



El proceso judicial de restitución de tierras en el Urabá antioqueño

The land restitution judicial process. A case study of the Uraba's región

Juliana Nanclares Márquez
Ariel Humberto Gómez Gómez

Resumen

El presente texto corresponde a los primeros avances del proyecto de investigación “El proceso judicial de restitución de tierras en el Urabá antioqueño” que se desarrolla de manera conjunta entre los grupos de investigación de Educación y Derechos Humanos y de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA), y el grupo de investigaciones Regionales en Democracia, Desarrollo, Conflicto y Justicia, del Instituto Popular de Capacitación (IPC).

-
- 20 El presente escrito es un avance del proyecto de investigación ‘El proceso judicial de restitución de tierras en el Urabá antioqueño’ que se desarrolla en la Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA) en asocio con el Instituto Popular de Capacitación (IPC), convocatoria 2015 – 1. Dicho proyecto tiene financiación de ambas entidades.
- 21 Docente investigadora de la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma Latinoamericana –UNAULA. Coordinadora de la línea de investigación: Responsabilidad extracontractual del Estado.
- 22 Docente investigador de la Maestría en Educación y Derechos humanos de la Universidad Autónoma Latinoamericana –UNAULA. Coordinador de la línea de investigación: Conflictos, transiciones y construcción de paz.

En cumplimiento de la responsabilidad internacional de los Estados, Colombia expidió la Ley 1448 de 2011, llamada “Ley de víctimas”, ley que tiene una vigencia de diez años. La restitución de tierras es uno de los componentes medulares de dicha normativa. Para cumplir con este cometido, el Gobierno Nacional implementó el proceso de restitución que, de conformidad con la Ley, tiene dos etapas: una administrativa y otra judicial.

En la actualidad han transcurrido mas de cinco años de la entrada en vigencia de la ley y el proceso avanza lentamente. De conformidad con su artículo 208, dicha ley tendrá una vigencia de diez años, es decir, el tiempo de vigencia transcurrido hasta la fecha equivale a más del 50% de su duración. Ante esta situación y la corta duración de la ley, se hace imperioso identificar obstáculos y acciones jurídicas efectivas en los procesos de restitución de tierras de víctimas de despojo y de abandono forzoso. De esta manera se espera beneficiar a los habitantes del Urabá antioqueño.

Palabras clave: Responsabilidad, reparación integral, restitución de tierras, proceso judicial.

Abstract

This paper develops the initial first findings of the research project named “The land restitution judicial process. A case study of the Uraba’s región”. This research project is being developed between the research groups of Education and Human Rights and Administrative Law, of the Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAUCLA), and the Regional Research Group on Democracy, Development, Conflict and Justice of the Instituto Popular de Capacitación (IPC).

In fulfillment of the States international liability, Colombia issued the 1448 Law of 2011, called “Victims’ Law”. This law has a validity of ten years. Land restitution is one of the most important components this law. In order to fulfill this task, the National Government implemented the restitution process. According to the Law, this process has two stages: one administrative and one judicial.

In our days, more than five years have passed since the law came into force and the process is moving slowly. The 208 article says that the “Victimas law” will have a validity of ten years. In this moment, it has passed more than 50% of its duration. Given this situation and the law’s short term, it is imperative to identify obstacles and effective legal actions in the processes

of land restitution. In this way, we hope to benefit the people that live in the Uraba's region.

Key words: Responsibility, full compensation, land restitution, judicial process.

Planteamiento del problema

En la actualidad, existe un escenario internacional en el cual se debate la responsabilidad de los Estados. De una parte, la responsabilidad internacional de los Estados surge en la globalización y el reconocimiento de funciones jurisdiccionales a organismos internacionales. Un ejemplo de ese reconocimiento es la ratificación por el Estado colombiano de la Convención Americana de Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, mediante la Ley 16 de 1972, la cual, en su artículo 33 establece como órganos competentes para conocer sobre los asuntos relacionados con el cumplimiento de la Convención, a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

En ese orden de ideas, la aplicación de los convenios y tratados internacionales ratificados por Colombia, encuentra su fundamento en el artículo 93 de la Constitución Política de Colombia que dispone:

Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

Concordancias: Incisos 3 y 4 adicionados por el artículo 1 del Acto Legislativo No. 2 de 2001.

El nuevo texto es el siguiente:

El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución.

La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en

la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él (Constitución Política de Colombia, 1991).

Este artículo instituye en el ordenamiento jurídico colombiano el bloque de constitucionalidad, según el cual los tratados y convenios ratificados por Colombia, no sólo hacen parte de la normativa colombiana, sino que ingresan con una jerarquía superior en la estructura normativa, es decir, como norma constitucional.

De otra parte, en atención a esa responsabilidad internacional de los Estados, Colombia expidió la Ley 1448 de 2011. Esta normativa es el resultado del consenso entre el Gobierno Nacional, sectores políticos y la sociedad civil para que se estableciera una política de Estado encaminada a la asistencia, atención, protección, prevención y reparación con enfoque diferencial de las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos. Lo anterior, en el marco de los estándares internacionales de justicia transicional (Congreso de la República de Colombia, 2010).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos reconoce en el *Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*, que el Estado colombiano ha emprendido importantes políticas públicas en materia de protección de derechos humanos a través de medidas legislativas, administrativas y judiciales. Asimismo valora que Colombia esté desarrollando importantes mecanismos de participación que involucren a la sociedad civil, la comunidad internacional y las autoridades estatales (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013).

