción especializada para el cumplimiento de sus objetivos misionales	Cuántos miles de millones de pesos asignados y ejecutados por la jurisdicción especializada para el cumplimiento de sus objetivos misionales?

Fuente propia

4. NORMOGRAMA DE LA ACCIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS

Se ha elaborado un normograma de las regulaciones más relevantes sobre la restitución de tierras en Colombia que incluye la identificación del tipo de norma, su nombre, el acceso a un documento y al link de descarga, así como de normas conexas con algunos temas de interés, comenzando por el marco jurídico internacional:

En la Tabla 1 se relacionan los tratados internacionales ratificados por Colombia que eventualmente abordan temáticas generales sobre derechos humanos pero que contienen algunas disposiciones relacionadas con los derechos territoriales, los derechos de los campesinos o la protección en contextos de conflicto armado. Se debe aclarar que el contenido de la tabla es indicativo más no exhaustivo por lo que con el tiempo se podrá ir retroalimentando si se identifican más instrumentos.

Tabla 1
Instrumentos internacionales relevantes para asuntos agrarios ratificados por Colombia



Instrumentos internacionales y link de descarga	Artículos	Síntesis de algunas disposiciones clave
DUDH https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights	17	Todos tienen derecho a la propiedad individual y/o colectiva y nadie podrá ser privado de ella
PIDCP https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx	1, 2,3	Los Estados garantizarán los derechos humanos sin discriminación y de manera progresiva
PIDESC https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx	1,2,3	Los Estados garantizarán los derechos humanos sin discriminación y de manera progresiva
CADH https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm	21, 23	Todos tienen derecho a usar y gozar sus bienes. La ley puede subordinar este derecho al interés social. Nadie podrá ser privado de estos, excepto por una indemnización justa, o razones de interés social de acuerdo a la ley. Prohíbe la usura y “la explotación del hombre por el hombre”
CEDAW https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx	14	Los Estados tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y su papel en la supervivencia de su familia. Adoptarán todas las medidas para eliminar la discriminación y asegurar su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios. Lo que implica acceso a atención médica, información y asesoría en planificación familiar, obtener educación y formación, organización comunitaria para acceso a oportunidades económicas o servicios, gozar de condiciones de vida adecuadas.
Convención Belem do Pará http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html	7	Adoptar medidas jurídicas para evitar o sancionar amenazas o daños contra la integridad de la mujer o perjuicio de su propiedad. Reparar integralmente.



<p>Convenio 169 OIT</p> <p>https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf</p>	<p>7, 15</p>	<p>Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que este los afecte y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo, además deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo. Los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.</p>
<p>DUDPI</p> <p>https://www.hchr.org.co/phocadownload/publicaciones/otras/declaracion-indigenas-convenio169.pdf</p>	<p>3, 4, 18, 26</p>	<p>Derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno, a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que los afecten de conformidad con sus propios procedimientos, y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones. Los Estados celebrarán consultas a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido.</p>

Fuente: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas, Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DUDPI), Declaración



universal de los derechos humanos (DUDH), Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará), (Fuentes, 2010).

La tabla 2 por su parte contiene instrumentos internacionales que de manera específica han regulado las relaciones con el territorio, los derechos de los campesinos y la protección en contextos de conflicto armado, y que conforman una serie de disposiciones que son la voz autorizada de la comunidad internacional y sirven de parámetro a las acciones adelantadas por los Estados en estos asuntos. Se debe aclarar que el contenido de la tabla es indicativo más no exhaustivo por lo que con el tiempo se podrá ir retroalimentando si se identifican más instrumentos.

Tabla 2
Instrumentos internacionales especializados sobre restitución y víctimas del desplazamiento forzado

Instrumentos internacionales	artículos	Síntesis de algunas disposiciones clave
Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (o Principios Deng), elaborados en 1998 por las Naciones Unidas. https://www.acnur.org/fileadm/in/Documentos/BDL/2001/002_2.pdf	Principios 21 y 29	<ol style="list-style-type: none">1. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad o sus posesiones.2. Se protegerá la propiedad y las posesiones de los desplazados internos en toda circunstancia, en particular, contra (...) a) expolio; b) ataques directos o indiscriminados (...);3. La propiedad y las posesiones que hayan abandonado los desplazados internos serán objeto de protección contra la destrucción y la apropiación, ocupación o uso arbitrarios e ilegales.



		(...) 2. Las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos (...) para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron (...) si esa recuperación es imposible, (...) concederán (...) una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan(...)”.
Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas (o Principios Pinheiro) https://www.acnur.org/fileadm/in/Documentos/Publicaciones/2008/6325.pdf	Principios 2 y 12	“2.2. Los Estados darán prioridad de forma manifiesta al derecho de restitución como medio preferente de reparación en los casos de desplazamiento y como elemento fundamental de la justicia restitutiva. El derecho a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio es un derecho en sí mismo y es independiente de que se haga o no efectivo el regreso de los refugiados y desplazados a quienes les asista ese derecho(...)”. “12.4. Los Estados deben establecer directrices para garantizar la eficacia de todos los procedimientos, las instituciones y los mecanismos pertinentes de restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio.”
Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra proferidas por	1-25	Pretende el logro de la seguridad alimentaria para todos; la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, a la vez que se respaldan los esfuerzos encaminados a la erradicación del hambre y la pobreza, así como la consecución de medios de vida sostenibles, la estabilidad social,



<p>Naciones Unidas (DVTT). http://www.fao.org/3/i2801s/i2801s.pdf</p>	<p>la seguridad de la vivienda, el desarrollo rural, la protección medioambiental y al desarrollo social y económico sostenible</p>
--	---

Fuente propia con base a los instrumentos normativos allí señalados.

La tabla 3 por su parte contiene las principales normas nacionales sobre la acción de restitución de tierras en el país que en sentido estricto la regulan o que a través de la remisión normativa tienen conexidad directa con ésta, se prefirió relacionar las normas que tienen origen legal o con fuerza de Ley en el caso de los Decretos Ley que regulan la restitución de grupos étnicos y pueblo Room. Se debe aclarar que el contenido de la tabla es indicativo más no exhaustivo por lo que con el tiempo se podrá ir retroalimentando si se identifican más instrumentos.

Tabla 3

Principales normas sobre restitución de tierras en Colombia

Normas principales y links de descarga	Síntesis de la regulación o nombre
<p>Constitución política de Colombia http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr015.html</p>	<p>En especial artículos: 1, 2 58, 64, Acto Legislativo 01 de 2016, Actos Legislativos 01y 02 de 2017.</p>
<p>Ley 1448 de 2011 http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html</p>	<p>Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.</p>



<p>Ley 387 de 1997</p> <p>http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0387_1997.html</p>	<p>Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.</p>
<p>Decreto Ley 4635 de 2011</p> <p>http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_4635_2011.html</p>	<p>Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.</p>
<p>Decreto Ley 4633 de 2011</p> <p>http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_4633_2011.html</p>	<p>Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas.</p>
<p>Decreto Ley 4634 de 2011</p> <p>http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_4634_2011.html</p>	<p>Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rom o Gitano.</p>
<p>Decreto 1071 de 2015 Parte 15</p> <p>https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Paginas/Decreto-1071-2015/Modificaciones-Decreto-1071-de-2015.aspx</p>	<p>Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.</p>
<p>Decreto Ley 891 de 2017</p> <p>http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20891%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf</p>	<p>"Por el cual se adiciona un párrafo al artículo 190 de la Ley 1448 de 2011 en lo relacionado con el proceso de restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a cargo del ICBF, desvinculados de las FARC-EP en virtud del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera".</p>
<p>Decreto 2244 de 2011</p> <p>http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2244_2011.html</p>	<p>"Por el cual se adicionan unas funciones al Centro de Memoria Histórica y se dictan otras disposiciones".</p>



Decreto 1725 de 2012 https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=48899	“Por el cual se adopta el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de que trata la Ley 1448 de 2011.”
Decreto 4801 de 2011 http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_4801_2011.html	“Por el cual se establece la estructura interna de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas”
Decreto 4800 de 2011 https://secretariageneral.gov.co/transparencia/control/informaci%C3%B3n-poblaci%C3%B3n-vulnerable/decreto-nacional-4800-2011	“Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones”
Ley 2078 de 2021 http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2078_2021.html	Por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y los Decretos étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011, prorrogando por 10 años su vigencia

Fuente propia con base en las normas relacionadas

Por último, en la Tabla 4 se relacionan aquellas normas que, si bien tienen como objeto una temática distinta a la restitución de tierras, mantienen una relación de conexidad con ella, por ejemplo, por regular aspectos que atañen a la protección medio ambiental o al derecho agrario que en algunos escenarios complementan su regulación material o incluso pueden entrar en tensión con ella. Se debe aclarar que el contenido de la tabla es indicativo más no exhaustivo por lo que con el tiempo se podrá ir retroalimentando si se identifican más instrumentos.

Tabla 4

Principales normas conexas con restitución de tierras en Colombia

Normas principales y links de descarga	Síntesis de la regulación o nombre
--	------------------------------------



Ley 160 de 1994 http://www.secretariasena.do.gov.co/senado/basedoc/ley_0160_1994.html	Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.
Ley 70 de 1993 http://www.secretariasena.do.gov.co/senado/basedoc/ley_0070_1993.html	Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política.
Ley 200 de 1936 https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1654991#:~:text=Es%20prohibido%2C%20tanto%20a%20los,hidrogr%C3%A1fica%20de%20donde%20a%20qu%C3%A9llas%20provengan.	Sobre régimen de tierras
Decreto 2811 de 1974 http://www.secretariasena.do.gov.co/senado/basedoc/decreto_2811_1974.html	Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente
Decreto 1076 de 2015 https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=78153	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible
Ley 99 de 1993 http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0099_1993.html	Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.
Ley 1450 de 2011	Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.



http://www.secretariasena.gov.co/senado/basedoc/ley_1450_2011.html	
Ley 2 de 1959 http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1556842	Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables.
Ley 975 de 2005 http://www.secretariasena.gov.co/senado/basedoc/ley_0975_2005.html	Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios.
Decreto Ley 902 de 2017 http://www.secretariasena.gov.co/senado/basedoc/decreto_0902_2017.html	Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras

Fuente propia con base en las normas relacionadas

De igual manera en la Tabla 5 se efectúa un análisis de las sentencias de constitucionalidad proferidas por la Corte Constitucional en las que se ha efectuado un pronunciamiento expreso sobre las normas de la Ley 1448 de 2011 que guardan una estrecha relación la acción de restitución de tierras. Estas sentencias son muy importantes porque en ellas, este máximo tribunal ha fijado las subreglas que orientan la labor judicial frente a escenarios concretos de intervención donde se aplica la ley ya sea para restringir su sentido o extenderlo hacia otros líneas o piores. El análisis contiene una síntesis de los problemas jurídicos más relevantes abordados en 27 sentencias, la decisión respectiva y la subregla que de allí se deriva. Sin embargo, cómo ya se ha advertido, este ejercicio es indicativo ya que estas providencias desarrollan varios problemas jurídicos o intervienen en diferentes escenarios.

Debe recordarse que la Corte Constitucional dentro de la competencia de control concentrado de constitucionalidad tiene competencia para declarar inexecutable normas que vulneren la



Constitución y por lo tanto retirarlas del ordenamiento jurídico o condicionar el sentido de las expresiones legales para que sean coherentes con las disposiciones constitucionales, por lo que en este último caso establecen los parámetros bajo los cuales se debe entender dichas disposiciones.

