



**Observatorio al proceso para  
la Restitución de Tierras**

## **DOCUMENTO DE QUINTO (5°) MONITOREO CON CORTE AL 31 DE JULIO DEL 2017**

Elaborado por:  
Corporación Excelencia en la Justicia  
Calle 94A #13 - 59 Of. 403  
Bogotá D.C. Colombia



# TABLA DE CONTENIDO

TABLA DE CONTENIDO.....	2
ÍNDICE DE TABLAS 5	
ÍNDICE DE ILUSTRACIONES .....	6
SIGLAS Y ACRÓNIMOS .....	7
GLOSARIO.....	11
1. INTRODUCCIÓN.....	18
2. MONITOREO DE LOS INDICADORES DEL OBSERVATORIO EN EL AÑO 2016-2017 .....	19
2.1. LÍNEA DE OBSERVACIÓN: COBERTURA UNIVERSAL.....	19
2.1.1. Objeto de la línea de observación .....	19
2.1.2. Presupuesto para el proceso de restitución de tierras.....	19
2.1.2.1. Presupuesto UAEGRTD.....	19
2.1.2.2. Presupuesto para jueces de tierras .....	21
2.1.3. Oferta institucional-Sede administrativa.....	22
2.1.3.1. Macrofocalización: condiciones de seguridad y accidentes MAP/MUSE.....	22
2.1.3.2. Cierre de microfocalizaciones.....	25
2.1.4. Oferta institucional-Sede judicial:.....	26
2.1.5. Demanda-Sede administrativa:.....	28
2.1.6. Demanda en sede judicial:.....	30
2.2. LÍNEA DE OBSERVACIÓN: GARANTÍA DE DEBIDO PROCESO .....	32
2.2.1. Objeto de la línea de observación .....	32
2.2.2. Análisis de las sentencias de restitución de tierras.....	32
2.3. LÍNEA DE OBSERVACIÓN: EFICACIA DE LA DECISIÓN JUDICIAL .....	41
2.3.1. Objeto de la línea de observación .....	41
2.3.2. Análisis de las sentencias de restitución de tierras.....	41
2.4. LÍNEA DE OBSERVACIÓN: CALIDAD DE LOS PROCESOS .....	49
2.4.1. Objeto de la línea de observación .....	49
2.4.2. Análisis de las sentencias de restitución de tierras.....	49
3. PANORAMA GENERAL DE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL SOBRE LA LEY 1448 DE 2011.....	59
3.1. Consideraciones Metodológicas .....	59
3.2. Análisis de los datos.....	60

	3.2.1. <i>Temas frecuentemente demandados</i> .....	60
	3.2.2. Decisiones de fondo de la Corte Constitucional sobre los artículos demandados.....	62
	3.2.3. Ley 1448 de 2011 y Ley 975 de 2005 .....	65
4.	SEGUIMIENTO NORMATIVO 2016-2018 .....	69
	4.1. Decreto 440 de 2016.....	69
	4.2. Resolución 722 de 2016 .....	69
	4.3. Decreto 2051 de 2016 .....	70
	4.4. Resolución 306 de 2017 .....	70
	4.5. Decreto Ley 902 de 2017 .....	70
	4.5.1. Adjudicación directa de baldíos:.....	71
	4.5.2. Beneficiarios de acceso y formalización de tierras.....	71
	4.5.3. Obligaciones de los beneficiarios .....	72
	4.5.4. Registro de Sujetos de Ordenamiento .....	72
	4.5.5. Fondo de Tierras: .....	73
	4.5.6. Procedimiento Único de Barrido Predial .....	73
	4.5.6.1. Asuntos que se adelantarán a través del Procedimiento Único.....	73
	4.5.6.2. Fases del Procedimiento Único .....	74
	4.5.7. Criterios mínimos para la formulación, implementación y mantenimiento de los POSPR .....	75
	4.5.8. Vacíos y remisiones:.....	75
	4.5.9. Vigencias y derogatorias:.....	76
	4.6. Resolución 955 de 2017 .....	76
	4.7. Proyecto de ley 09 de 2017 – Senado (Estado: archivado) .....	76
	4.8. Proyecto de ley 076 de 2017 – Cámara (Estado: ponencia para primer debate).....	77
	4.9. Decreto 1167 de 2018.....	77
	4.10. Proyecto de Ley 076 de 2017 – Senado (Estado: pendiente para rendir ponencia primer debate) .....	77
5.	RESULTADOS DEL MONITOREO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN 2016-2017 .....	79
	5.1. Cifras de restitución.....	81
	5.2. Seguridad para el retorno .....	82
	5.3. Situación de minas antipersona .....	82
	5.4. Columnas de opinión.....	83
	5.5. Identificación de buenas prácticas.....	83
	5.6. Otras noticias.....	83

5.7.	Cifras de restitución.....	86
5.8.	Seguridad para el retorno .....	87
5.9.	Situación de minas antipersona .....	87
5.10.	Columnas de opinión.....	88
5.11.	Identificación de buenas prácticas.....	88
5.12.	Otras noticias.....	88
6.	<i>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES</i> .....	90
6.1.	Cobertura universal y evolución de la demanda institucional: .....	90
6.2.	Garantía al debido proceso .....	90
6.3.	Eficacia de la decisión .....	91
6.4.	Calidad de los procesos .....	92
6.5.	Panorama general de la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la Ley 1448 de 2011 .....	93
6.6.	Conclusiones sobre casos y nuevas prácticas que afectan la calidad de las sentencias: .....	95
6.7.	Conclusiones sobre casos y prácticas que afectan la calidad de las sentencias en comparación con el año anterior: .....	98

# ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Asignación presupuestal de la Rama Judicial para despachos de restitución de tierras 2016.....	20
Tabla 2 Asignación presupuestal de la Rama Judicial para despachos de restitución de tierras 2017.....	21
Tabla 3 Asignación presupuestal de la Rama Judicial para despachos de restitución de tierras 2016-2017 .....	21
Tabla 4 Identificación del presunto victimario en las sentencias analizadas por la CEJ .....	23
Tabla 5 Relación de procesos de microfocalización en ausencia de condiciones de seguridad por departamentos y municipios .....	26
Tabla 6 Despachos judiciales de restitución de tierras a 2017.....	26
Tabla 7 Despachos judiciales de restitución de tierras a 2018.....	27
Tabla 8 Tribunales Superiores del Distrito Judicial Especializados en restitución de tierras a 2018.....	27
Tabla 9 Costos de creación y funcionamientos de un juzgado y un despacho de magistrado especializados en restitución de tierras .....	28
Tabla 10 Evolución de las solicitudes de restitución de tierras en el período analizado.....	29
Tabla 11 Número de ingresos efectivos de procesos de restitución de tierras, número de sentencias y número de procesos en etapa posfallo en 2016 .....	30
Tabla 12 Número de ingresos efectivos de procesos de restitución de tierras, número de sentencias y número de procesos de etapa posfallo en 2017 .....	30
Tabla 13 Acumulación de solicitudes sobre dos o más predios .....	33
Tabla 14 Acumulación de 2 o más predios de un mismo solicitante en la demanda .....	33
Tabla 15 Decreto de medidas cautelares durante el proceso .....	35
Tabla 16 Sentencias con fecha de inscripción en el RTPDAF .....	35
Tabla 17 Promedio en días entre el registro y la demanda.....	35
Tabla 18 Sentencias con opositores .....	36
Tabla 19 Sentencias con fecha de presentación de la demanda.....	37
Tabla 20 Promedio de días entre la demanda y el fallo .....	37
Tabla 21 ¿Se identificaron segundos ocupantes dentro del proceso? .....	38
Tabla 22 Tipo de segundos ocupantes .....	38
Tabla 23 ¿Se ordenó la restitución material? .....	39
Tabla 24 ¿Se ordenó la compensación por bien equivalente?.....	39
Tabla 25 ¿Existe congruencia entre la parte resolutive y la parte motiva del fallo?.....	42
Tabla 26 ¿Las órdenes tienen un responsable determinable y si se ajusta a la ley? .....	42
Tabla 27 Compulsa de copias la Fiscalía.....	43
Tabla 28 Medidas de control posfallo .....	47
Tabla 29 Accionantes .....	50
Tabla 30 ¿Se ordenó compensación por bien equivalente? .....	53
Tabla 31 Comparación de artículos demandados en la ley 975 de 2005 y ley 1448 de 2011 .....	67

# ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 Distribución geográfica por departamentos de los fallos analizados por la CEJ .....	23
Ilustración 2 Mapa de zonas microfocalizadas con reportes de accidentes MAP/MUSE 2017 ...	24
Ilustración 3 Noticias criminales activas 2016 .....	44
Ilustración 4 Presuntas conductas punibles 2016 .....	45
Ilustración 5 Conductas punibles 2017 .....	45
Ilustración 6 Presuntas conductas punibles .....	46
Ilustración 7 Causales de compensación por bien equivalente .....	53
Ilustración 8 Órdenes de adjudicación en cumplimiento de la ley 160 de 1994 en procesos de restitución .....	55
Ilustración 9 Órdenes de adjudicación de baldíos en cumplimiento de la ley 160 de 1994 en procesos de restitución .....	56
Ilustración 10 Mapa órdenes de adjudicación de baldíos en cumplimiento de la ley 160 de 1994 en procesos de restitución .....	57
Ilustración 11 Temáticas frecuentemente demandadas en sede constitucional .....	61
Ilustración 12 Decisiones de la Corte Constitucional respecto de artículos demandados de la ley 1448 de 2011 .....	63
Ilustración 13 Decisiones de la Corte Constitucional sobre artículos demandados de la Ley 1448 de 2011 en su Título IV y Capítulo III .....	64
Ilustración 14 Sentencias de la Corte Constitucional Ley 1448 de 2011 .....	66
Ilustración 15 Sentencias de la Corte Constitucional Ley 975 de 2005 .....	66
Ilustración 16 Monitoreo de medios nacionales 2016 .....	80
Ilustración 17 Monitoreo de medios regionales 2016 .....	80
Ilustración 18 Monitoreo de medios por categorías 2016 .....	81
Ilustración 19 Monitoreo de medios regionales 2017 .....	84
Ilustración 20 Monitoreo de medios nacionales 2017 .....	85
Ilustración 21 Monitoreo de medios por categorías 2017 .....	85
Ilustración 22 Medios monitoreados 2017 .....	86

# SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AE	Artefactos Explosivos Improvisados
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AGN	Archivo General de la Nación
AHE	Atención Humanitaria de Emergencia
AHT	Atención Humanitaria de Transición
AICMA	Acción Integral contra Minas Antipersonal
AICO	Autoridades Indígenas de Colombia
AMARAC	Asociación Mundial de Radios Comunitarias
ANDIARIOS	Asociación Colombiana de editores de diarios y medios informativos
ANMUCIC	Asociación de Mujeres Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Indígenas y Negras de Colombia
ADR	Agencia de Desarrollo Rural
ANSPE	Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza
ANT	Agencia Nacional de Tierras
APIC	Asociación de Periodistas Internacionales de Colombia
BANCOLDEX	Banco de Comercio Exterior de Colombia
BDUA	Base de Datos Única de Afiliados en Salud
BIDES	Batallón de Desminado Humanitario
BPIN	Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional
CAIVAS	Centro de Atención e Investigación Integral a las Víctimas de Delitos Sexuales
CAVIF	Centros de Atención e Investigación Integral Contra la Violencia Intrafamiliar
CEJ	Corporación Excelencia en la Justicia
CERREM	Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas
CGT	Confederación General del Trabajo
CLAPS	Comités de Apoyo Local a Proyectos
CM	Capitalización Microempresarial
CMH	Centro Memoria Histórica
CI2RT	Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras
CIAT	Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CINAMAP	Comisión Intersectorial Nacional de la Acción Integral contra Minas Antipersonal
CIPRUNNA	Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, Utilización y Violencia Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes por parte de Grupos Armados Organizados
CLEI	Ciclo Lectivo Especial Integrado
CND	Consejo Nacional de Discapacidad
CNRR	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación
CODA	Comité operativo para la dejación de armas
COLR	Comités Operativos Locales de Restitución y Formalización de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente
COMPOS	Consejo Municipal de Política Social
CR	Centros Regionales
CRIC	Consejo Regional Indígena del Cauca
CSJ	Consejo Superior de la Judicatura
CTC	Confederación de Trabajadores de Colombia
CGT	Confederación General del Trabajo

CTJT	Comité Territorial de Justicia Transicional
CUT	Central Unitaria de Trabajadores
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DAICMA	Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersona
DAPRE	Departamento Administrativo de Presidencia de la República
DDHH	Derechos Humanos
DDR	Desarme, Desmovilización y Reintegración
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DIME	Dignidad y Memoria
DNE	Dirección Nacional de Estupefacientes (en liquidación)
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
EET / ET	Entidades Territoriales
ERM	Educación en Riesgo de Minas
ESAP	Escuela Superior de Administración Pública
ETC	Entidades Territoriales Certificadas
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FECODE	Federación Colombiana de Educadores
FECOLPER	Federación Colombiana de Periodistas
FENALPER	Federación Nacional de Personeros
FEST	Familias En Su Tierra
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
FLIP	Fundación para la Libertad de Prensa
FSD	Fundación Suiza para el Desminado
FONVIVIENDA	Fondo Nacional de Vivienda
FOSYGA	Fondo de Solidaridad y Garantía
FUD	Formulario Único de Declaración
FUPAD	Fundación Panamericana para el Desarrollo
FUT	Formulario Único Territorial
GAOMAL	Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley
GES	Grupo de Enlace Sectorial
GTER	Grupos Técnicos de Evaluación del Riesgo
GMH	Grupo de Memoria Histórica
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICETEX	Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IGED	Indicadores de Goce Efectivo de Derecho
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
IPC	Instituto Popular de Capacitación
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
IPS	Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud
IRACA	Estrategia que promueve la identidad, cultura e ingresos de comunidades afrocolombianas e indígenas.
IRD	International Relieve of Development
IRV	Índice de Riesgo de Victimización
ISEP	Inclusión Social con Enfoque Psicosocial
LGBTI	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales e Intersexuales
MAA	Mujeres Ahorradoras En Acción
MAARIV	Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas
MAP	Minas Antipersonal
MBU	Mecanismo de Búsqueda Urgente



MINCIT	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
MSPS	Ministerio de Salud y Protección Social
MUSE	Munición Sin Explotar
MVCT	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
NBI	Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas
NNAJ	Niños, niñas, adolescentes y jóvenes
OCHA	Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas
ODV	Organizaciones Defensoras de los Derechos de las Víctimas
OEA	Organización de Estados Americanos
OFP	Organización Femenina Popular
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OPADI Oficina	Orientación Discapacitados
OPD	Organizaciones de Población Desplazada
OPRT	Observatorio al Proceso para la Restitución de Tierras
ORIP	Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos
OV	Organizaciones de Víctimas
PAARI	Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral
PAICMA	Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (Hoy DAICMA)
PAIPI	Programa de Atención Integral a la Primera Infancia
PAN	Proyecto Antonio Nariño
PAP	Primeros Auxilios Psicológicos
PAPSIVI	Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral para las Víctimas
PAT	Planes de Acción Territorial
PDP	Programa de Desarrollo de Proveedores
PGN	Presupuesto General de la Nación
PLANEDH	Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos
PNARIV	Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POSI	Plan Operativo de Sistemas de Información
POS	Plan Obligatorio de Salud
POS – S	Plan Obligatorio Salud Subsidiado
POA	Plan Operativo Anual
PONAL	Policía Nacional de Colombia
PQR	Peticiones, quejas y reclamos
RIE	Ruta de Ingresos y Empresarismo
RIPS	Registro Individual de Prestación de Servicios de Salud
RNI	Red Nacional de Información
RNODDHH	Red Nacional de Observatorios de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario
RUPD	Registro Único de Población Desplazada
RUPTA	Registro Único de Predios y Territorios Abandonados por la Violencia
RTPDAF	Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente
RTVC	Radio Televisión Nacional de Colombia
RUAF	Registro Único de Afiliados
RUSICST	Reporte Unificado del sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado Interno
RUV	Registro Único de Víctimas
SAC	Sociedad de Agricultores de Colombia
SAT	Sistema de Aprendizaje Tutorial
SAT	Sistema de Alertas Tempranas

SCT	Sistema de Corresponsabilidad Territorial
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SER	Servicio Estudiantil Rural
SFVE	Subsidio Familiar de Vivienda en Especie
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SIDER	Sistema de Información de Desarrollo Rural
SIERJU	Sistema De Información Estadístico De La Rama Judicial
SIIR	Sistema Integral de Información de Reclutamiento
SIMAT	Sistema Integrado de Matrícula
SIMPADE	Sistema de Monitoreo para la Prevención y Análisis de la Deserción Escolar en Educación Preescolar, Básica y Media
SIP	Sistema de Información a Proyectos de Inversión
SIPOD	Sistema de Información de Población desplazada
SIR	Sistema de Información Registral
SISBEN	Sistema de identificación y clasificación de potenciales beneficiarios para programas sociales
SIVIGILA	Sistema Nacional de Vigilancia en Salud Pública
SMMLV	Salario Mínimo Mensual Legal Vigente
SNAIPD	Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
SNBF	Sistema Nacional de Bienestar Familiar
SNDH-DIH	Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
SRC	Sujeto de Reparación Colectiva
SRNI	Subdirección Red Nacional de Información
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud – SGSSS
SUIFP	Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UGRTD / UAEGRTD	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras
UDAPV	Unidad de Atención a la Población Vulnerable
UACT	Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial
UARIV	Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UDAE	Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico (Rama Judicial de Colombia)
UNGRD	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
UNP	Unidad Nacional de Protección
UP	Unión Patriótica
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VC	Violencia comunitaria
VIF	Violencia intrafamiliar
VIS	Vivienda Interés Social
VISR	Vivienda Interés Social Rural
VS	Violencia sexual

# GLOSARIO

**Abandono forzado:** Es la situación temporal o permanente a la que se ve abocada una persona forzada a desplazarse, razón por la cual se ve impedida para ejercer la administración, explotación y contacto directo con los predios que debió desatender en su desplazamiento durante el periodo establecido en el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, es decir 1° de enero de 1991. (Art. 74 L.1448/11)

**Acumulación Procesal:** Para efectos del proceso de restitución regulado en la Ley 1448 de 2011, se entenderá por acumulación procesal el ejercicio de concentración en este trámite especial de todos los procesos o actos judiciales, administrativos o de cualquier otra naturaleza que adelanten autoridades públicas o notariales en los cuales se hallen comprometidos derechos sobre el predio objeto de la acción. También serán objeto de acumulación las demandas en las que varios sujetos reclamen inmuebles colindantes, o inmuebles que estén ubicados en la misma vecindad, así como las impugnaciones de los registros de predios en el Registro de Tierras Despojadas y abandonadas forzosamente. (Art. 95 L. 1448/11)

**Análisis Previo:** Es un estudio preliminar que tiene como objetivo establecer las condiciones de procedibilidad del registro, descartar de plano aquellos casos que no cumplen los requisitos legales para la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente y evitar que se incluyan predios o personas que no cumplen con los requisitos previstos en la Ley 1448 de 2011. (Art. 9° D. 4829/11)

**Avalúo catastral:** Es el valor asignado por la autoridad catastral competente, como resultado de las acciones de formación, actualización de la formación o conservación, tomando como referencia los valores del mercado inmobiliario, sin que en ningún caso los supere, y practicados independientemente para los terrenos y para las edificaciones en él comprendidos. En dicho valor no se incluye el correspondiente a los inmuebles por destinación, la maquinaria y los equipos ni los cultivos permanentes o transitorios. (Art. 36 D. 4829/11)

**Baldíos:** Son terrenos rurales que no han salido del patrimonio de la Nación, y no han tenido un dueño particular. Se incluyen aquellos predios que, habiendo sido adjudicados, vuelven al dominio del Estado. (Art. 36 D. 4829/11)

**Comités Operativos Locales de Restitución y Formalización de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente –COLR:** Son las instancias de coordinación operacional para la articulación, implementación, planeación, ejecución y seguimiento al proceso de registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente. Los COLR estarán integrados por: el Director Territorial de la UAEGRTD, representantes de las Fuerzas Públicas (oficiales superiores con capacidad de decisión) y un delegado de la Procuraduría Judicial para la Restitución de Tierras. Como invitados: El Gerente Regional del Plan Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial, la Defensoría del Pueblo, los Alcaldes de los municipios objeto del proceso de microfocalización y el representante regional de la Unidad Nacional de Protección o quien determine la UAEGRTD. (Art. 2° D. 599/12).

**Compensación:** Es la medida de reparación que opera cuando no es posible la restitución del predio despojado o abandonado. Esta compensación puede ser en especie o monetaria.

**Compensación en especie:** Es la entrega de un bien distinto a dinero que en cumplimiento de una sentencia de restitución, se entrega a los restituidos en las circunstancias previstas por la Ley y reglamentadas en el presente decreto. (Art. 36 d. 4829/11)

**Compensación monetaria:** Es la entrega de dinero que en cumplimiento de una sentencia de restitución se entrega al despojado o a terceros de buena fe exenta de culpa, en las circunstancias previstas por la Ley y reglamentadas en el presente decreto. (Art. 36 d. 4829/11)

**Conflicto armado interno:** De conformidad con el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra, es el conflicto armado no internacional que se desarrolla en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas. (num.1°, art. 1 del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra)

**Contrato para el uso del predio restituído:** Es el contrato celebrado entre los beneficiarios de la restitución y los opositores que hayan probado la buena fe exenta de culpa o la Unidad de Restitución de Tierras, autorizado por el Magistrado correspondiente, que busca que se terminen de desarrollar los proyectos agroindustriales que se encuentran sobre los predios restituídos. (Art. 99 L. 1448/11)

**Derecho a la reparación integral:** Es el derecho que tienen las víctimas del conflicto armado interno a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones de que trata el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011. (Art. 25 L.1448/11)

**Desplazamiento forzado:** “Se entenderá que es víctima de desplazamiento forzado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo de la presente ley”. (Art. 60, parágrafo 2 Ley 1448/11).

**Despojo:** Es la acción por medio de la cual, aprovechándose de la situación de violencia, se priva arbitrariamente a una persona de su propiedad, posesión u ocupación, ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, acto administrativo, sentencia, o mediante la comisión de delitos asociados a la situación de violencia. (Art. 74 L.1448/11)

**Enfoque diferencial:** Este principio reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral que se establecen en la presente ley, contarán con dicho enfoque.

El Estado ofrecerá especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley tales como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de Derechos Humanos y víctimas de desplazamiento forzado. (Art. 13 L.1448/11).

**Equivalencia:** El concepto de equivalencia, está definido como una igualdad en el valor, estimación, potencia o eficacia de dos o más cosas. También se relaciona con la igualdad de áreas. (Art. 36 d. 4829/11)

**Equivalencia medioambiental.** Son las compensaciones que identifican, miden y caracterizan los atributos de los componentes naturales que poseen los predios objeto de restitución. En caso de no poder ser restituido el mismo predio por cualquiera de las circunstancias que contempla la ley, se buscará otro predio para compensar por un bien equivalente que posea similares condiciones medioambientales y productivas, al que originalmente no se pudo restituir. Cuando se va a equiparar un bien por otro bajo las condiciones medioambientales, se deben identificar los atributos del medio natural y del medio socioeconómico donde se encuentra cada predio. (Art. 38 D. 4829/11)

**Equivalencia económica.** La compensación por equivalencia económica se refiere a la entrega de un predio, urbano o rural, por otro predio con avalúo equivalente. (Art. 38 D. 4829/11)

**Equivalencia económica con pago en efectivo.** Cuando no sea posible realizar las compensaciones por equivalencias medioambientales o económicas, se realizará el pago en efectivo, siguiendo los parámetros en función de los avalúos estipulados en la reglamentación y los manuales técnicos que expida la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. (Art. 38 D. 4829/11)

**Entrega del predio restituido:** La entrega del predio objeto de restitución se hará al despojado en forma directa cuando este sea el solicitante, o a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas a favor del despojado, dentro de los tres días siguientes al pago de las compensaciones ordenadas por el Juez o Magistrado, cuando hubiera lugar a ello, o dentro de los tres días siguientes a la ejecutoria de la sentencia. (Art. 100 L. 1448/11)

**Fondo de la Unidad de Restitución de Tierras:** Es el fondo sin personería jurídica, adscrito a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. El Fondo tendrá como objetivo principal servir de instrumento financiero para la restitución de tierras de los despojados y el pago de compensaciones. (art. 111 L.1448/11)

**Inversión de la carga de la prueba:** Consiste en el traslado de la carga probatoria al demandado o a quienes se opongan a la pretensión de la víctima en el curso del proceso de restitución, salvo que estos también hayan sido reconocidos como desplazados o despojados del mismo predio. (Art. 78 L. 1448/11)

**Jueces y Magistrados Especializados en Restitución de Tierras:** Son los funcionarios judiciales competentes para conocer de los procesos de Restitución y Formalización de Tierras Despojadas en única instancia. (Art. 79 L. 1448/11)

**Justicia Transicional:** Son los diferentes procesos y mecanismos judiciales o extrajudiciales asociados con los intentos de la sociedad por garantizar que los responsables de las violaciones contempladas en el artículo 3o de la presente Ley, rindan cuentas de sus actos, se satisfagan los derechos a la justicia, la verdad y la reparación integral a las víctimas, se lleven a cabo las reformas institucionales necesarias para la no repetición de los hechos y la desarticulación de las estructuras armadas ilegales, con el fin último de lograr la reconciliación nacional y la paz duradera y sostenible. (Art. 8° L. 1448/11)

**Macrofocalización:** Es el proceso por medio del cual se definen áreas geográficas de mayor extensión en las cuales se implementará el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. Este proceso será llevado a cabo por el Consejo de Seguridad Nacional a partir de información suministrada por la instancia de coordinación de responsabilidad del Ministerio de Defensa Nacional, de la que trata el artículo 4° del Decreto 4829 de 2011. (Art. 5-6 D. 4829/11).

**Medidas de Priorización.** Es la decisión de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas de ordenar medidas dirigidas a garantizar la atención y participación de las personas priorizadas en virtud del enfoque diferencial, con el fin de hacer valer sus derechos en el trámite administrativo de registro. (Núm. 6 Art. 13 D. 4829/11)

**Medida de protección del predio:** Es la orden impartida por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas de inscribir una medida de protección jurídica del predio en el folio de matrícula del inmueble respectivo, con carácter preventivo y publicitario, conforme a lo señalado en el artículo 73 numeral 6 de la Ley 1448 de 2011. (Núm. 2° Art. 13 D. 4829/11)

**Medidas de reparación:** Es el derecho de tienen las víctimas de las conductas descritas en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, a obtener las medidas que propendan por la restitución, indemnización, 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. (Art. 69 L. 1448/11)

**Mejora:** Se entiende por mejora todo elemento material que acrecienta el valor de un Predio, tal como: 1) cercas, 2) pastos naturales mejorados, 3) pastos artificiales, 4) cultivos permanentes o estacionales, 5) abrevaderos, 6) dotación de infraestructura de riego, 7) drenajes, 8) vías internas, 9) construcciones, 10) instalaciones agroindustriales, y en general toda obra realizada en el Predio que incida en su valor o que lo acrezca como consecuencia de inversiones y adecuaciones realizadas para su apropiada explotación económica o para habitarlo. (Art. 36 D. 4829/11)

**Microfocalización:** Es el proceso por medio del cual se define las áreas geográficas de menor extensión (municipios, veredas y corregimientos) ubicadas dentro un área macrofocalizada, a efectos de realizar el estudio de las solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. Los criterios para realizar la microfocalización, en el marco de la implementación gradual y progresiva del RTPDAF, serán establecidos por las instancias de coordinación operativa que defina el Gobierno Nacional y a la que hace referencia el artículo 4° del Decreto 4829 de 2011, teniendo en cuenta los insumos suministrados por la instancia de

coordinación implementada por el Ministerio de Defensa Nacional en materia de seguridad e identificación de riesgos para la restitución de tierras. (Arts. 5-6 D. 4829/11, Decreto 599 de 2012).

**Ocupante:** Se define como tal a la persona y su familia, que haya desarrollado su actividad económica o productiva o hubiera tenido su lugar de asentamiento dentro de un terreno baldío, susceptible de adjudicación de conformidad con la ley. (Art. 36 D. 4829/11)

**Pasivos:** Son acreencias a favor de cualquier persona originados en la propiedad, posesión u ocupación de un predio objeto de restitución; no es necesario que el predio esté gravado para garantizar su pago. (Art. 36 D. 4829/11)

**Predio:** Es el inmueble constituido como una unidad espacial individualizada, de manera preferente a través de coordenadas geográficas o planas únicas, con linderos y demás características que permitan su singularización; forman parte del predio las construcciones, coberturas y usos del suelo. (Art. 36 D. 4829/11).

**Predio rural:** Es el inmueble localizado fuera del perímetro urbano, de conformidad con las normas de ordenamiento del territorio, bien sea el Esquema de Ordenamiento Territorial – EOT, el Plan Básico de Ordenamiento Territorial - PBOT o el Plan de Ordenamiento Territorial – POT. (Art. 36 D. 4829/11).

**Predio urbano:** Es el Predio localizado dentro del perímetro urbano, de conformidad con las normas de ordenamiento del territorio, bien sea el Esquema de Ordenamiento Territorial EOT, el Plan Básico de Ordenamiento Territorial – PBOT o el Plan de Ordenamiento Territorial – POT. (Art. 36 D. 4829/11).

**Posesión:** Es definida por las normas civiles. Para efectos de los Predios Rurales se tendrá en cuenta el concepto de Posesión Agraria definido en la ley. (Art. 36 D. 4829/11)

**Reclamante de tierras:** Se refiere a desplazados internos que han intentado recuperar tierras abandonadas y/o despojadas a través de diversos mecanismos judiciales y administrativos, como la Ley de Víctimas y la Ley de Justicia y Paz, o que simplemente han solicitado asistencia a las autoridades para regresar a sus hogares.

**Registro de Tierras Presuntamente Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTPDAF):** Es el instrumento para la restitución de tierras en el cual se inscribirán 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. La conformación y administración del registro estará a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. (Art. 76 L. 1448/11)

**Reparación integral:** La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, 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. (Art. 25 L.1448/11)

**Resolución de Inicio de Estudio:** es el acto administrativo que determina el inicio del estudio de una solicitud de inscripción de un predio en el RTPDAF el cual contendrá: motivación, medidas de protección, comunicación del inicio del estudio, requerimiento de información a las autoridades, apoyo institucional, medidas de priorización, acumulación y coordinación preventiva. (Art. 13 D. 4829/11)

**Resolución de Inscripción en el Registro de Tierras Presuntamente Despojadas y Abandonadas Forzosamente:** Es el acto administrativo por medio del cual la Unidad de Restitución de Tierras decide sobre la inscripción de la solicitud en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, de conformidad con lo señalado en el inciso 1° del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011. (Art. 17 D. 4829/11)

**Restitución de tierras:** Es la realización de medidas para el restablecimiento de la situación anterior a las infracciones al Derecho internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiesta a las normas Internacionales de Derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. (Art. 71 *conc.* 3° L. 1448/11)

**Restitución material:** Es una de las acciones de reparación de los despojados que consiste en la entrega física del predio restituido por sentencia de restitución de tierras. (Art. 72 L. 1448/111).

**Restitución jurídica:** Es el restablecimiento formal de los derechos patrimoniales amparados de una sentencia de restitución y formalización. El restablecimiento del derecho de propiedad exigirá el registro de la medida en el folio de matrícula inmobiliaria. En el caso del derecho de posesión, su restablecimiento podrá acompañarse con la declaración de pertenencia, en los términos señalados en la Ley 1448 de 2011. En cuanto a la ocupación, esta podrá ser acompañada de la adjudicación del derecho de propiedad. (Art. 72 L. 1448/111).

**Restitución por equivalencia:** Es la alternativa a la restitución jurídica y material del predio, la cual consiste en acceder a terrenos de similares características y condiciones en otra ubicación, previa consulta con el afectado. (Art. 72 L.1448/11).

**Segundos Ocupantes:** Se reconoce como segundos ocupantes a aquellos campesinos que se encuentran actualmente ocupando predios que han sido solicitados por sus anteriores propietarios, o poseedores, dentro del proceso de restitución.

**Solicitud de Restitución o Formalización:** Es el medio por el cual se ejerce la acción de restitución o formalización de los predios despojados o abandonados forzosamente ante los Jueces y Magistrados especializados en restitución de Tierras, se presenta de forma escrita u oral. Igualmente, esta puede ser presentada por la Unidad de Restitución cuando la víctima así lo solicita, por ésta misma por medio de su abogado de confianza o por sí misma directamente.

**Subsidios de vivienda rural.** Las víctimas que han sido objeto de restitución de predios y su vivienda haya sido destruida o desmejorada, podrán ser objeto de los subsidios de vivienda rural administrados por el Banco Agrario. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, mediante acto administrativo enviará periódicamente el listado de las personas a que se refiere este artículo para su priorización. (Art. 45 D. 4829/11)



**Titulares del derecho a la Restitución De Tierras:** Son las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan sido despojadas de estas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos que configuren las violaciones de que trata el artículo 3o de la Ley 1448 de 2011. (Art. 75 L. 1448/11)

**Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD):** Es la entidad especializada de carácter temporal (Término 10 años), adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente. Su domicilio está en la ciudad de Bogotá y contará con el número plural de dependencias que el Gobierno Nacional disponga, según lo requieran las necesidades del servicio. La cual tiene 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. (Arts. 103-104 L. 1448/11).

**Víctimas:** Se consideran víctimas, para los efectos de la Ley 1448 de 2011, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1o de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. Asimismo, son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente. De igual forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización. (Art. 3° L. 1448/11)

**Víctimas del desplazamiento forzado:** Es toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3o de la Ley 1448 de 2011. (Art. 60 L.1448/11)

# 1. INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene como finalidad presentar el Quinto Monitoreo del Observatorio al Proceso para la Restitución de Tierras establecido en 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”*.