Pese a lo anterior, la Comisión advierte que uno de los temas que mayor debate ha suscitado de la Ley 1448 ha sido su alcance y la determinación de las víctimas que podrían acceder a los mecanismos de reparación previstos en ella. Adicionalmente, la Comisión reconoce que situaciones de superposición y desarticulación de competencias y funciones de los órganos del Estado usualmente se vinculan a cambios normativos e institucionales, como los que se dieron a través de la puesta en marcha de la Ley 1448. Sin embargo, la Comisión advierte que esta situación solamente se ha traducido en demoras para la población, incluso en la provisión de medidas de atención urgente en virtud de la parálisis de las instituciones estatales o de la falta de conocimiento de los procedimientos y rutas de acción, por parte de las propias autoridades encargadas de aplicar los mecanismos previstos en la Ley. La Comisión considera que el Estado debe realizar esfuerzos concretos tanto para

capacitar debidamente a sus funcionarios como para garantizar mecanismos de divulgación e información masiva sobre las medidas de reparación previstas en la Ley 1448. Ello, a la vez que hace efectivos los mecanismos de participación de víctimas previstos en dicha Ley (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013).

En este orden de ideas, se evidencian dificultades para el acceso efectivo a los mecanismos de reparación, siendo la restitución de tierras uno de ellos.

Para mediados del año 2015, fecha en la cual se formuló el proyecto de investigación, el informe de gestión de abril de 2015 de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, arrojó que en Antioquia, en el trámite administrativo de restitución, de las 15.406 solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF), ninguna había sido incluida en RTDAF y ni en el RTDAF con solicitud de restitución. Situación diferente a lo que ocurrido en otros departamentos (ver Anexos: tabla 1).

En cuanto al número de sentencias, se observó que en el año 2015 el departamento de Antioquia se encontraba en quinto lugar en atención al número de fallos proferidos en el contexto de los diecisiete departamentos enunciados en el informe (ver Anexos: tabla 2). Otra situación que llamó la atención fueron las órdenes de compensación y el cumplimiento de las mismas informe (ver Anexos: tabla 3).

A diferencia del informe anterior, la actuación preventiva adelantada por parte de la Procuraduría General de la Nación con corte a octubre de 2014, ante las Unidades Administrativas Especiales de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas en el ámbito territorial y ante los juzgados y salas especializadas en restitución de tierras, mostró que el porcentaje de inscripción en el RTDAF por parte de la Unidad era del 11% de un universo de 7.285 solicitudes que habían terminado el trámite administrativo con la inclusión del registro, es decir, 801.35 solicitudes registradas.

En el mismo informe, en relación con las solicitudes inscritas en el RTDAF, presentadas, admitidas y falladas en sede judicial, se encontró que las Salas Civiles especializadas en restitución de Medellín lideraban el proceso en el país con el 61% de los fallos proferidos (Procuraduría General de la Nación, 2014).

De otra parte, las fundaciones Forjando Futuros y Paz & Reconciliación en el primer informe de trescientas setenta y dos sentencias, con corte de

los fallos publicados hasta el 14 de marzo de 2014, llegaron a los siguientes hallazgos estadísticos:

En las trescientas setenta y dos sentencias, se resolvieron novecientas sesenta y cuatro solicitudes de restitución, lo cual implicó veinte mil seiscientas noventa y cuatro hectáreas restituidas (ver Anexos: tabla 4).

A pesar de lo anterior, sólo en el 30% de las solicitudes se habían microfocalizado los inmuebles, lo que indicó que el 70% de las mismas se encontraran represadas (ver Anexos: tabla 5).

Posteriormente, las fundaciones Forjando Futuros y Paz & Reconciliación, en un segundo informe de quinientas sentencias, con corte de los fallos publicados a diciembre de 2014, encontraron que el proceso comportó veintiocho mil quinientas ochenta y dos hectáreas restituidas (Fundación Forjando Futuros, 2014).

En el año 2015, la Fundación Forjando Futuros y OXFAM INTERMON solicitaron un informe sobre la “Estimación del valor comercial de los terrenos restituidos en vigencia de la Ley 1448 de 2011 a través de los fallos de restitución a nivel nacional (sic), a partir de la información registrada en mil sentencias de restitución emitidas por los jueces y magistrados civiles especializados en restitución de tierras a lo largo del territorio colombiano”. Dicho informe fue realizado por Proyectos y Consultorías UHR SAS – Pro&Con SAS. Allí se evidenció que los mil seiscientos treinta y tres predios rurales restituidos equivalían a 43.942,68 hectáreas, y los cuarenta y dos predios urbanos restituidos correspondían a 20.691,66 hectáreas (Proyectos y Consultorías UHR SAS – Pro&Con SAS, 2015).