Tabla 5

Sentencias de constitucionalidad sobre expresiones relacionadas con la acción de restitución de tierras en la Ley 1448 de 2011

Sentencias	Problema jurídico	Decisión y fundamento	Otros argumentos relevantes	Subregla constitucional
C-588 de 2019	¿El hecho de establecer un límite temporal de la Ley 1448 de 2011 circunscrita a 10 años, es decir a 2021 vulnera los derechos de las víctimas que aún no han logrado una reparación integral?	Declarar inexecutable el artículo 208 de la norma con efectos diferidos y exhortar al Congreso a adoptar una ley que prorrogue la vigencia de la misma para cumplir con sus objetivos de reparación integral. En caso de que no se prorrogue la Ley con base a lo dispuesto en el Acto legislativo 02 de 2017, se establecerá una vigencia de la norma hasta 2030 ya que este dispone que la reforma transicional que en él se reconoce "rige hasta la finalización de los tres periodos presidenciales completos posteriores a la firma del Acuerdo Final".		La Corte puede estudiar la cuestión relativa al tiempo durante el cual es exigible que exista un régimen especial de protección de víctimas y armonizarlo con las normas de justicia transicional que se derivan del Acuerdo Final.
C-404 de 2016	¿El hecho de que la Ley 1448 de 2011 impida que las partes dentro del proceso de restitución de tierras acudan a la conciliación, como mecanismo pacífico de resolución de controversias	Declarar la exequibilidad del artículo 94 de la Ley 1448 de 2011 que dispone esta prohibición en el sentido en que esta comprende tanto la conciliación como etapa del proceso,		La inadmisibilidad de la conciliación judicial o extrajudicial es un mecanismo para proteger los derechos fundamentales de los solicitantes de restitución, de sus familias, y el derecho a la verdad que también corresponden a toda la



	vulnera los derechos de las partes a un debido proceso y acceso a la justicia?	como la conciliación extra-proceso.		sociedad, frente a riesgos de presiones externas que podrían afectar la autonomía de la voluntad.
C-069 de 2016	¿Al exigírsele a los niños, niñas y adolescentes desmovilizados que cumplen su mayoría de edad, un certificado expedido por el CODA como requisito previo para ingresar a los programas de reintegración social y económica ofrecidos en favor de las víctimas de reclutamiento forzado, desconoce los principios de igualdad, interés superior del menor y buena fe?	Declarar exequibles las disposiciones demandas del artículo 190 de la ley 1448 de 2011, "en el entendido que la certificación de desvinculación que expide el Comité Operativo de la Dejación de las Armas (CODA) se debe entregar a todas las víctimas de reclutamiento ilícito, en el contexto del conflicto armado, que cumplan la mayoría de edad, sin importar el grupo armado ilegal del que se hayan desvinculado."		"la exigencia del certificado expedido por el CODA no es para acreditar la condición de víctima de reclutamiento ilícito ni para acceder a los beneficios derivados de esa calidad genérica, sino para demostrar la condición de desvinculado de un movimiento armado ilegal -víctima de reclutamiento forzado- lo que le permite ingresar a unos programas especiales de reinserción y reintegración social que se derivan igualmente de esa especial condición."
C-166 de 2017	¿El artículo 82 de la Ley 1448 de 2011 al señalar que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras "podrá" representar a los titulares de la acción de restitución ante los jueces denota una facultad discrecional ilimitada que le permite escoger por voluntad en qué casos ejerce esa función? ¿Esto vulneraría los derechos de las víctimas al acceso a la justicia en caso de que no puedan acceder a este acompañamiento legal?	La expresión "podrá" que fue demandada debe interpretarse en el entendido que "refiere a una habilitación para que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas actúe cuando el titular de la acción de restitución de tierras le solicite que lo represente en el trámite judicial". En ese sentido, la norma es exequible.		La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras tiene el deber de representar a las víctimas que así lo soliciten por lo que no es una función discrecional
C-099 de 2013	¿El artículo 79 de la Ley 1448 de 2011,	La norma impugnada fue declarada	En tanto se había cuestionado	el principio de garantía judicial es de gran



	al omitir la doble instancia respecto de las decisiones tomadas por la jurisdicción especializada de tierras vulneraba los derechos a la defensa y al debido proceso de los terceros u opositores?	exequible porque el principio de la doble instancia no es absoluto y las excepciones a este principio en la acción de restitución de tierras se justifica porque permite una mayor celeridad a esta forma de justicia especial y en todo caso los opositores y terceros gozan del derecho a la defensa y al debido proceso	también la brevedad del proceso como uno de los motivos de deficiencia en el derecho, la Corte en la sentencia referida que “estas oportunidades garantizan que se pueda llegar a la verdad de los hechos del despojo en un breve lapso, pero también con garantías suficientes para que esa búsqueda de la verdad no se postergue indefinidamente en el tiempo, en detrimento de los derechos de la víctima despojada”.	relevancia en el ordenamiento jurídico por su relación con el debido proceso y al derecho de defensa, sin embargo, no reviste carácter absoluto, pues la ley puede establecer excepciones siempre y cuando se respeten dichas garantías y no se niegue el acceso a la administración de justicia, por lo que en el proceso de restitución de tierras era constitucional establecer la excepción, teniendo en cuenta que permitía tanto en su etapa administrativa como judicial la participación y ejercicio de contradicción del opositor, y así también era sujeto a los recursos de revisión y objeto de consulta, en los eventos establecidos por la misma norma.
C-250 de 2012	¿La distinción traída por la Ley 1448 de 2011 en el artículo 75 que establece que las víctimas para efectos de ser titulares de la acción de restitución de tierras son los que hubiesen sufrido despojo o abandono de tierras a partir del 1 de enero de 1991 implica una situación discriminatoria en relación con las víctimas que pueden obtener reparación por esta misma ley a partir de 1985?	La norma demandada es exequible porque el límite temporal para establecer los beneficiarios de la Ley en materia de restitución no desconoce su condición de víctimas. Quienes no satisfagan este requisito y sean víctimas en todo caso podrán acceder al resto de acciones jurídicas dispuestas por el Estado para lograr su derecho a la reparación.	i) a partir de 1990 la expulsión y despojo de tierras se convirtieron en prácticas sistemáticas contra la población civil por parte de los grupos paramilitares, ii) los registros tanto de despojo como de abandono datan de los años noventa, por lo que no existe certeza de los ocurridos con anterioridad, iii) los casos de despojo registrados están comprendidos entre 1997 y 2008 según información institucional, iv) las solicitudes de protección de	i) la escasez de recursos públicos para la reparación de todas las víctimas y el aseguramiento de las condiciones para garantizar el disfrute de derechos justificaban que la norma estableciera un límite temporal al ámbito de aplicación de la Ley que además permitiera garantizar la sostenibilidad fiscal que asegurara su implementación. Por otra parte, sostuvo que ii) las fechas escogidas por el legislador para delimitar el concepto de víctima, comprenden el periodo histórico en el que se produjeron el mayor número de hechos victimizantes en el contexto del conflicto



			predios despojados fueron elevadas a partir del año 2005. En atención a estas razones, la Corte Constitucional en la providencia señalada, considero constitucionalmente adecuado establecer un límite temporal distinto a la reparación integral, en lo que hace referencia a la restitución de tierras en el país.	armado y se agravaron la situación humanitaria de acuerdo con la información existente hasta el momento, lo que sin duda aseguraba que la población más afectada iba a ser la principal destinataria de la Ley. De igual manera sostuvo que, iii) las víctimas anteriores a los periodos señalados tienen derecho a otro tipo de medidas de reparación como el derecho a la verdad, a la reparación simbólica y garantías de no repetición, de igual manera a acudir a otras instancias jurídicas diferentes a la de la Ley 1448 de 2011 para hacer exigibles sus derechos.
C-017 de 2015	¿El hecho de que el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011 ordene que el Registro de Tierras se implemente de forma gradual y progresiva, ateniendo a la situación de seguridad, la densidad histórica del despojo y la existencia de condiciones para el retorno, impide la adopción de un enfoque diferencial, en la medida en que no involucra consideraciones sociales, económicas o culturales particulares, lo que implica que algunas víctimas se les someta a esperar incluso hasta el término de vigencia de la Ley para lograr	Inhibirse de efectuar un pronunciamiento de fondo respecto de los cargos formulados		No se configuran los presupuestos de la omisión legislativa relativa cuando el accionante plantea que existe una insuficiencia regulatoria desconociendo que existe una norma reglamentaria que contiene las disposiciones necesarias para integrar la regulación de manera concreta.



	ser inscritas en el Registro de Tierras?			
C -330 de 2016	¿Las exigencias procesales y probatorias que exige la ley de víctimas para reconocer la compensación a los terceros de buena fe exenta de culpa deben ser mantenidas como regla general aplicable también a segundos ocupantes vulnerables sin relación con los hechos victimizantes?, ¿es posible adoptar tratos diferenciados para que estos últimos puedan acceder a medidas de atención o lograr la compensación y de esta forma favorecer la reconciliación al interior de los territorios?	Condicionar la exequibilidad del artículo 91 de la Ley 1448 de 2011 en el entendido de que la buena fe exenta de culpa es un estándar que debe ser interpretado por los jueces de forma diferencial, frente a los segundos ocupantes, que demuestren condiciones de vulnerabilidad, y no hayan tenido relación directa o indirecta con el despojo.		Reconoce que el legislador al hacer una exigencia indiscriminada de la buena fe exenta de culpa para todos los opositores y segundos ocupantes sin atender a su situación de vulnerabilidad, incurre en una discriminación indirecta, en palabras de la misma Corte: “aunque existen opositores que son segundos ocupantes vulnerables, que no poseen alternativa de vivienda y que no tuvieron que ver con el despojo, el Congreso de la República les exige, para acceder a la compensación económica mencionada, lo mismo que a personas que no enfrentan ninguna de las condiciones descritas, lo que supone una clara injusticia. Un trato igual a personas en situación distinta”.
C-795 de 2014	¿Establecer que para la verificación de la entrega del predio en la acción de restitución es necesario que acontezca previamente el pago de las compensaciones a favor de los opositores a la restitución que implicaría que la víctima no podrá acceder de forma plena y directa a la entrega del predio al quedar suspendido ese derecho a la eventualidad que el Estado pague la compensación,	Declara inexecutable las expresiones del artículo 100 demandadas ya que ““En la resolución de la tensión que subyace entre los derechos de las víctimas y los terceros de buena fe exenta de culpa, la Corte halla vulnerado el derecho a la igualdad, porque el legislador debiendo propender por la adopción de acciones afirmativas hacia las víctimas del desplazamiento forzado que fortalecieran su derecho fundamental a la restitución efectiva	Se reconoce que los Estados deben velar por que los “ocupantes secundarios” estén protegidos contra el desalojo forzoso arbitrario e ilegal en la acción de restitución de tierras , precisando que “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	El derecho a la restitución de tierras como componente de la reparación integral de las víctimas, es autónomo e independiente de los derechos reconocidos a los terceros de buena fe exenta de culpa. El aparte demandado es contrario a la constitución, al imponer una carga excesivamente gravosa y lesiva a las víctimas de restitución que se consideran sujetos de especial protección, esto impide la efectividad de su derecho a la reparación integral y el incumplimiento de la obligación del Estado de adoptar medidas



	<p>imponiéndole así una nueva carga, teniendo que esperar de forma indefinida?</p>	<p>del predio o bienes, dispuso en su lugar tomar medidas restrictivas sobre el goce efectivo de sus derechos al dejar de brindar un trato preferente y favorable a las víctimas, dada su calidad de sujetos de especial protección constitucional y como parte más vulnerable en la relación jurídica procesal respecto de los opositores.”</p>	<p>garantizarán que el desalojo se lleve a cabo de una manera compatible con las normas internacionales de derechos humanos, proporcionando las debidas garantías procesales, incluida la posibilidad de recibir una notificación previa, adecuada y razonable, el acceder a recursos jurídicos y de obtener una reparación (17.1). Se consagra que “los Estados deben velar porque las garantías procesales otorgadas a los ocupantes secundarios no menoscaben el derecho de los propietarios legítimos, de los inquilinos o de otros titulares de derechos a volver a tomar posesión de las viviendas, las tierras o el patrimonio en cuestión de forma justa y oportuna” (17.2). Prevé que 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</p>	<p>afirmativas en favor de éstas.</p>
--	--	--	--	---------------------------------------



			<p>vivienda adecuada, además deben esforzarse por encontrar y proporcionar viviendas o tierras alternativas a dichos ocupantes, “no obstante, la falta de dichas alternativas no debería retrasar innecesariamente la aplicación y el cumplimiento de las decisiones que los órganos competentes adopten respecto de la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio” (17.3). En lo relativo a la ejecución de sentencias sobre restitución se contempla que “los Estados deben adoptar medidas específicas para prevenir la obstrucción pública de la ejecución de decisiones y sentencias relativas a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio” (20.3)</p>	
C-753 de 2013	<p>“¿Las normas acusadas (artículo 19 de la Ley 1448 de 2011) desconocen el derecho a la reparación de las víctimas al referirse a la sostenibilidad fiscal y a los límites impuestos por el presupuesto nacional como criterios para asegurar la continuidad y</p>	<p>Declarar la inexecutable de las disposiciones demandadas</p>		<p>La existencia de disposiciones constitucionales que establecen criterios de racionalización del gasto no implica desplazar al gasto público social, ya que este por expresa disposición constitucional se considera prioritario. Lo anterior se desprende de los artículos 350 y 366 de la Constitución.</p>