El objetivo de este ejercicio consiste en llevar a cabo un seguimiento permanente respecto de las oportunidades, riesgos y dificultades que se presentan frente al desarrollo de dicho proceso y en particular frente a la etapa judicial del mismo. Para esto, la CEJ diseñó una metodología la cual está compuesta por dos herramientas: un aplicativo que tiene por objetivo extraer información a partir de la lectura de las sentencias de restitución y, por otra parte, el ejercicio del derecho fundamental de petición, a través del cual se obtuvo información estadística por intermedio de las respuestas que el Observatorio al Proceso para la Restitución de Tierras -OPRT- recibió de las entidades públicas peticionadas.

El aplicativo cuenta con 98 indicadores que responden a diferentes líneas de observación, las cuales serán expuestas más adelante. Estos indicadores han permitido capturar información de un total de 2.550 sentencias y 43 autos de jueces de restitución de tierras, proferidas desde el año 2012 hasta el 31 de julio de 2017. A lo largo de este Informe se analizaron las sentencias emitidas en el período comprendido entre el 1 de febrero de 2016 al 31 de julio de 2017, correspondientes a 1.059 sentencias y un auto. No obstante, los datos obtenidos para este período se contrastaron con los resultados extraídos en los monitoreos anteriores, de tal manera que fuere posible evidenciar la evolución de la política pública.

Así mismo, se recabó información estadística haciendo uso de derechos de petición enviados a las siguientes entidades estatales que forman parte del SNARIV: la Unidad Administrativa Especial para la Gestión de Restitución de Tierras Despojadas -UAEGRTD-; la Superintendencia de Notariado y Registro; la Fiscalía General de la Nación -FGN-; el Consejo Superior de la Judicatura; la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico del Consejo Superior de la Judicatura; la Agencia Nacional de Tierras -ANT-; el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC-; el Ministerio de Defensa; la Policía Nacional; el Ministerio de Hacienda; la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal de la Vicepresidencia de la República -DAICMA-.

La información obtenida es empleada para el análisis de cuatro líneas de observación, a saber: cobertura universal, debido proceso, eficacia de la decisión judicial y calidad del proceso. Adicionalmente, el Informe en esta oportunidad dedicará un capítulo al análisis de las sentencias proferidas por la Corte Constitucional con respecto a la Ley 1448 de 2011. Lo anterior resulta relevante ya que el Alto Tribunal ha determinado unas pautas interpretativas con respecto a la norma que deben ser aplicadas por los jueces de restitución de tierras. De igual forma, este Informe pone de presente cuáles han sido las leyes y actos administrativos que se han proferido entre los años 2016 y 2017, al igual que los proyectos de ley que están siendo tramitados.

Con los anteriores análisis, esperamos que el OPRT de la CEJ, contribuya con el análisis, discusión e identificación de buenas prácticas judiciales frente a la política de restitución de tierras del Gobierno Nacional, así como una fuente de recomendaciones y propuestas de mejoramiento de esta política pública.

## 2. MONITOREO DE LOS INDICADORES DEL OBSERVATORIO EN EL AÑO 2016-2017

### 2.1. LÍNEA DE OBSERVACIÓN: COBERTURA UNIVERSAL

#### **2.1.1. Objeto de la línea de observación**

Esta línea de observación tiene por objetivo determinar en qué medida el Estado ha cumplido con las finalidades que persigue la Ley, atendiendo a la gradualidad y a la progresividad. Adicionalmente, busca indagar si la actuación del Estado ha significado un avance en la implementación de la política pública y, consecuentemente, en la satisfacción de los derechos de las víctimas.

Para esto es necesario diferenciar a los sujetos beneficiarios de la Ley 1448 de 2011. En primer lugar, están aquellos que solicitan ante la UARIV, a través de un procedimiento administrativo, medidas de atención y reparación por su calidad de víctimas del conflicto armado. En segundo lugar, están aquellos que ingresan a un proceso de restitución en el que pretenden restablecer y formalizar su relación jurídica con el predio del que alegan que fueron despojados u obligados a abandonar de manera forzosa, además de todas las medidas de atención y reparación de las que son acreedores por su calidad de víctimas del conflicto armado.

Se debe tener en cuenta que el proceso de restitución de tierras consta de una fase administrativa de la cual se encarga la UAEGRTD y que culmina con la inscripción en el RTPDAF<sup>1</sup>, y una fase judicial de la que se encargan los jueces y magistrados civiles especializados en restitución de tierras. Esta última etapa es el de estudio del OPRT.

#### **2.1.2. Presupuesto para el proceso de restitución de tierras**

Se mostrará de forma comparada el presupuesto otorgado a las entidades encargadas de llevar el proceso de restitución de tierras, es decir, a la UAEGRTD y a los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras. Además, a partir del universo estimado de víctimas, se evidenciará el estado de la oferta en sede administrativa y en sede judicial para, posteriormente, mostrar la demanda de los sujetos cubiertos por esta ley con el fin de analizar qué tanto responde el andamiaje institucional a la cantidad de sujetos que pretenden ingresar a los beneficios de la aplicación de la política pública.

##### ***2.1.2.1 Presupuesto UAEGRTD***

Para la lectura de este apartado es pertinente hacer unas precisiones conceptuales, con el fin de hacer más claro el ejercicio de interpretación y lectura de las tablas.

---

<sup>1</sup> La inscripción de un predio en el Registro de Tierras Presuntamente Despojadas o Abandonadas Forzosamente es requisito de procedibilidad de la acción de restitución.

- Presupuesto apropiado: Son las apropiaciones las autorizaciones máximas de gasto incluidas en el Presupuesto General de la Nación, para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva.

- Presupuesto comprometido: Son los recursos de los actos y contratos expedidos o celebrados en desarrollo de la capacidad de contratar y de comprometer el presupuesto.

- Presupuesto Obligado: es el monto adeudado por el ente público como consecuencia del perfeccionamiento y cumplimiento total y parcial de los compromisos adquiridos por el recibo de bienes y servicios prestados

- Presupuesto Pagado: Son los recursos que se utilizaron para realizar el pago total o parcial de un compromiso legalmente constituido.

Teniendo en cuenta los conceptos anteriores, las siguientes tablas muestran la asignación presupuestal que le correspondió a la UAEGRTD para los años 2016 y 2017:

PRESUPUESTO URT 2016 (Valores en pesos)						
DESCRIPCION	APR. VIGENTE		%	OBLIGACION	%	PAGOS
SUELDOS DE PERSONAL DE	\$17.631.561.005	\$17.298.732.550	98,1%	\$17.298.732.550	98,1%	\$17.298.732.550
PRIMA TECNICA	\$1.112.156.706	\$1.088.574.062	97,9%	\$1.088.574.062	97,9%	\$1.088.574.062
OTROS	\$4.408.717.027	\$4.408.072.745	100,0%	\$4.408.072.745	100,0%	\$4.408.072.745
OTROS GASTOS PERSONALES	\$0	\$0		\$0		\$0
HORAS EXTRAS, DIAS FESTIV	\$213.248.049	\$159.978.424	75,0%	\$159.978.424	75,0%	\$159.978.424
SERVICIOS PERSONALES	\$45.907.904	\$29.415.009	64,1%	\$29.415.009	64,1%	\$29.415.009
CONTRIBUCIONES INHERENT	\$8.155.346.869	\$8.153.716.561	100,0%	\$8.153.716.561	100,0%	\$8.153.716.561
IMPUESTOS Y MULTAS	\$20.000.000	\$0	0,0%	\$0	0,0%	\$0
ADQUISICION DE BIENES Y	\$18.012.062.000	\$16.396.337.125	91,0%	\$15.846.084.333	88,0%	\$14.505.429.130
CUOTA DE AUDITAJE	\$334.112.000	\$325.117.506	97,3%	\$325.117.506	97,3%	\$325.117.506
IMPLEMENTACIÓN PROGRAM	\$25.400.000.000	\$23.819.235.811	93,8%	\$16.599.404.223	65,4%	\$8.796.733.817
IMPLEMENTACIÓN PROGRAM DE RESTITUCION DE TIERRAS RURALES A LAS VICTIMAS D DESPOJO Y/O ABANDONO DE PREDIOS NACIONAL	\$146.875.000.000	\$120.211.339.141	81,8%	\$119.619.774.729	81,4%	\$108.717.113.933
	\$222.208.111.560	\$191.890.518.934	86%	\$183.528.870.141	83%	\$163.482.883.737

Tabla 1 Asignación presupuestal de la Rama Judicial para despachos de restitución de tierras 2016

Fuente: UAEGRTD Ejecución presupuestal Agregada 2016 <sup>2</sup>

La apropiación vigente para el año 2016 fue de \$222.208.111.560. De este presupuesto se ejecutaron \$183.528'870.141, correspondientes al 83% de las apropiaciones vigentes, que hacen referencia al rubro de presupuesto obligado.

A continuación, se expone el presupuesto asignado a la UAEGRTD para el año 2017:

<sup>2</sup><https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10197/656125/EjecucionPresupuestalAgregada+31+diciembre+2016.pdf/3336cf34-745a-4595-b874-48800ee0d686>

PRESUPUESTO URT 2017 (Valores en pesos)						
DESCRIPCION	APR. VIGENTE	COMPROMISO	%	OBLIGACION	%	PAGOS
SUELDOS DE PERSONAL	\$18.391.731.248	\$18.300.202.050	100%	\$18.300.202.050	100%	\$18.300.202.050
PRIMA TECNICA	\$1.212.203.173	\$1.210.468.416	100%	\$1.210.468.416	100%	\$1.210.468.416
OTROS	\$4.611.922.451	\$4.598.430.739	100%	\$4.598.430.739	100%	\$4.598.430.739
OTROS GASTOS	\$0	\$0		\$0		\$0
HORAS EXTRAS, DIAS	\$230.500.000	\$176.418.175	77%	\$176.418.175	77%	\$176.418.175
SERVICIOS PERSONALES	\$33.290.704	\$12.599.946	38%	\$12.599.946	38%	\$12.599.946
CONTRIBUCIONES	\$8.535.102.424	\$8.535.102.424	100%	\$8.535.102.424	100%	\$7.985.729.234
IMPUESTOS Y MULTAS	\$0	\$0		\$0		\$0
ADQUISICION DE BIENES	\$16.804.364.836	\$15.698.118.786	93%	\$15.677.810.437	93%	\$14.635.689.809
CUOTA DE AUDITAJE	\$317.489.918	\$317.489.918	100%	\$317.489.918	100%	\$317.489.918
IMPLEMENTACION	\$142.028.088.051	\$126.296.189.886	89%	\$126.288.389.886	89%	\$124.646.408.247
IMPLEMENTACION	\$23.995.325.664	\$23.702.039.952	99%	\$17.940.160.858	75%	\$17.935.434.809
PROGRAMA DE PROVEED	\$216.160.018.469	\$198.847.060.293	92%	\$193.057.072.849	89%	\$189.818.871.343

Tabla 2 Asignación presupuestal de la Rama Judicial para despachos de restitución de tierras 2017

Fuente: UAEGRTD Ejecución presupuestal Agregada 2017 <sup>3</sup>

La apropiación vigente para el año 2017 fue de \$216.160'018.469. De este presupuesto se ejecutaron \$193.057'072.840 correspondiente al 89% de las apropiaciones vigentes.

En contraste con los rubros del presupuesto de 2016, en 2017 se ejecutó en mayor medida dicha asignación presupuestal, lo cual puede tener como causa la disminución del presupuesto para este período. Igualmente, la asignación presupuestal para la UAEGRTD en el año 2017 disminuyó en aproximadamente \$6.000'000.000 de pesos con respecto al período de 2016. Llama la atención que la disminución del presupuesto de la UAEGRTD es menor con respecto a lo establecido en el acuerdo PCSJA17-10671 del 10 de mayo de 2017. Este crea 15 despachos de descongestión para la especialidad civil de restitución de tierras, fundamentado su expedición en la Ley 1815 de 2016, mediante la cual se estableció que se trasladarían 12 mil millones de pesos a la Rama Judicial que inicialmente habían sido asignados a la UAEGRTD.

### 2.1.2.2. Presupuesto para jueces de tierras

La asignación presupuestal a la rama judicial para especialidad civil de restitución de tierras es la siguiente:

Asignación presupuestal de la Rama Judicial para despachos de restitución de tierras 2016-2017				
Concepto	Vigencia 2016 (valor en pesos)		Vigencia 2017 (valor en pesos)	
	Recursos programados	Recursos ejecutados	Recursos programados	Recursos ejecutados
Gastos de nómina	34.443'309.092	34.443'309.092	48.861'282.497	35.349'009.664
Gastos generales	4.364'212.756	4.364'212.756	6.150'593.900	6.686'083.189
Gastos de personal de descongestión	0	0	0	8.201'066.841
Gastos generales de descongestión	0	0	0	1.551'832.092
<b>TOTAL</b>	<b>38.807'521848</b>	<b>38.807'521848</b>	<b>55.011'876.000</b>	<b>51.778'991.746</b>

Tabla 3 Asignación presupuestal de la Rama Judicial para despachos de restitución de tierras 2016-2017

Fuente: UDAE

<sup>3</sup><https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10197/844164/EjecucionPresupuestalAgregada+4+Trimes+2017.pdf/0a9980c3-003c-4478-9c09-8688cf6fc711>

La tabla 3 pone de presente los gastos de funcionamiento en los cuales incurrió la Rama Judicial en los periodos 2016 y 2017. En este punto es pertinente mencionar que los recursos ejecutados para el funcionamiento de despachos de descongestión no corresponden con la cifra estipulada en la Ley 1815 de 2016 y el Acuerdo PCSJA17-10671 del 10 de mayo de 2017, que equivale a 12 mil millones de pesos. Para el año 2017, se reportó la ejecución para despachos de descongestión de \$9.752'898.933.

### **2.1.3. Oferta institucional-Sede administrativa**

El análisis de la oferta institucional en sede administrativa se dividirá en los procesos de macrofocalización y microfocalización y las condiciones de seguridad en los territorios para el establecimiento de la oferta institucional.

#### ***2.1.3.1. Macrofocalización: condiciones de seguridad y accidentes MAP/MUSE***

Los principios de gradualidad y progresividad contenidos en la Ley 1448 de 2011 se materializan a través de los mecanismos de macrofocalización y microfocalización. Respecto del primer mecanismo, para el periodo de análisis todo el territorio nacional fue macrofocalizado. Por su parte, se ampliaron zonas de microfocalización en las jurisdicciones de Nariño, Putumayo, Cauca, Tolima, Meta, Cundinamarca, Córdoba, Antioquia y Casanare.

Según la información aportada por la UAEGRTD, en respuesta al derecho de petición enviado por el OPRT el 7 de junio de 2018, el 2017 fue el año que permitió empezar a aprovechar en gran medida la desmovilización de las FARC. Por ejemplo, se amplió el ingreso a zonas del sur del Meta, La Guajira, Norte de Córdoba, Bajo Cauca antioqueño, Boyacá, Vichada y Huila. Así mismo, se realizó la ampliación de las zonas intervenidas en el Urabá, Santander, Norte de Santander, Antioquia, Casanare, Caquetá, Nariño, Cauca, Putumayo y Valle del Cauca. Tal afirmación concuerda con algunos departamentos donde se concentraron los fallos analizados por el OPRT. Si se observa la siguiente ilustración, los departamentos en los que se produjeron más fallos fueron Nariño, Tolima, Antioquia, Valle del Cauca, Putumayo y Bolívar.

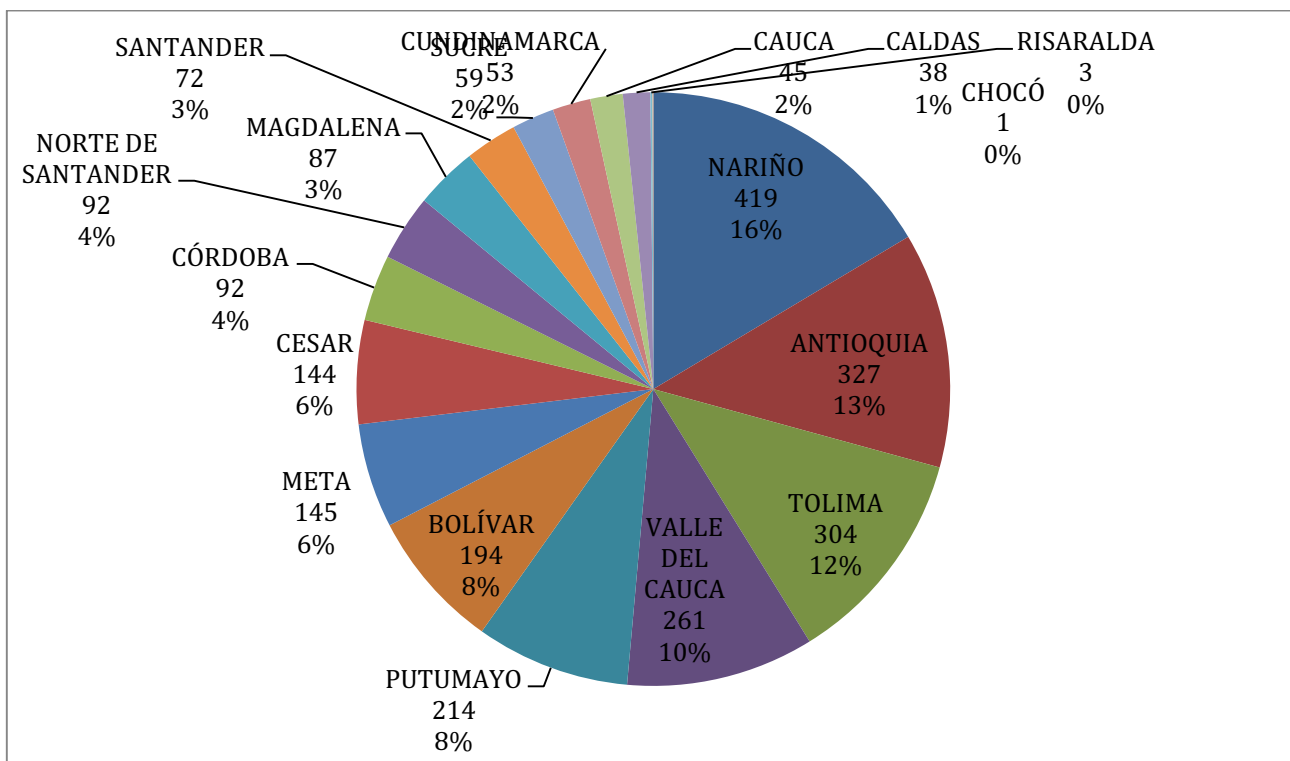


Ilustración 1 Distribución geográfica por departamentos de los fallos analizados por la CEJ

Fuente: propia-aplicativo de lectura de fallos CEJ

Sobre el universo de sentencias revisadas por el OPRT fue posible identificar que las FARC fue el grupo armado que presuntamente ejecutó la mayoría de los hechos victimizantes en el período comprendido entre el 01 de febrero de 2016 y el 31 de julio de 2017, seguido por las AUC. Así, lo ilustra la siguiente tabla:

Se encuentra identificado el presunto victimario-	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total	%
No		20	19	49	81	18	187	7%
No se puede determinar		6	21	45	49	19	140	5%
Sí	6	315	522	488	617	275	2223	87%
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>341</b>	<b>562</b>	<b>582</b>	<b>747</b>	<b>312</b>	<b>2550</b>	
[FARC]	1	165	308	253	378	175	1280	58%
[ELN]	1	12	38	46	80	22	199	9%
[AUC]	5	188	311	275	336	140	1255	56%
[BACRIM]	1	11	16	33	31	13	105	5%
[OTRO]	2	35	21	27	168	76	329	15%

Tabla 4 Identificación del presunto victimario en las sentencias analizadas por la CEJ

Fuente: propia aplicativo de lectura de fallos CEJ

Sin embargo, aunque la desmovilización de las FARC pudo tener un posible impacto en los procesos de restitución de tierras, eso no necesariamente se tradujo en mejores condiciones de seguridad que permitieran la implementación del RTPDAF. De hecho, en las nuevas áreas macrofocalizadas y microfocalizadas no se cumplen con las condiciones mínimas de seguridad para llevar a cabo el retorno como lo exige la ley. Así, si se tiene en cuenta el mapa de áreas

microfocalizadas con el cruce de accidentes MAP/MUSE para este periodo presentado por el DAICMA, es posible observar que la problemática de minas antipersonas sigue siendo una constante en el proceso de ampliación de oferta institucional. Según el siguiente mapa, en el que se cruza información sobre las zonas microfocalizadas y las zonas con accidentes MAP/MUSE, en los departamentos como Caquetá, Putumayo, Cauca, Nariño, Valle del Cauca y Antioquia hay registros de accidentes recientes que comprometen las condiciones para el retorno, así:



Ilustración 2 Mapa de zonas microfocalizadas con reportes de accidentes MAP/MUSE 2017

Fuente: DAICMA



### 2.1.3.2. Cierre de microfocalizaciones

De acuerdo con el artículo 2.15.1.1.16 del Decreto 1071 de 2015, la UAEGRTD podrá decidir mediante acto administrativo sobre el cierre de microfocalizaciones de zonas en las que se haya implementado el RTPDAF y, adicionalmente, dichas zonas deben ser territorios en los que, a raíz de la intervención de la UAEGRTD, la densidad del despojo y abandono forzoso es mínima o inexistente.

Así, el cierre de microzonas ocurrirá cuando ha habido un avance significativo y gradual en el trámite de las solicitudes de inscripción en el RTPDAF. En esa medida, el cierre de microfocalizaciones es uno de los procedimientos implementados en la etapa administrativa del proceso de restitución de tierras y un indicador de avance de la gestión de la Unidad en lo relacionado con dicha etapa.

Al respecto, el OPRT solicitó información a la UAEGRTD acerca de cuál era el plan de la entidad para atender las nuevas solicitudes luego de haberse realizado el cierre de microfocalizaciones. En su respuesta, la UAEGRTD se limitó a señalar que el cierre de la microfocalización no implica un desmonte de la oferta institucional sino una reorganización, atendiendo los principios de gradualidad y progresividad.

Una figura igualmente importante al cierre de las microfocalizaciones es la suspensión de dicha etapa de intervención por razones de seguridad. Entre 2016 y 2017 fue suspendido el estudio de solicitudes de inscripción en el RTPDAF en los departamentos de Valle del Cauca, Cesar, Cauca, Putumayo y Norte de Santander. Llama la atención que en Cauca, Valle de Cauca y Putumayo también se registraron accidentes MAP/MUSE.

La siguiente tabla brinda información detallada sobre la suspensión de microfocalizaciones y es indicativo de que las condiciones de seguridad por enfrentamientos de actores armados siguen siendo otro elemento que restringe la oferta institucional:

Dirección Territorial	Fecha suspensión	Municipios	Departamento	Suspensión Vigente
Valle del Cauca	Abril 2016	Tuluá (suspensión de un área parcial del municipio)	Valle del Cauca	No
Valle del Cauca	Julio 2017	Bolívar (suspensión de un área parcial del municipio)	Valle del Cauca	No
Cesar	Marzo 2016	Pelaya, Pailitas, Curumaní y Chiriguaná (suspensión de un área parcial del municipio)	Cesar	No
Cauca	Agosto 2017	Buenos Aires	Cauca	Sí
Cauca	Mayo 2017 y Diciembre 2017	El Tambo	Cauca	No

Putumayo	Enero 2016	Villagarzón, San Miguel, Valle del Guamuez , Mocoa, Sinbunday (suspensión de un área parcial del municipio)	Putumayo	No
Norte de Santander	Febrero 2016, mayo 2016, junio 2016, enero 2017, julio 2017 y septiembre 2017	Tibú (suspensión de un área parcial del municipio)	Norte de Santander	Sí
Norte de Santander	Febrero 2016, abril 2016	Ocaña (suspensión de un área parcial del municipio)	Norte de Santander	Sí

*Tabla 5 Relación de procesos de microfocalización en ausencia de condiciones de seguridad por departamentos y municipios*

*Fuente: UAEGRTD*

#### **2.1.4. Oferta institucional-Sede judicial:**

Para la oferta institucional en sede judicial es importante señalar que, en los años 2017 y 2018 el Consejo Superior de la Judicatura, mediante los acuerdos PCSJA17-10671 del 10 de mayo de 2017 y PCSJA18-10907 del 15 de marzo de 2018, adoptó unas medidas de descongestión y fortalecimiento para los juzgados civiles de circuito y las salas civiles especializadas en restitución de tierras de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial. Los despachos de descongestión, creados en el año 2017, culminaron sus funciones el 14 de diciembre del mismo año. Por tal razón, para el año 2018 el Consejo Superior de la Judicatura creó 10 despachos de descongestión los cuales operarán hasta el 14 de diciembre del mismo año.

Lo anterior generó un cambio en la cantidad de despachos judiciales para los años referenciados, como se muestra en las siguientes tablas:

Distritos Judiciales (2017)	Jueces Permanentes	Jueces Itinerantes	Jueces Descongestión	Total
Bogotá	6		2	8
Cali	10		5	15
Cartagena	9	3	3	15
Cúcuta	4		2	6
Medellín	8	1	3	12
<b>Total</b>	<b>37</b>	<b>4</b>	<b>15</b>	<b>56</b>

*Tabla 6 Despachos judiciales de restitución de tierras a 2017*

Fuente: Acuerdo No. PCSJA17-10671 del Consejo Superior de la Judicatura – 2017

Distritos Judiciales (2018)	Jueces Permanentes	Jueces Itinerantes	Jueces Descongestión	Total
Bogotá	6		3	9
Cali	10		5	15
Cartagena	9	3	1	13
Cúcuta	4		1	5
Medellín	8	1		9
<b>Total</b>	<b>37</b>	<b>4</b>	<b>10</b>	<b>51</b>

Tabla 7 Despachos judiciales de restitución de tierras a 2018

Fuente: Acuerdo PCSJA18-10907 del Consejo Superior de la Judicatura – 2018

Distritos Judiciales (2017-2018)	Tribunales Superiores
Medellín	3
Bogotá	3
Cali	3
Cartagena	3
Cúcuta	3
<b>Total</b>	<b>15</b>

Tabla 8 Tribunales Superiores del Distrito Judicial Especializados en restitución de tierras a 2018

Fuente: UAGRTD

Los costos de creación y funcionamiento por tipo de despacho judicial de restitución de tierras son:

Tribunal Especializado Civil Tierras			
Cargo	N° de cargos	Costo anual por cargo (valor en pesos)	Costo anual 2018 (valor en pesos)
Magistrado de tribunal	1	426'754.477	426'754.477
Auxiliar judicial 1	1	102'940.660	102'940.660
Abogado asesor grado 23	2	149'002.380	298'004.760
<b>Total cargos</b>	<b>4</b>		<b>827'699.897</b>
Secretaría de Tribunal especializado Civil de Tierras			
Cargo	N° de cargos	Costo anual por cargo (valor en pesos)	Costo anual 2018 (valor en pesos)
Secretario	1	141'261.087	141'261.087
Oficial mayor de Tribunal	1	98'429.181	98'429.181
Escribiente de Tribunal	1	67'820.368	67'820.368
Citador grado 4	1	110'160.674	110'160.674
Auxiliar judicial grado 4	1	146'002.380	146'002.380
<b>Total cargos</b>	<b>5</b>		<b>556'673.690</b>

Juzgado Especializado Civil Tierras			
Cargo	N° de cargos	Costo anual por cargo (valor en pesos)	Costo anual 2018 (valor en pesos)
Juez circuito	1	200'842.168	200'842.168
Secretario circuito	1	97'219.705	97'219.705
Oficial mayor circuito	2	83'596.454	167'192.908
Escribiente circuito	1	64'928.948	64'928.948
Citador grado 3	1	47'552.124	47'552.124
Auxiliar judicial 4 en	1	75'897.459	75'897.459
<b>Total cargos</b>	<b>7</b>		<b>653'633.312</b>
<b>Total cargos y costo (valor en pesos)</b>	<b>16</b>		<b>2.048'006.899</b>
Arrendamiento oficina (un juzgado y un despacho de magistrado)			
		Costo mes (2 despachos) (valor en pesos)	Costo año (valor en pesos)
	<b>Costo arriendo M2 (46M2)</b>	5'980.000	71'760.000
	<b>Subtotal arrendamiento</b>		<b>71'760.000</b>
Infraestructura tecnológica y mobiliario			
Concepto	Cantidad	Costo unitario (valor en pesos)	Valor (en pesos)
Computador	16	3'671.810	58'748.960
Impresora departamental	2	2'428.671	4'857.342
Puntos de red LAN	16	1'392.501	22'280.016
Scanner	2	1'938.200	3'876.400
Mobiliario	2	73'912.174	147'824.349
	<b>Subtotal dotación tecnológica y mobiliario</b>		<b>237'587.067</b>
	<b>Total costo arrendamiento, oficinas, dotación tecnológica y mobiliario</b>		<b>309'347.067</b>
Resumen costo creación un juzgado y un despacho de magistrado civiles del circuito especializado en restitución de tierras			
Detalle	Costo año (valor en pesos)		
Costo gastos de personal	2.048'006.899		
Costo arrendamiento, oficinas, infraestructura, tecnológico y mobiliario	309'347.067		
Capacitación	Información pendiente		
<b>Subtotal</b>	<b>2.357'353.966</b>		
Gastos generales (20% estimado)	471'470.793		
<b>Gran total</b>	<b>2.828'824.759</b>		

Tabla 9 Costos de creación y funcionamientos de un juzgado y un despacho de magistrado especializados en restitución de tierras

Fuente: UDAE

La tabla 9 expone en conjunto los costos de creación de un juzgado civil del circuito especializado en restitución de tierras, así como, del despacho de un magistrado dedicado a tal especialidad. Para el funcionamiento de un despacho de magistrado de tribunal se requieren nueve cargos, mientras que para el juzgado se necesitan siete. Así, para sufragar los gastos de personal tanto del juzgado como del despacho del magistrado se requerirían \$2.048'006.899 de pesos. A su vez, tanto el juzgado como el despacho del magistrado requieren de infraestructura, dotación e instrumentos tecnológicos para poder operar adecuadamente. Para esto, se calculó que el gasto en el que se tendría que incurrir sería de \$309'347.067 de pesos. Por tal razón, según se puede evidenciar en la tabla expuesta, para la creación de un despacho de magistrado de tribunal y un juzgado especializado en restitución de tierras se requieren \$2.357'353.966 de pesos. Esto, sin contar los posibles gastos generales en los que se pueda incurrir a través de la creación de los despachos. De esta manera, lo dispuesto para cubrir los gastos generales el monto asciende a \$2.828'824.759 de pesos.

### **2.1.5. Demanda-Sede administrativa:**

La Ley generó tres herramientas para instrumentalizar los principios de progresividad y gradualidad:

- i) *Límite temporal:* de acuerdo con el artículo 75 de la ley 1448, el derecho a la restitución se configura para aquellas personas propietarias, poseedoras o explotadoras de baldíos que hayan sido despojadas o se hayan visto obligadas a abandonar sus predios como consecuencia directa del conflicto entre el 1 de enero de 1991 y el 11 de junio de 2021;
- ii) *Límite material:* la ley señala que solo podrán ser objeto de restitución las personas que demuestren una relación jurídica con el predio (en calidad de propietarios, poseedores u ocupantes) y que hayan sido obligadas a abandonar sus predios o hayan sido despojados de los mismos, lo cual podrá acreditarse por cualquier medio probatorio legalmente aceptado;
- iii) *Límite territorial:* la Ley 1448 de 2011, en su artículo 76, dispone la necesidad de que el RTPDAF se implemente teniendo en cuenta la densidad histórica del despojo y abandono y las condiciones de seguridad y retorno.

En diciembre del 2011, año de expedición de la Ley 1448, se expidió un documento Conpes en el que se creaba un Plan de Financiación para la sostenibilidad de la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. En este documento, se estimó que mediante el proceso de restitución de tierras se atenderían por la UAEGRTD, 360 mil reclamaciones relacionadas con el despojo de tierras, con base en el RUPD y el RUPTA, registros existentes antes de la promulgación de la Ley. De este universo estimado de solicitantes, 319 mil serían reclamaciones de población desplazada y 41 mil de víctimas de despojo de tierras. En cuanto a las medidas que se tomaran con respecto al predio solicitado, se estimó que 215 mil casos serían objeto de restitución material, 55 mil de compensación por bien equivalente y 30 mil de compensación por el opositor de haber comprobado la buena fe exenta de culpa en el acceso al predio. Las 60 mil restantes corresponderían a zonas no adjudicables o a reclamaciones de sujetos que no logren probar su relación jurídica con el predio<sup>4</sup>.

Año	Solicitudes inscritas	Solicitudes no inscritas	Solicitudes en estudio
31/01/16	14.500	16,171	29,139
31/07/17	19,594	29,231	42,458

*Tabla 10 Evolución de las solicitudes de restitución de tierras en el período analizado*

*Fuente UARIV<sup>5</sup>*

Para el período de estudio de este informe, se inscribieron 5.094 solicitudes, se negó la inscripción de 13.060 solicitudes y entraron a ser estudiadas 13.319 solicitudes. A seis años de implementación de la Ley 1448 de 2011, es decir, hasta el 31 de julio de 2017, la UAEGRTD había inscrito 19.594 solicitudes, había negado la inscripción de 29.231 solicitudes y tenía en estudio 42.484, para un total de 91.283 solicitudes tramitadas. Esto demuestra una notable divergencia entre la demanda esperada al momento de expedición de la política pública y la que realmente ha acudido a hacer uso de la misma.

