

BALANCE DE CINCO AÑOS DE VIGENCIA DE LA LEY 1448 DE 2011

RESUMEN EJECUTIVO

OCTUBRE DE 2016

Monitoreo con Corte a 31 de diciembre de 2015 y aspectos relevantes del avance a 30 de junio de 2016

El presente documento contiene el resumen de los resultados producto del análisis, principales hallazgos, conclusiones y recomendaciones, a partir del ejercicio de monitoreo que anualmente realiza el Observatorio al Proceso de Restitución Tierras (en adelante OPRT), en esta ocasión con corte al 31 de diciembre de 2015, pero adicionalmente se incluye una actualización general de cifras, hallazgos y seguimiento con corte al 30 de junio de 2016, así como un nuevo capítulo de análisis a propósito de los cinco (5) años que en dicha fecha cumplió la Ley 1448 de 2011 desde su expedición (Capítulo No. 2), tratándose además del último informe del OPRT enmarcado en el cumplimiento del contrato suscrito entre la Corporación Excelencia en la Justicia (en adelante CEJ) y Checchi and Company Consulting.

La CEJ diseñó el OPRT en el año 2013 haciendo el primer monitoreo y línea de base con corte a 31 de diciembre de 2012, la metodología del Observatorio implica analizar cinco (5) líneas de análisis corriendo una batería de 67 indicadores sobre los principios trazados en la Exposición de Motivos de la Ley 1448 de 2011: **(a)** Cobertura Universal **(b)** Debido Proceso, **(c)** Coexistencia de Regímenes, **(d)** Calidad de las Decisiones y **(e)** Eficacia de las Decisiones.



El observatorio ha leído y analizado 1486 fallos producidos hasta el 31 de diciembre de 2015 alimentando la información de cada uno de ellos en una herramienta tecnológica que permite cuantificar la información cualitativa extraída de las sentencias. Si bien esta no es la única fuente de información permite al OPRT obtener información única de fuente propia

Cifras:

Con corte a 30 de julio de 2016 el comportamiento agregado de la demanda fue el siguiente:
Solicitudes de restitución de tierras: 92.629
Solicitudes registradas en el RTDAF: 16.297
Sentencias: 1.948



Cobertura Universal

Así se comportó la demanda de la herramienta Jurídico Procesal de Restitución de Tierras de forma Acumulada con corte a 31 de diciembre de 2016:



Las demandas presentadas con acumulación de predios solicitados en restitución ante la Jurisdicción son las siguientes:

Número de demandas presentadas con acumulación de predios				
2012	2013	2014	2015	
3	39	815	1227	

El Comportamiento de la demanda según los principales hitos procesales se resume de la siguiente forma:





Tiempos procesales promedio obtenidos de la herramienta de lectura y análisis de fallos de la CEJ:

Debido Proceso

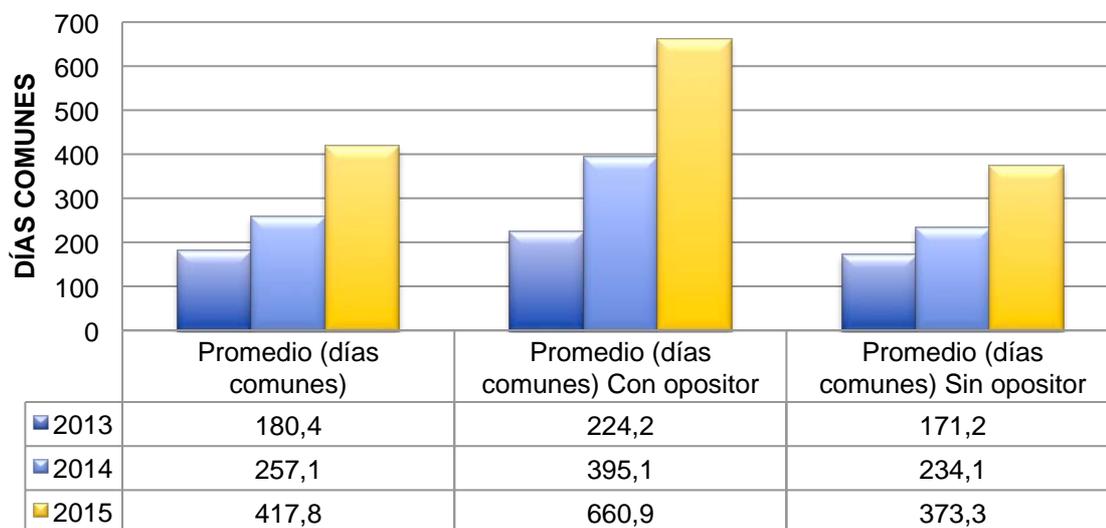
Recordemos que de conformidad con lo que prevé el párrafo 2° del artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, el proceso judicial tiene en principio una duración de cuatro meses, es decir de 120 días comunes, contados a partir de la solicitud o demanda, que puede ampliarse por un término igual, si se presenta la acumulación prevista en el artículo 95 de la misma ley. Vencido ese término, el juez o magistrado, según corresponda dictará el fallo mediante el cual “se pronunciará de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda y decretará las compensaciones a que hubiera lugar, a favor de los opositores que probaron buena fe exenta de culpa dentro del proceso