	<p>progresividad de la política pública en esta materia?”</p>		<p>“El texto constitucional reseñado también contiene cláusulas que prohíben la limitación de derechos fundamentales de modo que: 1) el incidente de impacto fiscal no podría afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales; 2) el criterio de sostenibilidad fiscal no podrá ser invocado para menoscabar los derechos fundamentales; 3) ni para restringir su alcance; 4) ni negar su protección efectiva.”</p>
<p>C -462 de 2013</p>	<p>¿Vulnera la Constitución el hecho de que la ley denomine como medidas de restitución medidas como el subsidio de viviendas y otras medidas de carácter asistencial del Estado?</p>	<p>Declarar INEXEQUIBLE las expresiones “La suma que sea adicional al monto que para la población no desplazada se encuentra establecido en otras normas para los mecanismos señalados en este párrafo, se entenderá que es entregada en forma de indemnización” contenida en el inciso tercero del párrafo 3º del artículo 132 de la ley 1448 de 2011. De igual manera condicionar la interpretación del artículo 132 en el entendido en que los mecanismos que allí se señalan son adicionales a los montos que reciben las víctimas por concepto de reparación. De igual manera, La Corte estima “que la regla definida por el inciso final del párrafo tercero del artículo 132 desconoce el principio que exige</p>	<p>La argumentación de la Corte se centró principalmente en lograr demostrar que se había configurado el fenómeno de la cosa juzgada respecto de los apartados demandados, en especial trajo a colación la sentencia C- 280 de 2013 donde se habían efectuado los mismos reparos a las normas analizadas. De allí que su decisión fuese inhibitoria.</p> <p>En todo caso frente a algunos apartados del artículo 132 expresa la Corte Constitucional:</p> <p>“Debe señalar la Corte que considerar los mecanismos enunciados en el párrafo tercero del artículo 132 de la ley 1448 de 2011 –subsidios, adquisición o adjudicación de tierras, entre otros- como formas posibles de indemnización administrativa no se opone a la Constitución. Dicha calificación sería inconstitucional</p>



		<p>no confundir el deber de reparar con el deber de ofrecer asistencia social en cumplimiento de los deberes constitucionales asignados al Estado.”</p> <p>La Corte “acepta la posibilidad de que las medidas referidas en el parágrafo tercero del artículo 132 de la ley 1448 de 2011 sean calificadas por el legislador como formas de indemnización administrativa, ello no autoriza, tal como definió la sentencia SU254 de 2013, la reducción o afectación de la indemnización administrativa en dinero prevista en otras normas.”</p>	<p>únicamente si condujera a una confusión de la indemnización administrativa que debe pagarse en dinero con la obligación del Estado de prestar los servicios sociales a su cargo. En esa medida el Congreso, con el límite antes referido, dispone de una relativa libertad configurativa para precisar la naturaleza jurídica de las acciones que emprende respecto de una población cuyos miembros son considerados como víctimas.</p> <p>La restricción antes referida fue perfilada recientemente por esta Corporación. En efecto, la sentencia SU254 de 2013 indicó lo siguiente: (...) a juicio de esta Corporación, lo establecido en el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011, parágrafo 3ero. y el artículo 149 del Decreto 4800 de 2011, que prevén los medios a través de los cuales se pagará la indemnización administrativa a las víctimas de desplazamiento forzado, deben interpretarse en armonía con la diferenciación entre lo que constituye una indemnización por vía administrativa como reparación y la atención o asistencia social, de conformidad con la propia Ley 1448 de 2011 en su artículo 154 ya citado, y en armonía con las reglas fijadas por la jurisprudencia constitucional y de la</p>
--	--	--	---



				CIDH. De esta manera, la Corte encuentra que el monto de indemnización administrativa debe pagarse en forma adicional y no acumularse o descontarse del subsidio integral de tierras, de la permuta de predios, de la adquisición y adjudicación de tierras, de la adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada o del subsidio de vivienda de interés social rural y urbana de que trata el artículo 149 del Decreto 4800 de 2011.”
C-581 de 2013	¿Vulnera la Constitución la sujeción de las autoridades y específicamente de los jueces a los criterios señalados en los incisos demandados, en especial el principio de sostenibilidad fiscal? ¿Afecta esto los derechos de las víctimas y la cláusula general de responsabilidad del Estado, así como el derecho a la igualdad y en el caso específico de los jueces. ¿Afecta el principio de separación de poderes y de autonomía judicial?	Exequibilidad del artículo 9 de la Ley 1448 de 2011 sobre el principio de sostenibilidad	"Como principal sustento de esta conclusión, la Corte encontró que los incisos acusados no implican una indebida limitación a los poderes y el campo de acción de los jueces administrativos ni de ninguna otra autoridad, quienes, pese a los mandatos indicativos contenidos en estas normas, conservan la plenitud de sus facultades y la posibilidad de adoptar las decisiones que consideren pertinentes y necesarias para hacer efectivo el derecho de las víctimas a la reparación integral."	la sostenibilidad fiscal “no es en realidad un principio, sino apenas una herramienta o criterio orientador para la consecución de los fines del Estado social de derecho, siempre de manera progresiva” (Sentencia C- 288 de 2012). Sentencia mediante la cual se declaró exequible el acto legislativo que introduce en la Constitución política dicho criterio. Además, en dicha sentencia también se planteó explícitamente que este criterio no podría ser usado para limitar o restringir el alcance de los derechos fundamentales o menoscabarlos. Las medidas demandadas se enmarcan dentro de los límites razonables y constitucionales de la justicia transicional El inciso 5º demandado, establece un principio aplicable a todas las disposiciones de la ley, que ordena a todas las



				<p>autoridades, tanto judiciales como administrativas, actuar de tal forma que se persiga el objetivo de lograr la reconciliación y la paz duradera y estable.</p> <p>Mientras que el inciso 6° tiene un alcance más delimitado al enmarcarse en la hipótesis bajo la cual la jurisdicción contenciosa a través de la acción de reparación directa ordena la indemnización de las víctimas. En dicho inciso se insta a los jueces a valorar y tener en cuenta algunos criterios, como la consecución de la reconciliación y la paz, la sostenibilidad fiscal, la magnitud de las vulneraciones que se pretende reparar, y “el monto de la reparación que en favor de las víctimas se haya adoptado por el Estado”. Como tal este inciso no establece una medida imperiosa para los jueces. En esa medida dicho inciso no limita ni la autonomía de los jueces ni los derechos de las víctimas.</p>
C-609 de 2012	<p>¿La limitación de los honorarios de los representantes judiciales de las víctimas conforme al artículo 3 de la ley 1448 de 2011 afecta los derechos de los abogados a la libertad contractual, al trabajo, y a la igualdad, y los derechos de las víctimas al acceso a la administración de justicia?</p>	<p>Declara exequibles las normas demandadas. La norma no establece una limitación ni un obstáculo al acceso a la justicia por parte de las víctimas del conflicto, pues no impone requisito adicional alguno que deba ser cumplido por la víctima para acceder a la justicia y por lo tanto puede reclamar sus derechos en condiciones normales.</p>		<p>La limitación de los honorarios por representación judicial en favor de las víctimas del conflicto armado es legítima y constitucional, justificada por el mayor nivel de protección reconocido a las víctimas del conflicto en consideración a su condición de vulneración, y se enmarca dentro de las facultades de regulación de las profesiones del</p>



				<p>legislador y por lo tanto no discrimina a los abogados que adelante dicha representación, ni vulneran sus derechos al trabajo ni a la libertad de escoger profesión u oficio.</p>
<p>C- 820 de 2012</p>	<p>¿En el supuesto que un tercero de buena fe actuando como opositor dentro del proceso de restitución de tierras tenga un proyecto agroindustrial, la realización de un contrato de uso entre la víctima y el opositor vulnera la reparación integral?</p>	<p>La exequibilidad del artículo 99 de la Ley ya que “el artículo 99 de la ley 1448 de 2011 no desconoce los derechos a la restitución y al retorno de las víctimas, pues no obliga a las víctimas, que han sido despojadas de sus tierras a celebrar dicho contrato de uso, de manera que estas pueden decidir no solicitar la celebración de estos contratos, y pueden decidir la restitución plena de sus predios”</p> <p>no introduce una injerencia que limite el derecho de propiedad, la libertad de oficio, el derecho al trabajo o el libre desarrollo de la personalidad</p>	<p>“el contrato de uso es una facultad o posibilidad que prevé la ley para que pacten las partes y sea autorizada por el Magistrado que conoce del proceso de restitución, de manera que las víctimas restituidas pueden consentir o rechazar la celebración del contrato de uso que prevé el artículo 99 de la Ley 1448 de 2011.” 2.2.3</p>	<p>la regulación contenida en el inciso primero del artículo 99 no prescinde de la voluntad de la víctima y, en esa medida, no desconoce la Constitución. El contrato no es obligatorio por lo que es una posibilidad, una opción, que en todo caso debe ser solicitada por las partes de común acuerdo</p> <p>debe ser autorizado de manera facultativa y potestativa por el magistrado encargado de la restitución del predio y quien actúa como garante de los derechos de las víctimas. “Así las cosas, para que el contrato de uso tenga lugar, debe mediar necesariamente la voluntad expresa y clara de las partes, de manera que se debe contar con el consentimiento de la víctima; debe ser autorizado por el Magistrado que actúa como garante constitucional especialmente de los derechos fundamentales de las víctimas, quienes son las que se encuentran en estado de vulnerabilidad y debilidad manifiesta y están en la posición débil en el proceso de restitución y ante la eventualidad de la suscripción del contrato de uso; debe adelantarse un trámite incidental para</p>



				tal efecto con el lleno de los requisitos materiales y procesales, debe probarse la buena fe exenta de culpa por parte del dueño del proyecto agroindustrial; debe reconocerse plenamente el derecho de dominio restituído a la víctima o víctimas”
C-781 de 2012	<p>“La limitación del universo de beneficiarios de la Ley 1448 de 2011 a las víctimas de violaciones del DIH o de graves violaciones de DDHH que hayan ocurrido “con ocasión del conflicto armado”, ¿constituye una violación del derecho a la igualdad, así como de los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y la garantía de no repetición de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos o de crímenes de lesa humanidad que no hayan tenido lugar “con ocasión del conflicto armado” pero sí “en el contexto” del mismo?”</p>	Declarar exequibles las expresiones demandadas.	El concepto de víctima que reconoce la Ley 1448 de 2001 no es de ninguna manera restringido o limitado, sino que se trata de un concepto amplio que atiende a las complejidades del conflicto y que procura la mayor inclusión y protección de las personas que se han visto afectadas por el conflicto o en su contexto.	Para determinar si la expresión “con ocasión del conflicto armado” es violatoria del derecho a la igualdad y de los derechos de las víctimas se plantean dos cuestiones, una principal y otra subsidiaria. La principal es (i) determinar si hay una violación a la igualdad, a partir de la subsidiaria, que es (ii) determinar si la expresión mencionada es estricta en su interpretación. Dado que argumentativamente se atiende la cuestión subsidiaria y luego la principal, la ratio decidendi se presenta así: La expresión “con ocasión del conflicto armado” según el precedente constitucional y la filosofía de la ley 1448 de 2011 no impone criterios y condicionantes objetivos estrictos, esto es, no establece que esta expresión se circunscriba o limite a los enfrentamientos bélicos, confrontaciones armadas o acciones exclusivamente militares entre grupos armados ilegales o entre estos y el Estado ocurridas en un territorio específico. Por lo tanto, se trata de una expresión de sentido amplio que reconoce la