<sup>4</sup> (documento conpes PLAN DE FINANCIACIÓN PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LA LEY 1448 DE 2011 1 de diciembre de 2011 <https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/565256/CONPES+3712+de+2011.pdf/fb2455b0-53b5-4a90-a830-5515a31c2d2a>)

<sup>5</sup> <http://cifras.unidadvictimas.gov.co/tierras?tema=40&subtema=44>

### **2.1.6. Demanda en sede judicial:**

La etapa judicial se tramita ante los juzgados o Tribunales Especializados de Restitución de Tierras, una vez concluido el proceso administrativo con la inscripción en el RTPDAF. Con las siguientes tablas se pretende mostrar la cantidad de ingresos efectivos<sup>6</sup> en cada uno de los años correspondientes al período de estudio de este informe y compararlos con el número de sentencias y posfallos terminados.

Ingresos y egresos 2016			
Distrito	Ingresos Efectivos	Número de sentencias	Posfallo terminados
Distrito Bogotá	279	190	59
Distrito Cali	1.146	351	466
Distrito Cartagena	600	176	26
Distrito Cúcuta	316	47	33
Distrito Medellín	696	212	51
<b>Total general</b>	<b>3.037</b>	<b>976</b>	<b>635</b>

*Tabla 11 Número de ingresos efectivos de procesos de restitución de tierras, número de sentencias y número de procesos en etapa posfallo en 2016*

*Fuente: UDAE*

Así, hubo 3.037 demandas efectivamente presentadas, 976 procesos con sentencia y 635 procesos concluyeron su etapa posfallo en 2016. De acuerdo con esto, poniendo en contraste los ingresos efectivos con los egresos en el periodo, en proporción solo el 19% de los procesos concluyeron efectivamente, es decir, hubo en un 81% mayores ingresos que egresos<sup>7</sup>.

Ingresos y egresos 2017			
Distrito	Ingresos Efectivos	Número de sentencias	Posfallo terminados
Distrito Bogotá	250	137	117
Distrito Cali	1.069	723	320
Distrito Cartagena	633	214	18
Distrito Cúcuta	367	123	47
Distrito Medellín	711	279	82
<b>Total general</b>	<b>3.030</b>	<b>1.476</b>	<b>584</b>

*Tabla 12 Número de ingresos efectivos de procesos de restitución de tierras, número de sentencias y número de procesos de etapa posfallo en 2017*

*Fuente: UDAE*

<sup>6</sup> Nota metodológica: para el SIERJU que es el sistema de estadística e información que soporta la gestión del CSJ, los ingresos corresponden a la información del total de entradas de procesos o asuntos en un despacho judicial. Es importante mencionar que desde el año 2012 se considera ingresos todas las demandas nuevas sin considerar ingresos por reintrosos, los ingresos por otros reintrosos, los ingresos por descongestión, los ingresos por pérdida de competencia, los ingresos por cambio de radicación, los reintrosos por nulidad, los reintrosos por exclusión y los ingresos por renovación de actuaciones. Es decir, no se tienen en cuenta los procesos que han pasado de un despacho judicial a otro.

<sup>7</sup> Para tener el porcentaje de los procesos concluidos efectivamente se tomó en cuenta los posfallos terminados y no el número de sentencias.

De esta manera, en el año 2017 hubo 3.030 solicitudes de restitución, 1.476 sentencias y 584 procesos terminaron su etapa posfallo. Con esto se puede evidenciar que el número de ingresos es casi 5 veces mayor que el número de egresos. Se debe poner de presente que para el 2017, año en el cual se crearon 15 despachos de descongestión, se profirieron 500 sentencias adicionales al número de sentencias que se habían emitido para el año 2016.

## 2.2. LÍNEA DE OBSERVACIÓN: GARANTÍA DE DEBIDO PROCESO

### **2.2.1. Objeto de la línea de observación**

Lo que se pretende con este apartado es detectar en qué grado los procesos administrativos y judiciales, regulados por la Ley 1448 de 2011, respetan el principio del debido proceso. Solo de esta manera se podrá determinar si la norma, las entidades administrativas y los jueces garantizan de manera efectiva los derechos de los intervinientes a lo largo del proceso de restitución de tierras.

### **2.2.2. Análisis de las sentencias de restitución de tierras**

La restitución de tierras es un procedimiento de interés público que regula situaciones excepcionales que se apartan del ordenamiento común. La restitución se desarrolla dentro de un marco de justicia transicional y su finalidad principal no es el pronunciamiento sobre el derecho de propiedad del bien que se pretende restituir, sino garantizar a las víctimas de los actores armados sus derechos inalienables e imprescriptibles a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición.

Así, una de las características que diferencia el proceso de restitución de tierras de un proceso meramente civil radica en que el legislador de la Ley 1448 de 2011, estableció que es a través de este proceso que las víctimas pueden acceder a las medidas que satisfacen el derecho a la reparación integral, en contraposición a un proceso civil, en el cual los jueces se limitan a resolver de fondo acerca de la relación jurídica de las partes sobre el predio.

Consecuentemente, el juez de restitución, que es el garante de que se satisfaga el derecho a la reparación integral, debe pronunciarse de fondo no solo acerca de la relación del solicitante con el predio, sino que, además, debe proferir todas las medidas necesarias para repararlo de manera integral. De esta manera, el operador judicial no puede abstenerse de emitir sentencia una vez se ha iniciado la fase judicial, incluso en el caso de que la propia víctima así lo solicite.

Por lo anterior, la Corte Constitucional, en la sentencia T-244 de 2016, considera que la figura procesal del desistimiento no aplica para el proceso de restitución de tierras. (No obstante, en el año 2017 se profirió una sentencia en el municipio de San Carlos en la cual se acepta el desistimiento del solicitante, yendo en contra de la interpretación constitucional<sup>8</sup>).

En este punto vale la pena mencionar que a pesar de que los hechos que dieron lugar a la interposición de la tutela se desarrollaron en sede judicial, los argumentos presentados por el Alto Tribunal aplican también a la fase administrativa, ya que el objetivo de prohibir el desistimiento consiste en garantizar los derechos inalienables de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y no repetición. Así mismo, se pretende evitar que los victimarios influyeran de manera negativa a los solicitantes de tal manera que a los últimos no les sean restituidos los predios solicitados y, en

---

<sup>8</sup> Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras, 23 de junio de 2017, Rad: 05000312100120170003100, San Carlos



consecuencia, los grupos armados se vean beneficiados por ese desistimiento. Este fenómeno puede presentarse en ambas fases, por lo que podría aplicarse la prohibición en ambas sedes.

Ahora bien, la Ley 1448 de 2011 señala que quienes están legitimados por activa en el proceso de restitución de tierras deben ser personas que hayan sido víctimas de abandono o despojo de sus tierras con posterioridad al 01 de enero de 1991. En ese sentido, en aquellos casos en los que el abandono ocurre antes de dicha fecha, pero el despojo se materializa después, se tendrá legitimación por activa para actuar en el proceso siempre que la ocurrencia de los hechos victimizantes se dé de manera prolongada en el tiempo, es decir que la causal por la que se abandonó el predio debe subsistir hasta el momento del despojo. Esta es una lectura que ha desarrollado la jurisprudencia, pues la ley se debe interpretar a favor de las víctimas.<sup>9</sup>

Por otro lado, uno de los fines procesales que planteó la Ley 1448 de 2011 fue la celeridad en el proceso de restitución. Para alcanzar este fin se puso a disposición de los jueces una herramienta en la que se pudieran acumular procesos por diferentes circunstancias. La causa principal que da lugar a esta figura es la ocurrencia de hechos victimizantes generalizados, o por desplazamientos masivos que radicarán en una misma causa.

¿El fallo acumula solicitudes sobre dos (2) o más predios-	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total	%
No	3	264	466	472	623	260	2088	82%
Si	3	77	96	109	124	52	461	18%
SD				1				0%
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>341</b>	<b>562</b>	<b>582</b>	<b>747</b>	<b>312</b>	<b>2550</b>	

Tabla 13 Acumulación de solicitudes sobre dos o más predios

FUENTE: Propia - Fichas de lectura de fallos de la CEJ

¿Se acumulan 2 o más predios de un mismo solicitante en la demanda-	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total	%
No	3	252	441	425	649	271	2041	80%
No se puede determinar		50	72	98	1		221	9%
Si	3	39	49	59	97	41	288	11%
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>341</b>	<b>562</b>	<b>582</b>	<b>747</b>	<b>312</b>	<b>2550</b>	

Tabla 14 Acumulación de 2 o más predios de un mismo solicitante en la demanda

FUENTE: Propia - Fichas de lectura de fallos de la CEJ

En las tablas número 11 y 12 se evidencia que, de las 2.550 sentencias analizadas acumuladas a 31 de julio de 2017, 2.088 no acumulan solicitudes sobre más de un predio y tan solo en 461 se hizo uso de dicha herramienta. Esto se puede dar por varias circunstancias. El OPRT identifica que una de las razones por las cuales los jueces de restitución no hacen uso de la acumulación procesal, radica en que el método de calificación de los operadores judiciales empleado por el Consejo Superior de la Judicatura no incentiva la aplicación de la figura. Se evalúa la gestión a partir un método cuantitativo, es decir que se mide el rendimiento con respecto al número de sentencias

<sup>9</sup> Tribunal Superior del Distrito Superior de Cali, 31 de marzo de 2017 Rad: 76111312100220130003601, Riofrío

proferidas. Como se evidenció en el 4° Monitoreo del OPRT, las metas en evacuaciones de procesos a través de la emisión de fallos desincentivan la acumulación procesal o de predios en un único proceso.

Así, se reitera lo dicho en el monitoreo anterior: las metas de gestión, así como los indicadores de medición de la UAEGRTD y los jueces de restitución no pueden obedecer a propósitos meramente numéricos, equivalentes a la cantidad de demandas presentadas y al número de sentencias emitidas, respectivamente, dado que tal valoración afecta la calidad de los fallos y demandas y constituye un incentivo perverso para la acumulación de procesos, predios o víctimas.

Adicionalmente, el método de evaluación de los funcionarios deja de lado cargas procesales tan importantes como el control posfallo, del que depende principalmente el goce efectivo del derecho. Finalmente, este tipo de metas, por un lado, sólo promueven el desgaste en sede judicial de casos que no deberían converger al Proceso de Restitución de Tierras y, por el otro, lleva a la flexibilización de los filtros aplicados por la UAEGRTD para la presentación de solicitudes. Lo anterior tuvo como consecuencia que a pesar de que en ciertos casos sometidos al análisis de la jurisdicción se cumplía con los requisitos de acumulación como, por ejemplo, cuando figuraba como solicitante la misma persona o en un mismo municipio el contexto de violencia y los hechos victimizantes eran iguales para los solicitantes, los operadores judiciales optaron por no aplicar la figura<sup>10</sup>.

De la misma manera, se evidenciaron otros casos en los cuales se inutilizó la herramienta jurídico-procesal de la acumulación. Es el caso de un mismo despacho judicial que recibió y admitió dos solicitudes que versaban sobre un mismo predio y fueron incoadas por accionantes distintos. Aunado a lo anterior, el juez determina que las pretensiones de los solicitantes acerca de dividir el predio son procedentes; sin embargo, este accede a las peticiones en sentencias diferentes, lo que vulnera una serie de principios procesales tales como la contradicción, la notificación y la celeridad procesal<sup>11</sup>.

No obstante, hubo despachos que excepcionalmente hicieron uso de esta herramienta de la acumulación de tal manera que cumplieron con el principio de economía procesal<sup>12</sup>.

Por otra parte, la Ley estipula un mandato para los jueces y magistrados de restitución que consiste en que al momento de dictar el auto admisorio de la demanda, se deben decretar las medidas cautelares propias del proceso: la sustracción provisional del inmueble del comercio, la inscripción del auto admisorio de la demanda en el folio de matrícula y la suspensión de procesos administrativos y judiciales que versen sobre el inmueble. En una de las sentencias analizadas no se suspendió el proceso administrativo de titulación de bienes baldíos en cabeza de la ANT (adjudicación) que se estaba llevando a cabo en el predio. Por tal razón adjudican el inmueble durante el proceso de restitución de tierras<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Rad: 52001312100120130023100 y 52001312100120130018900 (Tablón de Gómez)

<sup>11</sup> Rad: 73001312100120150017500; Rad: 73001312100120150001000

<sup>12</sup> Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras Rad. 2015-00158 y 2015-00274 ; Rad. 730013121001-201500101-00 y 730013121001-201500200-00; Rad. 730013121001-201500198-00 y 730013121001-201500232-00 (Ataco Tolima)

<sup>13</sup> Rad: 52001212100420130012100 Tablón de Gómez:

¿Se decretó algún tipo de medida cautelar durante el proceso-	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total	%
No	4	94	20	5	23	5	151	6%
Sí	2	245	432	475	535	216	1905	75%
Sin datos		2	110	102	189	91	494	19%
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>341</b>	<b>562</b>	<b>582</b>	<b>747</b>	<b>312</b>	<b>2550</b>	

Tabla 15 Decreto de medidas cautelares durante el proceso

FUENTE: Propia - Fichas de lectura de fallos de la CEJ

Con respecto a este mandato legal, en el análisis de las sentencias se pudo determinar que, de las 2.550 sentencias leídas y analizadas por el OPRT, en 1.905 los jueces de restitución sí decretaron medidas cautelares y en 151 no se decretaron.

En este punto se debe precisar que, a lo largo del análisis de las sentencias, se entendió que no se decretaron medidas cautelares o que sí se hizo, siempre que en la providencia explícitamente así se expusiera. Por el contrario, cuando en el fallo no se hacía referencia a ello, se entendió que no era posible afirmar el decreto o no de las medidas cautelares, lo que en la tabla corresponde a “sin datos”. Por esta razón, fueron más las sentencias en las que no hubo datos que en las que no fueron decretadas las medidas<sup>14</sup>.

Por otro lado, el proceso de restitución de tierras inicia con una etapa administrativa que se surte ante la UAEGRTD. Esta fase debe culminar con un acto administrativo en el que se decida sobre la inscripción o no del predio solicitado en restitución en el RTPDAF. La decisión de inscripción en dicho registro es un requisito de procedibilidad para acceder a la etapa judicial.

Seguidamente se establecieron los tiempos procesales a partir de los datos recolectados por el OPRT a raíz de la lectura de los fallos de restitución de tierras.

¿Contiene la fecha de inscripción en el RTPDAF-	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total	%
No	1	180	283	332	351	144	1291	51%
No se puede determinar	4	65	124	95	114	38	440	17%
Sí	1	96	155	155	282	130	819	32%
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>341</b>	<b>562</b>	<b>582</b>	<b>747</b>	<b>312</b>	<b>2550</b>	

Tabla 16 Sentencias con fecha de inscripción en el RTPDAF

FUENTE: Propia - Fichas de lectura de fallos de la CEJ

Promedio en días entre el registro y la demanda	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Núm. Sentencias	31	130	90	123	49	423
Promedio (días comunes)	87	102	194	265	145	173

Tabla 17 Promedio en días entre el registro y la demanda

FUENTE: Propia - Fichas de lectura de fallos de la CEJ

<sup>14</sup> Cabe recordar que la única pieza procesal objeto de análisis por el OPRT son las sentencias dado que nos fue negado el acceso a las demandas y a las solicitudes de restitución presentadas ante la UAEGRTD

La tabla número 16 muestra la cantidad de sentencias en las que se hace referencia a la fecha de inscripción en el RTPDAF. De las 2.550 sentencias analizadas, 819 contienen dicha fecha. Así las cosas, los cálculos sobre tiempos procesales recaen sobre el análisis de un muestreo referido al 32% de los fallos emitidos al corte de este monitoreo.

Así, la tabla número 17 muestra que, de las 819 sentencias analizadas, 423 contienen también la fecha de la demanda. Lo anterior implica que sobre esas 423 sentencias se pudo establecer el tiempo promedio entre la inscripción en el registro y la interposición de la demanda. Esto equivale a un tiempo promedio de 173 días entre la fecha de inscripción en el RTPDAF y la presentación de la demanda.

El análisis antes realizado evidencia que el tránsito de la etapa administrativa a la fase judicial toma un tiempo promedio considerablemente superior al establecido por la Ley para que el proceso judicial culmine, teniendo en cuenta que el último tiene una duración de cuatro meses (120 días comunes) desde la interposición de la demanda hasta que se profiere el fallo, según el parágrafo 2 del artículo 91 de la ley 1448 de 2011. Ahora bien, también es pertinente reconocer que los tiempos procesales que intermedian entre la etapa administrativa y la judicial se redujeron respecto del monitoreo referido al año 2015.

Otro punto relevante para este análisis es la figura de la oposición. La Ley establece que cuando se presentan opositores al proceso de restitución de tierras, la competencia para proferir la sentencia es del tribunal de la jurisdicción del inmueble conforme lo establecido en el mapa judicial de restitución de tierras. A su vez, el juez especializado en restitución es el competente para instruir todo el proceso hasta antes de la etapa de fallo, momento en el cual debe remitir el proceso al tribunal competente.

A continuación, se puede establecer el volumen de procesos judiciales con oposición respecto del universo de fallos emitidos a la fecha de cierre del monitoreo:

¿Existen opositores-	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total	%
No	6	273	433	406	539	225	1882	74%
Sí		68	129	175	208	87	667	26%
SD				1			1	0%
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>341</b>	<b>562</b>	<b>582</b>	<b>747</b>	<b>312</b>	<b>2590</b>	

*Tabla 18 Sentencias con opositores*

*FUENTE: Propia - Fichas de lectura de fallos de la CEJ*

La tabla muestra que hubo opositores en el 26% de las sentencias analizadas. Lo cual significa que 667 sentencias fueron falladas por un tribunal superior del circuito especializado en restitución de tierras.

Al igual que en la acumulación procesal, los términos procesales consagrados en la Ley son fundamentales para cumplir con el principio de celeridad. Los jueces y magistrados deben emitir sentencia en un término de cuatro meses contados a partir de la presentación de la solicitud hasta el momento en el que se profiere el fallo.

¿Contiene la fecha de presentación de la demanda-	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total	%
No	5	210	106	236	425	195	1177	46%
Sí	1	131	456	346	322	117	1373	54%
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>341</b>	<b>562</b>	<b>582</b>	<b>747</b>	<b>312</b>	<b>2550</b>	

Tabla 19 Sentencias con fecha de presentación de la demanda

FUENTE: Propia - Fichas de lectura de fallos de la CEJ

Promedio en días entre la demanda y el fallo	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Núm. Sentencias	1	132	455	345	322	117	1372
Promedio (días comunes)	128	180.4469697	257.432967	417	531	625	386
Núm. Sentencias		23	65	54	29	9	180
Promedio (días comunes) Con opositor		224.2173913	395.0923077	660	776	711	530
Núm. Sentencias	1	109	390	291	293	108	1192
Promedio (días comunes) Sin opositor	128	171.2110092	234.4897436	372	507	617	364

Tabla 20 Promedio de días entre la demanda y el fallo

FUENTE: Propia - Fichas de lectura de fallos de la CEJ

Como se puede ver en la tabla anterior, no se cumple con los tiempos en los que se debe fallar. Son 1.372 sentencias en las que se evidencia de manera expresa el día de presentación de la demanda. De esas 1.372, 180 fueron falladas por algún tribunal superior especializado en restitución de tierras, ya que contaban con opositor. El promedio ponderado en días fue de 530, lo que demuestra que no se cumplieron con los términos establecidos por la ley. Lo mismo sucede en las sentencias falladas por los juzgados especializados en restitución de tierras; en los 1.192 casos en los que no se presentaron opositores, el promedio de días que transcurrieron entre la presentación de la demanda y la sentencia correspondió a 364 días.

Es usual que los despachos hagan uso de la disposición contenida en el artículo 89 de la Ley 1448 de 2011, mediante la cual los jueces pueden basarse únicamente en las pruebas aportadas por el solicitante para emitir sentencia. De esta manera, el juez o magistrado no está en la obligación de decretar o practicar pruebas adicionales. A pesar de la celeridad que se espera alcanzar con el empleo de dicha disposición, en la práctica se refleja que no obstante su utilización por parte de los jueces, los términos de duración de los procesos son considerablemente superiores a los contemplados por la Ley<sup>15</sup>.

Otro de los aspectos que deben ser analizados a lo largo de esta línea de observación es el tratamiento procesal especial al cual están sujetos los segundos ocupantes. La sentencia C-330 de 2016 identificó a los segundos ocupantes como una categoría de los opositores ya que el legislador incurrió en una omisión legislativa absoluta al no prever su existencia. Los segundos ocupantes son personas en estado de vulnerabilidad, víctimas de despojo de otro predio o víctimas de despojo del mismo predio que se solicita en restitución, por lo tanto, no están en condiciones de demostrar que actuaron de buena fe exenta de culpa al momento de establecer una relación jurídica o material con el inmueble. Por el contrario, los opositores propiamente dichos tienen la posibilidad de hacer valer

<sup>15</sup> Rad: 520013121001201300142/17100; Rad: 520013121001201300156/18000; Rad: 52001312100220160008300; Rad: 52001312100220160008900; Rad: 520013121002201600103; Rad: 52001312100220160011500

sus derechos por sus propios medios en el marco de un proceso judicial o administrativo, por lo que nada impide que puedan cumplir con las cargas procesales establecidas en la Ley 1448 de 2011.

El Alto Tribunal señala que darle un trato igual a personas que ostentan calidades diferentes contraría el derecho a la igualdad. En esa medida, la Corte determinó que cuando se está frente a un opositor, la regla general es que el juez le exija acreditar buena fe exenta de culpa. No obstante, al encontrarse los segundos ocupantes en condiciones de vulnerabilidad y los opositores en una situación ordinaria, no podrían exigírseles las mismas cargas procesales a ambos sujetos. De esta manera, los jueces de restitución pueden direccionar el proceso de tal forma que flexibilicen o incluso inapliquen dichas cargas según sea el caso y la situación individual del segundo ocupante.

Se identificaron segundos ocupantes dentro del proceso?	2013	2014	2015	2016	2017	Total	%
No	10	541	560	705	282	2098	95%
Sí		8	21	42	30	101	5%
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>549</b>	<b>581</b>	<b>747</b>	<b>312</b>	<b>2199</b>	

Tabla 21 ¿Se identificaron segundos ocupantes dentro del proceso?

FUENTE: Propia - Fichas de lectura de fallos de la CEJ

Qué tipo de segundos ocupantes?	2014	2015	2016	2017	Total	%
Población vulnerable	6	13	24	24	67	66%
Víctima(s) de despojo de otro predio	2	5	14	5	26	26%
Víctima(s) de despojo del mismo predio		3	4	1	8	8%
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>21</b>	<b>42</b>	<b>30</b>	<b>101</b>	

Tabla 22 Tipo de segundos ocupantes

FUENTE: Propia - Fichas de lectura de fallos de la CEJ

Los anteriores indicadores muestran que en el 5% de las sentencias analizadas fueron identificados segundos ocupantes durante el proceso. De ese 5%, que equivale a 101 fallos, el 66% de los segundos ocupantes eran población vulnerable, 26% víctimas de despojo de otro predio y 8% víctimas de despojo del mismo predio.

De esta manera, la totalidad de esas 101 sentencias debieron haber sido falladas por un Tribunal especializado en restitución y no por un juez, ya que a pesar de ser segundos ocupantes y tener, como se expuso, unas prerrogativas procesales diferentes a un opositor común, procesalmente siguen teniendo tratamiento de opositores a las pretensiones de la demanda y la competencia para llevar la etapa de fallo y dictar sentencia la tienen los tribunales superiores. A pesar de esto, hubo casos en los que, aun identificándose segundos ocupantes dentro del proceso, quien dictó sentencia fue un juez, para lo cual carecía de competencia.<sup>16</sup>

El artículo 79 de la Ley 1448 de 2011 establece que las sentencias proferidas por los jueces de restitución que no decreten la restitución a favor del despojado tienen que objeto de consulta ante el tribunal especializado en restitución de tierras. Con esto, resulta importante saber en qué sentencias no se ordenó la restitución material, ni la compensación por bien equivalente. Solo conociendo

<sup>16</sup> Rad: 76001312100120140018400; Rad: 73001312100220150020000

dichos datos se puede determinar cuántos de estos fallos debieron surtir el grado de consulta y así establecer el número de sentencias que los magistrados de los tribunales superiores están en la obligación de revisar.

¿Se ordenó la restitución material-	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total	%
No		48	87	144	161	71	511	20%
Si	6	293	475	438	586	241	2039	80%
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>341</b>	<b>562</b>	<b>582</b>	<b>747</b>	<b>312</b>	<b>2550</b>	

Tabla 23 ¿Se ordenó la restitución material?

FUENTE: Propia - Fichas de lectura de fallos de la CEJ

¿Se ordenó compensación por bien equivalente-	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total	%
No	6	318	517	521	649	261	2272	89%
Si		23	45	61	98	51	278	11%
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>341</b>	<b>562</b>	<b>582</b>	<b>747</b>	<b>312</b>	<b>2550</b>	

Tabla 24 ¿Se ordenó la compensación por bien equivalente?

FUENTE: Propia - Fichas de lectura de fallos de la CEJ

Estas tablas demuestran que la gran mayoría de sentencias revisadas restituyen materialmente el predio solicitado, aproximadamente 2.039, de las 2.550 providencias, lo que equivale a un 80% de los fallos. Igualmente, del total de sentencias, en 278 se compensa o restituye por bien equivalente, lo que quiere decir que, si se suman la restitución material y la compensación, en el 91% de las sentencias se restituye a los solicitantes. En esa medida, tan sólo en el 9% de los casos no se accede a las pretensiones de restitución o compensación, de tal manera que se debe surtir el grado de consulta.

Por último, otra de las problemáticas que el OPRT de la CEJ encontró a lo largo del análisis de sentencias de restitución para esta línea de observación, fue la realización de procesos de sucesión por parte de jueces.

Los jueces que procedieron a realizar sucesiones, basaron sus argumentos en la protección y garantía al principio de seguridad jurídica.<sup>17</sup> No obstante, la Corte Constitucional en la sentencia T-364 de 2017, adujo que, para efectos sucesorios, el juez especializado en restitución de tierras no tiene una competencia expresa, por cuanto no hace parte de la acción de restitución y formalización de tierras despojadas o abandonas, la cual fue instituida por el legislador como un procedimiento de carácter especial para lograr fines específicos.

La sucesión se debe tramitar por vía de la jurisdicción ordinaria y debe cumplir con unos requisitos y términos expresamente indicados en las normas pertinentes del Código General del Proceso. Pretender que se surta un proceso sucesorio a lo largo de uno de restitución, implica una vulneración a los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y a la publicidad de cualquier otro heredero que no haya hecho parte del proceso.

<sup>17</sup> Rad: 73001312100220150024900; Rad: 7300131210020150016900

A la misma conclusión llegaron otros jueces de restitución, los cuales resolvieron declarar la imposibilidad de realizar procesos de sucesión en el marco del proceso de restitución de tierras, teniendo en cuenta que ambos procesos se rigen bajo garantías procesales distintas.



## 2.3. LÍNEA DE OBSERVACIÓN: EFICACIA DE LA DECISIÓN JUDICIAL

### **2.3.1. Objeto de la línea de observación**

El proceso de restitución de tierras tiene como objetivo principal garantizar la efectividad del derecho a la reparación integral en cabeza de las víctimas. En sede judicial, los jueces se valen de la sentencia para cumplir con el propósito de la norma, de tal manera que las órdenes que estos imparten en el fallo y el seguimiento que hacen de las mismas en el posfallo, cobran especial relevancia; solo si estas decisiones son eficaces, los derechos de las víctimas serán satisfechos. En esa medida, la finalidad de esta sección es indagar sobre el alcance y cumplimiento de las providencias que se profieren en el marco del proceso de restitución de tierras.

### **2.3.2. Análisis de las sentencias de restitución de tierras**

Como ya se tuvo oportunidad de señalar, el juez de restitución de tierras mantiene su competencia luego de proferir sentencia. Así, tanto las órdenes que se emiten en el fallo, como aquellas impartidas en el posfallo cobran especial relevancia, ya que es a través de ellas que el objeto del proceso de restitución se materializa. En esa medida es evidente que el alcance de las órdenes proferidas en uno y otro momento deben ser objeto de esta investigación.

Las órdenes contenidas en el fallo deben guardar una estrecha relación con la motivación que el juez de restitución realiza a lo largo de la sentencia. Así, es posible determinar si efectivamente las órdenes emitidas son el producto del análisis del caso y por lo tanto están encaminadas a satisfacer los derechos de las víctimas. Como se anotó, todo el territorio nacional ya fue macrofocalizado, lo que resulta relevante toda vez que es el paso previo y necesario para que proceda la microfocalización y, consecuentemente, se implemente el RTPDAF en los municipios afectados por el conflicto. Por su parte, a pesar de que los datos presentados denotan un avance en el ejercicio de la microfocalización por parte la UAEGRTD, es preocupante que al contrastar el mapa de zonas microfocalizadas con aquel que señala las zonas en las que ocurrió algún tipo de accidente MAP/MUSE, se evidencie que los segundos ocurrieron precisamente en zonas en las cuales ya se implementó el RTPDAF.

Teniendo en cuenta que la finalidad de la microfocalización es garantizarles a las víctimas un retorno en condiciones de seguridad, la coincidencia entre el retorno y la presencia de minas antipersona en un mismo territorio atenta contra dicho objetivo. Las repercusiones negativas del fenómeno antes presentado podrían mitigarse a través de la coordinación interinstitucional entre el Ministerio de Defensa, DAICMA, y la UAEGRTD, de tal manera que la información adquirida por una y otra entidad fuere el punto de partida para determinar la apertura de microfocalizaciones.

El documento Conpes realizado para exponer los posibles costos que requeriría la Ley 1448 de 2011, pronosticó que la UAEGRTD recibiría alrededor de 360.000 solicitudes de inscripción en el RTPDAF. Sin embargo, se puede evidenciar que al 31 de diciembre de 2017 la UAEGRTD ha recibido un total de 111.415 solicitudes de inscripción. Lo anterior, demuestra que a 3 años y medio de que expire la vigencia de la ley tan sólo se han presentado el 30% de las solicitudes esperadas. se encontró lo siguiente:

¿Existe congruencia entre la parte resolutive y la parte motiva del fallo-	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total	%
No	1	21	71	20	19	11	143	6%
Sí	5	320	491	562	728	301	2407	94%
Total	6	341	562	582	747	312	2550	

Tabla 25 ¿Existe congruencia entre la parte resolutive y la parte motiva del fallo?

FUENTE: Propia - Fichas de lectura de fallos de la CEJ

La tabla señala que, de las 2.550 sentencias analizadas, solo en 143 no se evidenció una relación entre la argumentación del juez y las órdenes impartidas, lo que refleja que los jueces se han esforzado por mantener la coherencia entre sus análisis y su respectiva materialización. Los datos también muestran un incremento en la calidad de las órdenes proferidas, ya que, a partir del 2014, año en el cual el 12% de las sentencias analizadas no eran congruentes, se pudo evidenciar una disminución notable del fenómeno. Así para el 2015, solamente el 3% de las sentencias estudiadas no guardan relación entre la parte motiva y resolutive. A partir de entonces el porcentaje anual ha oscilado entre el 2% y el 3% lo que demuestra una baja proporción de sentencias que carecen de congruencia.

Adicionalmente, para que las víctimas puedan acceder realmente a sus derechos, el juez de restitución de tierras debe emitir órdenes dirigidas a las entidades competentes para ejecutarlas, de lo contrario el fallo carecería totalmente de eficacia.

¿Las órdenes tienen un responsable determinable y si se ajustan a la ley-	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total	%
No		5	11	26	14	5	61	2%
Sí	6	336	551	556	733	307	2489	98%
Total	6	341	562	582	747	312	2550	

Tabla 26 ¿Las órdenes tienen un responsable determinable y si se ajusta a la ley?

FUENTE: Propia - Fichas de lectura de fallos de la CEJ

En el 98% de las sentencias analizadas los jueces de restitución ordenaron a las entidades competentes ejecutar sus mandatos, lo que denota que los operadores jurídicos ostentan un conocimiento suficiente acerca de las entidades del SNARIV y de sus funciones.

En este punto se debe poner de presente que a lo largo del análisis de las sentencias se observó que, si bien los mandatos de la parte resolutive están dirigidos a las entidades competentes para ejecutarlos, en muchas ocasiones se emiten órdenes idénticas para víctimas con características diferentes<sup>18</sup>. La práctica judicial consistente en estandarizar las órdenes es reiterada y conlleva a diferentes problemáticas: por un lado, no se resuelve realmente la situación de la víctima y por el otro, se desgasta la eficiencia de las entidades.

<sup>18</sup> Rad. 520013121001-201300155-00; Rad. 520013121001-201300145-00; Rad. 520013121001-201300154-00; Rad. 860013121001-201400570-00; Rad. 860013121001-201400571-00; Rad. 860013121001-2014005; Rad. 860013121001-201400174-00 y 860013121001-201400297-00 Rad. 730013121001-201500199-00; 730013121001-201500201-00; 730013121001-201500243-00

Cuando los jueces de restitución estandarizan las órdenes sin distinguir las características personales del solicitante, lo están privando de programas y medidas a las que podría tener acceso o incluso le podrían conceder medidas que resulten inocuas para solucionar su situación. Es el caso de la sentencia con número de Rad. 76111312100220160000200 en la que el despacho dicta órdenes contradictorias puesto que acepta la pretensión del accionante de permanecer en la ciudad. Sin embargo, el juez ordena otorgar el subsidio de vivienda rural e incluir al solicitante en el programa Familias en su Tierra. Este es un caso que denota que se descuidó la situación particular del solicitante.