De lo anterior, se observa que el proceso de restitución de tierras avanza con lentitud, y que dada la corta vigencia para resarcir a las víctimas, que a partir del primero de enero de 1985 individual o colectivamente sufrieron perjuicios como consecuencia de infracciones a los Derechos Humanos o al Derecho Internacional Humanitario con ocasión al conflicto armado interno, es probable que el Estado colombiano no alcance a efectuar una reparación integral, especialmente en lo relacionado con la restitución de tierras despojadas o abandonadas.

Los objetivos propuestos en el proyecto fueron los siguientes:

General

Contribuir a la sistematización de los procesos jurídicos de restitución de tierras del Urabá antioqueño de conformidad con las etapas establecidas en la Ley 1448 de 2011.

Específicos

- Identificar las tensiones y disputas territoriales en el Urabá antioqueño en el marco del proceso de restitución de tierras.
- Identificar las dificultades de los procesos de restitución de tierras de conformidad con las etapas establecidas en la Ley 1448 de 2011.
- Construir categorías de análisis en las diferentes etapas del procedimiento de restitución y formalización de tierras de víctimas de despojo.
- Identificar acciones jurídicas en los procesos de restitución de tierras de víctimas de despojo en el Urabá antioqueño en concordancia con las categorías construidas.
- Aportar a la visibilización de la problemática de restitución de tierras en el Urabá antioqueño.

Referentes teóricos del proyecto

El análisis de la restitución de tierras como mecanismo de reparación de las víctimas objeto de la Ley 1448 de 2011, llamada “Ley de víctimas”, parte del estudio del concepto de restitución. El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española en la edición 23^a, publicada en octubre de 2014, expone que el término restitución tiene origen en el latín *restitutio*, -ōnis. Así pues, lo define como acción y efecto de restituir y como reintegración de un menor o de otra persona privilegiada en todas sus acciones y derechos. A la par, define el término restituir, que surge del latín *restituere*, como volver algo a quien lo tenía antes; restablecer o poner algo en el estado que antes tenía; y dicho de una persona: Volver al lugar de donde había salido.

En Colombia, diversas normas se han ocupado de la restitución de las víctimas. Tal es el caso de la Ley 387 de 1997 “por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”; la Ley 975 de 2005 “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”; el Decreto reglamentario 250 de 2005 “por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones”; el Decreto Ley 4633 de 2011 “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”; el Decreto Ley 4634 de 2011 “Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano”; el Decreto Ley 4635 de 2011 “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”; la Ley 1592 de 2012 “Por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 975 de 2005 ‘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’ y se dictan otras disposiciones”, entre otras.

La Ley 1448, dota de contenido a la restitución, en el sentido de consagrarla como “la realización de medidas para el restablecimiento de la situación anterior a las violaciones contempladas en el artículo tercero de la presente Ley” (Congreso de la República, 2011).

Además, brinda a la restitución de la tierra la categoría de derecho. Ello, de suyo, le otorga una connotación especial puesto que permite su exigibilidad vía administrativa y judicial. Es un derecho sometido al principio de preclusión, pues los hechos configuradores de las violaciones deben de haberse presentado entre el primero de enero de 1991 y el 10 de junio del 2021, de acuerdo a los artículos 75 y 208 de la referenciada ley. Dicho restablecimiento comporta las acciones jurídicas y materiales para que ello sea posible, situación que incluye el restablecimiento de la posesión, la propiedad o la declaración de pertenencia según el caso. Por lo que el Estado, en principio, debe proceder a la restitución in natura, es decir, propender por devolver el mismo predio despojado o abandonado. Luego por equivalente, es decir, a un terreno de similares características. Finalmente, sólo en los casos en que materialmente no sea posible y de manera residual deberá acudir a la compensación económica.

Mediante sentencia C-795-14, la Corte Constitucional (en adelante la Corte), estableció el derecho a la restitución de tierras, como un componente de la reparación integral de las víctimas independiente de los derechos reconocidos a terceros de buena fe exenta de culpa.

Adicionalmente, la Corte, a través de su doctrina constitucional, dispuso como principio de la política pública en materia de restitución de víctimas,

el derecho a la restitución de forma preferente y principal para alcanzar una reparación que propenda por devolver a la víctima a la situación anterior a la vulneración de sus derechos, entre otros. Es decir, que la víctima vuelva a disfrutar de la situación en que se encontraba antes del abandono o del despojo.

Son titulares de esta protección quienes antes del despojo o abandono ejercían el derecho real de dominio, se comportaban con ánimo de señor y dueño o explotaban baldíos de naturaleza imprescriptible, como sujetos de especial protección constitucional, en atención a su condición de vulnerabilidad. En este orden de ideas, en el caso en cuestión, la Ley 1448 de 2011, establece un marco de justicia transicional, es decir:

[...] Un conjunto de herramientas jurídicas, políticas y sociales que se establecen con carácter temporal para superar situaciones de confrontación y violencia generalizada, siendo imprescindible condiciones que permitan el reconocimiento de las víctimas (verdad justicia, reparación y no repetición), el restablecimiento de la confianza ciudadana y la obtención de la reconciliación, en el camino de transición hacia la paz, el fortalecimiento del Estado de derecho y la democracia (Corte Constitucional, 2014).