				<p>complejidad social del conflicto, en el cual existe una continua confusión entre las acciones de grupos claramente ilegales y armados y actos comunes de la delincuencia, por lo que la expresión es empleada constitucionalmente “como sinónimo de “en el contexto del conflicto armado,” “en el marco del conflicto armado”, o “por razón del conflicto armado”, para señalar un conjunto de acaecimientos que pueden rodear este fenómeno social, pero que no se agotan en la confrontación armada, en el accionar de ciertos grupos armados, a la utilización de ciertos métodos o medios de combate o a ocurridos en determinadas zonas geográficas”.</p> <p>Conforme a lo anterior se concluye que no existe vulneración del derecho a la igualdad frente a las víctimas que han sufrido daños en el contexto y no directamente por el conflicto armado. Se mantiene sin embargo la exclusión de las víctimas de delincuencia común establecida en la Ley 1448 de 2011, pero en todo caso el juez o la administración debe considerar y evaluar cada caso particular, aplicando una interpretación pro-víctima, de buena fe y de confianza legítima en los casos de duda.</p>
C-280 de 2013	¿contemplar que la Ley 1448 de 2011 derogue normas contrarias en los que	declarar inexecutable la expresión “que no contraríen la presente ley” del artículo 60 de		La declaratoria de inexecutable entiende que normas anteriores a la Ley 1448 de 2011



	respecta a los derechos de la población desplazada vulnera sus derechos?	la Ley 1448 de 2011 y exequible por los cargos analizados el resto del referido segmento normativo,		como la Ley 387 de 1997 se encuentran igentes y debe ser aplicada al caso de todas aquellas personas víctimas de desplazamiento forzado que no puedan acceder a los beneficios desarrollados por la Ley de Víctimas.
C-438 de 2013	¿supeditar el inicio del incidente de reparación a la iniciativa del Ministerio Público o el Fiscal, así como la individualización de las víctimas en ciertos casos vulnera sus derechos a la participación y acceso a la justicia?	Declarar exequibles algunas disposiciones del artículo 46 de la Ley y permitir que las víctimas puedan bajo ciertas circunstancias pedir el incidente de reparación. Algunas expresiones del artículo 47 fueron declaradas inexecutable. Y se condicionó el sentido del artículo 64. Algunas expresiones del artículo 86 fueron declaradas inexecutable.	Fueron declaradas inexecutable expresiones del artículo 47 de la Ley que limitaban la ayuda humanitaria a la ocurrencia de necesidades inmediatas y que guardaran relación directa con hechos de violencia en el marco del conflicto. Además, se estableció como subregla que la ayuda humanitaria podrá ser prorrogada, "siempre que se demuestre que la víctima no ha superado la situación de gravedad y urgencia".	Las víctimas podrán solicitar el inicio del incidente de reparación en procesos penales no solo están autorizados el fiscal o el Ministerio Público. Tampoco queda supeditado este incidente a la individualización de las víctimas.
C-715 de 2012	¿el Registro de Tierras Despojadas o Abandonadas como requisito de procedibilidad ante los jueces especializados, implicaba una vulneración del derecho de acceso a la justicia, y de los derechos de las víctimas a la verdad, y a la reparación integral?	Exequibles las normas de la Ley que establecen la exigencia de la etapa administrativa como requisito para acudir a la etapa judicial, debido a que permiten celeridad, eficiencia y garantizan el derecho a la justicia. Se declaró inexecutable el artículo 120 que establecía que quienes acudieran al proceso y confesaran la ilegalidad de los títulos o el despojo de las tierras o de los	“La exigencia de este registro no constituye un requisito irrazonable o desproporcionado, no tiene un manejo discrecional o arbitrario por parte de la administración, no es una exigencia de imposible cumplimiento por parte de las víctimas, y es un trámite que no tiene la gravosidad de	el establecimiento de esta etapa como prerequisite para la instauración del proceso judicial, no implica supeditar la condición de víctima a la inclusión en el Registro de los solicitantes. Al respecto, manifestó que el Registro es tan solo una exigencia formal para el acceso a los beneficios y derechos consagrados en la ley, más no es un acto constitutivo de la calidad de víctima: “Sobre este tema, esta



		derechos reclamados en el proceso podrían ser beneficiarios del principio de oportunidad	provocar una revictimización de los despojados, usurpados o de quienes abandonaron forzadamente sus tierras; sino que por el contrario, con ello se pretende racionalizar la actividad de la administración pública con el fin de lograr una efectiva y eficaz restitución de tierras como componente preferente de la reparación integral”	Corporación ha sostenido que la condición de víctima es un hecho fáctico, que no depende de declaración o de reconocimiento administrativo alguno. En este sentido, ha consolidado una concepción material de la condición de víctima del conflicto armado, entre ellos especialmente del desplazado forzado por la violencia interna”
C-438 de 2013	¿Es contrario al derecho internacional de los derechos humanos plantear que las medidas de la Ley 1448 de 2011 en lo que respecten a su progresividad se circunscriben a su aspecto prestacional y no a su eficacia?	Exequibilidad del artículo 17 de la Ley que circunscribe la progresividad a su carácter prestacional		"el principio de progresividad debe ser interpretado en relación con los derechos de carácter estrictamente prestacional, y no compromete la efectividad de los derechos de aplicación inmediata (no prestacionales) ni los mínimos desde los cuales se aplica la mencionada progresividad".
C-161 de 2016	¿El derecho a la reparación integral de los militares debe limitarse a los componentes que establece el régimen especial?	Parágrafo 1 del artículo 3 declarado exequible. En el entendido que el personal de las FFMM tiene derecho a la reparación integral y todos sus componentes si son víctimas de acuerdo con lo dispuesto en esta ley		"La aplicación de un régimen especial respecto de la reparación administrativa no quiere decir que el personal de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional esté limitado en su derecho a la reparación integral en sus cinco componentes, de modo que cualquier daño que no sea cubierto por el régimen especial, podrá ser reclamado por vía de la acción judicial de reparación".
C-912 de 2013	¿el acceso preferente de las víctimas a subsidios	Declarar exequibles los artículos 123, 124, 125, 127, 130 y 131		Las medidas de asistencia social son complementarias a la



	de vivienda, programas de formación y empleo, y a la carrera administrativa en casos de empate son medidas de reparación y en consecuencia podrán descontárseles del monto que por este concepto se reconozca por vía administrativa o judicial o son medidas de asistencia social?	que consagran medidas de reparación integral, en el entendido que tales prestaciones son adicionales y no podrán descontarse del monto de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas.		reparación por lo que ambos conceptos no son equiparables, mucho menos el Estado podrá relegar su obligación de reparar por el hecho de reconocer estas medidas de asistencia.
C-253A de 2012	¿la expresión "actos de delincuencia común" implica excluir a víctimas del conflicto armado que han sufrido violaciones sistemáticas a sus derechos cuando estas han sido cometidas por grupos armados ilegales que se derivan de otros que se han desmovilizado como las denominadas Bacrim y por lo tanto negarles los beneficios de la Ley 1448 de 2011?	La expresión "con ocasión del conflicto armado" es exequible. Permiten cobijar un concepto amplio de víctima.	"los menores desmovilizados en condición de tales son reconocidos por se cómo víctimas. Cuando la desmovilización sea posterior a la mayoría de edad, no se pierde la condición de víctima, derivada, en primer lugar, de la circunstancia del reclutamiento forzado, pero en ese caso se impone acreditar ese hecho y acceder los programas especiales de desmovilización y de reinserción, en los cuales será preciso que se adelante una política diferencial, que tenga en cuenta la situación de los menores y las limitaciones que tienen para abandonar los grupos a margen de la ley"	Decide la exequibilidad condicionada del artículo 3. La noción amplia de "conflicto armado" impide restringir el ámbito de aplicación de la ley a "las confrontaciones estrictamente militares, o a un grupo específico de actores armados con exclusión de otros", bajo esta noción debe comprender toda la complejidad del conflicto armado interno colombiano.
C-052 de 2012	¿La diferenciación trazada por el	Declarar exequible las expresiones		"El legislador está facultado para incorporar



	artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 conforme a la cual una parte de las víctimas tiene derecho de manera directa a los beneficios en ella establecidos, mientras que otras sólo pueden alcanzarlos en caso de concurrir determinadas condiciones vulnera el derecho a la igualdad?	cuestionadas del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011		en las leyes definiciones de términos referidos por la Constitución Política, siempre que al hacerlo no desvirtúe la esencia de tales instituciones, ni las razones por las cuales ellas han sido relevadas por el texto superior” (...) la Corte concluyó que las exigencias contenidas en los textos demandados resultan razonables, por lo que no se vulnera el derecho a la igualdad.
C-006 de 2017	“¿el Legislador incurrió en violación al principio y derecho a la igualdad, debido a que estableció un límite al deber de reparación del Estado a las víctimas de la violencia por los graves daños en el marco del conflicto armado, en la medida definió su obligación de concurrir, cuando los bienes del victimario son insuficientes, hasta un monto equivalente al de la indemnización administrativa, prevista en el artículo 132 de la misma Ley”	Declararse Inhibida para pronunciarse acerca de la exequibilidad del inciso 2º (parcial) del artículo 10 de la Ley 1448 de 2011		La Corte no se pronunció sobre los argumentos substantivos de la demanda ya que consideró que esta había planteado de forma espurea el cargo de inconstitucionalidad el cual carecía de claridad, pertinencia y especificidad.
C-249 de 2017	¿El hecho de que se condicione el derecho a la restitución de tierras baldías, y en general el derecho a las reparaciones vinculadas a dichos inmuebles, a que los ocupantes que fueron obligados a	Declararse inhibida de pronunciarse sobre la expresión “cuya propiedad se pretende adquirir por adjudicación” contenida en el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, por ineptitud sustantiva de la demanda		La Corte no se pronunció sobre los argumentos substantivos de la demanda ya que consideró que esta había planteado de forma vaga el cargo de inconstitucionalidad el cual carecía de claridad, pertinencia y especificidad.



	abandonarlos o que fueron despojados de los mismos como consecuencia del conflicto armado interno, y al cumplimiento de los requisitos para ser adjudicatarios se constituye en una carga desproporcionada a las víctimas?			
C-433 de 2017	“El Decreto Ley 671 de 2017, expedido mediante el uso de facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República mediante el Artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016, cumple con los requisitos formales y materiales exigidos por la Constitución?”. Este modificó el artículo 190 de la Ley 1448 de 2011, en relación con la competencia para la expedición del certificado de desvinculación colectiva de menores de edad de grupos armados organizados al margen de la ley, atribuyéndole dicha función al Alto Comisionado para la Paz en los casos de acuerdos de paz.	Estar a lo resuelto en la sentencia C-069 de 2016 en cuanto declaró exequible la expresión “siempre que cuenten con la certificación de desvinculación de un grupo armado organizado al margen de la ley expedida por el Comité Operativo para la Dejación de las Armas”, contenida en el inciso segundo del artículo 190 de la Ley 1448 de 2011, “en el entendido que la certificación de desvinculación que expide el Comité Operativo de la Dejación de las Armas (CODA) se debe entregar a todas las víctimas de reclutamiento ilícito, en el contexto del conflicto armado, que cumplan la mayoría de edad, sin importar el grupo armado ilegal del que se hayan desvinculado.”		el Decreto sobre el cual recae el juicio de constitucionalidad se ajusta a los parámetros constitucionales aplicables en relación con el interés superior de los niños, niñas y adolescentes, que además han sido víctimas de reclutamiento ilícito.
C-1054 de 2012	la exigencia contenida en el artículo 207 de la Ley 1448 de 2011, que dispone que quien se considere víctima y utilice las vías de hecho para invadir, usar u	Estar a lo resuelto en la sentencia C-715 de septiembre 13 de 2012, que declaró inexecutable el artículo 207 de la Ley 1448 de 2011, "por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y		Sobre dicha medida la Corte ya se había pronunciado en el pasado y la había declarado inexecutable por lo que se está a lo resuelto en dicha providencia configurándose la cosa juzgada.



	ocupar un predio del que pretenda restitución o reubicación puede perder los beneficios que estas establece vulnera el derecho a la igualdad, a la reparación integral y a la administración de justicia?	reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones".		
--	---	---	--	--

Fuente propia con base a 22 sentencias de constitucionalidad proferidas por la Corte Constitucional respecto de la Ley 1448 de 2011.

Lo hasta aquí expuesto refleja las generalidades del cuerpo normativo complejo que involucra la puesta en marcha de la ley 1448 de 2011.