Para cumplir con el objetivo del proceso de restitución, los jueces, a lo largo del proceso, deben contar con la información que les permita individualizar a las víctimas. Al respecto se evidenció en varios casos que, a pesar de que los jueces le hacen un llamado a las entidades para que les sea remitida la información requerida, estas no acogen el mandato. Cuando esto ocurre, algunos funcionarios optan por iniciar procesos disciplinarios en contra de los funcionarios.<sup>19</sup>

Por otro lado, el formato de órdenes puede causarles a las entidades receptoras de esos mandatos un detrimento, en la medida en que puede darse el caso en el que la víctima no tenga derecho a alguna medida ordenada. Sin embargo, la entidad debe realizar un estudio de caracterización para establecer la procedencia de la medida, lo que les representa tiempo y recursos invertidos en personal.

Frente a las órdenes emitidas en el fallo, se debe hacer mención de la cantidad de sentencias en las que se compulsaron copias a la Fiscalía General de la Nación.

¿Se compulsó el fallo a la Fiscalía-	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total	%
No	3	193	478	507	676	279	2136	84%
No se puede determinar	3	131	41	20	12	4	211	8%
Si		17	43	55	59	29	203	8%
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>341</b>	<b>562</b>	<b>582</b>	<b>747</b>	<b>312</b>	<b>2590</b>	

*Tabla 27 Compulsa de copias la Fiscalía*

*FUENTE: Propia - Fichas de lectura de fallos de la CEJ*

El porcentaje de las sentencias en las que los jueces no remitieron oficios a la Fiscalía es considerablemente alto; el 84% de los casos no pasan a ser de conocimiento del ente investigador. No obstante, se debe hacer una precisión al respecto: el juez solo está obligado a enviar oficios en el caso de detectar la ocurrencia un hecho punible, cuando se identifique al victimario que perpetró el delito de desplazamiento forzado o cuando sea manifiesta la falsedad de una víctima.

Si bien es evidente que no todas las sentencias de restitución deben ser remitidas a la Fiscalía, a lo largo de esta investigación se pudieron evidenciar casos en los cuales los jueces no cumplieron con el mandato legal. Un ejemplo de ello es la sentencia con Rad. 730013121002-201400102-01, proferida el 30 de septiembre de 2016 por el Tribunal Superior de Bogotá. A lo largo de la

<sup>19</sup> Rad. 760013121003-201700001-00, 09; Rad. 730013121002-201500135-01

providencia el cuerpo colegiado identifica como victimarios a alias Burro y alias Nicolás, miembros del Frente 21 de las FARC. No obstante, el despacho no procede a remitir oficios a la Fiscalía<sup>20</sup>.

Se debe precisar que, según la información recolectada, durante el año 2016 se tiene certeza de que se allegaron 59 sentencias de restitución a la Fiscalía y desde el 01 de enero de 2017 hasta el 31 de julio del mismo año, se compulsaron copias al ente investigador en 29 sentencias. Sin embargo, la información brindada por la Fiscalía evidencia que, a lo largo de 2016, los jueces de restitución remitieron 82 sentencias y en 2017, se allegaron 34 fallos.

La diferencia entre una y otra fuente se puede dar por diversos motivos: el equipo de la CEJ no tuvo acceso al 100% de las sentencias de restitución y en lo que respecta al año 2017, únicamente se realizó el análisis de los fallos proferidos hasta el 31 de julio del mismo año. Adicionalmente, hubo casos en los que no se pudo determinar si se habían compulsado providencias a la Fiscalía.

Para esta investigación es importante además plasmar la información aportada por la Fiscalía General de la Nación con respecto al número de investigaciones que se encuentran activas e inactivas. Para el año 2016 se obtuvo la siguiente información:

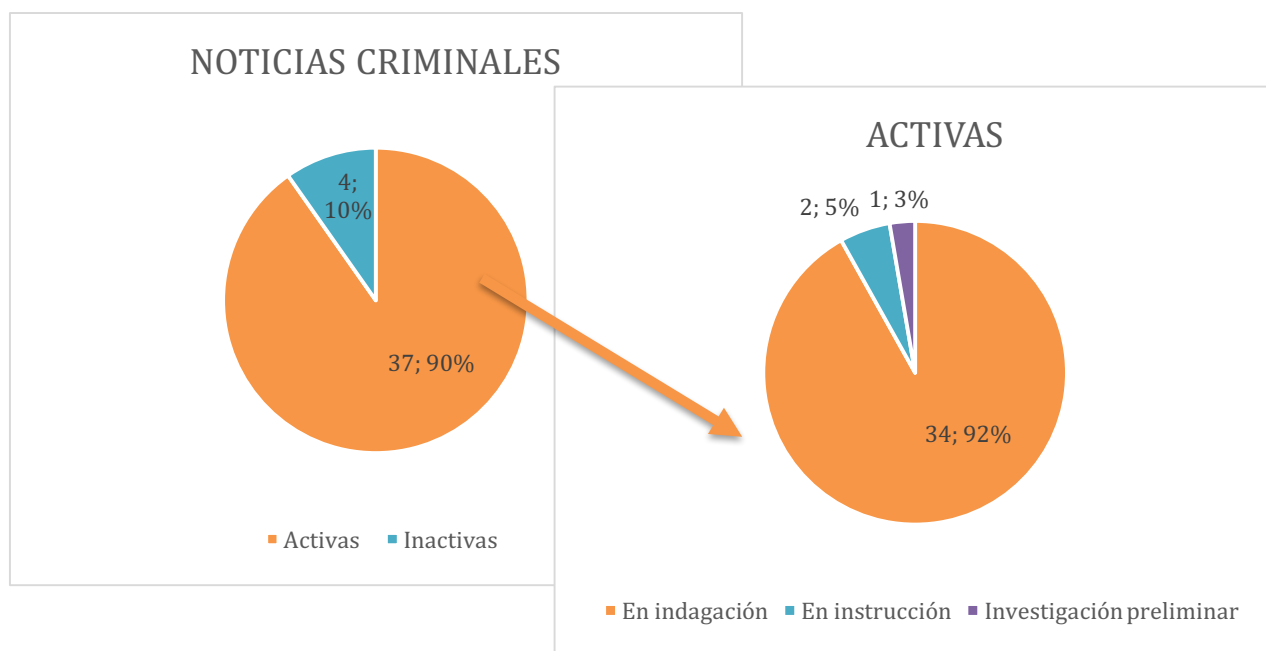


Ilustración 3 Noticias criminales activas 2016

Fuente: Fiscalía General de la Nación

<sup>20</sup> Rad. 730013121002-201400165-01; Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil, Especializada en Restitución de Tierras 30 de septiembre de 2016 Rad. 730013121002-201400165-01, Líbano.

Con respecto a las presuntas conductas punibles en investigación activa se presentó la siguiente información:

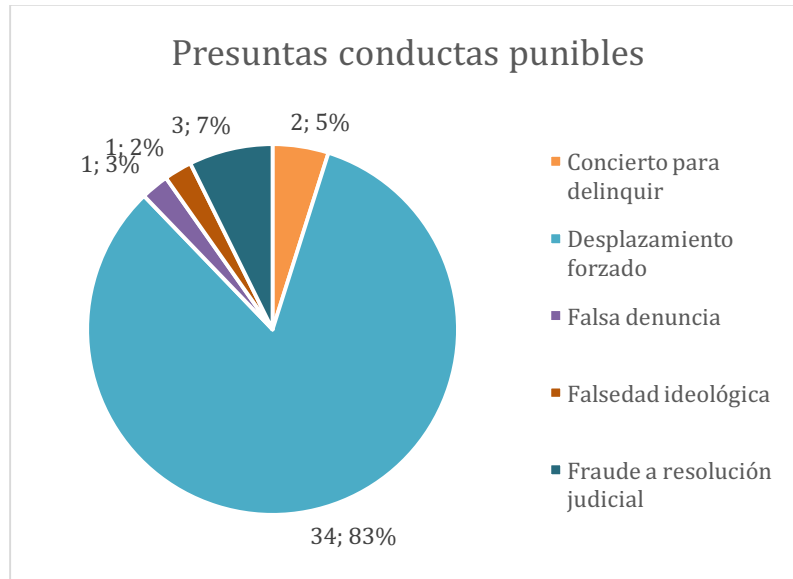


Ilustración 4 Presuntas conductas punibles 2016

Fuente: Fiscalía General de la Nación

Para el año 2017 la Fiscalía General de la Nación remitió los siguientes datos:

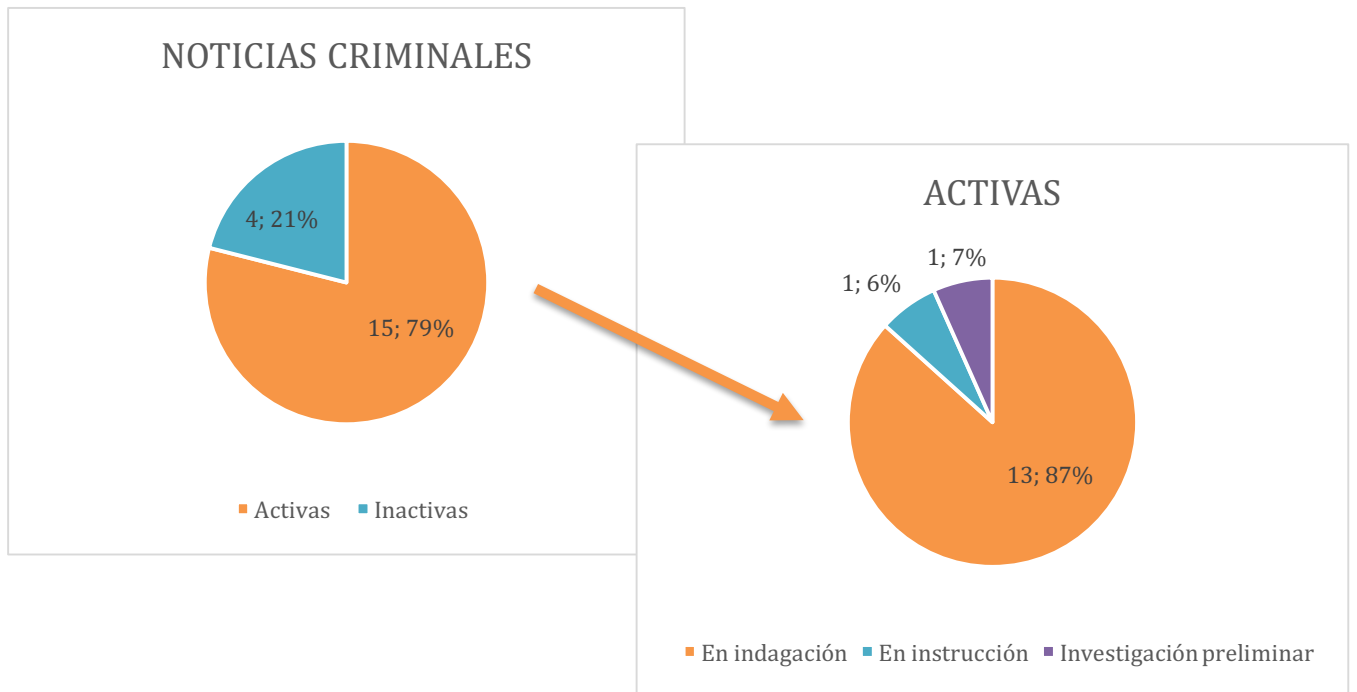
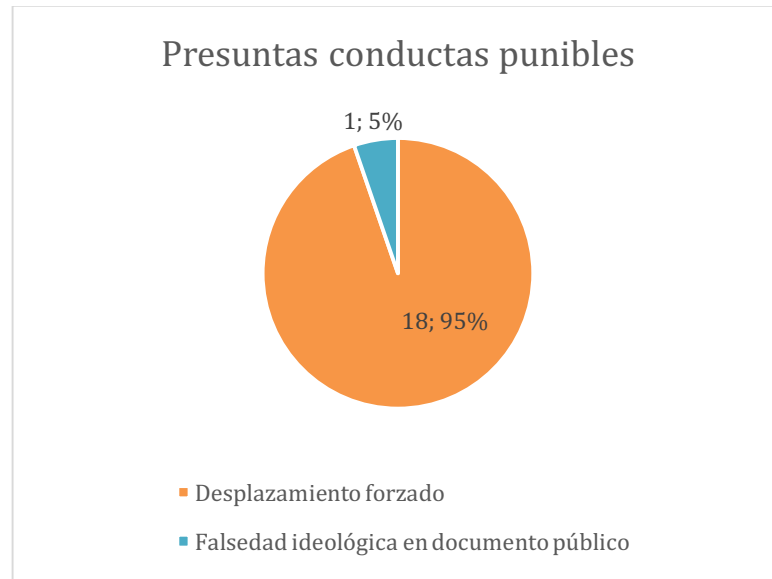


Ilustración 5 Conductas punibles 2017

Fuente: Fiscalía General de la Nación

Con respecto a las presuntas conductas punibles en investigación activa se presentó la siguiente información:



*Ilustración 6 Presuntas conductas punibles*

*Fuente: Fiscalía General de la Nación*

Por último, con respecto a las órdenes emitidas en el fallo, en el estudio de las sentencias se evidenció que la eficacia de las decisiones judiciales, en algunas ocasiones, se trunca porque en las zonas microfocalizadas se presentan alteraciones al orden público.<sup>21</sup>

Ahora bien, la Ley establece que luego de proferir sentencia, el juez de restitución de tierras mantiene su competencia. Al respecto se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia T-364 de 2017, señaló que la figura del posfallo implica que el trámite solo acaba cuando efectivamente han sido cumplidas las órdenes de protección y restitución contenidas en la sentencia. En esa medida, cobran especial relevancia las órdenes proferidas en el fallo que están encaminadas a determinar su cumplimiento, ya que a través de estas se fijan las fechas en las que se iniciará la fase posfallo.

Del estudio de las sentencias se obtuvo lo siguiente:

<sup>21</sup> Rad. 540013121001-201500176-01; Rad. 540012221002-201400157-00; Rad. 540012221002-201400172-00; Rad: 540013121001-201500012-01

¿Se determinaron medidas de control post fallo-	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total	%
No	4	197	253	280	343	131	1208	47%
Sí	2	144	309	302	404	181	1342	53%
Total	6	341	562	582	747	312	2550	

Tabla 28 Medidas de control posfallo

FUENTE: Propia - Fichas de lectura de fallos de la CEJ

Los datos recogidos denotan que en un poco más de la mitad de las sentencias, los jueces ordenaron medidas de control posfallo. A lo largo de esta investigación se observó que en la parte resolutoria de las sentencias la orden de control posfallo utilizada con más frecuencia fue aquella consistente en solicitarles a las entidades presentar informes periódicos (cada dos o tres meses) de avance de gestión<sup>22</sup>. Así, se podría dar por hecho que en la mayoría de los casos en los que se emitieron mandatos de control posfallo en el resuelve, la fase posterior al fallo inició dos o tres meses luego de que se profirió la sentencia.

Adicionalmente, se debe precisar que el Alto Tribunal señaló en la sentencia T-315 de 2016 que el control posfallo no se limita a la potestad en cabeza del juez de ejecutar sus órdenes. Dicha providencia, haciendo una interpretación de la Ley 1448 de 2011 y de la jurisprudencia, amplía la competencia de los jueces de restitución en materia de posfallo. La sentencia determina que aun cuando el juez en el fallo no haya dado una orden precisa, este puede emitir, en la fase de posfallo, nuevas órdenes con el fin de garantizar los derechos fundamentales de los reclamantes.

Así, las facultades posteriores al fallo de restitución comprenden la potestad de los jueces y magistrados de crear nuevos remedios jurídicos para asegurar que el proceso de restitución cumpla con sus propósitos constitucionales. En esa medida, el juez de restitución de tierras cuenta con dos competencias: por un lado, la competencia para ejecutar sus órdenes y por el otro, la competencia para emitir nuevas órdenes con el fin de garantizar la estabilidad y la seguridad jurídica de la restitución.

En esa línea, se evidenciaron diferentes casos en los que los jueces de restitución en sus sentencias señalan que en la fase posfallo podrán modular o cambiar la decisión tomada en el resuelve cuando varíen las circunstancias que dieron lugar a la toma de dicha determinación. Es la situación del Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Ibagué – Tolima, en la cual el despacho señala que, si bien la compensación no es procedente por no darse los requisitos legales para decretarla, ello no obsta para que en el control posfallo el juez no pueda estudiar nuevamente el *petitum* si se presentan informes por parte de CORTOLIMA<sup>23</sup>.

Otro ejemplo de la utilización de la figura del posfallo para dictar nuevas medidas, es el caso de la sentencia con Rad. 730013121002-201500135-01, proferida el 22 de febrero de 2017 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá. En la providencia, se señaló que la etapa

<sup>22</sup> Rad. 05000 3121002-201600056-00; Rad. 050003121002-201600099-00; Rad. 050003121002-201400053-00; Rad. 050003121002-201500021-00; Rad. 050003121002-201500044-00

<sup>23</sup> Rad. 730013121001-201500199-00; 730013121001-201500201-00; 730013121001-201500243-00; 730013121001-201500179-00

pertinente para ordenar medidas de transformación es en el posfallo, en el sentido de que dichas medidas están supeditadas a la voluntad de retorno del solicitante.

En otras ocasiones los jueces se limitan, en la parte resolutive de la sentencia, a declarar o no la calidad de víctima y ordenar la restitución o la compensación; es el caso del Tribunal de Bogotá y el Tribunal de Cúcuta. Los cuerpos colegiados omiten pronunciarse sobre todas las medidas de atención, asistencia, reparación y ayuda humanitaria, lo que evidencia que en la fase posfallo procederán a proferir dichas órdenes<sup>24</sup>. Esto resulta problemático ya que, al no estar regulados los términos en los que se debe iniciar la fase posfallo, la declaratoria de las medidas del SNARIV quedan suspendidas hasta que el juez o tribunal decida decretarlas.

El último punto que se busca evidenciar es que la calificación que se hace de los jueces no debe depender únicamente de la cantidad de sentencias que emitan, ya que la materialización de sus órdenes, y por lo tanto del proceso de restitución, dependen del control que los jueces hagan de las decisiones. Según la información aportada por la UDAE, para el 2016 solamente en el 20% de los procesos los jueces concluyeron la fase del posfallo de manera efectiva. Para el 2017, de 1.476 sentencias proferidas, solo culminó la fase posfallo en 584, lo que equivale al 19% de las sentencias. Estos datos evidencian la importancia de que el Consejo Superior de la Judicatura concentre sus esfuerzos en analizar el desempeño de los jueces de restitución en el período posfallo, incluso en mayor medida que en evaluar la calidad de las sentencias.

---

<sup>24</sup> Rad. 540013121001-201500012-01



## 2.4. LÍNEA DE OBSERVACIÓN: CALIDAD DE LOS PROCESOS

### **2.4.1. Objeto de la línea de observación**

Este aparte pretende realizar una evaluación de las actuaciones efectuadas por todos los sujetos que interactúan en el proceso de restitución de tierras. Así, el examen está encaminado a determinar si con el proceder de las autoridades, partes e intervinientes, se está garantizando el cumplimiento de los fines que persigue la Ley 1448 de 2011.

### **2.4.2. Análisis de las sentencias de restitución de tierras**

Como se ha señalado a lo largo de este documento, el proceso de restitución se compone de dos etapas: una administrativa y otra judicial. Para que el procedimiento cumpla a cabalidad con sus finalidades y objetivos, en ambas sedes se debe cumplir con el lleno de los requisitos legales y constitucionales, de tal manera que entre una fase y la otra haya coherencia y cohesión.

En esa medida, las actuaciones adelantadas por la UAEGRTD cobran especial relevancia ya que son transversales a todo el proceso. En sede administrativa es la entidad encargada de determinar si una persona cumple con los requisitos para ser inscrita en el RTPDAF. Para ello la UAEGRTD debe realizar la caracterización del solicitante que fue obligado a abandonar el predio o despojado del mismo y de su núcleo familiar, además, debe identificar el predio y el vínculo jurídico entre el inmueble y el solicitante. Adicionalmente tiene que establecer el período durante el cual se ejerció influencia armada en relación con el predio. Así las cosas, es evidente que la labor de recolección de información por parte de la UAEGRTD es una labor valiosa y de suma importancia.

En sede judicial las tareas realizadas por la UAEGRTD no son menos trascendentes. El requisito de procedibilidad establecido por la Ley 1448 de 2011 para acceder a la acción de restitución es precisamente la inscripción en el RTPDAF. De allí emana la importancia de la veracidad y rigurosidad de la información que se recolecta en sede administrativa.

A lo largo del estudio de las sentencias, se observó que la UAEGRTD en varias oportunidades inscribió en el RTPDAF a personas que no cumplían con el lleno de los requisitos legales<sup>25</sup>. Es el caso de la sentencia con número de Rad. 73001312100220140016701, en la que el juez determinó que, si bien el solicitante sí ostenta calidad de víctima, los hechos que dieron lugar a la enajenación del inmueble nada tienen que ver con los hechos victimizantes, de tal manera que se evidencia que nunca se consolidó el despojo, razón por la que se niegan las pretensiones. Resulta claro que la UAEGRTD no realizó una investigación exhaustiva en la fase administrativa por lo que, bajo una carencia evidente de fundamentos de hecho, inscribió al solicitante en el RTPDAF y, consecuentemente, lo habilitó para acudir al proceso judicial.

Otro ejemplo de dicha situación se halla en la sentencia con número de Rad. 86001312100120130014300. El juez se ve obligado a hacerle un llamado de atención a la UAEGRTD por no realizar una debida identificación del predio, así como tampoco haber establecido adecuadamente la relación jurídica del solicitante con el inmueble.

---

<sup>25</sup> Rad. 761113121002-201300049-00; Rad. 761113121002-201300046-01; Rad. 761113121003-201400004-00; Rad. 730013121002-201400125-00

Ahora bien, del análisis de las sentencias se evidenció que la UAEGRTD, en sede judicial, representa al grueso de los solicitantes.

Accionante	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total	%
Otro		4	2	13	66	18	103	4%
Unidad de Restitución de Tierras -	6	337	560	569	681	294	2447	96%
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>341</b>	<b>562</b>	<b>582</b>	<b>747</b>	<b>312</b>	<b>2550</b>	

*Tabla 29 Accionantes*

*FUENTE: Propia - Fichas de lectura de fallos de la CEJ*

A pesar de que la tabla denota un decrecimiento anual de la cantidad de procesos judiciales en los que la UAEGRTD representa a los solicitantes, se debe poner de presente que del 100% de las personas que acuden al proceso de restitución, el 96% ha sido representado por dicha entidad. Así, la responsabilidad que recae sobre la Unidad es representativa frente a la conquista o derrota de la restitución.

Durante el desarrollo de esta investigación, se presentaron situaciones en las que la UAEGRTD, actuando como apoderada de los solicitantes, incurrió reiteradamente en prácticas que deben ser analizadas. Se observó que la UAEGRTD estandariza las solicitudes elevadas en las pretensiones. Ello puede ser el resultado de la búsqueda por la eficiencia y celeridad, no obstante, de dicha praxis emanan dos problemáticas principales.

Por un lado, la estandarización de las pretensiones implica que la entidad no realiza una individualización de los solicitantes, de tal manera que las necesidades y riesgos particulares que deben ser cubiertos no son solicitados y, por lo tanto, probablemente no sean otorgados por el juez. En ese sentido, la presentación de pretensiones idénticas sin distinción de las calidades de los solicitantes implica una posterior amenaza a la reparación integral<sup>26</sup>.

Por el otro lado, el efecto de implementar la práctica antes mencionada conlleva, en muchos casos, a un desgaste innecesario del aparato judicial e institucional. Lo anterior, por cuanto al estandarizar las pretensiones, la UAEGRTD omite el estudio acerca del cumplimiento de los requisitos necesarios para acceder a una u otra medida. A su vez, ello implica que en muchos casos los solicitantes no tienen derecho a dichos beneficios; sin embargo, el juez de restitución debe pronunciarse sobre todas y cada una de las pretensiones a través de la motivación de su decisión.<sup>27</sup>

Los jueces de restitución en muchas ocasiones niegan pretensiones tales como el alivio de pasivos, ya que a través de la información requerida a las entidades competentes se determina que los solicitantes no cuentan con deudas por lo que resulta inocuo ordenar la medida. Evidentemente el tiempo en el que incurre el operador judicial y los recursos empleados por las entidades para dar respuesta a los requerimientos podrían evitarse, y no ser en vano, si la UAEGRTD previo a la solicitud, realizara las averiguaciones pertinentes<sup>28</sup>.

Al igual que la UAEGRTD, los jueces de restitución ostentan un papel fundamental en la fase judicial: como lo establece la sentencia T-315 de 2016, estos tienen la responsabilidad de ajustar sus actuaciones al objetivo primordial de conseguir la reconciliación y la paz duradera y estable. En

<sup>26</sup> Rad. 730013121002-201400219-01; Rad. 73001312100220150000401

<sup>27</sup> Rad: 540013121001-201500175-01

<sup>28</sup> Rad. 050003121002-201500044-00; Rad. 050003121002-201600099-00; Rad. 050003121002-201400053-00; Rad. 050003121001-201500038-00; Rad. 050003121001-201500043-00

esa medida, los jueces de restitución deben propender porque los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición se hagan efectivos.

Para el caso que nos ocupa se hará especial énfasis en el derecho a la verdad que tienen las víctimas y el rol esencial que los jueces de restitución detentan en su construcción. En esa medida, las sentencias se tornan la herramienta jurídica por excelencia para comunicarles a las víctimas los hechos y normas que dan lugar a la toma de una u otra decisión judicial. Así, en un proceso de justicia transicional, la presentación del contexto de violencia y de los hechos victimizantes a lo largo del texto satisface en cierta medida el derecho a la verdad de las víctimas.

No obstante la importancia antes mencionada, los jueces de restitución de tierras en muchos casos tienden a copiar contextos de violencia<sup>29</sup> que además no guardan coherencia con los hechos victimizantes, plasman un contexto de violencia pobre, lo omiten<sup>30</sup>, o no exponen de manera clara los hechos victimizantes<sup>31</sup>. Una situación que merece una mención es el caso de Valle del Guamuez , Putumayo. Este municipio históricamente ha sido uno de los que más ha sido golpeado por el conflicto armado interno y más desplazamientos ha soportado; sin embargo, los contextos de violencia presentados por los jueces, en su gran mayoría, son superficiales. De esta manera, se les está impidiendo a las víctimas y a la comunidad, la posibilidad de conocer la fuente de la violencia de su municipio y de sus hechos victimizantes, afectando así su derecho fundamental a la reparación integral<sup>32</sup>.

Vale la pena resaltar que no en todas las oportunidades se encontró que los jueces de restitución elaboran contextos de violencia triviales y presentan hechos victimizantes incoherentes. A modo de ejemplo, en la sentencia con número de Rad. 86001312100120130033700, precisamente proveniente del municipio de Valle del Guamuez , el operador judicial realizó un análisis del contexto de violencia juicioso y detallado, al igual que el Tribunal de Cali en la sentencia con número de Rad. 860013121001-201400601-01. Así mismo sucedió en las sentencias con número de Rad. 730013121001-201600234-00 (Tolima) y número de Rad.73001312100220150000401 (Líbano).

Del mismo modo que en el punto antes expuesto, con respecto a la calidad de víctima se observó que en algunas situaciones los jueces omiten realizar una motivación suficiente y clara con respecto a la declaración de dicha condición. Si bien el equipo de investigación considera que es apenas lógico que en el marco de la justicia transicional las declaraciones de las víctimas cobren especial fuerza probatoria, también es cierto que no por ello los jueces pueden evitar motivar sus decisiones con respecto a la declaratoria de dicha calidad.<sup>33</sup>

Otro análisis que se debe realizar es aquel que gira en torno a la procedencia de la restitución en el caso en el que el solicitante sea un propietario retornado. Durante esta investigación se evidenciaron dos posturas al respecto: aquella que otorga la restitución en favor de propietarios retornados y la que la niega.

---

<sup>29</sup> Rad. 52001312100120130020200; Rad. 52001312100120130022800

<sup>30</sup> Rad: 760013121003-201500090-00

<sup>31</sup> Rad. 54001312100120150017501; 86001312100120140057300; Rad. 860013121001201400591; Rad. 20150024300; Rad: 730013121002-201500200-00; Rad: 761113121002-201600004-00; Rad. 86001312100120140057000; Rad. 86001312100120140057100; Rad. 86001312100120140057200; Rad. 860013121001-2014-00584-00

<sup>32</sup> Rad. 860013121001-201400174-00 y 860013121001-201400297-00 Rad. 86001312100120140032500; Rad. 86001312100120140034800; Rad. 860013121001-2014-00576-00

<sup>33</sup> Rad: 86001312100120140057200; Rad: 86001312100120140057300

Se observó que en muchos casos los jueces, cuando se trata de propietarios retornados, optan por conceder la restitución y todas las medidas del SNARIV a las que tienen derecho los solicitantes<sup>34</sup>. Al respecto los jueces no realizan un análisis exhaustivo de la procedencia de la acción de restitución y simplemente se limitan a decretarla. Adicionalmente se debe mencionar que al igual que en el informe pasado, en esta oportunidad se halló que esta práctica es reiterativa en municipios como Tablón de Gómez, en Nariño y Valle del Guamuez, en Putumayo.

Por el contrario, aquellos operadores judiciales que se aproximan a la tesis en virtud de la cual no debe proceder la restitución cuando existen propietarios retornados, argumentan que el diseño procesal fue pensado por el legislador para asegurar y garantizar que las víctimas recuperen sus predios, por lo que es necesario que los solicitantes al momento de demandar carezcan de relación material o no sean propietarios del inmueble, de tal manera que sea imperante interponer la acción judicial de restitución, para así poder retornar al predio, o en caso de haberlo hecho previamente, formalizar la relación jurídica que se tenía con el mismo.

Lo anterior evidencia que, bajo la perspectiva expuesta, aquel solicitante que ostenta calidad de propietario de un inmueble y que además ejerce el derecho pleno de dominio sobre el predio carece de sustentos fácticos para instaurar la acción de restitución, en la medida en que no existe nada para restituir desde el punto de vista jurídico y tampoco material.

Por último, se debe precisar que a pesar de que no sea procedente la acción de restitución, la calidad de víctima del solicitante no puede desconocerse. En esa medida, este podrá tener acceso en sede administrativa a las medidas propias de la oferta institucional a las que tenga derecho<sup>35</sup>, siguiendo el procedimiento consagrado en el artículo 2.15.1.1.7 del Decreto 440 de 2016.

Relacionado con la procedencia de la acción de restitución para los propietarios retornados, se halla la figura de la compensación. Hubo casos en los que se identificó que los propietarios retornados solicitaron la compensación. Es la situación de la sentencia con Rad. 760013121003-201500091-00, en la que el juez considera pertinente otorgar la compensación a la solicitante en virtud del enfoque diferencial; sin embargo, no previó que la accionante llevaba haciendo uso del predio por interpuesta persona desde el año 2009, es decir, 6 años antes de iniciar la acción de restitución.

En segundo lugar, se presentó un caso en el que el solicitante ofreció en venta el predio al INCORA para que le fuera adjudicado a una Asociación Campesina integrada aproximadamente por 20 parceleros. Con esto, de común acuerdo con la asociación se parceló el predio y se suscribieron promesas de compraventa con el compromiso que si no se lograba la contratación devolverían el lote y la documentación. El INCORA rechazó la oferta de compra porque, según su estudio, se determinó que la tierra no era apta para la agricultura, actividad que constituía el proyecto de reforma agraria de la época, razón por la que el propietario solicitó a los parceleros integrantes de la asociación devolver los lotes, pero estos se negaron.

Por lo anterior, el solicitante inicia un proceso reivindicatorio que le fue fallado favorablemente en 2013. Retornó al predio y desde entonces continuó con su plan de vida y su sustento económico que gira en torno a la ganadería por la vocación única que tiene el predio. Posteriormente, inicia el proceso de restitución de tierras pretendiendo principalmente la compensación por bien equivalente

---

<sup>34</sup> Rad. 050003121001-2015000064-00; Rad. 520012121004-201600012-00; Rad. 761113121001201600010-00

<sup>35</sup> Rad. 520013121002-201600048-00; Rad. 52001312100220160006900; Rad. 520013121001-201300142-00 y 520013121001-201300171-00; Rad. 520013121001-201300146-00 y 520013121001-201300158-00; Rad. 520013121002201600108

puesto que querían un predio con una vocación distinta. El tribunal falla a favor del solicitante y lo compensa, aun cuando el solicitante ya era un propietario retornado.<sup>36</sup>

En esa medida, la compensación cobra especial relevancia para el objeto de esta investigación. Se encontró que, al igual que con los propietarios retornados, no existe una posición única entre los jueces de restitución frente a la procedencia de la figura; algunos aplican la norma tomando como base la taxatividad del artículo 97 de la Ley 1448 de 2011<sup>37</sup> y otros consideran enunciativas las causales contempladas en la norma<sup>38</sup>.

¿Se ordenó compensación por bien equivalente-	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total	%
No	6	318	517	521	649	261	2272	89%
Sí		23	45	61	98	51	278	11%
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>341</b>	<b>562</b>	<b>582</b>	<b>747</b>	<b>312</b>	<b>2550</b>	

Tabla 30 ¿Se ordenó compensación por bien equivalente?