En desarrollo del concepto de restitución, la Corte estableció que además de ser derecho es un mecanismo de reparación. Así las cosas, el derecho a la restitución, hace parte de la reparación integral (Corte Constitucional, 2014). En esta misma línea, la Corte preceptuó que la restitución es:

Una forma de reparación, en tanto a través de un procedimiento diferenciado y con efectos sustantivos no equivalentes a los propios del régimen del derecho común, se fijan las reglas para la restitución de bienes a las víctimas definidas en el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011. Esa especialidad, que explica su condición de medio de reparación, se apoya no sólo en las características del proceso definido para tramitar las pretensiones de restitución, sino también en las reglas sustantivas dirigidas a proteger especialmente al despojado. Cabe destacar, por ejemplo, el régimen de presunciones sobre la ausencia de consentimiento o causa ilícita, las reglas de inversión de la carga de la prueba, la preferencia de los intereses de las víctimas sobre otro tipo de sujetos, la protección de la propiedad a través del establecimiento de restricciones a las operaciones que pueden realizarse después de la restitución y el régimen de protección a terceros de buena fe –de manera tal que los

restituidos no se encuentren obligados a asumir el pago de valor alguno por las mejoras realizadas en el predio, debiendo éste ser asumido por el Estado (Corte Constitucional, 2012)

Adicionalmente;

La restitución debe ser preferente, es decir, la media principal en casos de reparación; independiente, lo que significa que es un derecho autónomo en relación con otros derechos; progresiva, en articulación con la recuperación del proyecto de vida de las víctimas; estable, en atención a las condiciones de retorno; segura, como desarrollo del esclarecimiento de la situación de su inmueble; preventiva, en aras a evitar nuevos perjuicios; participativa, pues debe tener en cuenta a la víctima; y con prevalencia constitucional.

Aunado a lo anterior, la Ley de víctimas en su componente diferencial otorga un tratamiento especial a las mujeres pues establece que sus solicitudes de restitución deben ser sustanciadas de manera preferencial, y además, las autoridades deben prestar especial colaboración para la entrega oportuna de sus bienes.

En desarrollo de la Ley 1448 de 2011, la doctrina constitucional determinó como deberes concretos a cargo de las autoridades estatales el procurar establecer oficinas de tramitación en las zonas de conflicto; el velar por la efectiva participación de las víctimas; la garantía de una asistencia jurídica adecuada; y el que las declaraciones judiciales y administrativas incluyan medidas para garantizar la propiedad o tenencia de los bienes. Correlativamente estableció el derecho de los despojados y desplazados a la restitución de las tierras de las cuales fueron privados, o al pago de la respectiva indemnización en caso de no ser posible; al regreso voluntario a sus tierras; a la presentación de una reclamación ante un órgano imparcial y su respectivo pronunciamiento; y al acceso a los procedimientos de reclamación desde cualquier lugar del mundo (Corte Constitucional, 2012).

Por esta misma vía, la Corte estableció como reglas jurisprudenciales aplicables en materia de los derechos de las víctimas de graves delitos contra los derechos humanos, el derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación integral, en armonía con el derecho y la jurisprudencia internacional. A continuación se describen las reglas específicas en materia de restitución, consagradas en la sentencia C-715-12:

- La restitución se debe realizar de manera preferente, tanto aquella que se refiere a las tierras usurpadas como las despojadas, de suerte que se

restablezca a la víctima a la situación anterior en la que se encontraba antes del daño, como elemento esencial de la justicia restaurativa. En atención a su íntima conexión con los demás derechos de las víctimas a la verdad y a la justicia, reconocidos por la Corte como derechos de orden superior, la restitución adquiere la connotación de derecho fundamental, por ende, es de aplicación inmediata. Derechos que deben interpretarse a la luz de los tratados internacionales. Además de lo anterior, la restitución incluye el derecho de las víctimas de regresar voluntariamente a sus anteriores hogares, y la posibilidad de presentar desde cualquier lugar, una reclamación ante un órgano independiente e imparcial.

- La restitución es un derecho en sí mismo e independiente del retorno efectivo de las víctimas.
- Sólo en el evento de no ser posible la restitución, es procedente acudir a la indemnización pecuniaria, al igual que cuando la víctima opte por ello.
- Las medidas de restitución deben respetar los derechos de las personas que de buena fe ocupen el inmueble, los cuales podrán ser sujeto de compensaciones.
- La reparación integral incluye otra serie de medidas además de las indemnizatorias. La restitución es un componente preferente y principal en la reparación integral de las víctimas del conflicto armado.
- La reparación es un derecho complejo que se encuentra relación de conexidad e interdependencia con la verdad y la justicia.

De lo expuesto se colige, de una parte, que la Ley de víctimas, en conjunto con la normativa que la desarrolla, modifica y complementa, se erige como un estatuto especial de aplicación preferente durante su vigencia. Por otra parte, se concluye que la restitución es un interés jurídico protegido, un derecho subjetivo y una acción afirmativa por parte del Estado. Ambos, elementos impulsan la construcción de paz.

Metodología

El proyecto de investigación se desarrolla desde un enfoque comprensivo de base hermenéutica en relación a los procesos de restitución de tierras en el Urabá Antioqueño con el fin de contribuir a la sistematización de los mismos de conformidad con las etapas establecidas en la Ley 1448 de 2011.