5. Análisis situacional: identificación de actores en la acción de restitución de tierras

La Ley 1448 de 2011 involucra diferentes políticas públicas que se implementan a partir de la acción articulada de diferentes entidades tanto del orden nacional como regional y la sociedad civil conformando un sistema complejo, precisamente en la tabla 6 se identifican las entidades que surgen de la misma Ley y aquellas a las cuales se les asignan funciones específicas, así como los propósitos que al menos desde el punto de vista normativo se espera que logren a partir de la acción articulada.

Tabla 6

Entidades, mandato legal y resultados esperados según la Ley 1448 de 2011

Institución	Mandato	Artículo	Texto normativo	Productos o resultados esperados
El Ministerio de Defensa Nacional, la Fuerza Pública, en coordinación con el Ministerio del	adoptar las medidas necesarias para garantizar la seguridad en los procesos de restitución	32	"El Ministerio de Defensa Nacional y la Fuerza Pública, en coordinación con el Ministerio del Interior y	Realización de Comités Operativos Locales/ zonas focalizadas



<p>Interior y de Justicia, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas,</p>			<p>de Justicia, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas, tomará las medidas necesarias para garantizar la seguridad en los procesos de restitución antes, durante y después de que se lleven a cabo."</p>	
<p>La Fiscalía General de la Nación, con la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, organismos internacionales y organizaciones que trabajen en la materia</p>	<p>crear un protocolo para la investigación de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, que incluya medidas jurídicas y psicosociales y aspectos como el fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios para la investigación, el trato, la atención y la asistencia a las víctimas durante todas las etapas del procedimiento, y atención de las mujeres, niños, niñas y adolescentes víctimas.</p>	<p>38</p>	<p>"La Fiscalía General de la Nación, contando con los aportes de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, organismos internacionales y organizaciones que trabajen en la materia, creará un protocolo para la investigación de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, en el que se contemplen medidas jurídicas y psicosociales y aspectos como el fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios para la investigación, el trato, la atención y la asistencia a las víctimas durante todas las etapas del procedimiento, y acciones específicas para la atención de las mujeres, niños, niñas y adolescentes víctimas."</p>	<p>Creación del protocolo e implementación</p>
<p>Defensoría del Pueblo</p>	<p>Prestar servicios de orientación, asesoría y representación judicial a las víctimas</p>	<p>43</p>	<p>La Defensoría del Pueblo prestará los servicios de orientación, asesoría y representación judicial a las víctimas a que se</p>	<p>victimias asistidas en los procesos/reforma a la estructura orgánica para incluir defensores públicos especializados</p>



			<p>refiere la presente ley. Para tal efecto, el Defensor del Pueblo efectuará los ajustes o modificaciones que sean necesarios para adecuar su capacidad institucional en el cumplimiento de este mandato.</p> <p>PARÁGRAFO 1o. El Defensor del Pueblo, en el término de seis (6) meses, reorganizará la estructura orgánica de la Defensoría del Pueblo con el fin de garantizar el cumplimiento de las funciones asignadas en la presente ley.</p> <p>PARÁGRAFO 2o. La Defensoría del Pueblo prestará los servicios de representación judicial a las víctimas que lo soliciten mediante el Sistema Nacional de Defensoría Pública. Para ello, designará representantes judiciales que se dedicarán exclusivamente a la asistencia judicial de las víctimas a través de un programa especial que cumpla tal cometido, incorporando criterios de asesoría diferenciales y un componente de asistencia para mujeres víctimas.</p>	
Organismos con funciones permanentes de policía judicial	Destinar personal especializado para identificar bienes y activos de victimarios	45	Los organismos con funciones permanentes de Policía Judicial destinarán, de su planta actual de personal, a un grupo especializado de sus agentes para	Funcionarios especializados en la identificación de bienes y activos de victimarios



			desarrollar labores de identificación de bienes y activos que hayan ocultado las personas sindicadas de menoscabar los derechos de las víctimas de las que trata la presente ley.	
Las entidades territoriales en primera instancia y la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a Víctimas subsidiariamente	<p>Prestar alojamiento y alimentación transitoria en condiciones dignas y de manera inmediata a la violación de los derechos o en el momento en que las autoridades tengan conocimiento de la misma. Diseñar el formato único que deben diligenciar los entes territoriales donde se consignen los hechos victimizantes.</p> <p>Entregar la ayuda humanitaria a través de mecanismos eficaces y eficientes, asegurando la gratuidad en el trámite, y que los beneficiarios la reciban en su totalidad y de manera oportuna. Garantizar la alimentación de los hogares en situación de desplazamiento.</p> <p>Garantizar la atención a personas retornadas víctimas de desplazamiento forzado. Reglamentar el procedimiento para incluir en el registro a personas retornadas que se encuentren fuera del país. Evaluar el cese de la situación de</p>	47, 48, 64, 64, 65, 68, 151, 153, 154, 168, 172, 193	<p>Las entidades territoriales en primera instancia y la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a Víctimas subsidiariamente deberán prestar el alojamiento y alimentación transitoria en condiciones dignas y de manera inmediata a la violación de los derechos o en el momento en que las autoridades tengan conocimiento de la misma. Art. 48 En el evento en que se presenten atentados terroristas y desplazamientos masivos la Alcaldía Municipal a través de la Secretaría de Gobierno, dependencia, funcionario o autoridad que corresponda, con el acompañamiento de la Personería Municipal, deberá elaborar el censo de las personas afectadas en sus derechos fundamentales a la vida, integridad personal, libertad personal, libertad de domicilio, residencia, y bienes.</p> <p>Dicho censo deberá</p>	<p>Víctimas atendidas mediante ayuda humanitaria/gestión ante entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas/entrega adecuada y oportuna de las medidas que conforman la atención humanitaria. Gestionar el retorno de los desplazados, garantizar la alimentación de los hogares en esta situación. Creación de la reglamentación sobre víctimas en el exterior. Evaluaciones sobre el cese de vulnerabilidad de las víctimas. Creación de un programa de reparación colectiva, creación de una red nacional de Información, administrar el registro Único de Víctimas/ número de casos inscritos y medidas adoptadas en favor de las víctimas. Articular la agenda pública sobre ayuda humanitaria y reparación. Promover la creación de los Comités Territoriales de Justicia Transicional.</p>



	vulnerabilidad de las víctimas		contener como mínimo la identificación de la víctima, su ubicación y la descripción del hecho, y remitirlo a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en un término no mayor a ocho (8) días hábiles contados a partir de la ocurrencia del mismo. La información se consignará en un formato único de uso obligatorio, que para tales efectos expedirá la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y hará parte del Registro Único de Víctimas, y reemplazará la declaración a la que hace referencia el artículo 155 en lo que respecta a los hechos victimizantes registrados en el censo.	Garantizar los medios para la participación de las víctimas en la Mesa de Víctimas
Entes territoriales	Prestar asistencia funeraria a las víctimas cuando estas no dispongan de recursos.	50	En cumplimiento de su objeto y en desarrollo de sus facultades, las entidades territoriales, en concordancia con las disposiciones legales de los artículos 268 y 269 del Decreto-ley 1333 de 1986, pagarán con cargo a sus presupuestos y sin intermediarios, a las víctimas a que se refiere la presente ley, los gastos funerarios de las mismas, siempre y cuando no cuenten con	Víctimas que reciben la asistencia funeraria.



			recursos para sufragarlos.	
Unidad Administrativa Especial de gestión de restitución de Tierras	Administrar el Registro único de Tierras Despojadas y abandonadas	76, 103, 105, 114	Créase el “Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente” como instrumento para la restitución de tierras a que se refiere esta ley. En el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente se inscribirán también las personas que fueron despojadas de sus tierras u obligadas a abandonarlas y su relación jurídica con estas, determinando con precisión los predios objeto de despojo, en forma preferente mediante georreferenciación, así como el período durante el cual se ejerció influencia armada en relación con el predio. Disponer de servicios de intercambio de información en tiempo real con otras entidades y mantener interoperabilidad con la UARIV.	La existencia y funcionamiento del registro. Número de personas incluidas o no y de solicitudes en trámite. La elaboración de un programa especial para garantizar el acceso de las mujeres a los procedimientos contemplados para la restitución, atención preferente de casos de mujeres
Tribunales Superiores de Distrito Judicial Sala Civil, y Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras	Resolver los procesos de restitución de tierras en única instancia	79	"Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial Sala Civil, especializados en restitución de tierras, decidirán en única instancia los procesos de restitución de tierras, y los procesos de formalización de títulos de despojados y de quienes abandonaron en forma forzosa sus	Casos que resuelven y providencias que expiden.



			predios, en aquellos casos en que se reconozcan opositores dentro del proceso. Así mismo, conocerán de las consultas de las sentencias dictadas por los Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras."	
Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia	Conocer del recurso de revisión contra las sentencias de restitución	92	"Contra la sentencia se podrá interponer el recurso de revisión ante la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en los términos de los artículos 379 y siguientes del Código de Procedimiento Civil. La Corte Suprema de Justicia proferirá los autos interlocutorios en un término no mayor de diez (10) días y decisión en un término máximo de dos (2) meses".	Casos que resuelven y providencias que expiden en única instancia. Número de casos resueltos en grado de consulta.
Consejo Superior de la Judicatura, la Superintendencia de Notariado y Registro, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o el catastro descentralizado competente, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.	Poner al tanto a los Jueces, a los Magistrados, a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, a las Notarías y a sus dependencias u oficinas territoriales, de las actuaciones o requerimientos del proceso de restitución.	96	"Con el fin de facilitar la acumulación procesal, el Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces, la Superintendencia de Notariado y Registro, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o el catastro descentralizado competente, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural o quien haga sus veces, deberán poner al tanto a los Jueces, a los Magistrados, a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, a las Notarías y a sus	Protocolo de intercambio de información con los sistemas de las entidades.



			dependencias u oficinas territoriales, sobre las actuaciones o requerimientos del proceso de restitución."	
El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de la Protección Social	Crear el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, e implementarlo a través del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la articulación con entidades territoriales.	137, 138, 139	"El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de la Protección Social, creará dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, el cual se implementará a través del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, comenzando en las zonas con mayor presencia de víctimas".	Crear el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, e implementarlo a través del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, ponerlo en marcha e identificar beneficiarios. Restablecimiento de derechos.
Centro de memoria Históricol	Crear el Programa de Derechos Humanos y Memoria Histórica. Presentar un informe sobre violencia sexual con ocasión del conflicto armado al Gobierno Nacional en el término de dos años.	144, 145, 146	"Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, el Centro de Memoria Histórica, diseñará, creará e implementará un Programa de Derechos Humanos y Memoria Histórica, el cual tendrá como principales funciones las de acopio, preservación y custodia de los materiales que recoja o de manera voluntaria sean entregados por personas naturales o jurídicas, que se refieran o documenten todos los temas relacionados con las violaciones contempladas en el artículo 3o de la presente Ley, así como	Creación y puesta en marcha del programa. Producir informes periódicos con carácter general que den a conocer a la sociedad colombiana los avances en el desarrollo de sus funciones y uno especial sobre violencia sexual.



			con la respuesta estatal ante tales violaciones."	
El Ministerio del Interior y de Justicia; El Ministerio de Relaciones Exteriores; El Ministerio de Hacienda y Crédito Público; El Ministerio de Defensa Nacional; El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; El Ministerio de la Protección Social; El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; El Ministerio de Educación Nacional; El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; El Ministerio de Cultura; El Departamento Nacional de Planeación; La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional; La Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas; La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas; La Fiscalía General	Crear el SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS.	159 a 165	" Créase el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el cual estará constituido por el conjunto de entidades públicas del nivel gubernamental y estatal en los órdenes nacional y territoriales y las demás organizaciones públicas o privadas, encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas de que trata la presente ley."	Creación y puesta en marcha del Sistema.



de la Nación; La Defensoría del Pueblo; La Registraduría Nacional del Estado Civil; El Consejo Superior de la Judicatura – Sala Administrativa; La Policía Nacional; El Servicio Nacional de Aprendizaje; El Instituto Colombiano de Crédito y Estudios; Técnicos en el Exterior; El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural; El Archivo General de la Nación; El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses; El Instituto Geográfico Agustín Codazzi; La Superintendencia de Notariado y Registro; El Banco de Comercio Exterior; El Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario; Las demás organizaciones públicas o privadas que participen en las diferentes acciones de atención y reparación en el marco de la presente ley; La Mesa de Participación de Víctimas del nivel nacional, de acuerdo				
---	--	--	--	--