FUENTE: Propia - Fichas de lectura de fallos de la CEJ

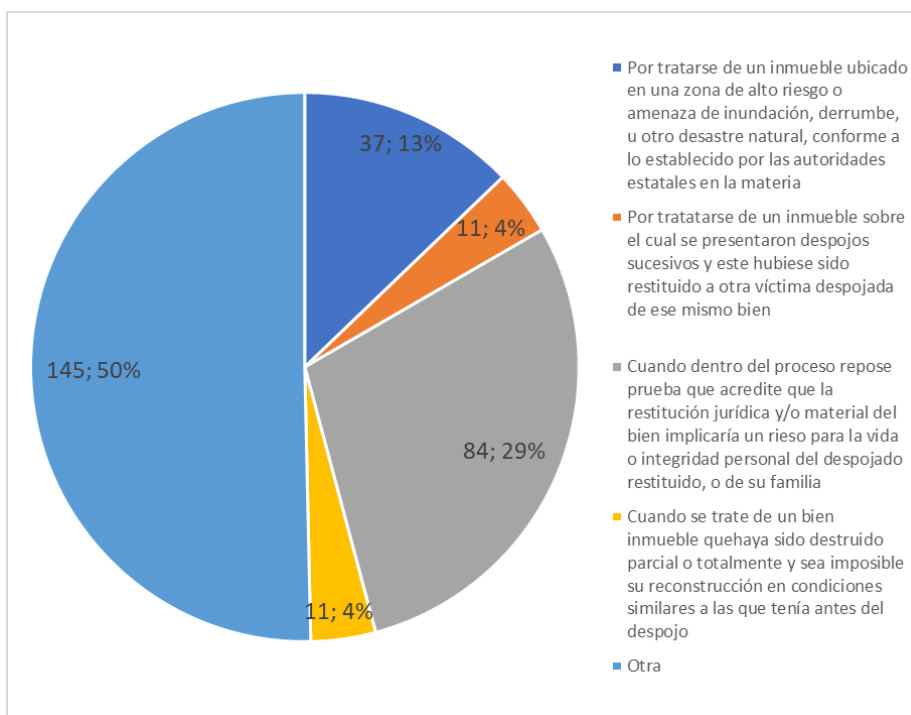


Ilustración 7 Causales de compensación por bien equivalente

FUENTE: Propia - Fichas de lectura de fallos de la CEJ

Los datos recolectados en las tablas evidencian que a pesar de que la compensación por equivalente solo se otorgó en el 11% de las sentencias, en el 50% de los casos los jueces de restitución no hicieron uso de las causales contempladas en la norma para su otorgamiento. Así las

<sup>36</sup> Rad. 54001312100120150001401

<sup>37</sup> Rad. 86001312100120130033700; Rad. 8600131210012013003370; Rad. 73001312100220150016000; Rad. 520013121001-201600066-00

<sup>38</sup> Rad. 761113121003-201300008-01; Rad. 76111312100320150004600; Rad. 761113121001-201500048-00; Rad. 761113121001-201500051-00

cosas, es evidente que la tendencia mayoritaria por parte de los operadores jurídicos consiste en interpretar el artículo 97 de la ley de manera enunciativa.

Al respecto se debe hacer especial mención del Tribunal de Cúcuta, ya que este ha empleado en diferentes fallos las dos posiciones. En una oportunidad determinó que la compensación era procedente en la medida en que así lo solicitó la víctima, por lo que procedió a decretarla<sup>39</sup>. Sin embargo, en otro fallo expuso que al no concretarse ninguna de las condiciones contempladas el artículo 97 de la norma, la compensación por equivalente no puede otorgarse<sup>40</sup>.

La ausencia de un órgano de cierre en lo concerniente al proceso de restitución de tierras es perjudicial para la seguridad jurídica de quienes acuden al mismo. Por tal razón, la aplicación de dos interpretaciones contrarias por parte de un mismo Tribunal iría en desmedro de los derechos de las víctimas. Lo anterior, poniendo de presente que los Tribunales especializados en restitución de tierras son los organismos de mayor jerarquía en este proceso especial. En ese sentido, deberían ser quienes fijen pautas de interpretación que puedan ser acogidas por los jueces especializados.

En cuanto a las normas aplicables en materia de derechos reales que persiguen los solicitantes dentro del proceso, uno de los mandatos que la ley impone a los jueces y a los tribunales especializados en restitución de tierras es, después de establecer la relación jurídica del solicitante con el predio solicitado, determinar la forma en que se va a restituir ese vínculo con el predio y con eso, hacer el examen de cumplimiento de los requisitos para ser adjudicatarios de predios baldíos o para adquirir por prescripción adquisitiva si son poseedores de predios privados.

A lo largo de la lectura de las sentencias de restitución, se observó que los jueces ordenan adjudicar predios baldíos con un área inferior a una UAF, haciendo uso de las excepciones contempladas en el artículo del Acuerdo 014 de 1995. Esto resulta problemático en la medida en que en la mayoría de los casos los operadores jurídicos no motivan la procedencia de la aplicación de dichas excepciones.

Adicionalmente, se evidenció que en múltiples ocasiones los jueces aplican las excepciones del Acuerdo como regla general. En ese sentido, resulta importante para esta investigación identificar en qué medida se ha cumplido con las disposiciones de la Ley 160 de 1994. Para ello se presentan los siguientes datos:

---

<sup>39</sup> Rad:54001312100120150001201

<sup>40</sup> Rad: 54001312100120130015501

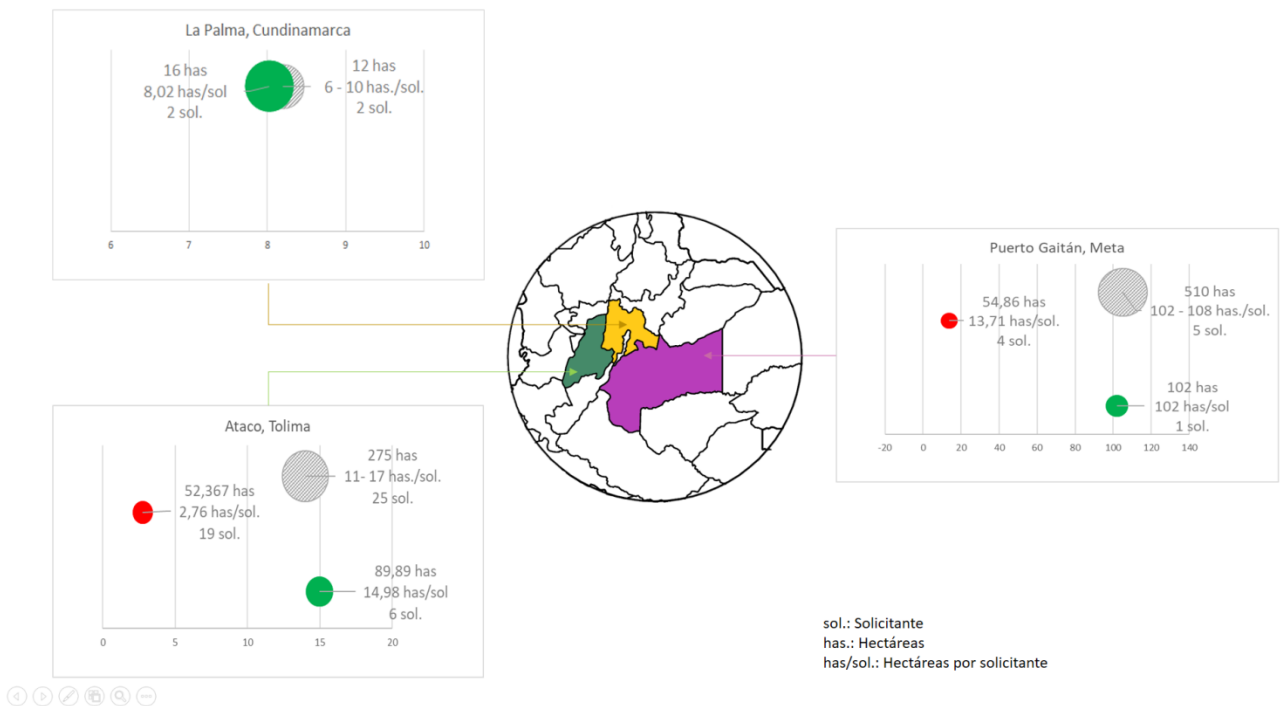


Ilustración 8 Órdenes de adjudicación en cumplimiento de la ley 160 de 1994 en procesos de restitución

FUENTE: Propia - Fichas de lectura de fallos de la CEJ

De las sentencias evaluadas por el equipo de investigación de la CEJ, se resaltan ejemplos relevantes en los que no se cumplen los mandatos contemplados en la Ley 160 de 1994, referentes a la obligatoriedad de ordenar la adjudicación de una UAF, así como municipios en los que se identificó una aplicación correcta de la norma. Este último es el caso de La Palma, Cundinamarca; en los dos casos en los que se ordenó la adjudicación de baldíos, el área restituida equivalía a una UAF. Se debe mencionar que en el caso de La Palma se adjudicó incluso un número de hectáreas superior al área mínima calculada por el OPRT que equivale a 12 hectáreas. No sucede lo mismo con los municipios aledaños de Puerto Gaitán y Ataco, ubicados en el departamento de Meta y Tolima, respectivamente. En el primero, de los cinco solicitantes, solo a uno se le adjudicó lo correspondiente a una UAF. En Ataco, Tolima, de 25 solicitantes, solo a seis se les adjudicaron baldíos con áreas equivalentes a una UAF.

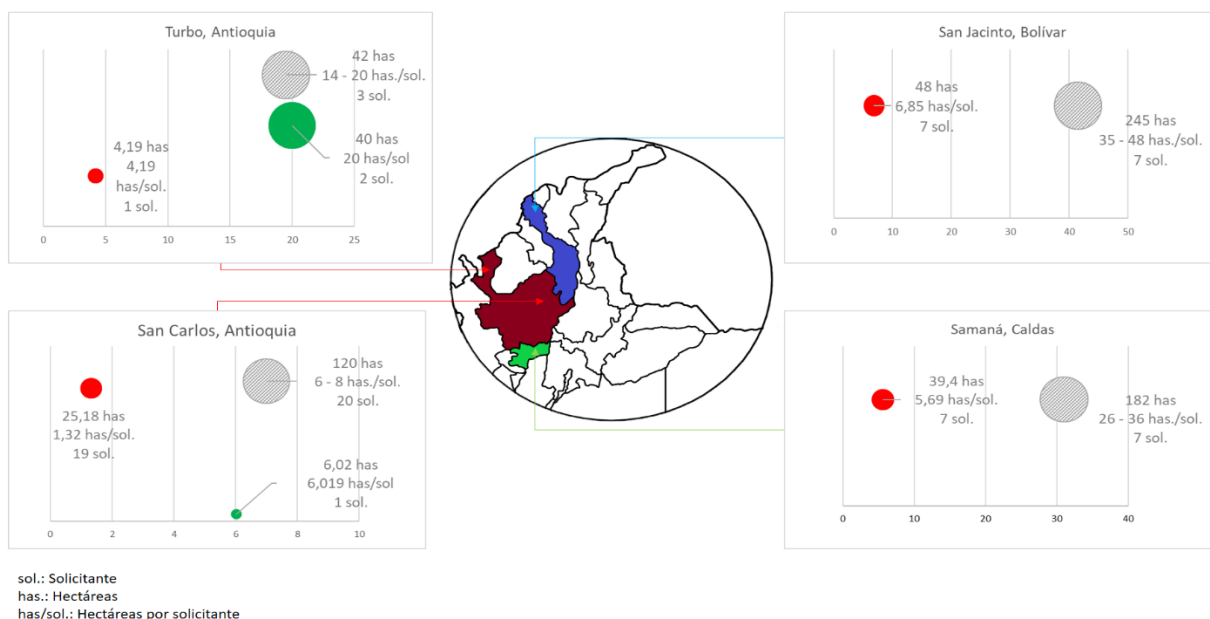


Ilustración 9 Órdenes de adjudicación de baldíos en cumplimiento de la ley 160 de 1994 en procesos de restitución

FUENTE: Propia - Fichas de lectura de fallos de la CEJ

En el caso de Antioquia, resaltamos dos municipios: Turbo y San Carlos. Se debe evidenciar la labor de los jueces de restitución en el caso de Turbo, ya que, de los tres solicitantes, a dos se les restituyó una UAF. Es decir que de 42 hectáreas que debían ser restituidas bajo las normas de la Ley 160, efectivamente se adjudicaron 40. Por otro lado, en San Carlos de las 20 solicitudes, en las que se debió haber ordenado la adjudicación de 120 hectáreas, solo se designó a un solicitante lo correspondiente. A los 19 solicitantes restantes se les adjudicaron, en promedio, 1.32 hectáreas a pesar de que, bajo la norma, en promedio se les debían restituir de 6 a 8 hectáreas. En San Jacinto, Bolívar y Samaná, Caldas, no se tuvo mayor suerte. De las siete solicitudes que se revisaron en ambos municipios, en ninguna se cumplió con el mandato dado por la Ley. A cada una de las víctimas les correspondía de 35 a 48 hectáreas en San Jacinto y 26 a 36 hectáreas en Samaná; sin embargo, solo se adjudicaron en promedio 6 y 5 hectáreas respectivamente. A lo largo de la investigación se presentaron otros dos casos emblemáticos en dos municipios; Valle del Guamuez, Putumayo y Tablón de Gómez, Nariño.





sol.: Solicitante  
 has.: Hectáreas  
 has/sol.: Hectáreas por solicitante



*Ilustración 10 Mapa órdenes de adjudicación de baldíos en cumplimiento de la ley 160 de 1994 en procesos de restitución*

*FUENTE: Propia - Fichas de lectura de fallos de la CEJ*

Los datos revelan que en Tablón de Gómez, a ninguno de los de 64 solicitantes se les adjudicó una UAF. Tomando el menor rango establecido en la Resolución 041 de 1996 para el municipio, en promedio se debía ordenar la adjudicación de 1.088 hectáreas, no obstante, solamente se ordenó la adjudicación de 36 hectáreas, lo que corresponde a 0,57 hectáreas en promedio por persona. El mismo fenómeno se presentó en Valle del Guamez. A ninguno de los 18 solicitantes se les restituyó una UAF. De 1.260 hectáreas que debían ser adjudicadas como mínimo para el total de solicitantes, solo se ordenó la adjudicación de 18,78 hectáreas. Lo anterior significa que en promedio por persona se adjudicó 1,04 hectáreas, cuando el área en promedio por persona debía corresponder mínimo a 70 hectáreas.

De esta manera, en las sentencias analizadas del departamento de Nariño, los jueces determinan que para adjudicar un predio baldío inferior a una UAF se aplica la excepción contenida en el numeral 2 del artículo 1 del Acuerdo 014 de 1995; sin embargo, no se expone la situación particular por la cual los solicitantes encajan en tal excepción. Lo anterior hace que el juez caiga en errores de motivación o en insuficiencia de argumentos para sustentar su sentido del fallo.<sup>41</sup>

Esta problemática se repite en varias sentencias del municipio Valle del Guamez, en las que los jueces adjudican predios baldíos que ostentan áreas inferiores a una UAF, sin motivarlo a través de alguna de las excepciones que el régimen de baldíos contiene<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> Rad: 52001312100120130014400/Rad: 52001312100120130015400/ Rad: 52001312100120130015500/14500 (Todas son de Tablón de Gómez).

<sup>42</sup> Rad: 86001312100120140054900; Rad:86001312100120140055100; Rad:860013121001201400556; Rad:860013121001201400559; Rad:86001312100120140056100;860013121001201400564; Rad: 8600131210012014005730; Rad: 8660013121001-2014-00586-00; Rad: 860013121001-2014-00597-00; Rad: 860013121001-2014-00601-01

Por otro lado, también se presentaron casos en los que hubo falta de motivación para declarar la prescripción adquisitiva cuando el solicitante era un poseedor del predio solicitado. En la sentencia 86001312100120140038200 el despacho no hace un análisis adecuado de los requisitos para adquirir el predio por prescripción adquisitiva y, sin embargo, le entrega por esta vía el inmueble al solicitante. Este tema es importante resaltarlo, puesto que hubo casos en los cuales se restituyó al accionante declarándose la prescripción adquisitiva sin hacer una adecuada exposición de los requisitos. Lo anterior puede derivar en un nuevo conflicto, ya que en algunos predios ocurrieron desplazamientos sucesivos. Al no analizar los requisitos propios de la prescripción adquisitiva para el caso concreto, se puede restituir a alguien que realmente no cuenta con este derecho, afectando así la reparación integral de quien sí está legitimado para adquirir el predio por prescripción adquisitiva. <sup>43</sup>

Así mismo, se presentaron casos en los que los jueces confundieron las normas aplicables a la naturaleza jurídica del predio que se solicita en restitución. Es decir, cuando es un predio privado y se deben aplicar los requisitos de la prescripción adquisitiva, se aplicaron los requisitos de adjudicación de baldíos. Con esto, se llega a decisiones incongruentes en las que los solicitantes cumplen con los requisitos para adquirir el predio por prescripción adquisitiva, pero el despacho le entrega más de lo que realmente corresponde a su área, poniendo de presente que decide completar el área restituida con la medida de una UAF, así el predio no sea un baldío.<sup>44</sup>

Por último, se presentaron casos en los que la motivación de los jueces acerca de los requisitos para ser adjudicatario era incongruente, puesto que, por un lado, aducían que el solicitante debía tener un patrimonio inferior a 500 SMLMV, y después, decían que el solicitante cumplía con el requisito porque poseía un patrimonio inferior a 1000 SMLMV. Esto también refleja un desconocimiento en las normas aplicables para cuando el predio que se solicita es baldío y la relación jurídica del solicitante es de ocupante. Para resolver esto, los jueces debieron basarse en el artículo 2.14.10.4.1 del Decreto 1071 de 2015 en el que se establece de forma clara que el requisito es no tener un patrimonio superior a 1000 SMLMV.<sup>45</sup>

En adición a lo anterior, se debe evidenciar que las situaciones en las que los jueces aplican de manera errada las normas no se limitan a los casos de la procedencia en la adjudicación de baldíos y en la prescripción adquisitiva en la posesión. También se observó un caso en el que el juez aplica la Ley 1561 de 2012 con el fin de formalizar la propiedad del predio rural solicitado, aun cuando esta norma explícitamente excluye su aplicación cuando se esté adelantando un proceso de restitución bajo las normas de la Ley 1448 de 2011. Esto muestra un desconocimiento de las normas aplicables, ya que en los requisitos estipulados en el artículo 6 de la Ley está consagrada expresamente una limitación en su aplicación sobre predios que estén en proceso de restitución tierras. <sup>46</sup>

---

<sup>43</sup>Rad: 86001312100120140057000; Rad: 86001312100120140057100; Rad: 8600131210012014005720; Rad: 86001312100120140057200; 86001312100120140057400.

<sup>44</sup> Rad: 760013121003-201500090-00; Rad: 760013121003-201500091-00

<sup>45</sup> Rad. 05000-31-21-002-2014-00053-00 Montebello - Antioquia

<sup>46</sup> Rad. 761113121002-201500069-00

### 3. PANORAMA GENERAL DE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL SOBRE LA LEY 1448 DE 2011

La Ley 1448 de 2011 crea el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Este tiene como objetivo principal garantizar la satisfacción del derecho a la reparación integral de aquellas personas que hayan sufrido un daño como consecuencia de violaciones graves a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario y que se hubiesen dado en el marco del conflicto armado interno.

Como más adelante se tendrá oportunidad de exponer, la restitución de tierras es considerada la medida por excelencia del derecho a la reparación integral. De esta manera, la Ley consagra todo un procedimiento para que el derecho a la restitución se haga efectivo. El procedimiento comprende dos fases: una administrativa y otra judicial. La naturaleza del proceso judicial de restitución de tierras es de única instancia, por lo tanto, no se contempló la necesidad de crear un órgano de cierre.

En esa medida, los pronunciamientos de la Corte Constitucional, en respuesta a las acciones públicas de inconstitucionalidad de la Ley interpuestas por la ciudadanía, cobran especial relevancia; no solo se está haciendo un análisis de constitucionalidad, también se les están dando pautas de interpretación a los jueces de restitución sobre los temas controversiales contenidos en la Ley.

Teniendo en cuenta lo anterior, los objetivos del capítulo son: i) identificar los temas frecuentemente demandados, ii) identificar el porcentaje de artículos intervenidos por la Corte de la totalidad de la Ley y del Título IV, Capítulo III, iii) identificar la percepción de la ciudadanía y la posición de la Corte Constitucional acerca de la constitucionalidad de las leyes de justicia transicional y iv) conclusiones.

#### 3.1. Consideraciones Metodológicas

Para este capítulo, se implementó la siguiente metodología:

1. Lectura de las 26 sentencias que resuelven las acciones públicas de inconstitucionalidad de la Ley 1448 de 2011 interpuestas por los ciudadanos, con corte a abril de 2017.
2. De cada una de las sentencias se realizó una ficha jurisprudencial mediante la cual se pretendió identificar la norma demandada, el tema del cual trata la sentencia, los argumentos que soportan el fallo de la Corte y, por último, la decisión del Alto Tribunal.
3. Recopilación de los datos extraídos de las fichas jurisprudenciales. Del ejercicio se obtuvo la siguiente información general:
  - a. Número total de sentencias proferidas por la Corte Constitucional: 26
  - b. Número de decisiones proferidas por la Corte Constitucional: 88

- c. Número total de artículos demandados: 49

Se entiende por “decisión” la declaratoria de exequibilidad, inexecuibilidad, exequibilidad condicionada o inhibición de:

- a. Cada aparte demandado.
- b. Cada artículo demandado.
- c. El conjunto de artículos o apartes demandados bajo un mismo cargo que fueron resueltos de manera idéntica por la Corte Constitucional.

## 3.2. Análisis de los datos

### **3.2.1. Temas frecuentemente demandados**

Este punto de la investigación tiene por objetivo evidenciar cuáles han sido los temas que con frecuencia se han demandado frente a la Corte Constitucional y cuáles han sido las soluciones que el Alto Tribunal le ha dado a las problemáticas.

Para el desarrollo de este estudio, se evidenciaron los temas que se trataron en cada una de las sentencias y el número de veces que cada uno de ellos fue abordado por cada decisión de la Corte Constitucional. De este análisis, se extrajeron ocho temas: i) temporalidad de la Ley, ii) calidad de víctima, iii) legitimación por activa, iv) errores legislativos, v) derecho a la reparación integral, vi) principios de la Ley, vii) imposibilidad de identificar el problema jurídico y viii) otros<sup>47</sup>.

Para tener un claro entendimiento del análisis cuantitativo se debe poner de presente que el ítem octavo, correspondiente a “otros”, comprende a su vez 11 subtemas que no pueden ser tratados de manera independiente por haber sido analizados en una sola oportunidad.<sup>48</sup>

Ahora bien, teniendo en cuenta que se profirieron 26 sentencias, que corresponden a 88 decisiones, el resultado del porcentaje de cada tema tratado por el número total de decisiones es el siguiente:

---

<sup>47</sup> La selección de los mencionados temas fue discrecional y la denominación de cada uno de ellos fue realizada por parte del equipo de la CEJ a partir de la lectura de las providencias y los problemas jurídicos que cada una de estas aborda.

<sup>48</sup> Otros corresponde a los siguientes subtemas: i) garantías de las víctimas, ii) requisito de procedibilidad, iii) principio de oportunidad, iv) sanción a las víctimas, v) naturaleza del proceso, vi) funciones de la UAEGRTD, vii) Cargas a las víctimas, viii) derogatorias de la Ley, ix) Ayuda Humanitaria, x) auto admisorio, xi) segundos ocupantes y xii) objeto del proceso de restitución.

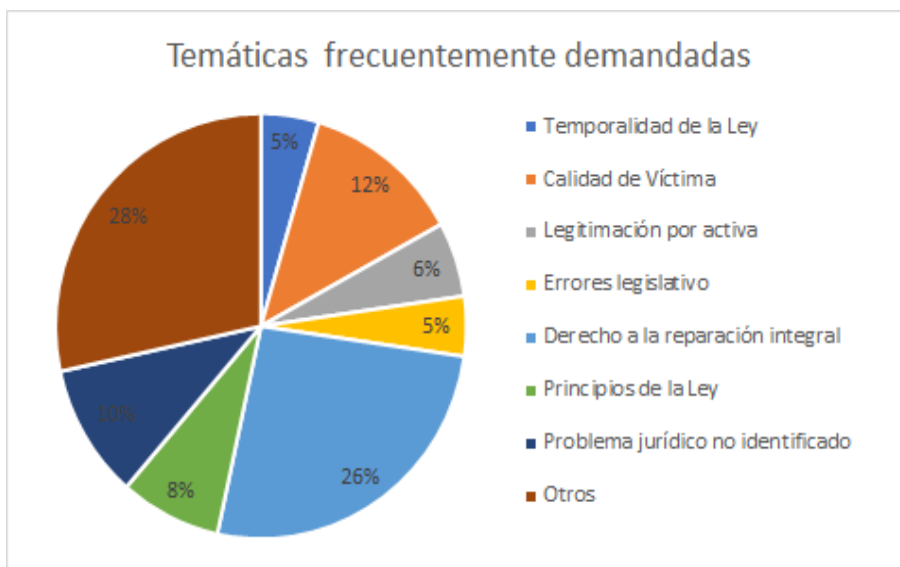


Ilustración 11 Temáticas frecuentemente demandadas en sede constitucional

Fuente: elaboración propia CEJ

De la Ilustración N° 11 llama la atención el porcentaje de las veces en las que la Corte se ha pronunciado con respecto al derecho a la reparación integral: sobre la base del 100% de las decisiones, la Corporación ha empleado sus esfuerzos en un 26% para pronunciarse acerca del tema.

El derecho a la reparación integral está consagrado en el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011. La norma establece que la reparación comprende cinco medidas: i) la restitución, ii) la indemnización, iii) la rehabilitación, iv) la satisfacción y v) las garantías de no repetición. Esta figura consiste en que quien es responsable de un daño o agravio, debe repararlo o compensarlo adecuadamente. En esa medida la reparación responde a los principios de integralidad y de proporcionalidad, de tal manera que cada reparación atiende a los diferentes tipos de afectaciones que hayan sufrido las víctimas. Adicionalmente, la reparación integral puede hacerse efectiva por vías judiciales o administrativas.<sup>49</sup>

No obstante, a través de la lectura de las sentencias, resultó notoria la falta de entendimiento de la figura por parte de los ciudadanos. En la mayoría de los casos en los que se analizó esta temática, se evidenció que para los accionantes el derecho a la reparación integral se consideró violentado por algunas normas en la medida en que estas les exigen a las víctimas cumplir requisitos específicos para acceder a ciertos componentes de la reparación. En aras de clarificar dichas inquietudes, la jurisprudencia de la Corte señaló que no todas las víctimas ostentan las mismas características, por lo que en cada caso los componentes de la reparación variarán e interactuarán de maneras distintas, sin que ello implique una vulneración al derecho.

De lo anterior se desprende otra de las grandes inquietudes de la ciudadanía con respecto a la Ley: la calidad de víctima. Del total de las decisiones proferidas por la Corte, esta se dedicó en un 12% a analizar el concepto de la calidad de víctima. El Alto Tribunal determinó que la noción de víctima debe ser interpretada de manera amplia y que los jueces, de manera discrecional, deberán

<sup>49</sup> C-795 de 2014, MP: Jorge Iván Palacio Palacio

determinar caso a caso si los solicitantes cumplen con dicha calidad, especialmente en lo que se refiere a la noción “con ocasión del conflicto armado interno”. Adicionalmente, en el sentir de los ciudadanos, existen otras limitaciones injustificadas, tales como la temporalidad de la ley y los requisitos de legitimación por activa para acceder al proceso de restitución de tierras.

En ese tenor, la Corporación, en un 5% de las decisiones, se pronunció acerca de la temporalidad de la Ley. Estableció, que si bien sí existe un límite temporal, este persigue un fin constitucional legítimo que consiste en el reconocimiento de la escasez de recursos públicos, de tal manera que con la norma se buscaba garantizar la sostenibilidad fiscal<sup>50</sup>. Adicionalmente, la Corte fue enfática en señalar que dicho límite temporal no desconoce la calidad de víctima de aquellos que padecieron los hechos victimizantes con anterioridad al 01 de enero de 1985, simplemente determina quiénes son acreedores de las medidas del SNARIV.

Del mismo modo, la Corporación, con un porcentaje equivalente a un 6%, se pronunció con respecto a la legitimación por activa. La Corte determinó que, al igual que en la limitación temporal, en este caso se persigue un fin constitucionalmente legítimo: la seguridad jurídica. Así, solo podrán incoar una acción de restitución quienes hayan sido víctimas de hechos ocurridos con posterioridad al 01 de enero de 1991. No sobra resaltar que la restitución no es el único componente de la reparación integral, de tal manera que quienes no estén legitimados por activa, podrán ser reparados a través de las demás medidas contempladas en la Ley.

Como resultado de lo expuesto, se evidencia que la mayor preocupación por parte de la ciudadanía gira entorno a la imposibilidad de acceder a la totalidad de las medidas que hacen parte del SNARIV. Es por esto que no solo se demandan los límites al derecho a la reparación integral, sino que además se apelan a otros temas relacionados directamente con la reparación, como lo son la calidad de víctima, la legitimación por activa para acceder al proceso de restitución de tierras y la temporalidad de la Ley. En efecto, el 49% de las decisiones de la Corte acerca de las demandas de inconstitucionalidad, abarcan los cuatro temas antes mencionados.

### **3.2.2. Decisiones de fondo de la Corte Constitucional sobre los artículos demandados**

La metodología empleada para desarrollar esta sección fue elaborada a partir del reconocimiento de las decisiones que la Corte Constitucional profirió sobre la totalidad de los artículos demandados, que corresponden a 49. Teniendo en cuenta que se instauraron acciones públicas de inconstitucionalidad en contra de diferentes apartes de un mismo artículo, y que por lo tanto la Corporación tuvo que pronunciarse en distintas ocasiones sobre una misma disposición, se tomó la decisión de determinar cuáles fueron las decisiones relevantes de cada artículo con relación al grado de intervención. Así, la exequibilidad y la declaratoria de inhibición no se entienden como una intervención a la norma por parte del Alto Tribunal, a diferencia de la inexequibilidad y la exequibilidad condicionada.

En ese sentido, en la presente tabla los valores porcentuales no van a coincidir con el 100% de las normas demandadas, teniendo en cuenta que algunos artículos fueron intervenidos en más de una oportunidad por la Corte Constitucional<sup>51</sup>, a través de inexequibilidades parciales, totales y

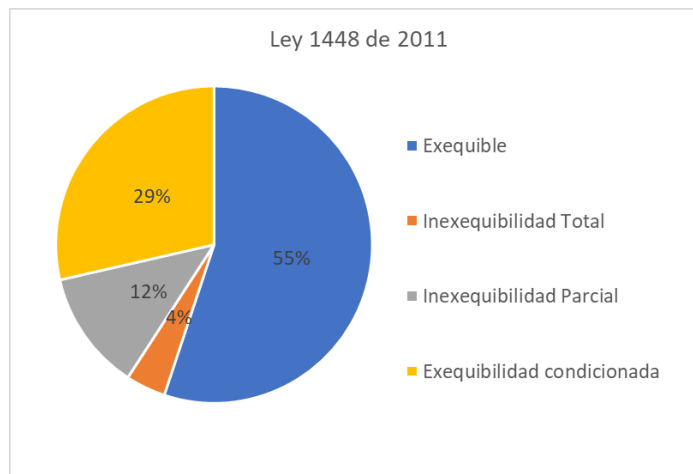
---

<sup>50</sup> C-250 de 2012 MP: Humberto Antonio Sierra Porto

<sup>51</sup> Artículos intervenidos en más de un aparte por la Corte Constitucional:

exequibilidades condicionadas. Así mismo algunos de los artículos demandados no fueron analizados por la Corte ya que esta se declaró inhibida u ordenó estarse a lo resuelto, por lo que no hubo un pronunciamiento de fondo acerca de su constitucionalidad, lo que reduce el margen de artículos sobre los cuales la Corte decidió.<sup>52</sup>

Los resultados son los siguientes:



*Ilustración 12 Decisiones de la Corte Constitucional respecto de artículos demandados de la ley 1448 de 2011*

*Fuente: elaboración propia CEJ*

Teniendo en cuenta que la Ley 1448 de 2011 comprende un universo de 208 artículos y que aquellos demandados corresponden a 49, el porcentaje de las disposiciones demandadas equivalen al 23,5% de la totalidad del articulado de la Ley.

Ahora bien, la Ilustración N° 12 evidencia que la intervención de la Corte Constitucional es baja con respecto a la pretensión de declaratoria de inexequibilidad de los accionantes. Más de la mitad de las normas demandadas fueron declaradas exequibles en su totalidad y catorce de las cuarenta y nueve normas demandas fueron declaradas exequibles condicionadamente, lo que equivale a un 29%. El restante 16% responde a las ocasiones en las cuales el Alto Tribunal decidió excluir del

---

Artículo 47- Inciso 1 "inmediatas" y "directa" fueron declaradas inexequibles. Por otro lado, en el párrafo tercero la expresión "por una sola vez" fue declarada exequible de forma condicionada, "en el entendido que la ayuda humanitaria podrá ser prorrogada, siempre que se demuestre que la víctima no ha superado la situación de gravedad y urgencia". (C-438 de 2013). Artículo 60- Inciso segundo "que no contraríen la presente ley" fue declarado inexequible por la Corte Constitucional (C-280 de 2013). Por otra parte, el párrafo 2 fue declarado exequible de forma condicionada, "bajo el entendido de que la definición allí contenida no podrá ser razón para negar la atención y la protección previstas por la Ley 387 de 1997 a las víctimas de desplazamiento forzado." (280 de 2013). Artículo 77- Numeral 3 "opositora" fue declarado inexequible. (C-715 de 2012). "Parte" fue declarado exequible condicionalmente, "en el entendido que se refiera a la parte solicitante". Artículo 132- los incisos 2 y 3 fueron declarados exequibles de forma condicionada, "en el entendido que en el caso de los daños causados por crímenes de lesa humanidad que sean atribuibles a agentes del Estado, no podrá entenderse que la indemnización administrativa se produce en el marco de un contrato de transacción, pudiéndose descontar de la reparación que se reconozca por vía judicial a cargo del Estado, los valores pagados por concepto de reparación administrativa." (C-099 de 2013). Por otro lado, el párrafo 3, inciso 3, fue declarado inexequible. Inciso 1 del párrafo 3 fue declarado exequible de forma condicionada "en el entendido que tales mecanismos son adicionales al monto de indemnización administrativa que debe pagarse en dinero." (C-462 de 2013).