Resultados parciales

Dado que el proyecto de investigación se encuentra en curso, a continuación se presentan algunos avances parciales no definitivos, es decir, que pueden cambiar a lo largo de la investigación.

Luego de la recolección de la información, se realizó un primer acercamiento a las categorías de análisis y las falencias en el proceso de la restitución.

Una *categoría* representa una unidad de información compuesta de eventos, sucesos e instancias (Strauss y Corbin, 1990). *En la codificación abierta, el investigador forma categorías iniciales de información acerca del fenómeno no estudiado a través de la segmentación de información.* Dentro de cada *categoría*, el investigador encuentra muchas propiedades, o subcategorías, y busca datos para *dimensionar*, o mostrar las posibilidades extremas en un continuo de la propiedad (Creswell, 1998).

Las categorías generales que emergieron en una primera revisión de datos, del fenómeno de interés (restitución de tierras) fueron:

- La restitución de tierras, con propiedades como las razones jurídicas fundamento de la restitución, dificultades del proceso, medidas después del fallo, su connotación de individual o colectiva y la acumulación procesal.
- Una segunda categoría que surgió fue la de reparación, caracterizada por las medidas adoptadas y el enfoque diferencial aplicado o inaplicado por parte de los jueces en sus providencias.
- Una tercera categoría se compuso de las acciones jurídicas en la restitución de tierras durante el proceso y en el post fallo.
- La cuarta categoría identificada fue la de abandono y despojo; ello frente a las causas y mecanismos generadores.
- Una quinta categoría fue la de una institucionalidad débil caracterizada por la cooptación de algunos funcionarios públicos en acciones de despojo y la desarticulación entre las entidades del Estado.
- Finalmente, apareció una última categoría: difícil acceso al derecho de propiedad. Esto fruto de la profusión normativa y a las dificultades en la identificación y delimitación del predio objeto de restitución.

Luego de realizar un ejercicio de análisis de las categorías emergentes y los objetivos de la investigación, las categorías se redujeron a tres, que corresponden a las principales del estudio:

Fundamento del reconocimiento o negación del derecho a la restitución de tierras. Esta categoría se caracteriza por la aplicación por parte del juez de tierras de las diferentes presunciones contempladas en la Ley 1448 de 2011; la difícil configuración probatoria de la buena fe exenta de culpa; y la aparición de otras acciones jurídicas dentro del proceso de restitución, tales como derechos de petición, tutelas, procesos penales, de justicia y paz, etc.

Obstáculos en la restitución de tierras. En esta categoría se encuentran factores como la connivencia de algunos funcionarios públicos en acciones de despojo y abandono; la desarticulación institucional del Estado; la dificultad de un acceso real al derecho de propiedad; la profusión normativa que genera un desafío para el juez de restitución que debe tener en cuenta cuando profiere la sentencia una gran cantidad de normas de diversas áreas del derecho; el incumplimiento de las entidades estatales de las órdenes judiciales contempladas en las providencias del juez de tierras, lo que genera una necesidad de pronunciamientos post fallo y de realización de audiencias de seguimiento.

Tensiones y disputas en el territorio como causa y consecuencia del abandono y despojo. La presente categoría se caracteriza por la débil institucionalidad del Estado; la estigmatización a los reclamantes de tierras; los sujetos que despojaron o generaron el abandono de las tierras; y la diversidad de territorios, particularmente los étnicos y colectivos.

Por último, se hace énfasis que en el desarrollo de la investigación se configuraron los riesgos concernientes a la gran cantidad y dispersión de la información. La presencia de estas dificultades a derivado en la lentitud del proceso investigativo.

Conclusiones preliminares

A continuación, se presentan las conclusiones iniciales del proyecto de investigación, las cuales, se espera que aporten al debate de la restitución de tierras. Se reitera, que por su connotación de parciales pueden sufrir modificaciones en los hallazgos definitivos de la investigación.

Los principales fundamentos esgrimidos por los operadores jurídicos para el reconocimiento del derecho a la restitución de la tierra, son el cumplimiento de los presupuestos de hecho de las presunciones contempladas en el art. 77 de la Ley 1448 de 2011, así como de los presupuestos sustanciales establecidos por dicha norma.

En términos generales se resalta que los opositores no logran demostrar la buena fe exenta de culpa. Esta buena fe, en la restitución de tierras adquiere las siguientes características a efectos de erigirse como probada en el proceso:

No es la demostración ordinaria y del común la que exige la ley de víctimas tendiente a la demostración de la buena fe exenta de culpa, sino el actuar prudente y diligente en la confrontación entre lo que estaba informado en el certificado registral y lo que realmente sabía y conocía el comprador, es decir, un actuar diligente, precavido, especial, con ausencia de culpa (Tribunal Superior, Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, 2015).

Aunado a lo anterior, otro aspecto contemplado en las sentencias, es que se debe tener en cuenta las características que rodean el entorno, es decir, si las condiciones de violencia en la zona fueron tan amplias, tan conocidas, que hacen imposible contemplar que alguna persona del común en la región no las hubiese conocido o padecido. Esto hace referencia al llamado hecho notorio. En este orden de ideas, es requerida una suma diligencia en la conducta; ello implica “un comportamiento encaminado a agotar todo medio necesario e indispensable para comprobar y tener certeza que el negocio jurídico que se estaba celebrando no sería calificado de ineficaz en virtud del cuadro de violencia en el territorio” (Tribunal Superior, Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, 2015).