	2012	2013	2014	2015
Tiempo promedio entre la inscripción en el RTPDAF y la presentación de la demanda	Sd	87	103	206
Tiempo promedio entre presentación de la demanda y el fallo	sd	180	257	418

FUENTE: Fichas de lectura de fallos de la CEJ



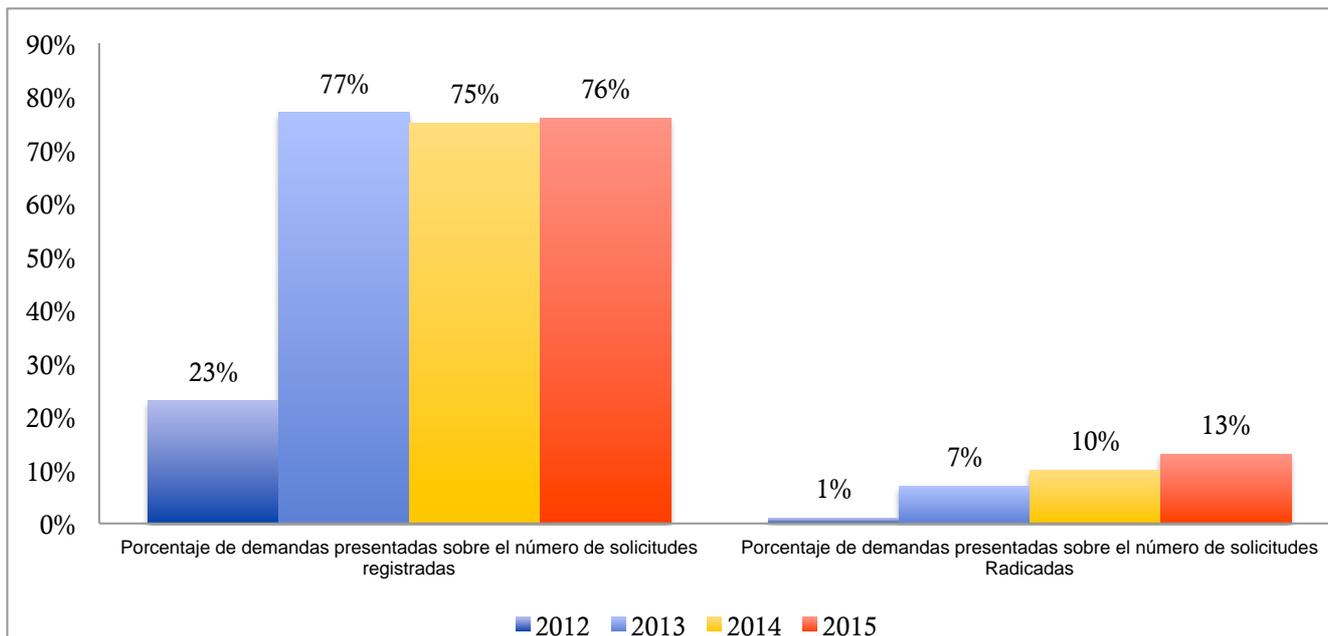
TIEMPOS PROCESALES



RAZONES DEL INCREMENTO DE TIEMPOS PROCESALES EN SEDE JUDICIAL

El análisis de la dilación en los términos procesales de manera objetiva debe tener en cuenta las siguientes variables:

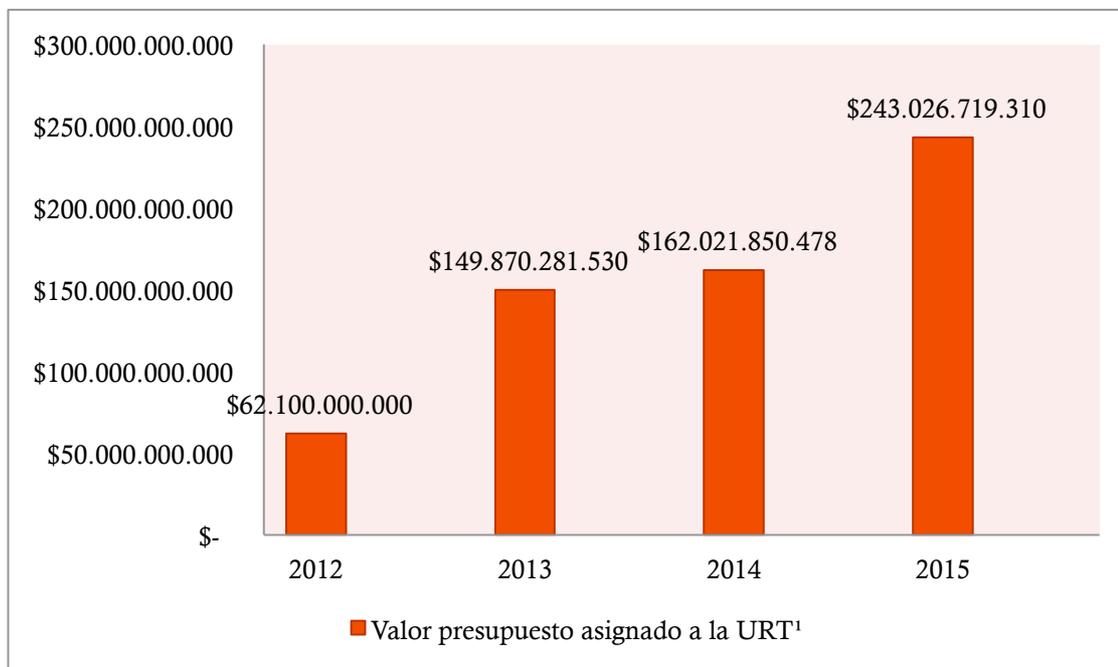
1. Calidad de la demanda presentada por la UAEGRTDF: toda vez que la calidad de la demanda es inversamente proporcional al tiempo que demande al despacho judicial decidir de fondo. Es así que, mediante entrevista semiestructurada, el OPRT ha conocido casos en los cuales la identificación física y jurídica del inmueble corresponde a unas coordenadas suministradas por la UAEGRTDF que al ser aterrizadas en terreno refieren a una porción marítima de la plataforma continental. También se evidencian casos en los cuales la identificación de opositores debe realizarse en sede judicial así como la integración de los litisconsorcios.
2. La naturaleza de la demanda: así pues, mediante entrevista semiestructurada a los Jueces y Magistrados se evidenció que las demandas étnicas requieren un número mayor de actividades que los demás procesos, así como los procesos que acumulan predios o víctimas requieren un mayor volumen de horas de análisis respecto de las demandas individuales y, finalmente, las demandas sin oposición suelen tener menor complejidad respecto de los procesos en los que si se identifica y opone un tercero.
3. Condiciones de seguridad de la región: dado que las inspecciones a los predios así como las demás diligencias en terreno se dificultan y demandan más tiempo del que requiere un caso referido a tierras ubicadas en condiciones de seguridad.
4. Metodología empleada en el control post fallo: Toda vez que si se trata de un despacho que emplea métodos escritos como autos de seguimiento o elaboración de oficios a las entidades receptoras de las ordenes contenidas en las providencias la carga de trabajo se reduce respecto de aquellos despachos judiciales en los que las audiencias de control post fallo, audiencias acumulativas de fallos por región o brigadas de control post fallo son la metodología empleada. En este segundo caso, los jueces o magistrados privilegian el goce efectivo del derecho a la restitución integral respecto del cumplimiento formal del control post fallo en detrimento de los tiempos procesales toda vez que la carga de trabajo se incrementa sustancialmente.