<sup>52</sup> Artículos en los que la Corte se declaró inhibida y no resuelve de fondo ningún aparte de la norma: artículo 1° - sentencia C-280 de 2013 (estese a lo resuelto en la sentencia C-715 de 2012), artículo 10 - sentencia C-912 de 2013 (Inhibida), C-006 de 2017 (Inhibida), artículo 60 - C-280 de 2013 (Inhibida), C -462 de 2013 (Inhibida).

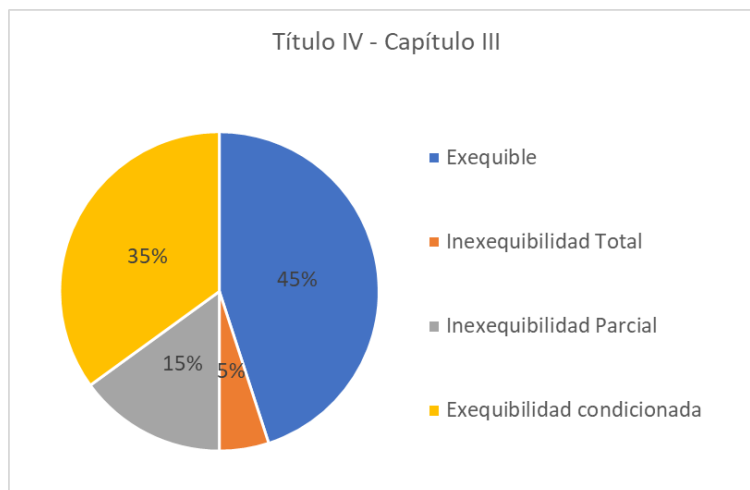
ordenamiento jurídico las disposiciones demandadas: 12% corresponde a la declaratoria de inexecutable parcial y 4% equivale a la declaratoria de inexecutable total.

De lo anterior se observa una tendencia por parte de la Corte Constitucional por conservar y respetar la libertad de configuración legislativa. No obstante, la necesidad de determinar una única interpretación de las disposiciones se hace evidente en la medida en que el porcentaje de las declaratorias de executable condicionada es sustancialmente superior a las declaratorias de inexecutable.

Las declaratorias de inexecutable de la ley pueden tener como consecuencia la creación de vacíos jurídicos o el quebrantamiento de una interpretación armónica de las normas. En dado caso, los órganos de cierre, a través de la consolidación de la jurisprudencia, pueden darles pautas de interpretación a los jueces de menor jerarquía para que dichos vacíos no se conviertan en fuentes de arbitrariedad judicial. No obstante, en la norma objeto de este informe no se contempla la existencia de un órgano de cierre que pueda sanear los vacíos producto de las declaratorias de inexecutable. Por tal razón, la CEJ considera que a través de la executable condicionada la Corte Constitucional puede mitigar los riesgos de inseguridad jurídica y arbitrariedad judicial. Lo anterior, en el entendido que esta Corporación cuenta con la competencia suficiente para fijar pautas de interpretación vinculantes para los jueces de restitución.

Finalmente, y teniendo en cuenta que el objeto principal de este Informe es realizar un análisis con respecto al proceso de restitución de tierras, resulta pertinente determinar cuál fue la intervención de la Corte Constitucional frente al Título IV, Capítulo III de la Ley 1448 de 2011.

El Título IV, Capítulo III, contiene cincuenta artículos. Veinte de ellos fueron demandados: esto equivale al 40% de la totalidad de artículos que regulan el procedimiento de restitución de tierras. Así, los datos cuantitativos quedaron graficados de la siguiente manera:



*Ilustración 13 Decisiones de la Corte Constitucional sobre artículos demandados de la Ley 1448 de 2011 en su Título IV y Capítulo III*

*Fuente: elaboración propia CEJ*

La Ilustración N° 13 evidencia que el comportamiento de la Corte Constitucional varía en esta oportunidad; en comparación con la ilustración número 13, el porcentaje de executable disminuye, mientras que el porcentaje en el resto de los rubros aumenta. La variable que presentó un incremento considerable fue la executable condicionada, esta aumentó en 6 puntos porcentuales, a diferencia de la inexecutable parcial que tuvo un aumento de 3 puntos



porcentuales y la inexecutable total que tan solo aumentó en un 1%. De esta manera, solo el 20% de las normas demandadas se declararon inexecutable, en contraposición a la declaratoria de executable que corresponde al 45% de las normas demandadas.

Una vez más se hace evidente la tendencia de la Corte Constitucional de conservar al máximo las disposiciones contenidas en la Ley, declarando su executable condicionada, como lo hizo en el 35% de las normas demandadas de este acápite, antes que extraerlas del ordenamiento jurídico.

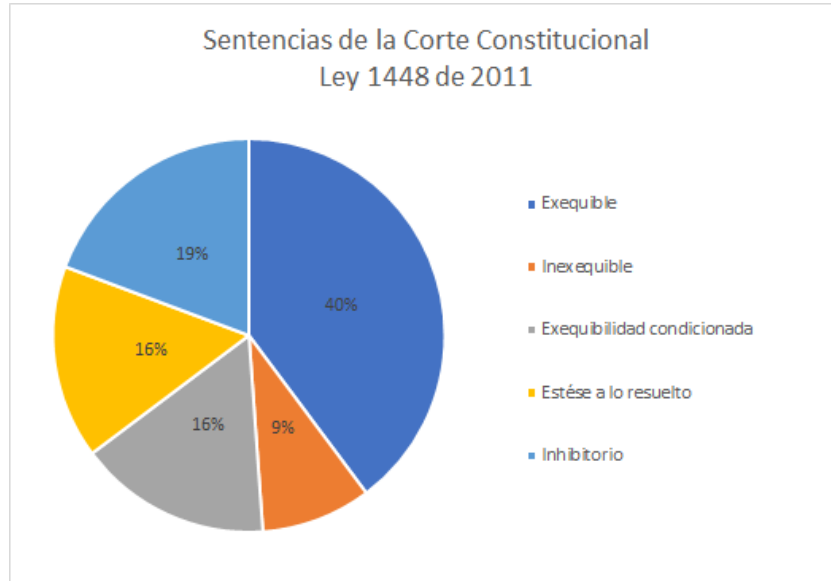
Por último, cabe resaltar el alto grado de constitucionalidad del que gozan las normas que regulan el procedimiento de restitución de tierras. Esto denota una adecuada incorporación de los principios internacionales que rigen este problemático escenario y que deben ser tenidos en cuenta por el Congreso al momento de expedir leyes que abarquen soluciones a la situación de las víctimas de desplazamiento forzado. A través de esto se garantiza una adecuada protección de los derechos fundamentales de quienes acuden al proceso de restitución de tierras.

### **3.2.3. Ley 1448 de 2011 y Ley 975 de 2005**

Esta sección tiene por objetivo evidenciar en qué medida los ciudadanos han demandado la constitucionalidad de las normas expedidas en un marco de justicia transicional y si esta proporción ha variado dependiendo de la norma de la que se trate. También se pretende resaltar el comportamiento de la Corte Constitucional al momento de analizar las disposiciones normativas demandadas.

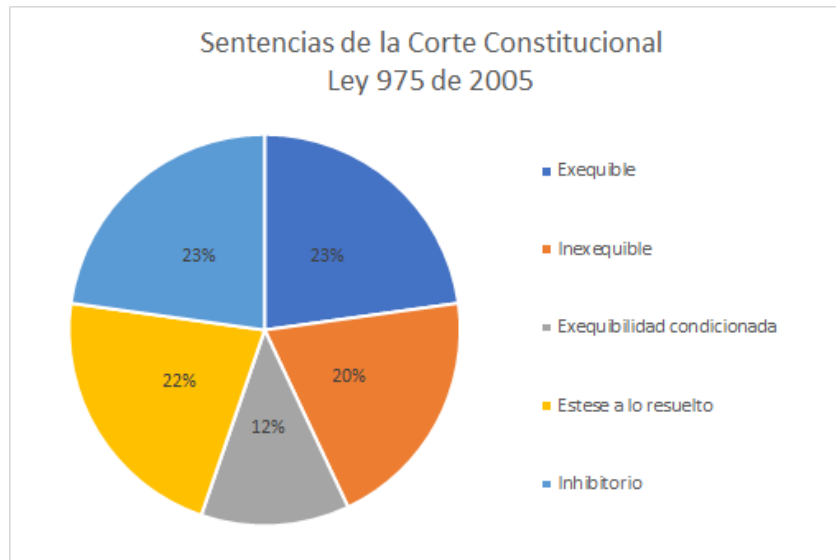
Para cumplir con el objetivo de este acápite se hizo un análisis de las decisiones contenidas en las sentencias que resuelven acciones públicas de inconstitucionalidad sobre la Ley 975 de 2005 y sobre la Ley 1448 de 2011. Se estudiaron la totalidad de las sentencias de cada una de las normas, lo que corresponde a veintidós sentencias que se pronuncian acerca de las demandas a las normas de la Ley 975 de 2005 y veintiséis sentencias que se profirieron como consecuencia de las demandas de inconstitucionalidad a las disposiciones de la Ley 1448 de 2011.

Del estudio realizado se encontró que la Corporación ha proferido ciento catorce decisiones frente al control de constitucionalidad de la Ley de Justicia y Paz y se ha pronunciado en ochenta y ocho oportunidades acerca de la Ley de Víctimas. Teniendo en cuenta el número de veces que la Corte ha proferido decisiones en cada uno de los casos, se procedió a determinar cuál fue el sentido de dichas determinaciones. El resultado de la articulación de la información es el siguiente:



*Ilustración 14 Sentencias de la Corte Constitucional Ley 1448 de 2011*

*Fuente: elaboración propia CEJ*



*Ilustración 15 Sentencias de la Corte Constitucional Ley 975 de 2005*

*Fuente: elaboración propia CEJ*

La Ley de Justicia y Paz cuenta con un total de ochenta y seis artículos; setenta y dos contemplados en la norma y catorce incorporados con posterioridad por la Ley 1592 de 2012<sup>53</sup>. La norma se demandó en veintidós oportunidades y la Corte tomó ciento catorce decisiones frente a las demandas interpuestas. A su vez, la Ley 1448 de 2011 cuenta con doscientos ocho artículos y ha sido demandada en veintiséis oportunidades. De las acciones públicas de inconstitucionalidad

<sup>53</sup> Ley 1592 de 2012, crea 14 artículos: 5A; 11A; 11B; 11C; 11D; 15A; 16A; 17A; 17B; 17C ;18A ;18B; 23A; 46A

presentadas por la ciudadanía, la Corte Constitucional ha extraído un total de ochenta y ocho decisiones.

Del examen anterior se advierte que la Ley 1448 de 2011 cuenta con un número considerablemente superior de artículos en comparación a los que integran la Ley 975 de 2005, así como de acciones públicas de inconstitucionalidad presentadas. No obstante, el Alto Tribunal se ha tenido que pronunciar sobre una cantidad superior de apartes demandados de la Ley de Justicia y Paz: ciento catorce veces. A continuación, se presenta una tabla que resume los datos recolectados:

	Ley 975 de 2005	Ley 1448 de 2011
No. Total de artículos	86	208
No. Total de demandas	22	26
Decisiones de la Corte	<b>114</b>	<b>88</b>

*Tabla 31 Comparación de artículos demandados en la ley 975 de 2005 y ley 1448 de 2011*

*Fuente: elaboración propia CEJ*

De los datos antes expuestos, se es factible concluir que el análisis de constitucionalidad realizado por la Corte Constitucional en torno al articulado contenido en la Ley 975 de 2005 no es favorable. Esto se puede evidenciar en la Ilustración 15, la cual demuestra que, de las ciento catorce decisiones adoptadas por la Corte, tan solo el 23% de estas declararon la exequibilidad de las disposiciones demandadas. En contraposición, se observa que las decisiones que declaran la exequibilidad de la Ley 1448 de 2011 equivalen al 40% de las normas demandadas, una cifra sustancialmente superior en comparación con la de la Ley de Justicia y Paz.

En consonancia con lo anterior, cabe advertir que el 20% de las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional frente a la Ley 975 de 2005, suprimen las disposiciones demandadas del ordenamiento jurídico. Por el contrario, el 9% de las decisiones proferidas por el Alto Tribunal, corresponden a declaratorias de inexecutable de las normas demandadas de la Ley 1448 de 2011.

Por su parte, tan sólo el 35% de las disposiciones demandadas de la Ley 975 de 2005 son exequibles, ya sea totalmente o de forma condicionada. En cambio, el 56% de las decisiones proferidas para la Ley 1448 de 2011 fueron declaradas acordes a la Constitución, ya sea totalmente o bajo una interpretación condicionada.

Así mismo, llama la atención el alto porcentaje de decisiones que ratifican la cosa juzgada constitucional. Con respecto a la Ley 975 de 2005 se puede constatar que en un 22% del total de las decisiones proferidas se ordena estarse a lo resuelto en otra sentencia que ya se pronunció de fondo acerca de la norma demandada. Una situación similar se refleja en lo que hace referencia a la Ley 1448 de 2011, dentro de la cual el 16% de sus decisiones se remiten a una providencia anterior que ya ha hecho tránsito a cosa juzgada constitucional.

Eso podría ser un indicio de que los accionantes desconocen el sentido y alcance de los fallos, por lo que demandan reiteradamente las mismas disposiciones invocando idénticos argumentos, de tal manera que se realiza una indebida utilización de la acción pública de inconstitucionalidad al demandar apartes sobre los cuales la Corte ya se pronunció de fondo. De ahí que la ausencia de rigor al ejercer dicho derecho se derive en un desgaste innecesario para la jurisdicción constitucional.

Por último, se pretende advertir que, frente a una cantidad considerable de demandas, la Corte decidió declararse inhibida. Dicho escenario se presenta en los dos casos; el 23% de la totalidad de las decisiones proferidas con respecto a las demandas de la Ley de Justicia y Paz, equivalen a declaratorias de inhibición y, en el mismo sentido, el 16% de la totalidad de las decisiones expedidas con ocasión de las demandas a las normas de la Ley de Víctimas, corresponden a pronunciamientos por parte de la Corte que no resuelven de fondo las pretensiones de la acción.

En este punto se debe resaltar que el alto porcentaje de inhibición refleja que una cantidad voluminosa de demandas carecen de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, lo que en principio impide un análisis de fondo por parte del Tribunal. No obstante, no se puede desconocer el principio *pro actione* a través del cual la Corte tiene la facultad de pronunciarse de fondo acerca de las demandas presentadas, incluso si estas no cumplen con el lleno de los requisitos legales. Para el caso que nos ocupa, es evidente que la aplicación de este principio se realizó de manera limitada, como se puede ver reflejado en la Ilustraciones N° 14 y 15.

## 4. SEGUIMIENTO NORMATIVO 2016-2018<sup>54</sup>

A nivel normativo, los cambios más significativos para la política de restitución de tierras y en general para el sector rural en Colombia, fueron aquellos que se dieron a través de la expedición de una serie de decretos y resoluciones que sentaron las bases para la reestructuración de la institucionalidad rural en Colombia, con lo cual el Gobierno Nacional pretende responder a las necesidades e impulso que se quiere dar al sector agrario (especialmente a partir de lo dispuesto en la Ley 1753 de 2015 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018” y las recomendaciones de la Misión para la Transformación del Campo) y particularmente para dar cumplimiento y operatividad a lo acordado con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) en el punto denominado Reforma Rural Integral (RRI) enmarcado en el ‘Acuerdo del Teatro Colón’.

Para esto, se hará una breve explicación de cada una de las normas expedidas en el período 2016-2017 con el fin de exponer el nivel de inherencia que éstas pueden tener en la implementación de la política de restitución de tierras.

### 4.1. Decreto 440 de 2016

Por medio de este decreto se modifica el Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la Parte 15, Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

Este decreto se centra en fortalecer el procedimiento administrativo de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas que está en cabeza de la Unidad de Restitución de Tierras. Con este fortalecimiento, se intentó dar solución a la problemática del desgaste judicial que estaba significando el llevar a la fase judicial procesos con víctimas que eran propietarios ya retornados a su inmueble, por lo que se modifica el artículo 2.15.1.1.7 del decreto 1071, dándole la competencia a la Unidad para darle todas las medidas que les daría un juez de restitución a este tipo de víctimas.

También se pretendió fortalecer el seguimiento que debe hacer la Unidad a la ejecución de las órdenes que se expidan en una sentencia, por lo que se deben plantear estrategias para evidenciar los avances de los fallos de restitución.

Por último, se fortalece la atención que debe dar la Unidad a los segundos ocupantes, además de la materialización de las órdenes de compensación por bien equivalente cuando el juez así lo determine en el fallo.

### 4.2. Resolución 722 de 2016

Por medio de esta resolución, el director general de la UAEGRTD delega en las Direcciones Territoriales de la Unidad las funciones relacionadas con la administración del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (en adelante RUPTA).

Partiendo de que el Decreto 2365 de 2015 suprimió el INCODER, ordenó su liquidación, y determinó, en el parágrafo 1° del artículo 28, que el RUPTA deberá ser trasladado, para su

---

<sup>54</sup> Este aparte, a diferencia del análisis jurisprudencial, se extendió a septiembre de 2018.

administración, a la UAEGRTD, mediante esta resolución, la Unidad de Restitución de Tierras decide empezar con la integración del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (que se crea con la ley 387 de 1997) con el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (que se crea con la ley 1448 de 2011) mediante la delegación en los Directores Territoriales de la Unidad de Restitución de Tierras, para que ejerzan en cada una de sus zonas, las funciones y actuaciones propias de la administración del RUPTA.

### 4.3. Decreto 2051 de 2016

Mediante este decreto se adiciona un Capítulo al Título I de la Parte 15 del Decreto número 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo, Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados.

Así, la información obtenida para la inscripción en el RUPTA tendrá validez como elemento probatorio para el trámite de la acción de restitución, cuando con ocasión del desplazamiento forzado se produjo despojo o afectación de derechos en los términos descritos en el Capítulo III del Título IV de la Ley 1448 de 2011.

Se determinó que corresponderá a la UAEGRTD la administración del RUPTA, para lo cual adelantará todas las actuaciones administrativas necesarias para la definición de las situaciones atinentes a dicho registro, con sujeción al procedimiento administrativo común y principal previsto en la Ley 1437 de 2011. Dentro de ese marco legal, la UAEGRTD establecerá las directrices que permitan la correcta y eficiente administración del RUPTA, así como los mecanismos pertinentes para la articulación del RUPTA y el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente en los términos de la Ley 387 de 1997.

### 4.4. Resolución 306 de 2017

Con esta resolución la UAEGRTD establece un mecanismo de articulación de las rutas de protección de predios, por medio de la inscripción en el RUPTA, con la política de restitución de tierras conforme a lo dispuesto en la orden séptima del auto 373 de 2016, y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 23 del Decreto 2365 de 2015, con el fin de regular y precisar el procedimiento para la adecuada administración del Sistema de Información RUPTA en los términos señalados por el parágrafo 1o del artículo 28 del Decreto 2365 de 2015.

Se determinó que la UAEGRTD será la encargada de administrar el RUPTA y deberá atender las solicitudes de protección o cancelación de esta medida a través de actos administrativos motivados. La inscripción en este Registro es una protección de predios que tiene la finalidad de amparar las relaciones de propiedad, posesión u ocupación de baldíos, cuando durante el conflicto armado haya existido un riesgo inminente de desplazamiento forzado. De esta manera, a los requerimientos de protección en zonas no microfocalizadas se les aplicará el trámite de esta resolución. Mientras que para los requerimientos de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas o Abandonadas Forzosamente que se den en zonas microfocalizadas, se aplicará el procedimiento administrativo especial de restitución de tierras.

### 4.5. Decreto Ley 902 de 2017

Por medio de este decreto ley se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras. Por esta razón se expondrán los temas que se consideran más relevantes de este cuerpo normativo y que pueden tener injerencia en la política de restitución de tierras. Específicamente, se tratarán los siguientes temas: i) adjudicación directa de baldíos, ii) beneficiarios del acceso y formalización de tierras, iii) obligaciones de los beneficiarios, iv) Registro de Sujetos de Ordenamiento, v) Fondo de Tierras y vi) Procedimiento Único.

#### **4.5.1. Adjudicación directa de baldíos:**

*“La Agencia Nacional de Tierras realizará las adjudicaciones de predios baldíos y fiscales patrimoniales a personas naturales en regímenes de UAF, conforme al Procedimiento Único de este decreto ley. Cuando sea pertinente, la adjudicación se hará de manera conjunta a nombre de los cónyuges o compañeros permanentes. Estas adjudicaciones se realizarán cuando se cumpla con los requisitos de los beneficiarios de acceso a tierra y formalización, y otorgará el derecho de propiedad a dichos sujetos.”*

#### **4.5.2. Beneficiarios de acceso y formalización de tierras**

*“\*Son sujetos de acceso a la tierra y formalización a título gratuito los campesinos, campesinas, trabajadores, trabajadoras y las asociaciones 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 de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción alimentaria, aplicando siempre un enfoque diferencial y que cumplan con los siguientes requisitos:*

- 1. No poseer un patrimonio neto que supere los doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes.*
- 2. No ser propietario de predios rurales y/o urbanos, excepto que se trate de predios destinados exclusivamente para vivienda rural o urbana, o que la propiedad que ostente no tenga condiciones físicas o jurídicas para la implementación de un proyecto productivo.*
- 3. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras, salvo que se demuestre que las extensiones de tierra a las que accedió son inferiores a una UAF.*
- 4. No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento o estar cumpliendo una pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme.*
- 5. No haber sido declarado como ocupante indebido de tierras baldías. También serán sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito quienes además de lo anterior, 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.*

*\*\*Son sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito las personas naturales o jurídicas que no tengan tierra o que tengan tierra en cantidad insuficiente y que cumplan los siguientes requisitos:*

- 1. Poseer un patrimonio neto que supere los doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes y que no exceda de setecientos (700) salarios mínimos mensuales legales vigentes.*

2. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras, salvo que se demuestre que las extensiones de tierra a las que accedió son inferiores a una UAF.

También se deben cumplir los requisitos 3, 4 y 5 de los sujetos de acceso y formalización a título gratuito.

\*\*\*Son sujetos de acceso a tierra y formalización a título oneroso las personas naturales o jurídicas cuyo patrimonio neto sea superior a los setecientos (700) salarios mínimos legales mensuales vigentes, o que sean propietarios, poseedores u ocupantes de otros predios rurales iguales o superiores a una UAF, que cumplan los siguientes requisitos:

1. Poseer un patrimonio neto que supere los setecientos (700) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

2. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras.

También se deben cumplir los requisitos 3, 4 y 5 de los sujetos de acceso y formalización a título gratuito.”

#### **4.5.3. Obligaciones de los beneficiarios**

“Los sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito o parcialmente gratuito se deben someter por un término de siete (7) años al cumplimiento de las siguientes obligaciones:

1. Adelantar directamente y/o con el trabajo de su familia la explotación del bien en los términos y condiciones fijadas en el respectivo proyecto productivo.

2. No transferir el derecho de dominio o ceder el uso del bien sin previa autorización de la Agencia Nacional de Tierras.

3. Garantizar que la información suministrada en el proceso de selección en cuya virtud adquirió el predio es verídica.

4. Acatar las reglamentaciones sobre usos del suelo, aguas y servidumbres.

5. No violar las normas sobre uso racional, conservación y protección de los recursos naturales renovables.”

#### **4.5.4. Registro de Sujetos de Ordenamiento**

“Por medio de este decreto ley se crea el Registro de Sujetos de Ordenamiento - RESO, como una herramienta administrada por la Subdirección de Sistemas de Información de Tierras de la Agencia Nacional de Tierras, que consigna públicamente a todos los sujetos del presente decreto ley. Este registro constituirá un instrumento de planeación y de ejecución de la política pública, con el fin de que el acceso y la formalización de tierras se adelanten de manera progresiva. También se constituye en la herramienta para identificar a los beneficiarios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral.”



#### **4.5.5. Fondo de Tierras:**

*“Es un fondo especial que opera como una cuenta, sin personería jurídica, conformado por la subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales, y la subcuenta de tierras para dotación a comunidades étnicas, además de recursos monetarios específicos. La administración del fondo y las subcuentas es ejercida por la Agencia Nacional de Tierras. El Fondo cuenta con los siguientes recursos:*

- 1. Los recursos del presupuesto que le aporte la Nación.*
- 2. Los recursos destinados al adelantamiento de los programas de asignación de subsidio integral de reforma agraria de que trata la Ley 160 de 1994 o el que haga sus veces.*
- 3. El producto de los empréstitos que la Nación contrate con destino al Fondo o al cumplimiento de las funciones previstas para este en la ley.*
- 4. Los dineros y créditos en los que figure como acreedora la Agencia Nacional de Tierras, producto del pago del precio de bienes inmuebles que enajene.*
- 5. Las sumas que reciba la Agencia Nacional de Tierras como contraprestación de los servicios que preste, así como los obtenidos por la administración de los bienes que se le encomiendan, y cualquier otro que reciba en el ejercicio de sus funciones.*
- 6. Las donaciones que le hagan personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, y entidades internacionales.*
- 7. Los recursos que los municipios, los distritos, los departamentos y otras entidades acuerden destinar para cofinanciar programas de la Agencia Nacional de Tierras.*
- 8. Los rendimientos financieros provenientes de la administración de sus recursos que no sean parte del Presupuesto General de la Nación.*
- 9. Los recursos que conforman el Fondo de Desarrollo Rural, Económico e Inversión, FDREI, conforme a lo establecido por la Ley 1776 de 2016 para la adquisición de tierras por fuera de las ZIDRES.*
- 10. Los recursos provenientes de organismos internacionales o de cooperación internacional que se destinen para el cumplimiento de los objetivos del Fondo.”*

#### **4.5.6. Procedimiento Único de Barrido Predial**

##### **4.5.6.1. Asuntos que se adelantarán a través del Procedimiento Único**

- “1. Asignación y reconocimiento de derechos de propiedad sobre predios administrados o de la Agencia Nacional de Tierras.*
- 2. Asignación de recursos subsidiados o mediante crédito para la adquisición de predios rurales o como medida compensatoria.*
- 3. Formalización de predios privados.*

4. Clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos que se trata en la Ley 160 de 1994.
5. Extinción judicial del dominio sobre tierras incultas que se trata en la Ley 160 de 1994.
6. Expropiación judicial de predios rurales que se trata en la Ley 160 de 1994.
7. Caducidad administrativa, condición resolutoria del subsidio, reversión y revocatoria de titulación de baldíos que se trata en la Ley 160 de 1994.
8. Acción de resolución de controversias sobre la adjudicación.
9. Acción de nulidad agraria.
10. Los asuntos que fueren objeto de acumulación procesal.

*El Procedimiento Único para implementar los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR), operará de oficio por medio de un barrido predial masivo en las zonas focalizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y de conformidad con los criterios adoptados por la Agencia Nacional de Tierras para la intervención en el territorio en los términos del Decreto 2363 de 2015, dando prioridad a los territorios destinados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), por el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y las áreas donde existan Zonas de Reserva Campesina, atendiendo los planes de desarrollo sostenible que se formulen.*

*En las zonas no focalizadas el Procedimiento Único podrá iniciarse de oficio, o a solicitud de parte aceptada por la ANT.”*

#### **4.5.6.2. Fases del Procedimiento Único**

*“1. La fase administrativa está compuesta por las siguientes etapas:*

- a. Etapa preliminar: Comprende la formación de expedientes, las visitas de campo a los predios, la elaboración de informe jurídico preliminar y la consolidación del Registro de Sujetos del Ordenamiento.*
- b. Los asuntos de Procedimiento Único contenidos en los numerales 1 y 2 anteriores, se tramitarán conforme a los manuales operativos expedidos por la Agencia Nacional de Tierras.*
- c. Para los asuntos de Procedimiento Único contenidos en los numerales 3, 4, 5, 6, 7, 8 Y 9 anteriores, se dará apertura y se abrirá periodo probatorio.*
- d. Etapa de exposición de resultados.*
- e. Etapa de decisiones y cierre administrativo.*

*2. Fase judicial: Aplicará para los asuntos contenidos en el numeral 3, en los que se presenten oposiciones en el trámite administrativo, y siempre para los asuntos los asuntos de Procedimiento Único en los numerales 4, 5, 6, 7 Y 8.*

*A partir de la expedición del acto administrativo que acepta o promueve alguno de los procedimientos objeto del Procedimiento Único y hasta la decisión de cierre en fase administrativa, quien creyere que el predio objeto de la actuación es de su propiedad, total o parcialmente, fuere poseedor o considerare tener mejor derecho, podrá formular su oposición por escrito o de manera verbal, acompañando prueba sumaria en la cual funde su oposición. Si se logra constituir como opositor en el proceso, cerrada la etapa probatoria del Procedimiento Único, las pruebas que aporte serán valoradas por la Agencia Nacional de Tierras en la decisión de cierre.*

*En aquellos casos en que se presente oposición, en cualquiera de las circunstancias de competencia de la Agencia Nacional de Tierras o cuando resulte fallida la conciliación, la Agencia Nacional de Tierras formulará la solicitud de formalización ante el juez competente, solicitando como pretensión principal el reconocimiento del derecho de propiedad a favor de quien considere de conforme al resultado del informe técnico.*

*En la ejecución del Procedimiento Único, se les comunicará a los Procuradores Ambientales y Agrarios la existencia de la actuación para que se hagan parte del respectivo procedimiento en cualquier etapa de la actuación. La intervención de dichos Procuradores no impedirá adelantar ni suspenderá el procedimiento administrativo respectivo.”*

#### **4.5.7. Criterios mínimos para la formulación, implementación y mantenimiento de los POSPR**

*“1. Participación: Para la formulación, implementación y mantenimiento en el territorio de los POSPR es necesario contar con la intervención y colaboración efectiva de toda la comunidad y de todas las autoridades locales, con el fin de responder a las necesidades del territorio y garantizar la transparencia y eficacia.*

*2. Enfoque territorial: Los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural deberán establecer unas bases que permitan adaptar y delimitar las líneas de intervención en territorio. Esto debe atender a las características físicas, jurídicas, económicas y sociales del territorio.*

*3. Enfoque Diferencial: Reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, raza, etnia, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas que se establecen en la ley, contarán con dicho enfoque. Se priorizará en la intervención a la mujer cabeza de familia y a la población desplazada.*

*4. Articulación territorial entre los distintos sectores y entidades: Se deberán realizar acciones efectivas que permitan una coordinación entre las entidades públicas, nacionales y locales, y privadas donde se deben establecer canales de comunicación y de intercambio de información que conlleven a una operación que permita realmente atender las necesidades de la población respecto al ordenamiento social de la propiedad en su territorio.”*

#### **4.5.8. Vacíos y remisiones:**

*“Salvo los eventos de remisión expresa, cualquier vacío en las disposiciones que regulen la fase administrativa se informarán con las normas de la Ley 1437 de 2011, Y en lo correspondiente a la fase judicial, se llenará con las normas de la Ley 1564 de 2012, o la norma que le modifique o sustituya, en su defecto, aquellas normas que regulen casos análogos y a falta de éstas con los principios constitucionales y los generales de derecho procesal.”*

#### **4.5.9. Vigencias y derogatorias:**

*“Este decreto ley deroga gran parte de la ley 160 de 1994 y las normas procedimentales que vayan en contra de este cuerpo normativo.”*

### **4.6. Resolución 955 de 2017**

Mediante esta resolución la UAEGRTD establece el mecanismo de levantamiento de medidas de protección colectiva de predios conforme a lo dispuesto en los artículos 2.15.1.8.4 y 2.15.1.8.5 del Decreto 2051 de 2016, para lograr una adecuada administración del Sistema de Información RUPTA en los términos señalados por el párrafo 1o del artículo 28 del Decreto 2365 de 2015.

Así, se pretende desarrollar el mecanismo a través del cual la Unidad de Restitución de Tierras adelantará el trámite de levantamiento y cancelación de las medidas de protección colectivas de predios, que llevaron a cabo los comités Municipales o Departamentales de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia, o los Comités de justicia Transicional.

La decisión de levantamiento y cancelación de estas medidas deberá ser mediante acto administrativo motivado con base en pruebas que demuestren que las circunstancias que dieron lugar a la medida desaparecieron. La URT entenderá que han cesado esas circunstancias en las áreas ya microfocalizadas para la implementación de la política de restitución de tierras.

### **4.7. Proyecto de ley 09 de 2017 – Senado (Estado: archivado)**

Mediante este proyecto de ley se pretende optimizar el trámite administrativo y judicial de la acción de restitución de tierras y se adoptan otras disposiciones.

La iniciativa legislativa pretende modificar la ley 1448 de 2011 en su parte procesal, y está compuesta por cuatro (4) artículos: El artículo 1, Modifica el artículo 78, establece el criterio de violencia para que pueda operar la inversión de la carga de prueba, es decir solo se invertirá la carga de la prueba a favor del solicitante si la conducta del demandado u opositor puede relacionarse de manera directa con los hechos que generaron el despojo. El artículo 2 modifica el artículo 88, amplía de quince (15) a treinta (30) días el término para presentar el escrito de oposición al interior del proceso de restitución de tierras, adicionando un párrafo que incluye en la Ley de Restitución de Tierras la definición de del criterio de “buena fe exenta de culpa” como una garantía tanto para reclamantes como para opositores. Además de adicionar un segundo párrafo, el cual establece como obligatorio para el Juez de Restitución de Tierras ordenar las compensaciones a que haya lugar en los casos en los cuales el opositor acredite que sus actos se llevaron a cabo bajo el concepto de “buena fe exenta de culpa”.