En cumplimiento de lo preceptuado por la Corte Constitucional, los jueces de la especialidad de tierras reconocen la restitución como un derecho fundamental y en consonancia con lo anterior ordenan variadas formas de reparación que abogan por su garantía.

Hasta el momento se identifican como dificultades del proceso de restitución de tierras la falta de consistencia entre las áreas de los predios en las oficinas de catastro, registro e instrumentos públicos, la identificada por la Unidad de Restitución de Tierras y lo reclamado, situación que en algunos casos incluye el traslape de varios inmuebles; la falta de claridad de la relación jurídica de los solicitantes y el predio objeto de restitución; la inexactitud de la ubicación real del predio lo que conlleva a demoras en el proceso de notificación; la presencia de segundos ocupantes en algunos casos víctimas de despojo o que abandonaron su tierra.

Bibliografía

- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *¡Basta Ya! Colombia: Memoria de Guerra y Dignidad*. Bogotá D.C. - Colombia: Pro-Off Set.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2013). *Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Congreso de la República de Colombia. (2010). *Gaceta del Congreso N°692*. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia.
- Congreso de Colombia. Ley 975. (25 de julio de 2005). De: http://www.fiscalia.gov.co:8080/Documentos/Normativa/LEY_975_250705.htm
- Congreso de Colombia: Ley 446. (7 de julio de 1998). *Secretaría del Senado*. De: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0446_1998.html
- Congreso de Colombia. Ley 1448. (10 de junio de 2011). *Secretaría del Senado*. De: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html
- Congreso de la República. (2011). *Ley 1448 Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*.
- Constitución Política de Colombia. (1991). www.alcaldiadebogota.gov.co. Recuperado 13 de febrero de 2015. De: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). (7 al 22 de noviembre de 1969). *Organización de los Estados Americanos*. De: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_b32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
- Corte Constitucional. (2014). *Sentencia C-180*.
- Corte Constitucional. (2014). *C-795*.
- Corte Constitucional. (2012). *C-820*.
- Corte Constitucional. (2012). *C-715*.
- Corte interamericana de Derechos Humanos. (octubre de 1979). *Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. de: <https://www.cidh.oas.org/Basicos/Basicos11.htm>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2015). *Informe anual 2014*. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Creswell, J. W. (1998) *Qualitative Inquiry and Research Design. Chosing Among Five Traditions*. Sage Publications.
- El Espectador. (21 de abril de 2015). En Colombia se necesitarían más de 500 años para acabar restitución de tierras. *El Espectador*.
- Forjando Futuros. (2014). *Análisis de 500 sentencias: así fallan los jueces de tierras*. Medellín: Forjando Futuros.
- Forjando Futuros. (2014). *Análisis de 372 sentencias: restitución de tierras 'gota a gota'*. Medellín: Forjando Futuros.

Fundación Forjando Futuros. (2014). *Informe general de sentencias: 529 años tardarían en cumplirse las metas trazadas para 2021*. Medellín: Fundación Forjando Futuros.

García Ramírez, S. (2005). La Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Materia de Reparaciones. In C. I. Humanos, *La Corte Interamericana de Derechos Humanos: Un Cuarto de Siglo: 1979-2004* (pp. 1-85). San José, C.R: Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Gobierno Nacional Decreto 4800. (20 de diciembre de 2011). *Alcaldía de Bogotá*. De: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45063#297>

Hinestrosa Vélez, J. P. (2010). La revisión de las decisiones del contencioso administrativo por parte de las sentencias internacionales. *Revista digital de derecho administrativo* (4), 181 - 193.

Moncada Carvajal, J. J., Posada, P. A., García Arcila, A. M., Horta Gaviria, C. M., & Tierra y Vida. (2011). *Realidades del despojo de tierras. Retos para la paz en Colombia*. Medellín: Instituto de Capacitación Popular (IPC).

Morales Mogollón, F., & Segura Álvarez, C. (25 de abril de 2015). “Las metas se van a cumplir”: director de Unidad de Restitución de Tierras. *El Espectador* .

Pinori, A. (2004). *Principios generales y reglas del resarcimiento del daño. Seminario Internacional de Responsabilidad Civil y del Estado: presente y futuro*. (P. Spada, Trans.) Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Procuraduría General de la Nación. (2014). *Informe Final actuación preventiva adelantada ante las Unidades Administrativas Especiales de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas a nivel territorial y ante los juzgados y salas especializadas en restitución de tierras*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación.

Proyectos y Consultorias UHR SAS – Pro&Con SAS. (2015). *Estimación del valor comercial de los terrenos restituidos en vigencia de la ley 1448 de 2011 a través de los fallos de restitución a nivel nacional, a partir de la información registrada en mil (1.000) sentencias de restitución emitidas por los jueces...* Medellín: Fundación Forjando FuturoS y OXFAM INTERMON.

Revista Semana. (20 de abril de 2015). Benedetti denuncia rezago con la restitución de tierras. *Semana.com*

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. (2015). *Informe de Gestión – Plan de Acción a 31 De Marzo De 2015*. Bogotá: Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - Sede Central.