<p>al Título VIII.</p> <p>En el orden territorial, por: los Departamentos, Distritos y Municipios; Por las entidades descentralizadas funcionalmente o por servicios con funciones y competencias para la atención y reparación a las víctimas a que se refiere esta ley; Por la Mesa de Participación de Víctimas del respectivo nivel, de acuerdo al Título VIII; Y los siguientes programas: Programa Presidencial de Atención Integral contra minas antipersonal.</p>				
<p>Entidades territoriales</p>	<p>Crear planes y programas de reparación y ponerlos en marcha</p>	<p>174</p>	<p>"Con miras al cumplimiento de los objetivos trazados en el artículo 161, y en concordancia con los artículos 172 y 173, y dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley, las entidades territoriales procederán a diseñar e implementar, a través de los procedimientos correspondientes, programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas, los cuales deberán contar con las asignaciones</p>	<p>Creación y puesta en marcha de planes y programas de reparación integral.</p>



			presupuestales dentro los respectivos planes de desarrollo y deberán ceñirse a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas."	
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes	190	"La restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes estará a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Una vez los niños, niñas y adolescentes cumplan la mayoría de edad, podrán ingresar al proceso de reintegración social y económica que lidera la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y a otros programas que se acuerden en el marco de un proceso de paz, siempre que cuenten con la certificación de desvinculación de un grupo armado organizado al margen de la ley expedida por el Comité Operativo para la Dejación de las Armas o por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, según el caso.."	Diseño y puesta en marcha de lineamientos para garantizar un proceso de reparación en conjunto con El Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas
El Procurador General de la Nación. El Defensor del Pueblo. El Contralor General de la Nación o su delegado. Tres	Conformar la Comisión de Seguimiento y Monitoreo para hacer seguimiento a la Ley	201	"Confórmese la Comisión de Seguimiento y Monitoreo, la cual tendrá como función primordial hacer seguimiento al proceso de diseño, implementación,	Puesta en marcha de la Comisión e informes de seguimiento con recomendaciones



representantes de las víctimas			ejecución y cumplimiento de las medidas contenidas en esta ley."	
--------------------------------	--	--	--	--

Fuente propia con base en la Ley 1448 de 2011.

De igual manera con el desarrollo de las políticas públicas de la Ley 1448 de 2011 han surgido otros actores sociales que no solo promueven su implementación dentro de las complejas acciones que involucra el sistema, sino que también replican experiencias, difunden conocimientos, efectúan seguimiento e incentivan el control y/o apropiación por parte de la ciudadanía y de las víctimas. Estos actores son vitales en el dinamismo de la Ley 1448 de 2011 ya que inciden en la manera en que esta es comprendida e implementada para que se oriente hacia determinados objetivos estratégicos. La Tabla 7 indica algunos de esos actores, en especial aquellos que han ejercido alguna incidencia en la política de restitución de tierras. Debe advertirse que la información contenida allí es apenas indicativa ya que cada organización pudo haber adelantado diferentes programas o acciones relacionados con la implementación de la política de restitución de tierras.

Tabla 7

Otros actores que inciden en la implementación en la Ley 1448 de 2011 respecto de la política de restitución de tierras

Organización	Programa/ acciones	Link de acceso	Tipología
Organización Internacional para las Migraciones	Desarrollo Rural con enfoque Territorial (DRET) en 2 departamentos de Colombia/Apoyo a la formulación e implementación de planes de ordenamiento social de la propiedad rural - POSPR/Apoyo a la ejecución de la formalización de la propiedad para la población campesina vulnerable	https://colombia.io/m.int/	Organismo Internacional



Consejo Noruego para los refugiados	Educación/asistencia legal este incluye ofrecer servicios de asistencia jurídica para garantizar los derechos de las víctimas en la fase posterior a la sentencia del proceso de restitución de tierras, haciendo énfasis en la vivienda/Respuesta en emergencias/Programa regional de refugiados	https://nrc.org.co/colombia/	Organismo Internacional
La Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID	Memorando de entendimiento suscrito con la Unidad Administrativa Especial de gestión de restitución de Tierras de 13 de febrero de 2013. Para el apoyo del componente de restitución de tierras.	https://www.usaid.gov/	Organismo Internacional
Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos	Adenda al Convenio suscrito entre el Gobierno de la República de Colombia y la Secretaría General de la OEA firmado el día 23 de enero de 2004, con fecha de 21 de junio de 2011	https://www.w.mapp-oea.org/	Organismo Internacional
Sociedad Alemana de Cooperación Internacional	Apoyo a la construcción de paz en Colombia (ProPaz)	https://www.giz.de/en/aboutgiz/profile.html	Organismo Internacional
Comisión Colombiana de Juristas	Proyecto de representación judicial a víctimas de despojo o abandono forzado de tierras en los procesos de restitución enmarcados en la Ley 1448 de 2011	https://www.coljuristas.org/	Organización No Gubernamental
Centro de Investigación y Educación Popular	Programa de Movimientos Sociales, Derechos Humanos e Interculturalidad. Línea de Movimientos sociales, tierra y territorio. Observatorio de Restitución de Tierras de Cinep/PPP, “Tierra y Derechos”,	https://www.cinep.org.co/	Organización No Gubernamental
El Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria	Diseños institucionales de la regulación de los derechos de la propiedad agraria en Colombia en una perspectiva comparada/Construcción de un sistema de información para el Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad en el Campo/Propiedad rural, sistema político y bloqueos institucionales/Diseños	https://www.observatoriodetiererras.org/	Observatorio



	institucionales del despojo: una visión del Caribe colombiano		
Forjando futuros	Representación judicial a víctimas para la restitución de tierras y su acceso a la verdad, justicia, reparación y no repetición/Promoción de la construcción de paz/acciones de equidad de género/mejoramiento a las condiciones de vida de las personas/gestión del conocimiento	https://www.forjandofuturos.org/	Organización No Gubernamental
Centro de Estudio de Derecho, justicia y Sociedad	Línea temática en justicia transicional	https://www.dejusticia.org/	Organización No Gubernamental

Fuente propia

6. MARCO CONCEPTUAL DE LA ACCIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS

Abandono forzoso: Desatención material de una relación con la tierra o el predio a causa de la violencia en el marco del conflicto armado.

Acción sin daño: Enfoque de intervención bajo el cual se busca orientar el actuar institucional hacia resultados que no vayan en contra de los patrones socioculturales de relación de un grupo o comunidad, o que atente contra la autonomía de las personas tomando decisiones por ellas, o disminuya sus capacidades, fortalezas o profundice las tensiones ya existentes. Es decir, lograr que en este caso la acción de restitución de tierras no haga daño y, además, no genere conflictos, lo que implica que la intervención sea cuidadosa e incluya a otros involucrados.

Acción de restitución de Tierras: mecanismo estatal establecido en la Ley 1448 de 2011 mediante el cual un juez especializado restituye un predio a quien ha sido despojado u obligado a abandonarlo por causa del conflicto armado. En la etapa administrativa que es previa, se identifica el predio y se verifica que el solicitante cumpla los requisitos de ley para ser titular de la misma.



Acceso progresivo a la propiedad: principio constitucional que orienta la acción estatal hacia la satisfacción del derecho a la tierra de los trabajadores agrarios mediante políticas públicas encaminadas a recuperar, administrar, proteger los territorios y distribuirlos.

Acción de tutela contra providencias judiciales: Medio de protección constitucional frente a la vulneración o amenaza de derechos fundamentales, o como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable ocasionado por una decisión judicial que adolece de defectos formales o substantivos

Baldíos: Son bienes de la Nación que carecen de otro dueño y se encuentran dentro de los límites territoriales del Estado, por lo que le pertenecen. Estos son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Baldíos no adjudicables: se determinan en la ley, algunos de ellos son los situados alrededor de las zonas donde se adelantan procesos de explotación de recursos naturales no renovables, los situados en colindancia en carreteras del sistema vial nacional, las sabanas y playones comunales que periódicamente se inundan a consecuencia de las avenidas de los ríos, lagunas o ciénagas, que estén establecidos en comunidades indígenas, los aldeaños a parques naturales, y aquellos seleccionados por las entidades competentes para adelantar proyectos de desarrollo económico y social que puedan incrementar el precio de la tierra

Caracterización (restitución de derechos territoriales): etapa en la que, se identifican los hechos, contexto y factores intervinientes en la vulneración de los derechos territoriales de las comunidades, así como los daños y afectaciones que deben ser conocidas por los jueces de restitución para que adopten una decisión definitiva. Esta labor es adelantada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, órgano técnico y especializado que además adelanta la representación judicial de las comunidades. Los Decretos étnicos además consagran una serie de reglas encaminadas a que dicha etapa se efectúe teniendo en cuenta la participación de estas, así como la concertación permanente con las autoridades tradicionales.



Carga de la prueba: En el contexto de la Ley 1448 de 2011, se entiende que quien pretenda acceder a los beneficios en materia de restitución de tierras por regla general no tiene la carga de demostrar la situación de despojo o abandono de tierras, más allá de que si se encuentra en la posibilidad de aportar pruebas debe hacerlo. Esta regla implica que corresponde al Estado en cabeza de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras y de los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras adelantar las gestiones encaminadas a la demostración de estos hechos y así facilitar a las víctimas el acceso a la justicia y las vías de reparación integral. De igual manera y en aplicación de este precepto, corresponde al eventual opositor dentro de la acción de restitución de tierras aportar la evidencia que permita inferir que actuó cionándose a la ley, es decir, con buena fe exenta de culpa.

Despojo: Privación arbitraria a una persona de su propiedad, posesión u ocupación en el marco del conflicto armado.

Expropiación: transferencia coactiva de la propiedad al Estado previa indemnización justa por motivos de utilidad pública previamente definidos por el legislador. Se adelanta mediante procedimiento judicial y una vez que ha fallado la negociación directa.

Formalización: El reconocimiento pleno de derechos de propiedad sobre un predio privado mediante un título que cumpla con los requisitos legales. Tiene como finalidad lograr el acceso a la propiedad de los predios rurales y mejorar la calidad de vida de los trabajadores agrarios, esto se efectúa a través un procedimiento administrativo o judicial e implica el saneamiento de la falsa tradición.

Función social de la propiedad: Principio constitucional bajo el cual se imponen límites al derecho de propiedad individual y se orienta la acción del Estado hacia el reconocimiento de los derechos sobre la tierra en la explotación económica y productiva, así como en la solidaridad y la igualdad social.



Macrofocalización: medida mediante la cual se agrupan áreas geográficas de mayor extensión dentro del territorio nacional (por ejemplo, ciertos departamentos), en las que se determina que inicialmente se puede desarrollar una aproximación en la atención a los casos de despojo y/o abandono forzoso existentes en dicha área general en virtud de la aplicación de la Ley 1448 de 2011.

Microfocalización: definición de áreas geográficas de una extensión menor (municipios, corregimientos, veredas sectores, o predios), que se encuentran dentro de las Macro-zonas, y en las que se determina que existen las condiciones adecuadas para adelantar las actuaciones de la etapa administrativa de los procesos de restitución de tierras que eventualmente se inscriben en el Registro.

Reforma Rural Integral: Es un componente medular del acuerdo final, una herramienta con la potencialidad de superar factores estructurales del conflicto armado que en últimas incorpora innovaciones jurídicas e institucionales en aras de lograr una respuesta efectiva del Estado para lograr la paz duradera y la reconciliación, mediante la dotación de tierras, el apoyo productivo y económico a los campesinos y las regiones y el fortalecimiento de la participación.

Registro Único de Protección de predios rurales (RUPTA). Es un registro creado por la Ley 387 de 1997 y reglamentado por el Decreto 2007 de 2001, modificado por el Decreto 2051 de 2016. Este consistía en una medida de protección de los predios que habían sido objeto de abandono forzado mediante una anotación en el folio de matrícula que impedía su enajenación.

Restitución de derechos territoriales: Es una acción de restitución de tierras específica que procede respecto de cierto tipo de tierras, dentro de las que se destacan aquellas de origen colonial y ocupación ancestral e histórica que los pueblos y comunidades indígenas ocupaban a 31 de diciembre de 1990. Allí se establece el alcance de las medidas de restitución



Segundos ocupantes: personas naturales reconocidas mediante providencia judicial, que, pese a no haber sido declaradas de buena fe exenta de culpa, no haber participado de los hechos que dieron lugar al despojo o al abandono forzado, son vulnerables y se encuentran en situación desfavorable y se vieron abocadas a perder su relación con el predio.

Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino: Es una política del Estado colombiano regulada mediante la Ley 160 de 1994 a través de la cual se busca mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina, promover, apoyar y coordinar el mejoramiento económico, social y cultural de la población rural y estimular la participación de las organizaciones campesinas en el proceso integral de la reforma agraria para lograr su fortalecimiento.

Sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito: son sujetos que de acuerdo con el decreto Ley 902 de 2017 serán los beneficiarios de la política rural del acuerdo final. Estos deben ser campesinos, trabajadores, asociaciones o cooperativas con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, así como personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento con el fin, entre otros, de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción alimentaria, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada. Estos a su vez deberán cumplir con los siguientes requisitos: i) no poseer un patrimonio neto que supere los doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes, ii) No ser propietario de predios rurales y/o urbanos, excepto predios destinados exclusivamente para vivienda, o que la propiedad no tenga condiciones físicas o jurídicas para implementar un proyecto productivo, iii) no haber sido beneficiario de algún programa de tierras, salvo que accedió a extensiones de tierra inferiores a una UAF, iv) no estar cumpliendo una pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme, v) no haber sido declarado como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o estar incurso en un proceso de esta naturaleza, vi) quienes sean propietarios, poseedores u ocupantes despojados de su predio, y no clasifiquen como sujetos de restitución de tierras de conformidad con el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011.



Sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito y parcialmente gratuito: Son sujetos que de acuerdo con el decreto Ley 902 de 2017 serán los beneficiarios de la política rural del acuerdo final. son personas naturales o jurídicas que no tengan tierra o que tengan tierra en cantidad insuficiente y que cumplan con los requisitos señalados anteriormente salvo en lo que atañe al patrimonio neto ya que este debe superar los doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes y no exceder de setecientos (700).

Titulares de la acción de restitución de tierras: Aquellos que tengan la calidad de Propietarios, poseedores, o explotadores de baldíos. Cónyuges/compañeros permanentes/familiares (primer grado de consanguinidad o civil/herederos). Además son víctimas de infracciones al DIH o a los DDHH ocurridas a partir del 1 de enero de 1991, con ocasión del conflicto armado, que tengan nexo causal con el abandono forzado o despojo de tierras.

Referencias

Ámbito Jurídico. (2 de abril de 2018). Atención: Crean despachos judiciales para la jurisdicción civil especializada en tierras. *Ámbito Jurídico*.

Bautista, A., Dávila, J., & Morris, C. (2020). *¿Restitución de papel?. notas sobre el cumplimiento del posfallo*. Bogotá: Dejusticia.

Bolívar, A., & Garcés, A. (2018). Restitución o el derecho a los deseos. En Comisión Colombiana de Juristas, *De la restitución formal a la restitución material: la etapa del posfallo del proceso de restitución de tierras* (págs. 127-159). Bogotá: Comisión colombiana de juristas.

Bolívar, A., Gutiérrez, L., Sánchez, N., & Uprimny, R. (2016). *Debates sobre la acción de restitución de tierras*. Bogotá: Dejusticia.



Cárdenas, A. (2018). *Etapa posfallo en el proceso de restitución de tierras*. Bogotá: Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.

Comisión Colombiana de Juristas. (2019). *Radiografía de la restitución de tierras en Colombia*. Bogotá.

Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado . (2010). *III encuesta nacional de verificación de los derechos de la población desplazada*. Bogotá.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1448. (11 de junio de 2011). Ley 1448. *Ley 1448*. Bogotá D.C., Colombia: Diario Oficial Imprenta Nacional de Colombia.

Congreso de la República, Decreto 1071. (26 de mayo de 2015). Bogotá D.C.: Diario Oficial, Imprenta Nacional.

Consejo Superior de la Judicatura. (2018). Plan decenal del sistema de justicia 2017-2027. Tercer informe de avance del periodo junio de 2019 - junio de 2020. *Consejo Superior de la Judicatura*.

Consejo Superior de la Judicatura. (2021). *Rama Judicial*. Obtenido de Rama Judicial: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/informacion-general/competencia-territorial-y-ubicación>

Contraloría General de la República. (2020). *Comunicado de prensa 108*. Bogotá.

Editorial. (31 de enero de 2017). Violencia contra reclamantes de tierras, rueda suelta en Urabá. *Razón Pública*.

Gobierno Nacional. (2015). Decreto 1071 Parte 15.



Gobierno Nacional y FARC. (2016). *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá: Alto Comisionado para la paz.

Gutierrez, F., Marín, M., Perdomo, P., & Machuca, D. (2018). Arañando la superficie: subestimaciones sistemáticas en la política de restitución y sus fuentes. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 133-177.

Molano, A. (2 de Mayo de 2016). El nuevo mapa de la restitución de tierras. *Revista Semana*.

Moreno, I. (2014). *Algunos aspectos de la política de tierras*. Bogotá: CODHES.

Procuraduría General de la Nación. (20 de agosto de 2019). Procuraduría revisará 47.516 casos de la URT que negaron procesos de restitución. *Procuraduría General de la Nación*.

Procuraduría General de la Nación. (6 de septiembre de 2019). Procuraduría solicitó a la Unidad de Restitución de Tierras revocar 429 negaciones de inclusión en el registro de tierras despojadas en Bolívar. *Procuraduría General de la Nación*.

Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal-PAICMA. (2013). *Escenarios para la Acción Integral contra Minas Antipersonal en las Etapas de Visibilización en la Agenda Pública*. Bogotá.

Proyecto protección de Tierras y patrimonio de la población desplazada. (2008). *Proyecto protección de Tierras y patrimonio de la población desplazada, Serie Notas sobre el derecho a la restitución y experiencias internacionales de restitución de bienes*. Bogotá.



Sánchez, C. (2017). *Tierra en transición. Justicia transicional, restitución de tierras y política agraria*. Bogotá: Dejusticia.

Sanchez, N., Chaparro, S., & Revelo, J. (2013). *La restitución de tierras: un imperativo que no admite fracasos*. Bogota: Estudios de Derecho Justicia y Sociedad.

Sentencia C 099 (Corte Constitucional Colombiana 2013).

Sentencia C- 253 A, C-253 (Corte Constitucional 2012).

Sentencia C 330 (Corte Constitucional Colombiana 2016).

Sentencia C- 795 (Corte Constitucional 2014).

Sentencia T-679, (Corte Constitucional Colombiana 2015).

Unidad Administrativa Especial de gestión de restitución de Tierras . (2020). *Informe de gestión 2020*. Bogotá.

Unidad Administrativa Especial de gestión de restitución de Tierras. (2017). *Informe de implementación del plan estratégico de restitución de tierras 2017-2021*. Bogotá.

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras. (5 de Junio de 2017). www.restituciondetierras.gov.co. Obtenido de <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras. (2018). *Informe de gestión 2014-2018*. Bogotá.



Referencias

Caso del Alto Andágueda comunidad Emberá Katio (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia. Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras 23 de septiembre de 2014).

Caso del Resguardo Iroka, pueblo Yukpa (Juzgado 2 civil especializado en restitución de tierras 27 de abril de 2017).

Caso Hacienda Santa Paula, 23001 31 21 001 2014 0004 00 (Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia 14 de Octubre de 2014).

Comunidad Indígena Ingas del Putumayo (Juzgado Primero Civil del Circuito Mocoa 2017 de noviembre de 2017).

Comunidad indígena Menkue -Misaya (Tribunal Superior Distrito Judicial de Cartagena 30 de agosto de 2016).

Comunidad indígena Wuayú- Nuevo Espinal (Tribunal Superior Distrito Judicial de Cartagena 23 de Junio de 2016).

Cruz, E., & Guzmán , A. (2016). Restitución de tierras y derecho al medioambiente en Colombia: tensiones y proximidades en torno a la situación de los campesinos en zonas de reserva forestal. *Territorios*, 149-170 .

López, D. (2006). *Interpretación Constitucional*. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura, Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.

Renacer Negro Timbiquí (Juzgado Primero de Restitución de Tierras de Popayán. 1 de Julio de 2015).



Resguardo indígena Emberá Dobida Dogibi, territorio ancestral Eyaquera (Juzgado Primero Civil de Restitución 5 de abril de 2016).

Resguardo Indígena Embera Katí Mondó-Mondoncito (Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado de Quibdó 29 de noviembre de 2017).

Restitución a favor de Robinson Salas, 23001312002-2014-00040- (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali 15 de Mayo de 2013).

Restitución a Teresa Agudelo, 761113121003-201300074-01 (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali 30 de Junio de 2016).

Restitución de Aquiles Mena, 200013121001-201200226-00 y 200013121001-201200248-00. (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cucúta 16 de diciembre de 2015).

Restitución de Tierras en María la baja II, 132443121002-201300073-01 (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá 29 de septiembre de 2017).

Restitución en "El Toco", 20001-31-21-002-2014-00061-00. (Tribunal Superior de Cartagena 25 de Mayo de 2016).

Restitución en "Los Manguitos", 200013121002201300015-00 (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena 17 de febrero de 2016).

Restitución en Chibolo, 470013121001-2012-00057-00 (Tribunal Superior del Distrito de Cartagena 5 de Marzo de 2013).

Restitución en el Zulia, Isaías Arenas y otros, 540013121001-201300234-01 (Tribunal Superior del Distrito de Cúcuta 28 de Junio de 2017).

Restitución en María la baja, 132443121002-201300077-00 (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia 12 de Octubre de 2016).



Restitución en Tibú, 540013121002-201300122-01. (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta 16 de octubre de 2014.).

Salaminita, 2014-00010-00 (Tribunal Superior de Antioquia 2014).

Sentencia 05-001-22-05-000-2012-00503-00, 05-001-22-05-000-2012-00503-00 (Tribunal Superior de Medellín 19 de julio de 2012).

Sentencia 250002336000201300110 00, 250002336000201300110 00. (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A 14 de Febrero de 2013).

Sentencia 25000-23-41-000-2013-00411-00 , 25000-23-41-000-2013-00411-00 (Tribunal Administrativo de Cundinamarca. 22 de abril de 2013).

Sentencia 70001-22-14-000-2013-00015-01, 70001-22-14-000-2013-00015-01 (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil 14 de mayo de 2013).

Sentencia C- 017 (Corte Constitucional 2015).

Sentencia C-462 de 2013 (Corte Constitucional Colombiana 2013).

Sentencia C- 253 A (Corte Constitucional 2012).

Sentencia C 330 (Corte Constitucional Colombiana 2016).

Sentencia C- 795 (Corte Constitucional 2014).

Sentencia C-330 (Corte Constitucional 2016).

Sentencia T-2014-014, T-2014-014 (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo –Sucre-, Sala Civil Familia Laboral. 14 de febrero de 2014).

Sentencia T-679 (Corte Constitucional 2015).



Referencias

Bautista, A., Dávila, J., & Morris, C. (2020). *¿Restitución de papel?. notas sobre el cumplimiento del posfallo*. Bogotá: Dejusticia.

Comisión de monitoreo y seguimiento a la implementación de los Decretos 4633, 4634 y 4635 de 2011. (2018). *Séptimo informe de seguimiento y monitoreo a la implementación de los Decretos 4633, 4634 y 4635 de 2011*. Bogotá.

Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado . (2010). *III encuesta nacional de verificación de los derechos de la población desplazada*. Bogotá.

Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011. (2019). *Sexto Informe Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011*. Bogotá.

Consejo Superior de la Judicatura. (2018). Plan decenal del sistema de justicia 2017-2027. Tercer informe de avance del periodo junio de 2019 - junio de 2020. *Consejo Superior de la Judicatura*.

Consejo Superior de la Judicatura. (2021). *Rama Judicial*. Obtenido de Rama Judicial: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/informacion-general/competencia-territorial-y-ubicación>

Contraloría General de la República. (2020). *Quinto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del plan plurianual de inversiones*. Bogotá.

Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General, Mesa nacional de Víctimas. (2020). *Séptimo informe sobre la implementación de la Ley de Víctimas y restitución de Tierras*. Bogotá.



Documento Conpes 4031. Bogotá. 2021

Gobierno de Colombia. (2018). *Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una paz estable y duradera*.

Gobierno Nacional. (2019). *Informe para la audiencia pública en el marco del seguimiento a la sentencia T-025 de 2004*. Bogotá.