El artículo 3 modifica el artículo 89, el cual, con el fin de garantizar el derecho a la defensa de las dos partes, se establece la obligación para los jueces especializados en restitución de tierras de practicar por lo menos la totalidad de las pruebas solicitadas por el opositor, antes de proceder a proferir sentencia. Se limita la aplicación de la presunción que la ley otorga a las pruebas aportadas dentro del proceso por la URT. Esta presunción sólo operará si la conducta del opositor puede relacionarse de manera directa con los hechos que generaron el despojo. El artículo 4 modifica el artículo 91 adicionando un párrafo que incluye la obligación expresa para el juez de referirse en

sus sentencias a los efectos de las mismas en relación con los segundos ocupantes, so pena de incurrir en causal de mala conducta. El artículo 8 se ocupa de las vigencias y derogatorias.

#### 4.8. Proyecto de ley 076 de 2017 – Cámara (Estado: ponencia para primer debate)

Por medio de este proyecto de ley se pretende modificar los artículos 36, 60, 140, 147 y 155 de la ley 1448 de 2011.

Su finalidad principal es aumentar en dos (2) años la vigencia de la ley 1448 de 2011 con el fin de lograr una mayor cobertura a las víctimas del conflicto armado. La propuesta se centra en darles la posibilidad a las víctimas que no han sido inscritas en el RUV, de inscribirse y acceder a todos los beneficios e indemnizaciones que la ley les otorga.

#### 4.9. Decreto 1167 de 2018

Este Decreto se da como consecuencia de los avances significativos que en la concepción del Gobierno Nacional ha tenido el proceso de restitución de tierras. Así, en su motivación se exalta el aumento gradual, progresivo y sostenido en el tiempo de los casos tramitados y resueltos por la UAEGRTD en la fase administrativa del proceso de restitución. Por otra parte, se menciona que la firma del Acuerdo de Paz ha traído consigo un desescalamiento del conflicto armado en diferentes zonas del país, motivo por el cual la implementación del RTPADF debe darse con más celeridad.

Por tal razón el Presidente de la República consideró pertinente modificar el artículo 2.15.1.1.16 del Decreto 1071 de 2015. Esto, con el fin de establecer un plazo máximo de presentación de las solicitudes de inscripción en el RTPDAF. En este sentido, se fijó como 11 de octubre de 2018 la fecha límite para presentar las solicitudes de inscripción en el Registro en las zonas en las que ya se hubiera realizado la microfocalización, mientras que en los lugares donde aún no se hayan dado las condiciones de seguridad, la fecha límite se cumplirá 3 meses después de que se profiera el Acto Administrativo de Apertura de microfocalización.

#### 4.10. Proyecto de Ley 076 de 2017 – Senado (Estado: pendiente para rendir ponencia primer debate)

A través de este Proyecto de Ley se pretenden reformar una serie de artículos de la Ley 1448 de 2011 correspondientes al proceso de restitución de tierras. El objetivo principal del Proyecto de Ley radica en la necesidad de llenar algunos vacíos jurídicos que, en concepción de quien lo presenta, existen principalmente en el proceso de restitución de tierras. Estos radican especialmente en la defensa que requieren los actuales propietarios que adquirieron de buena fe predios que actualmente cursan un proceso de restitución. El proyecto busca equilibrar las cargas procesales del proceso de restitución de tal forma que a través del mismo no se creen nuevas víctimas.

El Proyecto de Ley modifica la prelación de pretensiones que estaban estipuladas inicialmente en la Ley 1448 de 2011. De esta forma, las víctimas ya no tendrían que pedir como pretensión principal la restitución, sino que podrían solicitar directamente la reubicación o la compensación monetaria. A

su vez, se crea una categoría distinta al abandono o el despojo forzado, que corresponde a la venta forzada. En esta situación se encontrarían quienes se vieron en la obligación de vender sin consentimiento por la situación generalizada de violencia que imperaba en la zona.

Así mismo, se pretende mediante este Proyecto de Ley que en caso de probar la buena fe exenta de culpa por parte del opositor del proceso, este permanezca en el predio, mientras que el Estado será el encargado de reubicar a quien sea acreedor de la restitución de tierras. En caso de que quien actúe como opositor pruebe sumariamente su calidad de víctima, deberá tener un tratamiento igual que la víctima que inició el proceso de restitución.

Por otra parte, el proyecto consagra algunas garantías adicionales para quienes vayan a actuar como opositores en el marco del proceso: hace obligatoria la notificación de estos desde la etapa administrativa del proceso, de tal forma que desde ahí puede ejercer su derecho a la defensa. A su vez, consagra la obligación de que el auto admisorio de la demanda contenga la obligación de notificar personalmente al opositor y en caso de que no sea posible, proceda la notificación por aviso.

Es pertinente resaltar la intención del proyecto de Ley de crear una segunda instancia al proceso de restitución de tierras. Es así como, a través del Proyecto de Ley, se modifican las competencias para los procesos de restitución. El juez civil del circuito especializado en restitución de tierras conocerá en única instancia cuando no se presente opositor y en primera instancia cuando sí exista quien controvierta las pretensiones del solicitante. En esa medida será el Tribunal Superior del Distrito Judicial especializado en restitución de tierras quien figure como segunda instancia de los procesos de restitución que cuenten con opositor.

El Proyecto de Ley consagra otras modificaciones adicionales que no fueron reseñadas en este breve resumen<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> Disponible en: <http://www.senado.gov.co/az-legislativo/proyectos-de-ley>

## 5. RESULTADOS DEL MONITOREO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN 2016-2017

En el marco del monitoreo correspondiente al año 2017, el OPRT efectuó un seguimiento de medios a nivel nacional y regional, con el fin de identificar las noticias más relevantes sobre avances y/o dificultades relacionadas con el proceso de restitución de tierras de particular relevancia para los distintos ejes de observación establecidos.

En ese sentido, bajo el mismo esquema aplicado en el monitoreo anterior, se clasificaron las noticias encontradas en cinco (5) grandes categorías, que se establecieron de conformidad con los principales hallazgos del OPRT para este periodo, con el objetivo de retroalimentarlos con ciertos aspectos puntuales identificados y verificar si a nivel de medios igualmente existió preocupación o interés al respecto.

En ese orden, las categorías en las que se clasificaron las noticias para desagregar el seguimiento de medios son:

(I) Cifras de restitución: Incluye aquellas noticias que hacen referencia a distintos informes de ONG y otras instituciones y que se pronunciaron sobre la efectividad de la política desde los resultados en cifras.

(II) Seguridad para el retorno: Aborda las noticias que guardan relación con las condiciones de seguridad (si están dadas o no) para garantizar el retorno de las víctimas restituidas y aquellas que se van a restituir.

(III) Situación de minas antipersona: Se analizaron noticias que involucren la presencia de minas en zonas en que se ha restituido o se piense restituir.

(IV) Columnas de opinión: Se revisaron los diferentes medios a fin de establecer las posiciones favorables o desfavorables respecto de la ejecución de la política.

(V) Identificación de buenas prácticas: Se abordaron noticias con buenas percepciones acerca de la política de restitución y sus procesos, con el fin de identificar qué se está haciendo bien tanto en sede administrativa como judicial.

(VI) Otras noticias: aquellas que no encajan dentro de las categorías anteriores y que fueron de relevancia para la política de restitución.

De esta manera, con el monitoreo de medios se extrajo el siguiente número de noticias, discriminadas según el alcance del medio en el que fueron difundidas (regional o nacional):



Ilustración 16 Monitoreo de medios nacionales 2016

Fuente: elaboración propia CEJ

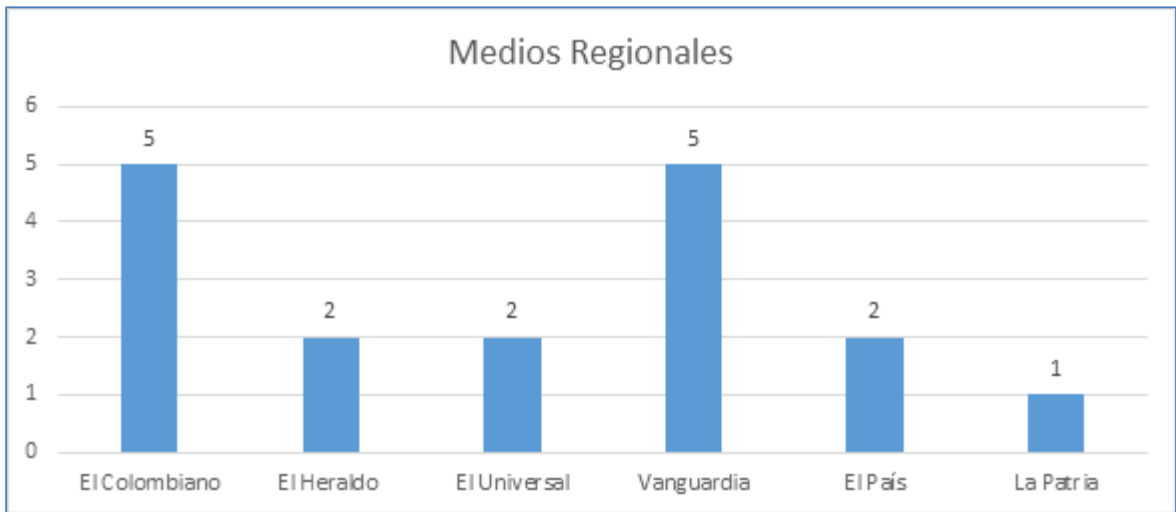


Ilustración 17 Monitoreo de medios regionales 2016

Fuente: elaboración propia CEJ

Por otro lado, la siguiente ilustración hace referencia al número de noticias encontradas dentro de cada una de las categorías anotadas:



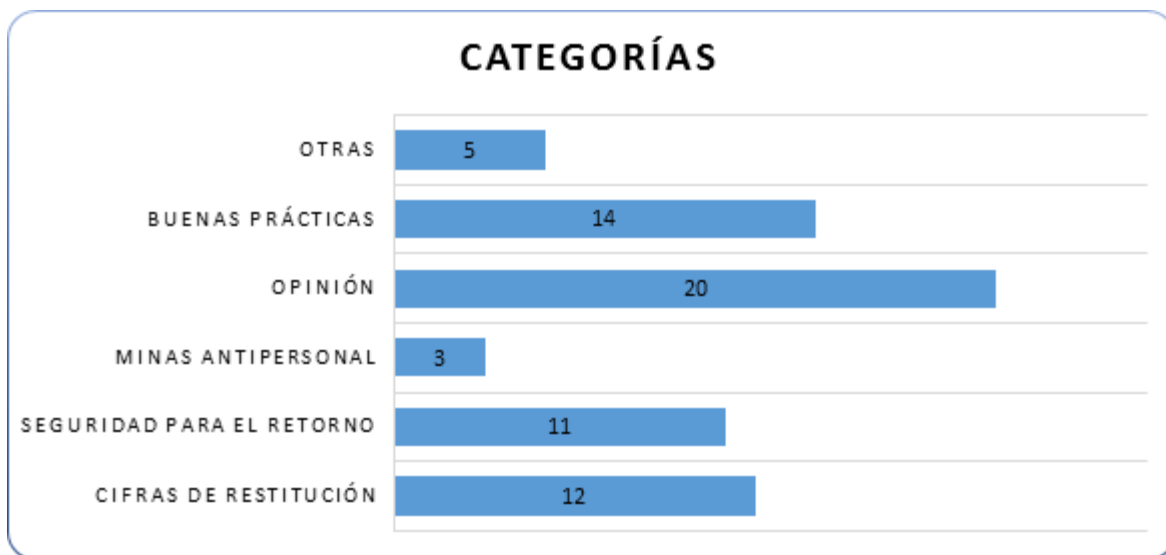


Ilustración 18 Monitoreo de medios por categorías 2016

Fuente: elaboración propia CEJ

## 5.1. Cifras de restitución

En abril de 2016 se anunció que de las 87.118 solicitudes presentadas ante los juzgados, sólo 2.943, han sido resueltas judicialmente en favor de las víctimas. Es decir, sólo el 3,4 % de las solicitudes han sido falladas para devolver millones de hectáreas que fueron despojadas violentamente. Esto es un mínimo porcentaje comparado con la gran cantidad de solicitudes presentadas hasta ahora, sostiene la Fundación Forjando Futuros en un balance que hizo de este proceso a los cinco años de la implementación del proceso de restitución. (RT-10 y RT-11)

En contraste, en junio del mismo año se hizo referencia a que en los cinco años y medio que lleva de vigencia la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras se han presentado 99.175 solicitudes de restitución, que corresponden a 86.672 predios, de las cuales 4.675 han sido resueltas por los jueces. En ese año la Unidad de Restitución de Tierras llegó al tope máximo de operación. (RT-65)

Por otra parte, el Consejo Superior de la Judicatura realizó una medición del desempeño de los jueces en la implementación de la política pública de restitución de tierras, utilizando como variables el número de procesos de restitución de tierras que tienen tanto los 40 jueces como los 15 magistrados especializados en este tema; cuál es la cifra de tutelas que cada juzgado o tribunal ha recibido desde que estas oficinas comenzaron a funcionar en 2011; cuál es la cifra de sentencias; y, por primera vez en Colombia, se calificó el tiempo en que se tarda un proceso de esta clase en ser evacuado.

Con esto, la ciudad con los resultados más destacados, por ejemplo, es Ibagué: sus dos juzgados de restitución de tierras son los mejores según el estudio, seguidos del juzgado primero de Tumaco y el de Mocoa. En esta categoría, la peor calificación se la llevaron los siguientes despachos: los titulares del Juzgado Segundo de Pasto, de Valledupar y de Carmen de Bolívar. Por otra parte, en lo que tiene que ver con los tribunales, en primer lugar está Bogotá, seguida por el tribunal que recoge todos los municipios de Antioquia, y en tercer y cuarto lugar están Cartagena y Cúcuta. (RT-32)

Para hacer un cálculo aproximado se tomó como ejemplo al Juzgado Segundo de Apartadó, el cual ha recibido 3.329 tutelas y tiene que resolverlas de manera prioritaria, lo cual significa que al día

tiene que fallar 13 procesos. Por lo anterior, uno de los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura que propuso esta medición adujo que “es una barbaridad. Un solo juez del país está resolviendo 65 tutelas por semana. Estos procesos son los que están congestionando todo el sistema y hay que hacer algo con urgencia”, además, aseguró que la mayoría de las tutelas que llegan a estos despachos son en contra de la Unidad de Víctimas por falta de seguimiento a víctimas de desplazamiento forzado. Igualmente, uno de los jueces que fueron sometidos a calificación hizo referencia a que “lo que termina pasando es que una entidad del Gobierno está impidiendo la efectividad de otra: la Unidad de Víctimas a la Unidad de Restitución de Tierras, que necesita de manera directa el trabajo de los jueces. El Ejecutivo debe replantear su política frente a las víctimas”. (RT-31)

## 5.2. Seguridad para el retorno

Los medios de comunicación, en cuanto a la seguridad para el retorno, se han centrado en mostrar cuál es el impacto que estaban teniendo los diálogos de paz con las FARC en los distintos territorios. Sobre esto se pronunció el director de la URT y dijo que trabajar en medio del conflicto duplica las dificultades. Adujo que uno de los departamentos más complicados era Cauca, ya que no se podía intervenir en muchas zonas precisamente por problemas de orden público, pero se esperaba que todo cambiara a lo largo del 2016 con la firma del fin del conflicto con las FARC. Según el director, eso permitiría entrar a muchas zonas y restituir tierras donde normalmente no se podía hacer. Otro de los inconvenientes a los que hizo referencia Ricardo Sabogal en su momento, fue el que se tuvo con la identificación predial, puesto que el catastro y registro no eran buenos y eso también era un legado de la guerra porque en muchas zonas donde se ha intentado entrar no hay catastro por acciones de la guerra. (RT-1)

Por otro lado, existía una problemática de asesinatos sistemáticos que se replicaba a lo largo del territorio nacional. Por ejemplo, medios relataban cómo las comunidades étnicas en Chocó se resistieron sin armas y sin violencia a paramilitares y guerrilleros que les quitaron sus territorios ancestrales para dárselos a empresarios. Con esta resistencia, tres líderes fueron asesinados. (RT-48)

## 5.3. Situación de minas antipersona

Sobre la situación de minas antipersona, en 2016 medios resaltaron que las proyecciones del Gobierno señalaban que, en total, estaban contaminados con minas 51 kilómetros cuadrados del territorio. Se proyectaba que para año 2017 se barrerían 21.965 metros cuadrados, y los otros 29.000 quedarían para la segunda fase de la estrategia. Así, el jefe de la Dirección contra las Minas Antipersona, Sergio Bueno, decía que la estrategia que apunta a tener limpio el país en el 2021, costaría unos 330 millones de dólares. Además, adujo que no sólo se trataba de encontrar y destruir las minas y los artefactos explosivos abandonados, sino también de garantizar el derecho al uso de la tierra y a transitar por los municipios que han sido contaminados. (RT-47)

Por último, se referenció el caso concreto del departamento del Meta, en el que, de las 8.419 solicitudes de restitución que debía tramitar la Unidad de Restitución de Tierras en este territorio para 2016, un poco más de 3.000 correspondían a predios ubicados en los municipios del sur del departamento, donde el ‘bloque Oriental’ de las FARC había hecho presencia histórica y las autoridades militares y de policía no habían dado luz verde para que se iniciara el proceso. El director de la URT afirmó que se trabajó con la Fuerza Pública, analizando el departamento en esa zona donde había minas antipersona. También se mapearon los predios reclamados con el fin de

que, tan pronto se firmara la paz, se iba llegar al territorio y se iba a implementar la política de restitución. (RT-06)

## 5.4. Columnas de opinión

Las columnas de opinión publicadas en 2016 se centraron principalmente en el debate que se dio entre el gobierno nacional y el procurador del momento, Alejandro Ordóñez, por la implementación de la ley 1448 de 2011.

Con esto, los opinadores también tomaron partido en sus columnas. Por un lado estaban aquellos que apoyaron las críticas del ex procurador, que se centraban en defender a aquellos propietarios de predios en zonas microfocalizadas, ya que aducía que estos tienen una carga probatoria muy alta en comparación con la que tiene el solicitante en el proceso. Según esta posición, mediante esa carga probatoria se afectaron a personas que compraron predios con buena fe pero que su capacidad económica no es suficiente para recolectar todos los elementos probatorios para que sean tomados como propietarios con buena fe exenta de culpa. (RT-09, RT-12, RT-13, RT-14, RT-15, RT-16, RT-18, RT-20 y RT-21)

Por su parte, otros columnistas opinaban que la política de restitución ha tenido buenos resultados aplicando esta inversión de la carga de la prueba, puesto que, al ser un proceso de justicia transicional que pretende la reparación de las víctimas, se le debe dar un tratamiento especial a estas para alcanzar los fines de la ley. (RT-22, RT-25, RT-33, RT-34 y RT-44)

## 5.5. Identificación de buenas prácticas

Durante el año 2016 se destacaron buenas prácticas y avances en la política de restitución de tierras. Así, la Unión Europea resaltó la política de restitución de tierras (RT-41). Por otro lado, en un caso polémico, el Tribunal de Antioquia moduló unas sentencias para conceder restitución y revocar la compensación ordenada (RT-42). De igual forma se resaltó que se desarrollaron talleres a terceros intervinientes en el proceso de restitución de tierras (RT-43). Otra de las buenas prácticas mencionadas en los medios revisados fue la restitución a víctimas del paramilitarismo, de predios extinguidos a testaferros de las FARC (RT-55). También se hizo alusión a la restitución y reparación de militares víctimas de la violencia. (RT-56). Por último, se hizo mención a que la Unidad de Restitución de Tierras se proyectó para 2017 responder a solicitudes de inscripción en el registro de tierras de 50 municipios de Antioquia (RT-64).

## 5.6. Otras noticias

Con el seguimiento a medios que se hizo para el año 2016, se resaltaron principalmente temas como la política de restitución de tierras y los acuerdos de paz, las capturas por falsas víctimas y la discusión que se dio en sede de la Corte Constitucional por la aplicación de la conciliación en el proceso de restitución de tierras.

En primer lugar, uno de los puntos de discordia de los opositores a los acuerdos de paz se centró en cómo será la restitución de tierras. Este tema podía ser complejo, ya que mucha tierra que estaba ocupada por las FARC iba a ser reclamada por sus miembros y el Gobierno establece que debía ser restituida. Esto es un tema económico e histórico de posesión de tierras. Cuando se

empiece a revelar que todas estas tierras tuvieron algo que ver con el conflicto armado, tendrían que respaldar las titulaciones, lo que podía llegar, en algunos de los casos, a revelar cómo fueron adquiridas. (RT-57)

En segundo lugar, se dieron capturas por falsas víctimas por denuncias de la comunidad, ya que se revisó detalladamente el registro nacional de víctimas y visitaron varias propiedades en Valencia, Córdoba. Con esto, contrastaron datos con las oficinas de instrumentos públicos, y así, identificaron a nueve hombres beneficiados con 80 hectáreas de tierras, sin tener derecho a ellas. Así, quedó al descubierto que estas personas presentaron documentación fraudulenta con el fin de acreditarse como víctimas y demostrar, en el papel, que merecían tener en su poder los predios que conscientemente comercializaron dos décadas atrás. Además, fueron favorecidos con subsidios para desarrollar proyectos productivos, cada uno de ellos recibió 27 millones de pesos. (RT-63)

Por último, la Corte Constitucional sostuvo que la conciliación no aplica en la etapa administrativa ni judicial en los procesos de restitución. Esta era una forma con la que varios empresarios buscaban que sus casos no llegaran a los juzgados y tribunales especializados. El argumento central de la Corte giraba en torno a que cuando una empresa o un particular pretenda conciliar con un campesino que reclama las tierras arrebatadas durante el conflicto armado, evitando que su solicitud llegara a juzgados o tribunales, era negarles los derechos constitucionales a las víctimas. Esto fue dicho por la Sala Plena de la Corte Constitucional en la sentencia C-404 del 3 de agosto de 2016, frente a una demanda de inconstitucionalidad que pretendía abrir la puerta a la conciliación en los procesos de restitución de tierras. (RT-49)

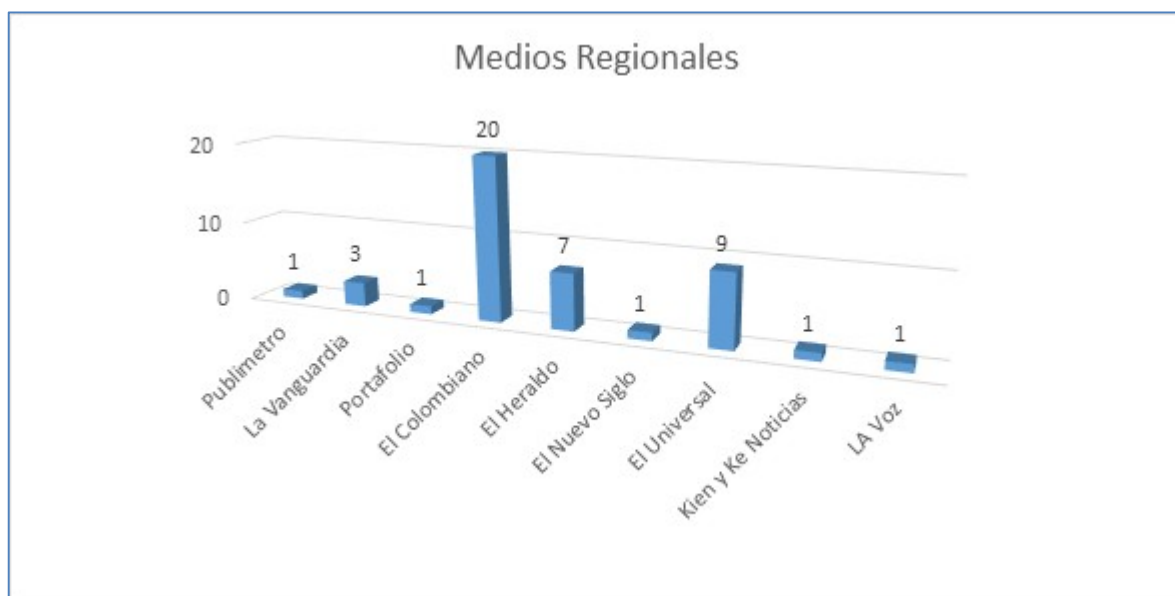


Ilustración 19 Monitoreo de medios regionales 2017

Fuente: elaboración propia CEJ



Ilustración 20 Monitoreo de medios nacionales 2017

Fuente: elaboración propia CEJ

Por otro lado, la siguiente ilustración hace referencia al número de noticias encontradas dentro de cada una de las categorías explicadas:

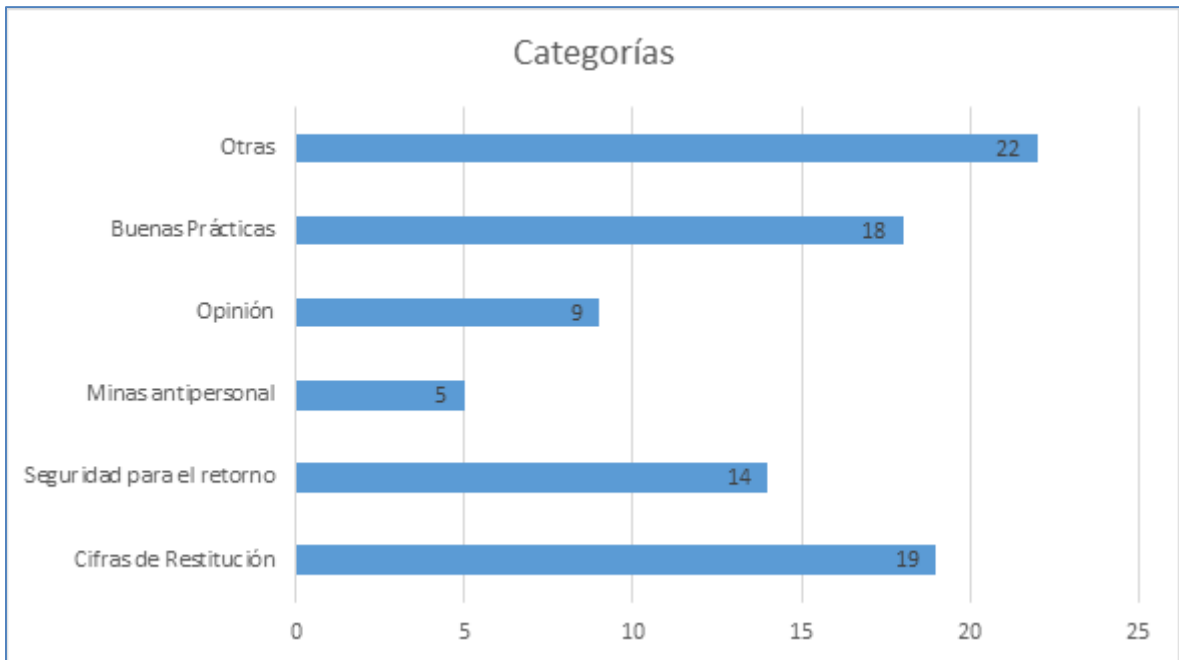
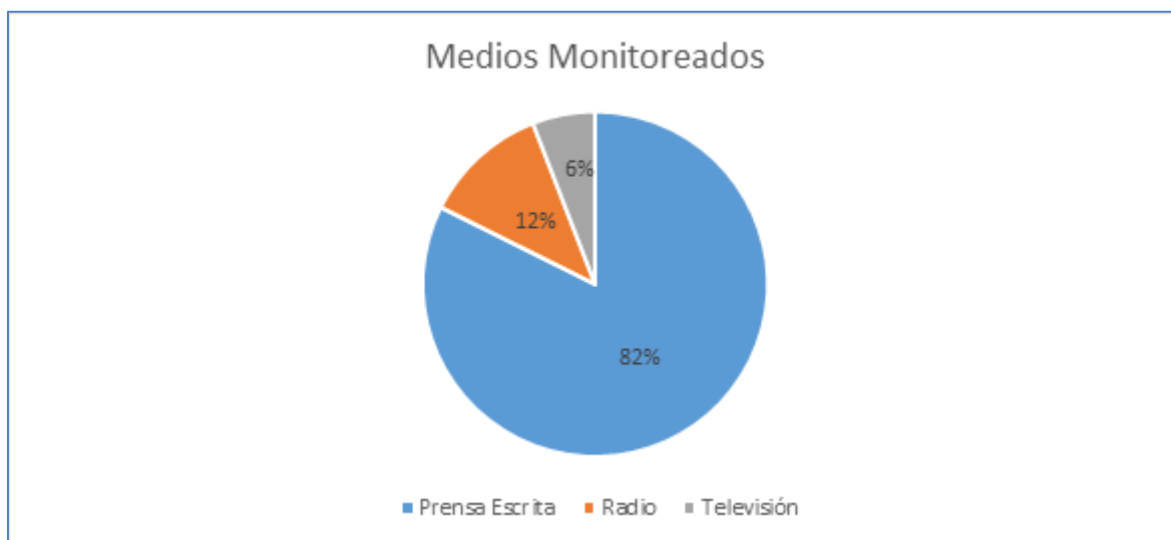


Ilustración 21 Monitoreo de medios por categorías 2017

Fuente: elaboración propia CEJ

Igualmente, la siguiente ilustración muestra los porcentajes según el tipo de medio en el que fueron difundidas las noticias:



*Ilustración 22 Medios monitoreados 2017*

*Fuente: elaboración propia CEJ*

## 5.7. Cifras de restitución

Desde que entró en vigor la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, el 1 de enero de 2012, hasta comienzos del 2017, la Unidad de Restitución de Tierras (URT) ha recibido 100 mil 797 solicitudes, pero durante esos primeros cinco años no todas han sido resueltas a favor de los reclamantes, porque 24.712 solicitudes fueron rechazadas antes de llegar a los jueces especializados. (RT-72)

Así, en las distintas zonas del país las cifras de restitución variaron a lo largo del 2017. En Cundinamarca, particularmente, se han recibido 2911 solicitudes para iniciar los trámites de restitución de tierras en el departamento, de las cuales 2338 solicitudes están resueltas. (RT-85) “Por su parte, en los municipios de San Carlos, Granada, San Roque, Montebello y Santo Domingo se desarrollaron jornadas de restitución de tierras en las que 300 víctimas se vieron beneficiadas. La articulación de la Unidad para las Víctimas, la Gobernación de Antioquia, la Unidad de Restitución de Tierras, el SENA, el ICBF, la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo, la Policía Nacional y los mismos jueces que emitieron el fallo durante 2016 y el primer trimestre de 2017, estuvieron al frente del proceso de orientación a los campesinos.” (RT-94)

Por otro lado, de las 726 solicitudes de restitución de tierras que hay en Mutatá, Antioquia, 190 corresponden a Belén de Bajirá. Esto significa que el 26 por ciento de los reclamantes de todo el municipio fueron despojados de predios ubicados en el corregimiento que hace una semana pasó a ser del Chocó. Según la Unidad de Restitución de Tierras, en Belén de Bajirá han sido falladas 49 solicitudes, todas a favor de los campesinos reclamantes que demostraron ser desplazados. (RT-101)

“Desde que empezamos en 2013 nos encontramos que Montebello fue un municipio sumamente golpeado por guerrilla y paramilitares. Ya se han atendido más de 400 solicitudes y con la última

sentencia suman 200 hectáreas que han retornado a sus legítimos propietarios. Se ha hecho una inversión por 900 millones en proyectos productivos. Así se contribuyó a restablecer los derechos de una población muy afectada e invisibilizada, como fue Montebello”, señala Paola Cadavid Acevedo, directora de la URT en Antioquia, quien, por último, adujo que en todo el departamento de Antioquia han sido restituidas 8.500 hectáreas de tierra e invertidos 9.200 millones de pesos en proyectos productivos para los campesinos. (RT-112)

## 5.8. Seguridad para el retorno

En cuanto a la seguridad para el retorno de las víctimas restituidas a sus predios, los medios destacaron principalmente las dificultades como asesinatos y amenazas a líderes sociales, las quemadas de viviendas a víctimas restituidas, falsas víctimas que invaden tierras haciéndose pasar como campesinos desplazados y los conflictos históricos se viven en la región del Urabá. Sin embargo, también se resalta el buen retorno que se está viviendo en otras zonas del país.