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. (9 de junio de 2015). La restitución en sus justas proporciones.

Unidad de Atención y Reparación Integral para Las Víctimas. (2014). *Informe de Gestión*. Bogotá D.C.

ANEXOS

Tabla 1. Comportamiento del trámite administrativo de restitución (cantidad de solicitudes de inscripción por año y total acumulado)

Departamento de ubicación del predio	Recepción de solicitudes de inscripción al RTDAF (por fecha de solicitud)		Solicitudes de inscripción incluidas en el RTDAF (por fecha acto inscripción**)		Solicitudes incluidas en el RTDAF con solicitud de restitución (por fecha acto demanda)***	
	2015	Total acumulado	2015	Total acumulado	2015	Total acumulado
Antioquia	424	15.406	0	0	0	0
Chocó	39	1.345	126	1.145	3	772
Magdalena	135	4.787	0	0	0	0
Atlántico	5	177	30	171	0	95
Cundinamarca	43	1.754	0	0	0	0
Boyacá	6	323	0	0	0	0
Bogotá D.C.	0	116	0	0	0	0
Amazonas	1	19	0	0	0	0
Vaupés	5	59	0	0	0	0
Guainía	0	35	55	913	0	808
Bolívar	135	5.087	10	103	6	81
Cauca	115	2.087	60	415	8	290
Cesar	143	5.142	0	0	0	0
La Guajira	5	356	35	884	0	818
Córdoba	116	2.523	10	174	8	110
Santander	90	2.467	62	412	24	370
Meta	173	5.177	0	0	0	0
Vichada	32	667	0	0	0	0
Casanare	25	541	0	0	0	0
Guaviare	47	1.096	34	1.170	127	874
Nariño	135	4.205	29	394	3	352

Tabla 1. Comportamiento del trámite administrativo de restitución (cantidad de solicitudes de inscripción por año y total acumulado) Continuación

Departamento de ubicación del predio	Recepción de solicitudes de inscripción al RTDAF (por fecha de solicitud)		Solicitudes de inscripción incluidas en el RTDAF (por fecha acto inscripción**)		Solicitudes incluidas en el RTDAF con solicitud de restitución (por fecha acto demanda)***	
	2015	Total acumulado	2015	Total acumulado	2015	Total acumulado
Norte Santander	65	3.555	0	0	0	0
Arauca	24	647	27	360	0	273
Putumayo	207	3.368	0	0	0	0
Caquetá	69	1.432	85	681	6	504
Sucre	75	2.374	33	764	4	562
Tolima	163	5.418	0	0	0	0
Huila	20	685	27	584	0	529
Valle Del Cauca	78	2.707	14	126	0	75
Caldas	52	1.173	2	8	0	0
Risaralda	54	347	0	0	0	0
Quindío	5	46	0	0	0	0
San Andrés	0	1	0	0	0	0
Total general	2.486	75.122	639	8.304	189	6.513

Fuente: Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, 2015; Oficina de Tecnologías de la Información.

Fecha de corte: 31 de marzo de 2015.

Tabla 2. Comportamiento de las solicitudes de inscripción al RTDAF con sentencia (Cantidad de sentencias, hectáreas, predios, familias acumuladas).

Departamento de ubicación del predio	Nº de Sentencias por Departamento	Nº Solicitudes resueltas en Sentencia por Departamento	Nº hectáreas con orden de restitución por Departamento	Total predios sobre los que se hace solicitud por Departamento (1)	Predios con orden de restitución en Sentencia Judicial (2)	No. núcleos familiares beneficiarios de las ordenes de restitución (3)	No. Familias con goce material del predio (Habitación/re-torno laboral/usufructo) (3)	No. de predios con entrega material (3)
Antioquia	102	199	1.922,20	140	149	157	120	136
Bolívar	42	122	1.452,86	104	119	101	76	89
Caldas	1	1	7,47	1		0	0	0
Cauca	13	16	18,7	14	12	8	4	6
Cesar	32	42	758,63	32	25	16	10	10
Choco 1*	1	1	50.000,00	1	1	1.454	1.454	1
Córdoba	52	472	2.952,31	495	485	491	290	354
Cundinamarca	4	10	29,66	6	6	2	0	2
Magdalena	53	111	2.586,04	77	104	105	104	103
Meta	57	121	24.185,36	71	65	53	31	34
Nariño	190	246	256,65	240	228	211	210	247
Norte de Santander	33	41	389,21	40	23	14	7	12

Tabla 2. Comportamiento de las solicitudes de inscripción al RTDAF con sentencia (Cantidad de sentencias, hectáreas, predios, familias acumuladas). Continuación

Departamento de ubicación del predio	N° de Sentencias por Departamento	N° Solicitudes resueltas en Sentencia por Departamento	N° hectáreas con orden de restitución por Departamento	Total predios sobre los que se hace solicitud por Departamento (1)	Predios con orden de restitución en Sentencia Judicial (2)	No. núcleos familiares beneficiarios de las ordenes de restitución (3)	No. Familias con goce material del predio (Habitante/re-torno laboral/usufructo) (3)	No. de predios con entrega material (3)
Putumayo	114	129	681,67	130	133	109	23	88
Santander	24	29	718,73	26	23	20	11	17
Sucre	43	129	1.731,08	71	76	113	68	84
Tolima	160	323	3.063,47	225	253	160	133	188
Valle del Cauca	135	240	3.545,88	186	164	113	82	109
Total general	1.056	2.232	94.299,91	1.859	1.866	3.127	2.623	1.480

Fuente: Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. 2015.
Subdirección General - Dirección Jurídica de Restitución.
Subdirección General - Grupo Fondo de Restitución.