Gobierno Nacional y FARC. (2016). *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá: Alto Comisionado para la paz.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2011). *Informe presentado en sesión técnica pública convocada mediante Auto 219 de 2011 por iniciativa de la Corte Constitucional como parte del seguimiento a la sentencia T-025 de 2004*. Bogotá.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2021). *Proyecto de presupuesto general de la Nación*. Bogotá.

Ministerio Público. (2017). *Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes de Comunidades Étnicas Víctimas del Conflicto*. Bogotá: Ministerio Público.

Sentencia C-588 (Corte Constitucional 2019).

Unidad Administrativa Especial de gestión de restitución de Tierras . (2020). *Informe de gestión 2020*. Bogotá.

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras. (19 de febrero de 2019). www.restituciondetierras.gov.co. Obtenido de <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>



CENTRO DE DOCUMENTACIÓN

En este apartado se relacionan algunos documentos clave que contribuyen a la construcción de conocimiento sobre las características de la Ley 1448 de 2011 y específicamente las especificidades de la acción de restitución de tierras. La sección se divide en noticias, informes e investigaciones, se espera retroalimentar periódicamente esta sección de conformidad con las publicaciones que se vayan generando de manera progresiva y continua.

Noticias

Ámbito Jurídico. (2 de abril de 2018). Atención: Crean despachos judiciales para la jurisdicción civil especializada en tierras. *Ámbito Jurídico*. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/general/administracion-publica/atencion-crean-despachos-judiciales-para-la-jurisdiccion> . Consultado el 9 de noviembre de 2021.

Rodríguez González, I. (4 de Marzo de 2015). El difícil horizonte del Fondo de Tierras para la Paz. *Verdad Abierta*. <https://verdadabierta.com/el-difícil-horizonte-del-fondo-de-tierras-para-la-paz/> . Consultado el 9 de noviembre de 2021.

Editorial. (31 de enero de 2017). Violencia contra reclamantes de tierras, rueda suelta en Urabá. *Razón Pública*. <https://verdadabierta.com/violencia-contra-reclamantes-de-tierras-rueda-suelta-en-uraba/> . Consultado el 9 de noviembre de 2021.

Editorial El Tiempo. (19 de Julio de 2013). Reparación de tierras, con cifras muy superiores a Justicia y Paz. *El Tiempo*.

Molano, A. (2 de mayo de 2016). El nuevo mapa de la restitución de tierras. *Revista Semana*. <https://www.elespectador.com/politica/el-nuevo-mapa-de-la-restitucion-de-tierras-article-630320/> . Consultado el 9 de noviembre de 2021.



Informes

Procuraduría General de la Nación. (20 de agosto de 2019). Procuraduría revisará 47.516 casos de la URT que negaron procesos de restitución. *Procuraduría General de la Nación*. https://www.procuraduria.gov.co/portal/Procuraduria-revisara_47.516_casos_de_la_URT_que_negaron_procesos_de_restitucion.news
Consultado el 9 de noviembre de 2021.

Procuraduría General de la Nación. (6 de septiembre de 2019). Procuraduría solicitó a la Unidad de Restitución de Tierras revocar 429 negaciones de inclusión en el registro de tierras despojadas en Bolívar. Procuraduría General de la Nación. Informes. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Procuraduria-solicito-a-la-Unidad-de-Restitucion-de-Tierras-revocar-429-negaciones-de-inclusion-en-el-registro-de-tierras-despojadas-en-Bolivar.news> .Consultado el 9 de noviembre de 2021.

Comisión de monitoreo y seguimiento a la implementación de los Decretos 4633, 4634 y 4635 de 2011. (2018). *Séptimo informe de seguimiento y monitoreo a la implementación de los Decretos 4633, 4634 y 4635 de 2011*. Bogotá. https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Informe_Decreto_4633.pdf . Consultado el 9 de noviembre de 2021.

Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado . (2010). *III encuesta nacional de verificación de los derechos de la población desplazada*. Bogotá. https://viva.org.co/documentos/cat_view/1-comision-de-seguimiento . Consultado el 9 de noviembre de 2021.

Consejo Superior de la Judicatura. (2018). Plan decenal del sistema de justicia 2017-2027. Tercer informe de avance del periodo junio de 2019 - junio de 2020. *Consejo Superior de la Judicatura*. <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/plan-decenal/Documents/Tercer%20Informe%20Congreso%20PDSJ%20junio%202019%20-%20junio%202020.pdf> .Consultado el 9 de noviembre de 2021.



Consejo Superior de la Judicatura. (2021). *Rama Judicial*. Obtenido de Rama Judicial: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/informacion-general/competencia-territorial-y-ubicacion> . Consultado el 9 de noviembre de 2021.

Contraloría General de la República. (2020). Comunicado de prensa 108. Bogotá. <https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa> . Consultado el 9 de noviembre de 2021.

Contraloría General de la República. (2020). *Quinto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del plan plurianual de inversiones*. Bogotá.

<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1885365/Quinto+informe+de+seguimien+to+politicas+posconflicto.+Final.pdf/0c917255-0ee0-400a-a660-26ed3a7fd421> . Consultado el 9 de noviembre de 2021.

Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General, Mesa nacional de Víctimas. (2020). Séptimo informe sobre la implementación de la Ley de Víctimas y restitución de Tierras. Bogotá.

<https://www.procuraduria.gov.co/iemp/media/file/img/noticias/S%C3%A9ptimo%20Informe%20sobre%20la%20implementaci%C3%B3n%20de%20la%20Ley%20de%20V%C3%ADctimas%20y%20la%20Resti.pdf> . Consultado el 9 de noviembre de 2021.

(2021). Documento Conpes 4031. Bogotá. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4031.pdf> Consultado el 9 de noviembre de 2021.

Gobierno de Colombia. (2018). Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una paz estable y duradera. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Pla



[n%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20\(PMI\).pdf](#) .Consultado el 9 de noviembre de 2021.

Gobierno Nacional. (2019). Informe para la audiencia pública en el marco del seguimiento a la sentencia T-025 de 2004. Bogotá. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-588-19.htm#:~:text=La%20Ley%201448%20de%202011%20es%20el%20instrumento%20normativo%20m%C3%A1s,sea%20reemplazado%20por%20el%20legislador>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2021). Proyecto de presupuesto general de la Nación. Bogotá. https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WC_CLUSTER-140009 .Consultado el 9 de noviembre de 2021.

Proyecto protección de Tierras y patrimonio de la población desplazada. (2008). *Proyecto protección de Tierras y patrimonio de la población desplazada, Serie DNotas sobre el derecho a la restitución y experiencias internacionales de restitución de bienes*. Bogotá. http://www.archivodelosddhh.gov.co/saia_release1/almacenamiento/APROBADO/2017-11-25/380004/anexos/1_1511649431.pdf .Consultado el 9 de noviembre de 2021.

Unidad Administrativa Especial de gestión de restitución de Tierras . (2020). *Informe de gestión 2020*. Bogotá. https://www.restituciondetierras.gov.co/informes-de-gestion/-/document_library/SrYPjflZbfvS/view_file/933896?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_SrYPjflZbfvS_redirect=https%3A%2F%2Fwww.restituciondetierras.gov.co%2Finformes-de-gestion%2F-document_library%2FSrYPjflZbfvS%2Fview%2F933889%3F_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_SrYPjflZbfvS_redirect%3Dhttps%253A%252F%252Fwww.restituciondetierras.gov.co%252Finformes-de-gestion%253Fp_p_id%253Dcom_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_SrYPjflZbfvS%2526p_p_lifecycle%253D0%2526p_p_state%253Dnormal%2526p_p_mode%253Dview .Consultado el 9 de noviembre de 2021.



Unidad Administrativa Especial de gestión de restitución de Tierras. (2017). *Informe de implementación del plan estratégico de restitución de tierras 2017-2021*. Bogotá.

Investigaciones

Bautista, A., Dávila, J., & Morris, C. (2020). ¿Restitución de papel?. notas sobre el cumplimiento del posfallo. Bogotá: Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/09/DD-60-RESTITUCION-de-PAPEL-WEB.pdf> . Consultado el 9 de noviembre de 2021.

Bolívar, A., & Garcés, A. (2018). Restitución o el derecho a los deseos. En Comisión Colombiana de Juristas, *De la restitución formal a la restitución material: la etapa del posfallo del proceso de restitución de tierras* (págs. 127-159). Bogotá: Comisión colombiana de juristas.

https://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/de_la_restitucion_formal_a_la_restitucion_material.pdf . Consultado el 9 de noviembre de 2021.

Bolívar, A., Gutiérrez, L., Sánchez, N., & Uprimny, R. (2016). Debates sobre la acción de restitución de tierras. Bogotá: Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/DEBATES-ACC-RES-WEB.pdf> . Consultado el 9 de noviembre de 2021.

Cárdenas, A. (2018). *Etapa posfallo en el proceso de restitución de tierras*. Bogotá: Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.

CINEP. (2012). *Tierra, política agraria y desarrollo rural en el horizonte de la paz*. Recuperado el Mayo de 2016, de CINEP. https://issuu.com/cinepppp/docs/aportes_dialogos_de_paz_doc_ii . Consultado el 9 de noviembre de 2021.



Comisión Colombiana de Juristas. (2019). Radiografía de la restitución de tierras en Colombia. Bogotá.

[https://www.coljuristas.org/documentos/tmp/Radiografia de la restitucion de tierras en Colombia 2019.pdf](https://www.coljuristas.org/documentos/tmp/Radiografia%20de%20la%20restitucion%20de%20tierras%20en%20Colombia%202019.pdf) . Consultado el 9 de noviembre de 2021.

Coronado, S. (2010). Marcos legales para el acceso a la tierra en América Latina: una mirada comparativa en ocho países de la región. Revista el Otro derecho No. 42, El sistema agroalimentario: Mercantilización, luchas y resistencias., 97-128. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/ilsa/20130712061308/8.pdf> . Consultado el 9 de noviembre de 2021.

Cruz, E., & Guzmán , A. (2016). Restitución de tierras y derecho al medioambiente en Colombia: tensiones y proximidades en torno a la situación de los campesinos en zonas de reserva forestal. *Territorios*, 149-170 . <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/4310/3426> . Consultado el 9 de noviembre de 2021.

Forjando Futuros. (2016). *Restitución de Tierras gota a gota. Avances y dificultades*. Bogotá. <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ToTDNJ0HnbgJ:https://pares.com.co/wp-content/uploads/2014/03/Avances-y-dificultades-de-la-restitucion-de-tierras-Informe-Gota-a-Gota.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co> . Consultado el 9 de noviembre de 2021.

Gutierrez, F., Marín, M., Perdomo, P., & Machuca, D. (2018). Arañando la superficie: subestimaciones sistemáticas en la política de restitución y sus fuentes. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 133-177. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/5883/4437> . Consultado el 9 de noviembre de 2021.

Moreno, I. (2014). *Algunos aspectos de la política de tierras*. Bogotá: CODHES.



Sánchez, C. (2017). *Tierra en transición. Justicia transicional, restitución de tierras y política agraria*. Bogotá: Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/10/Tierra-en-transicio%CC%81n-Versio%CC%81n-PDF-para-WEB.pdf> .Consultado el 9 de noviembre de 2021.

Sanchez, N., Chaparro, S., & Revelo, J. (2013). *La restitución de tierras: un imperativo que no admite fracasos*. Bogota: Estudios de Derecho Justicia y Sociedad. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Modulo-pedagogico-La-Restitucion-de-tierras-PDF-paraWEB.pdf> .Consultado el 9 de noviembre de 2021.

Tierra y Derechos . (2015). Ni vencedores ni vencidos. *Restitución de tierras en el Alto de Tillavá*, 41. <https://www.cinep.org.co/publicaciones/es/producto/ni-vencedores-ni-vencidos-restitucion-de-tierras-en-el-alto-de-tillava/> .Consultado el 9 de noviembre de 2021.

Victorino, R. (2011). Transformaciones territoriales a partir del abandono y despojo de tierra asociado a la acción de grupos armados. Caso María la Baja departamento de Bolívar. *Tesis de Maestría*. Bogotá: Universidad Javeriana. <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/1083/CubillosRaquelVictorino2010.pdf?sequence=1&isAllowed=y> .Consultado el 9 de noviembre de 2021.