Así, se manifestó una preocupación sobre la región del Urabá, en la que hubo un asesinato de un líder social en Carepa y de otro líder en Belén de Bajirá que contaba con esquema de seguridad, además del asesinato del hijo de otro líder social en la región. Igualmente, se hizo referencia a que el complejo retorno en dicha región se debe a una historia de conflictos sociales, derivado de presencia de grupos armados, terratenientes, segundos ocupantes y falta de presencia estatal. (RT-66, RT-106, RT-119 y RT-144)

Del mismo modo, se referencia una problemática en la Hacienda Bellacruz, ubicada entre los departamentos de Bolívar y Cesar, en la cual se vivió una historia de falsas tradiciones que finalmente se resolvió convertirla en tierras baldías. Con esto, se decide entregar el predio a 210 familias e iniciar un proceso de restitución de tierras para que les fueran titulados los predios de dicha hacienda. Sin embargo, la Unidad de Restitución de Tierras denunció que 40 de esas 210 familias eran campesinos que no habían sido víctimas de desplazamiento forzado. (RT-100)

Por otro lado, se relata que fueron quemadas viviendas de la finca Las Catas, ubicada en el municipio de Ayapel, en el departamento de Córdoba, la cual se encontraba en manos del narcotráfico y fue devuelta a 306 familias campesina en el año 2012, luego de un largo proceso que lideró el entonces INCORA. Sin embargo, a partir de ese momento empezaron a amenazar a los campesinos, quienes fueron adjudicatarios del predio por medio de una sentencia de restitución de tierras. (RT-123)

No obstante, en una entrevista realizada a un campesino de Córdoba se hace referencia al buen retorno que han tenido las familias beneficiarias de sentencias de restitución de tierras en el departamento de Córdoba, aduciendo que “luego de pasar mucho trabajo con mi familia al salir de mi parcela, volvimos con más ganas cuando nos restituyeron. Ahora conformamos la Asociación de Productores Agropecuarios de Cedro Cocido (Assopacol), con 37 familias de la zona, trabajamos unidos y pronto tendremos funcionando nuestro centro de acopio lechero”, afirmó José Alarcón, representante legal de la Asociación y beneficiario de la mencionada comunidad. (RT-140)

## 5.9. Situación de minas antipersona

En cuanto a la situación de minas antipersonal se resaltan tres casos, uno exitoso y dos en los que la situación no mejora. El primero se da en el municipio de El Congal, Caldas, el cual ya se encuentra en un 99% libre de minas antipersona (RT-91). En cuanto a la situación en el

Departamento de Bolívar, la presencia de minas antipersona están impidiendo la restitución de tierras a víctimas (RT-116). Lo mismo sucede en Tolima, donde los campos minados generan demoras en los procesos de restitución (RT-150).

Por otro lado, en cuanto al acompañamiento Estatal y la solución a esta problemática, se hace un reconocimiento a la Armada Nacional, la cual tiene un grupo especializado en desmonte y destrucción de minas antipersona limpiando los Montes de María de dichos artefactos (RT-145)

Por último, de manera general, el director de la Agencia Nacional de Tierras dice que una de las mayores dificultades en la entrega y titulación de predios a campesinos es la presencia de minas antipersona en las zonas que se está interviniendo con oferta institucional, por lo que es necesario que se solucione esta problemática para que la política de titulación sea efectiva (RT-117)

## 5.10. Columnas de opinión

Las columnas de opinión publicadas en 2017 resaltan varios temas acerca de la implementación de la política pública de restitución. En primer lugar, se hace referencia a la reconciliación que se está dando con la restitución, como por ejemplo en Salaminita, un corregimiento en Bolívar, donde se restituyeron los predios a la gran mayoría de desplazados por el contexto de violencia y hechos victimizantes que se dieron en dicho territorio. Con esto, todos los anteriores pobladores deciden retornar con acompañamiento y hacer una conmemoración simbólica para la reconstrucción del corregimiento (RT-114).

Por otro lado, en una columna de opinión se hizo una crítica a los diferentes sectores políticos que se oponen a la ley de restitución, ya que dice que los intereses económicos de dichos sectores son quienes no han permitido que en Colombia se distribuya de forma equitativa la tierra. De esta manera, se defendió el intento que hace esta ley de empezar primero devolviéndole las tierras a los despojados (RT-112).

## 5.11. Identificación de buenas prácticas

Se resaltaron durante el año 2017 buenas prácticas y avances en materia de restitución, específicamente en la implementación de la política de restitución en Santander (RT-76) diciendo que se restituye primer predio en Barrancabermeja (RT-141). Igualmente, se resalta la Restitución en Montes de María es ejemplo por las experiencias de reconciliación con proyectos de emprendimiento colectivo y familiar (RT-77). Además, en cuanto a la materialización de la sentencias de restitución, se hace alusión a que el Banco Agrario está agilizando entrega de viviendas (RT-78). De igual forma, a modo de destacar la superación de las víctimas, se aduce que campesinos que fueron beneficiarios de la restitución de tierras ya están exportando plátano (RT-82 y 87). Por otro lado, se hizo una referencia positiva a que el modelo de política de restitución será replicado en Honduras (RT-126). Finalmente, se celebra la presentación de la demanda para restituir territorios Kogui (RT-145).

## 5.12. Otras noticias



Con el seguimiento que se hizo a medios para el año 2017, se resaltaron principalmente los debates que se presentaron por la nueva ley de tierras que se crea en el marco del acuerdo final de paz. Por un lado hay unos sectores políticos que se oponen puesto que, según ellos, este decreto ley no va a respetar la propiedad privada. Por el otro, el gobierno aclara que dicha norma se crea con el fin de llenar el campo de propietarios y va a respetar la propiedad privada (RT-84, RT-88, RT-89, RT-115, RT-130 y RT- 132). Igualmente se resaltó que a un reclamante, víctima del conflicto armado que vivía en el extranjero, le fue restituido su predio en Meta (RT-73). Por otro lado, se hizo referencia a la problemática que se está dando porque los paramilitares sólo han pagado el 6% para reparar víctimas. (RT-86). También, se generó polémica por cuanto la ANT pidió investigar a Alcalde de Santa Marta por ser opositor en proceso de restitución.

Por último, con respecto al análisis de medios que se hizo en el año 2015 y a la noticia que se destacó en esta misma sección, se archivó la investigación contra esposa de Pretelt por no encontrar suficientes elementos materiales probatorios acerca del presunto despojo de tierras del que era investigada (RT-120).

## 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

A continuación, se presentan las conclusiones y recomendaciones finales a las cuales llegó la CEJ a través de la elaboración del presente informe:

### 6.1. Cobertura universal y evolución de la demanda institucional:

Todo el territorio nacional ya fue macrofocalizado, lo que resulta relevante toda vez que es el paso previo y necesario para que proceda la microfocalización y, consecuentemente, se implemente el RTPDAF en los municipios afectados por el conflicto. Por su parte, a pesar de que los datos presentados denotan un avance en el ejercicio de la microfocalización por parte la UAEGRTD, es preocupante que al contrastar el mapa de zonas microfocalizadas con aquel que señala las zonas en las que ocurrió algún tipo de accidente MAP/MUSE, se evidencie que los segundos ocurrieron precisamente en zonas en las cuales ya se implementó el RTPDAF.

Teniendo en cuenta que la finalidad de la microfocalización es garantizarles a las víctimas un retorno en condiciones de seguridad, la coincidencia entre el retorno y la presencia de minas antipersona en un mismo territorio atenta contra dicho objetivo. Las repercusiones negativas del fenómeno antes presentado podrían mitigarse a través de la coordinación interinstitucional entre el Ministerio de Defensa, DAICMA, y la UAEGRTD, de tal manera que la información adquirida por una y otra entidad fuere el punto de partida para determinar la apertura de microfocalizaciones.

El documento Conpes realizado para exponer los posibles costos que requeriría la Ley 1448 de 2011, pronosticó que la UAEGRTD recibiría alrededor de 360.000 solicitudes de inscripción en el RTPDAF. Sin embargo, se puede evidenciar que al 31 de diciembre de 2017 la UAEGRTD ha recibido un total de 111.415 solicitudes de inscripción. Lo anterior, demuestra que a 3 años y medio de que expire la vigencia de la Ley tan sólo se han presentado el 30% de las solicitudes esperadas.

### 6.2. Garantía al debido proceso

Con los datos analizados a lo largo de esta línea de observación, es posible determinar unas conclusiones y problemáticas. En primera medida, se hace un llamado a los jueces para que atiendan a los parámetros que la propia Corte Constitucional ha fijado en sus providencias acerca de temas que están directamente relacionados con la garantía al debido proceso, seguidamente damos algunos ejemplos de dichos lineamientos suministrados por el Alto Tribunal.

El desistimiento es uno de los objetos de estudio de la jurisprudencia constitucional. La sentencia T-244 de 2016, expuso que en los procesos de restitución no procede esta figura procesal, ya que los jueces de tierras se desenvuelven dentro de un marco de justicia transicional y su finalidad principal no es el pronunciamiento sobre el derecho de propiedad del bien que se pretende restituir, sino lograr una paz sostenible y garantizar a las víctimas del conflicto armado sus derechos inalienables e imprescriptibles a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición. Teniendo en cuenta la finalidad de las normas de justicia transicional el OPRT hace un llamado para que, con miras a

preservar el objeto de la Ley 1448 de 2011, los jueces y tribunales especializados en restitución de tierras no desconozcan la jurisprudencia antes expuesta.

También se pronunció el Alto Tribunal, mediante la sentencia C-330 de 2016, acerca del tratamiento a los segundos ocupantes. Les otorgó una serie de prerrogativas que los diferencian procesalmente de los opositores propiamente dichos; sin embargo, continuaron en esta categoría de sujetos procesales, por lo que cuando se identifiquen dentro del proceso, el fallo debe ser proferido por el tribunal especializado en restitución de tierras. Será labor del juez, como instructor del proceso, seguir los lineamientos expuestos por la Corte Constitucional para definir en qué calidad está obrando quien se opone a las pretensiones. Del análisis de las sentencias de restitución, se pudo constatar que los jueces han avanzado en la aplicación de los lineamientos dictados por la Corte frente al tratamiento procesal de los segundos ocupantes. No obstante, en algunos casos se identificó que quien profirió la sentencia fue un juez de restitución y no un tribunal, quien realmente ostenta la competencia para resolver estos casos.

Igualmente, se pronunció en la sentencia T-364 de 2017 acerca de la competencia de los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras para que dentro de las providencias de restitución de tierras no resuelvan sobre los procesos de sucesión, ya que este se surte a partir del Código General del Proceso, tiene otra naturaleza y responde a otras reglas diferentes.

Por otro lado, se hace un llamado a los jueces para que, con el fin de garantizar el principio de economía procesal, hagan una debida acumulación de los procesos, puesto que se está dilatando la resolución de casos por la alta carga procesal que tienen los jueces y que puede ser solucionada mediante la herramienta de la acumulación que les brinda la Ley para que fallen en una sentencia casos que se deben surtir en un mismo proceso.

Por último, se evidencia una falta de cumplimiento en el término que da la Ley para que, desde el momento de la presentación de la demanda, los jueces dicten sentencia. Esto puede ser violatorio del derecho de las víctimas a ser reparadas de manera oportuna y va en contra del principio de celeridad. Este mismo problema se puede evidenciar en el tiempo que se está tomando la Unidad de Restitución, o quien funja como apoderado de la víctima, entre el acto administrativo de inscripción en el RTPDAF y la fecha de interposición de la demanda.

### 6.3. Eficacia de la decisión

Del análisis de la eficacia de las decisiones judiciales se extraen ciertos fenómenos que se deben evidenciar. En esa medida, es necesario poner de presente, en primer lugar, la importancia del seguimiento que debe hacer el Consejo Superior de la Judicatura frente a la calificación de la fase del posfallo. Como ya se indicó, esta es la herramienta mediante la cual los jueces deben materializar el objetivo del proceso de restitución. Para alcanzar la efectividad del proceso de nada interesa que la sentencia haya sido estructurada de manera coherente y acorde a los principios y normas constitucionales y legales, si en la etapa del posfallo los jueces no logran alcanzar la materialización de las órdenes que profieren.

En segundo lugar, es importante tener en cuenta que la Corte Constitucional, mediante la sentencia T-315 de 2016, determinó que los jueces de restitución cuentan con la capacidad de proferir nuevas órdenes en la etapa del posfallo con el objetivo de garantizar los fines y derechos constitucionales de las víctimas. No obstante, los operadores jurídicos no pueden ampararse en dicha providencia para desconocer el mandato legal, contemplado en el artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, referente su obligación de pronunciarse sobre todas y cada una de las pretensiones de los solicitantes.

Por otro lado, el posfallo no está regulado de manera detallada en la Ley, por lo que no se determinaron términos para su realización. En ese sentido, la práctica consistente en postergar la declaratoria de órdenes en favor de los solicitantes a la fase del posfallo, implica que todas las medidas del SNARIV de las que son acreedores quedan suspendidas de manera indefinida en el tiempo. Ello, además, podría derivarse en un retorno en condiciones indignas, inseguras y poco sostenibles.

Por estas razones, este equipo de investigación hace un llamado a los jueces de restitución para que les brinden a las víctimas seguridad jurídica en la sentencia y, por último, para que hagan uso de la emisión de nuevas órdenes en el posfallo únicamente cuando se deban realizar soluciones jurídicas para asegurar que el proceso de restitución de tierras cumpla con sus propósitos constitucionales.

## 6.4. Calidad de los procesos

De cara a la calidad de los procesos, el OPRT arribó a diferentes conclusiones. Con respecto a la situación de los propietarios retornados se debe poner de presente que, en principio, la dualidad en las posiciones debería sustraerse en la medida en que se expidió el Decreto 440 de 2016. A través de esta norma se estableció que los propietarios retornados tendrán acceso a todas las medidas del SNARIV sin necesidad de acudir a la fase judicial del proceso de restitución.

Teniendo en cuenta que al propietario retornado ni material ni jurídicamente se le puede restituir algo, para lo único que le sería útil el proceso judicial es para lograr beneficiarse de las medidas del SNARIV. No obstante, existiendo una norma que expresamente les brinda la posibilidad de acceder a esos derechos por vía administrativa, el proceso judicial resulta inoperante e implica un desgaste innecesario.

Así las cosas, a partir del momento en el que entró en vigencia el Decreto 440 de 2016, no deberían ser admitidas solicitudes por parte de los jueces de propietarios retornados y mucho menos se deberían presentar casos en los que se acceda a las pretensiones invocadas por dichos solicitantes.

La importancia de que todos los jueces implementen de manera unánime la reciente disposición radica en la seguridad jurídica de las víctimas. No es aceptable que en un municipio la mayoría de los jueces apliquen la teoría en virtud de la cual procede la solicitud de restitución aun cuando el peticionario es un propietario retornado y solo un funcionario difiera de dicha interpretación, siendo tal la discrepancia entre una y otra teoría que ello implique el rechazo o la procedencia de las pretensiones de las víctimas. Es decir que víctimas que se encuentran en idénticas situaciones, van a obtener fallos en sentidos opuestos como consecuencia de la disgregación en el análisis de la norma por parte de los jueces. Este es el caso de Pasto: el Juzgado Quinto Civil del Circuito

Especializado en Restitución de Tierras de Descongestión es el único que niega las pretensiones por ausencia de los presupuestos fácticos que dan lugar a la acción de restitución.

La seguridad jurídica de las víctimas también se desdibuja con las múltiples interpretaciones acerca de la procedencia de la compensación y de la naturaleza de la norma que la regula. En este caso se evidencia la necesidad de un órgano de cierre que zanje la discusión y determine cómo se debe interpretar la norma: si en sentido estricto, de manera taxativa, o en sentido amplio, de manera enunciativa.

Adicionalmente, existe una falta de conocimiento por parte de los jueces y magistrados especializados en restitución de las normas que regulan los bienes baldíos. Los funcionarios, en algunos casos, aplicaron las excepciones a la adjudicación de una UAF contempladas en el Acuerdo 014 de 1995 como la regla general sin hacer una adecuada argumentación del sentido de su decisión. Ejemplo de ello son las órdenes de adjudicación del período analizado en el municipio de Tablón de Gómez, en Nariño.

Finalmente, la aplicación congruente y precisa de las normas al caso concreto por parte de los jueces y tribunales especializados en restitución de tierras, es un imperativo para que las sentencias se encuentren bien motivadas. Con esto, se cierra la posibilidad de la existencia de vicios que puedan acarrear la interposición de un recurso extraordinario de revisión o una acción de tutela contra las providencias que se dicten.

Teniendo en cuenta las situaciones antes mencionadas, OPRT, mediante este monitoreo, nuevamente pretende evidenciar la problemática que ha causado la ausencia de un órgano de cierre que zanje las discusiones interpretativas sobre la norma. La inseguridad jurídica a la que se ven sometidas las víctimas resulta lesiva de sus derechos por lo que es necesario abrir espacios en los que se discuta la manera de mitigar o solucionar la problemática. En el aparte dedicado al estudio cuantitativo de la jurisprudencia de la Corte Constitucional fue posible evidenciar que este Tribunal no cuenta con las herramientas idóneas para interpretar en todos los casos la Ley, ya que está sometida estrictamente a pronunciarse acerca de los artículos demandados y sus respectivos argumentos. No obstante, existen una serie de temáticas que interpretativamente no son claras (como por ejemplo la dicotomía frente a la procedencia de la figura de la compensación o de la aplicación de excepciones frente a la adjudicación de una UAF) y que deben ser esclarecidas de manera urgente.

## 6.5. Panorama general de la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la Ley 1448 de 2011

Con base en lo expuesto la CEJ llegó a tres conclusiones: i) el alcance del derecho a la reparación integral, como eje transversal de la Ley de Víctimas, no es claro y por ello se requiere de la intervención de la Corte Constitucional, ii) el Tribunal Constitucional vela por mantener la exequibilidad de las normas de la Ley y iii) es notoria la necesidad de un órgano de cierre que fije parámetros de interpretación que sean aplicables por los jueces de manera uniforme.

La Ley 1448 de 2011 tiene como objetivo principal alcanzar la reparación integral de las víctimas. Como se tuvo oportunidad de señalar, las demandas en contra de los apartes y artículos que tratan

el tema revelan que la ciudadanía no encuentra en dichas normas una interpretación suficientemente clara. Como consecuencia de ello, la Corte Constitucional se pronunció al respecto y estableció que la reparación es un mecanismo que comprende diferentes componentes y su otorgamiento por parte de los jueces y las entidades administrativas dependerá de las características particulares de cada víctima. Fue así como el Alto Tribunal determinó unas pautas de interpretación de la figura de la reparación integral.

Al parecer de este equipo, dada la inexistencia de un órgano de cierre y por lo tanto, de la ausencia de un precedente vinculante, los pronunciamientos constantes del Tribunal Constitucional, frente a todo el cuerpo normativo de la Ley, son las únicas pautas que van a tener los jueces de restitución para interpretar de forma uniforme las disposiciones consagradas en la norma.


Teniendo en cuenta que los jueces de restitución gozan de plena discrecionalidad en la interpretación de la norma, el grupo de investigación de la CEJ considera que a pesar de que las demandas de inconstitucionalidad no se presenten en debida forma, la Corte Constitucional debe hacer uso del principio *pro actione*, pronunciarse de fondo y restringir la posibilidad de los jueces de restitución de aplicar normas a raíz de interpretaciones arbitrarias.



En la misma línea, y ante la ausencia de un órgano que pueda interpretar constantemente y de manera armónica la Ley, la Corte ha propendido por no declarar inexecutable las normas demandadas. Por el contrario, el Alto Tribunal ha optado por proferir decisiones en las que se fije una única interpretación de las disposiciones acusadas, de tal manera que se ajusten a la Constitución. A través de la figura de la exequibilidad condicionada la Corte ha logrado mantener la unidad y coherencia de la Ley, lo que a su vez implica una restricción a la amplia interpretación de los jueces de restitución.

El esfuerzo del Tribunal por mantener la integridad y cohesión de la norma también refleja un avance en la elaboración de normas de justicia transicional por parte del Congreso. A diferencia de la Ley 975 de 2005, la Ley de Víctimas goza de un margen de constitucionalidad alto y ello es producto de un ejercicio legislativo más responsable que atiende los mandatos nacionales e internacionales con respecto al respeto y garantías de los derechos de las víctimas.


A partir de los argumentos anteriormente expuestos, el equipo de la CEJ nuevamente advierte la necesidad de que el proceso de restitución cuente con un órgano de cierre que logre dilucidar y limitar las interpretaciones de la norma. La ausencia de esta figura no solo debilita la seguridad jurídica, sino que además puede llegar a vulnerar los derechos de las víctimas. Así, este equipo observa que la Corte Constitucional, a través de sus pronunciamientos, no solo ejerce una función de control de constitucionalidad, sino que además funge como la entidad que más se aproxima a la figura de un órgano de cierre.

## 6.6. Conclusiones sobre casos y nuevas prácticas que afectan la calidad de las sentencias:



Situación	Hallazgo	Actualización del hallazgo para el año 2015	Estado
<p>El desistimiento: en la sentencia T-244 de 2016 la Corte expuso que en los procesos de restitución no procede esta figura procesal, ya que los jueces de tierras se desenvuelven dentro de un marco de justicia transicional y su finalidad principal no es el pronunciamiento sobre el derecho de propiedad del bien que se pretende restituir, sino lograr una paz sostenible y garantizar a las víctimas del conflicto armado sus derechos inalienables e imprescriptibles a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición.</p>	<p>Se encontró un caso violatorio de este principio, en el cual se aceptó el desistimiento de la víctima solicitante, si bien es una sentencia excepcional y no hay lugar para hablar de una “práctica sistemática” es relevante referenciarla.</p>	<p>Rad: 05000312100120170003100 San Carlos.</p>	


<p><b>Acumulación:</b> Se evidenciaron otros casos en los cuales se inutilizó la herramienta jurídico procesal de la acumulación.</p>	<p>Es el caso de un mismo despacho judicial que recibió y admitió dos solicitudes que versaban sobre un mismo predio y fueron incoadas por accionantes distintos. Aunado a lo anterior, el juez determina que las pretensiones de los solicitantes acerca de dividir el predio son procedentes; sin embargo, este accede a las peticiones en sentencias diferentes, lo que vulnera una serie de principios procesales tales como la contradicción, la notificación y la celeridad procesal.</p>	<p>Rad: 52001312100120130023100 Tablón de Gómez 18 Septiembre 2016 Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Pasto.</p> <p>Rad: 52001312100120130018900 Tablón de Gómez 11 Julio 2016 Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Pasto.</p> <p>Rad: 73001312100120150017500 Venadillo 07 Marzo 2016 Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras Ibagué – Tolima.</p> <p>Rad: 73001312100120150001000 Venadillo 25 Enero 2016 Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras Ibagué – Tolima.</p>	
<p><b>Tiempos procesales:</b> se encontró un subempleo de la excepción de fallo sobre pruebas presentadas por el solicitante en el artículo 89 de la ley 1448 de 2011.</p>	<p>A pesar de la celeridad que se espera alcanzar con el empleo de dicha disposición, en la práctica se refleja que no obstante su utilización por parte de los jueces, los términos de duración de los procesos son considerablemente</p>	<p>Rad: 520013121001201300142/17100;</p> <p>Rad: 520013121001201300156/18000;</p> <p>Rad: 52001312100220160008300;</p> <p>Rad: 52001312100220160008900;</p> <p>Rad: 520013121002201600103;</p> <p>Rad: 52001312100220160011500</p>	





	superiores a los contemplados por la Ley.		
<p>Órdenes supeditadas al posfallo: una conducta nueva que se reportó en esta observación, incluyo sentencias en las que temas centrales de la Litis se dejaban para resolver en la etapa posfallo. Por ejemplo, la delimitación del predio y sus linderos.</p>	<p>Esta conducta que para la CEJ es inconveniente, permite que el juez disminuya tiempos procesales, bajando el estándar de calidad de la decisión judicial.</p>	<p>Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras Ibagué – Tolima: Rad. 730013121001-201500199-00 Libano 19 Abril 2016; 730013121001-201500201-00 Libano 31 Marzo 2016; 730013121001-201500243-00 Libano 13 Mayo 2016; 730013121001-201500179-00 Ataco 30 Marzo 2016. Rad. 540013121001-201500012-01 Tibú 08 Junio 2016 Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras.</p> <p>Rad. 730013121002-201500135-01 Lérica 22 Febrero 2017 Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D. C. Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras.</p>	


## 6.7. Conclusiones sobre casos y prácticas que afectan la calidad de las sentencias en comparación con el año anterior:


Situación	Hallazgo	Actualización del hallazgo para el año 2015	Estado
<p>Individualización física y jurídica del predio: El gran obstáculo al momento de la admisión de la demanda, tal y como se anticipó en la línea de base, recae en la individualización física y jurídica del predio.</p>	<p>Esta situación se encontró superada respecto del monitoreo anterior, únicamente en un caso no individualizó el predio.</p>	<p>Rad: 860013121001201300143</p>	
<p>Propietarios retornados: Se hace imperioso redefinir la necesidad de instaurar demandas de restitución de tierras en aquellos casos en los cuales las víctimas ya no se hayan en situación de despojo ni abandono forzado de los predios y, adicionalmente, cuentan con el pleno dominio de las tierras objeto de solicitud.</p>	<p>Esta situación se mantiene respecto del monitoreo anterior. La práctica de "formalizar" vía restitución de tierras, se siguió presentando en el 2014. No se ve por parte del OPRT la necesidad de desgastar el andamiaje administrativo y judicial dispuesto para este proceso mixto si no se evidencia una condición de abandono o despojo en los términos legales. Muchas víctimas acuden aún con certeza sobre la propiedad y con goce material, solo para obtener los beneficios como</p>	<p>Rad: 86001312100120140057200 Valle del Guamuez 05 de diciembre 2016 Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa – Putumayo;</p> <p>Rad: 86001312100120140057300 Valle del Guamuez 04 de abril 2016 Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa – Putumayo;</p> <p>Rad. 050003121001-2015000064-00 San Carlos 2 de Agosto de 2016 Juzgado Primero Civil del Circuito especializado en Restitución de Tierras de Antioquia;</p> <p>Rad. 520012121004-201600012-00 Tablón de Gómez 30 de junio de 2017 Juzgado Cuarto de Descongestión del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Pasto</p> <p>Rad. 761113121001201600010-00 Riofrio 9 de agosto de 2016 Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de</p>	

	<p>alivio de pasivos, proyectos productivos o vivienda, los cuales perfectamente podrían resolverse administrativamente.</p>	<p>Tierras de Cali</p> <p>Rad. 520013121002-201600048-00 Tablón de Gómez 19 de julio de 2017 Juzgado Quinto Civil del Circuito en Restitución de Tierras de Descongestión de Pasto</p> <p>Rad. 52001312100220160006900 Tablón de Gómez 19 de julio de 2017 Juzgado Quinto Civil del Circuito en Restitución de Tierras de Descongestión de Pasto</p> <p>Rad. 520013121001-201300142-00 y 520013121001-201300171-00 Tablón de Gómez 17 de agosto de 2016 Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Pasto</p> <p>Rad. 520013121001-201300146-00 y 520013121001-201300158-00 00 Tablón de Gómez 25 de enero de 2017 Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Pasto</p> <p>Rad. 520013121002-201600108-00 Tablón de Gómez 19 de julio de 2017 Juzgado Quinto Civil del Circuito en Restitución de Tierras de Descongestión de Pasto</p>	
<p>Contextos de violencia: Notamos con claridad que la práctica de replicar en los fallos los textos relacionados con el "contexto de violencia" de una manera idéntica en varias sentencias según la zona del país es bastante usual. Tal conducta no es necesariamente inapropiada, siempre que se verifique por parte del demandante</p>	<p>Esta práctica respecto del monitoreo anterior se mantiene. Así, La réplica de contextos de violencia se siguió evidenciando en los fallos, sobre lo cual insistimos per se no debe descartarse, pero si el hecho de que se "copie y pegue" el contexto de una sentencia a otra sin ahondar en el caso concreto o cuando menos describir las circunstancias específicas de modo, tiempo y</p>	<p>Rad: 760013121003-201500090-00 Trujillo 25 Julio 2016 Juzgado Tercero Civil Del Circuito Especializado En Restitución De Tierras De Santiago De Cali Valle Del Cauca</p> <p>Rad. 54001312100120150017501 Tibú 30 Marzo 2017 Tribunal Superior Del Distrito Judicial De Cúcuta Sala Civil Especializada En Restitución De Tierras</p> <p>Rad. 86001312100120140057300 Valle del Guamuez 04 Abril 2016 Juzgado Primero Civil Del Circuito Especializado En Restitución De Tierras Mocoa – Putumayo</p> <p>Rad. 860013121001201400591 Villagarzón 30 Enero 2017 Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de</p>	

<p>(UAEGRTPDAF) y/o del fallador, la relación de conexidad concreta entre el contexto de violencia y el hecho victimizante.</p>	<p>lugar que causaron el despojo o abandono.</p>	<p>Tierras Mocoa – Putumayo</p> <p>Rad. 730013121001-201500243-00 Libano 13 Mayo 2016 Juzgado Primero Civil Del Circuito Especializado En Restitución De Tierras Ibagué - Tolima;</p> <p>Rad: 730013121002-201500200-00 Libano 04 Agosto 2016 Juzgado Segundo Civil Especializado En Restitución De Tierras Del Circuito De Ibagué</p> <p>Rad: 761113121002-201600004-00 La Cumbre 20 Junio 2016 Juzgado Segundo Civil Del Circuito Especializado En Restitución De Tierras Santiago De Cali, Valle Del Cauca</p> <p>Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa – Putumayo:</p> <p>Rad. 86001312100120140057000 Valle del Guamuez 29 Febrero 2016; Rad. 86001312100120140057100 Valle del Guamuez 18 Agosto 2016; Rad. 86001312100120140057200 Valle del Guamuez 05 Diciembre 2016; Rad. 860013121001-2014-00584-00 San Miguel 08 Abril 2016; Rad. 860013121001-201400174-00 y 860013121001-201400297-00 Valle del Guamuez 25 Mayo 2017; Rad. 86001312100120140032500 Valle del Guamuez 17 Abril 2017; Rad. 86001312100120140034800 Valle del Guamuez 05 Agosto 2016; Rad. 860013121001-2014-00576-00 Valle del Guamuez 22 Agosto 2016</p>	
<p>Inadecuada aplicación de la ley 160 de 1994: a la hora de definir los derechos de un demandante sobre un bien baldío, no todos los despachos</p>	<p>Esta conducta persiste respecto del monitoreo anterior. Así es posible advertir que, se hace inadecuadas aplicaciones de la excepción legal para entregar menos de</p>	<p>Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Pasto:</p> <p>Rad: 52001312100120130014400 Tablón de Gómez 18 de enero de 2017</p> <p>Rad: 52001312100120130015400 Tablón de Gómez 20 Febrero 2017</p>	

<p>judiciales determinan la existencia de aquellos requisitos contemplados en la ley agraria para la adjudicación de este tipo de bienes.</p>	<p>una UAF. En particular por parte de los jueces de Nariño (Valle del Guamuez, Tablón de Gómez y Pasto)</p>	<p>Rad: 52001312100120130015500 y 52001312100120130014500 Tablón de Gómez 20 Enero 2017 Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa – Putumayo: Rad: 86001312100120140054900 Valle del Guamuez 9 Diciembre 2016; Rad: 86001312100120140055100 Valle del Guamuez 24 Marzo 2017; Rad: 86001312100120140055600 Valle del Guamuez 20 Enero 2016; Rad: 86001312100120140055900 Valle del Guamuez 25 Febrero 2016; Rad: 86001312100120140056100 Valle del Guamuez 26 Febrero 2016; Rad. 86001312100120140056400 Valle del Guamuez 7 Julio 2016; Rad: 86001312100120140057300 Valle del Guamuez 4 Abril 2016; Rad: 860013121001-2014-00586-00 Valle del Guamuez 7 Marzo 2017; Rad: 860013121001-2014-00597-00 Valle del Guamuez 18 Enero 2016; Rad: 860013121001-2014-00601-01 Valle del Guamuez 28 Febrero 2017</p>	
<p>Segundos ocupantes: en el monitoreo anterior se anunció la creación de un Programa de Segundos Ocupantes por parte de la URT, el cual fue regulado por el Decreto 440. La aplicación de este programa permitió la superación del tratamiento de</p>	<p>A pesar de ser segundos ocupantes y tener, como se expuso anteriormente, unas prerrogativas procesales diferentes a un opositor común siguen teniendo tratamiento de opositores a las pretensiones de la demanda y la competencia para</p>	<p>Rad: 76001312100120140018400; Rad: 73001312100220150020000</p>	

<p>segundos ocupantes al mismo nivel de exigencias probatorias de un opositor. No obstante se encontró un caso que incluía segundos ocupantes y fue fallado por un juez y no por un tribunal.</p>	<p>llevar la etapa de fallo y dictar sentencia la tienen los tribunales superiores. No obstante, por tratarse de un caso y no de una práctica sistemática no se presentará una alarma.</p>		
<p>Ausencia de condiciones de seguridad para el retorno: se encontraron registros negativos de respecto de suspensión de procesos de microfocalización por ausencia de condiciones de seguridad y reportes de accidente MAP/MUSE.</p>	<p>Esta es una conducta que persiste, por cuanto se restituyen predios sin condiciones de seguridad.</p>	<p>Rad. 540013121001-201500176-01 Tibú 22 Junio Tribunal Superior Del Distrito Judicial De Cúcuta Sala Civil Especializada En Restitución De Tierras.</p> <p>Rad. 540012221002-201400157-00 y 540012221002-201400172-00 Tibú 30 Junio 2016 Tribunal Superior Del Distrito Judicial De Cúcuta Sala Civil Especializada En Restitución De Tierras.</p> <p>Rad: 540013121001-201500012-01 Tibú 08 Junio 2016 Tribunal Superior Del Distrito Judicial De Cúcuta Sala Civil Especializada En Restitución De Tierras.</p>	
<p>Sobre los casos con afectación a títulos mineros: en los casos relacionados con la pre-existencia de licencias de exploración o explotación minero energética las decisiones judiciales son disímiles; en</p>	<p>Esta conducta se repite respecto del monitoreo anterior, y es particularmente evidente en las sentencias étnicas.</p>	<p>Rad. 27001 31 21 001 2014 000500 (15)  Rad. 27001 31 21 001 2014 00106  Rad. 19001 31 21 001 2014 00104 00  Rad. 86001 31 21 001 2015 00682 00  Rad. 76111 31 21 003 2015 0005301  Rad. 86001 31 21 001 2015 0066800</p>	

<p>algunas oportunidades el Despacho ordena suspender los títulos mineros entre tanto se realiza consulta previa, en otros se procede a la cancelación o declaratoria de nulidad del título.</p>			
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	-------------------------------------------------------------------------------------