Fecha de corte: 10 de abril de 2015.

(1) Folios de Matricula Inmobiliaria involucrados en el proceso

(2) Predios sobre los que se dictan órdenes de Restitución

(3) Reportado por Fondo URT fecha 08/04/15 total de 928 Sentencias

*1 Información suministrada por la Dirección de Asuntos Étnicos.

Tabla 3. Órdenes de compensación y cumplimiento de las mismas (número de compensaciones por año y total acumulado).

Departamento	2015		Total acumulado							
	No. de compen- saciones a terce- ros de buena fe ordena- das	No. de compen- saciones por equiva- lencia ordena- das	No. de compen- saciones a terce- ros de buena fe ordena- das	No. de compen- saciones a terce- ros de buena fe pagadas	Compen- sación a terceros de buena fe (Pesos)	No. de compen- saciones por equiva- lencia ordena- das	No. de compen- saciones por equiva- lencia cumpli- das con predio	No. Compen- saciones pagas en dine- ro por agotar procedi- miento	Compen- sación por equivalencia (Pesos)	No. de com- pen- sa- ciones Modi- fica- das*
Antioquia	1		4	1	\$ 11.305.121	3	1	0	\$ -	0
Bolívar			2	1	\$ 8.200.000	0	0	0	\$ -	0
Caldas		3	0	0	\$ -	3	0	0	\$ -	0
Cauca			0	0	\$ -	3	0	1	\$ 7.234.800	0
Cesar			0	0	\$ -	6	5	0	\$ -	1
Córdoba		3	0	0	\$ -	10	0	1	\$ 53.893.000	0
Cundinamarca			0	0	\$ -	1	0	0	\$ -	0
Magdalena Medio **	1		1	0	\$ -	2	0	0	\$ -	0
Meta			1	0	\$ -	7	1	4	\$ 463.349.700	0

Tabla 3. Órdenes de compensación y cumplimiento de las mismas
(número de compensaciones por año y total acumulado). Continuación

Departamento	2015		Total acumulado							No. de compensaciones Modificadas*
	No. de compensaciones a terceros de buena fe ordenadas	No. de compensaciones por equivalencia ordenadas	No. de compensaciones a terceros de buena fe ordenadas	No. de compensaciones a terceros de buena fe pagadas	Compensación a terceros de buena fe (Pesos)	No. de compensaciones por equivalencia ordenadas	No. de compensaciones por equivalencia cumplidas con predio	No. Compensaciones pagas en dinero por agotar procedimiento	Compensación por equivalencia (Pesos)	
Norte De Santander		3	0	0	\$ -	13	0	5	\$ 309.715.090	0
Sucre		3	1	1	\$ 4.000.000	4	1	0	\$ -	0
Tolima ***	1		1	0	\$ -	22	8	4	\$ 64.639.490	3
Valle ****	2	4	4	1	\$ 28.400.000	38	9	1	\$ 4.541.056	0
Total	5	16	14	4	\$ 51.905.121	112	25	16	\$ 903.373.136	4

Fuente: Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. 2015.
Subdirección General - Grupo Fondo de Restitución.

Fecha de corte: 31 de marzo de 2015

- * Sentencias en las cuales se adelantó todo el proceso para la compensación y luego el juez modificó la sentencia cambiándola a restitución.
- ** En 2014 existe una sentencia suspendida por el beneficiario
- *** En 2014 existe una sentencia suspendida por el beneficiario
- **** En 2013 Existen tres órdenes suspendidas por el juez y una suspendida por los beneficiarios. En 2014 existe una orden suspendida por el juez y una suspendida por el beneficiario. En 2015 existen dos órdenes suspendidas por los beneficiarios.

Tabla 4. Cálculos de la Fundación Forjando Futuros, con base en el análisis de trescientas setenta y dos sentencias

Indicador del avance	Número
Sentencias de restitución	372
Solicitudes de restitución resueltas en los fallos	964
Solicitudes resueltas en favor de la víctima	927
Solicitudes falladas en favor del opositor que acreditó la buena fe	12
Predios restituidos	789
Predios compensados	35
Hectáreas restituidas	20.694
Hectáreas compensadas	411

Fuente: Fundación Forjando Futuros, 2014.

Tabla 5. Informe Final de Gestión y Plan de Acción 2013

Solicitudes presentadas a la URT	54.063	100%
Solicitudes represadas por falta de microfocalización	37.712	70%
Solicitudes microfocalizadas	16.351	30%
Solicitudes con decisión de registro negada o aceptada	7.130	13%
a. Aceptadas	5.135	9%
b. Negadas	1.995	4%

Fuente: URT, Bogotá, enero de 2014; cifras a 31 de diciembre de 2013.