Continuación Comportamiento de la demanda

	2012	2013	2014	2015	2016 A 30 DE JULIO DE 2016
Total solicitudes presentadas de manera acumulada	31.820	54.063	72.623	86.932	92.629
Número de solicitudes registradas de manera acumulada	1.402	5.135	9.695	14.931	16.297
Porcentaje de solicitudes registradas sobre total de solicitudes presentadas	4,4%	9,5%	13,3%	17,2%	17,5%

PRESUPUESTO ASIGNADO FUENTE TESORO PÚBLICO A LA URT (NO CONTEMPLA RECURSOS DE COOPERACIÓN)



FUENTE: MINHACIENDA

Para el año **2016** el presupuesto asignado a la UAEGRT se redujo en cerca de 10 mil millones de pesos ascendiendo a \$231,404,478,187 conforme la información suministrada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Año	Presupuesto asignado a la Subespecialidad de Restitución de Tierras
2012	\$ 32.178.337.870
2013	\$ 40.395.485.265
2014	SD
2015	\$ 5.000.000.000
2016	\$ 5.150.000.000

Fuente: 2015 Ministerio de Hacienda y Crédito Público

3PRESUPUESTO ASIGNADO FUENTE TESORO PÚBLICO A LA SUBESPECIALIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS (SIN COOPERACIÓN)

Compensación a opositores

¿El opositor recibió compensación?	2013	2014	2015	Total
No	67	115	147	329
Sí	1	13	22	36
Total	68	128	169	365

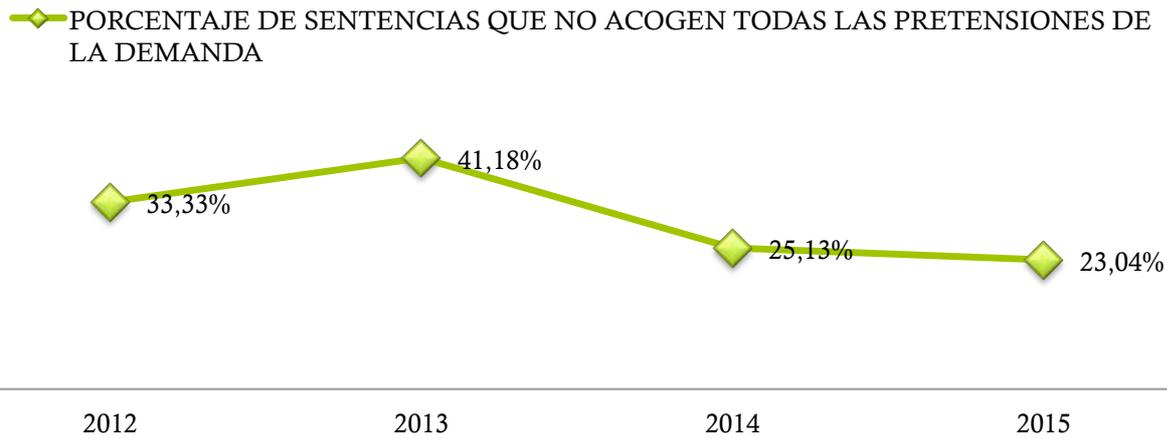
FUENTE: Fichas de lectura de fallos de la CEJ

Compulsas a la Fiscalía sobre el total de fallos

¿Se compulsó el fallo a la Fiscalía?	2012	2013	2014	2015	Total	%
No	3	192	477	500	1178	87%
No se puede determinar	3	131	41	19	194	3%
Sí		17	43	54	114	9%
Total	6	340	561	573	1486	

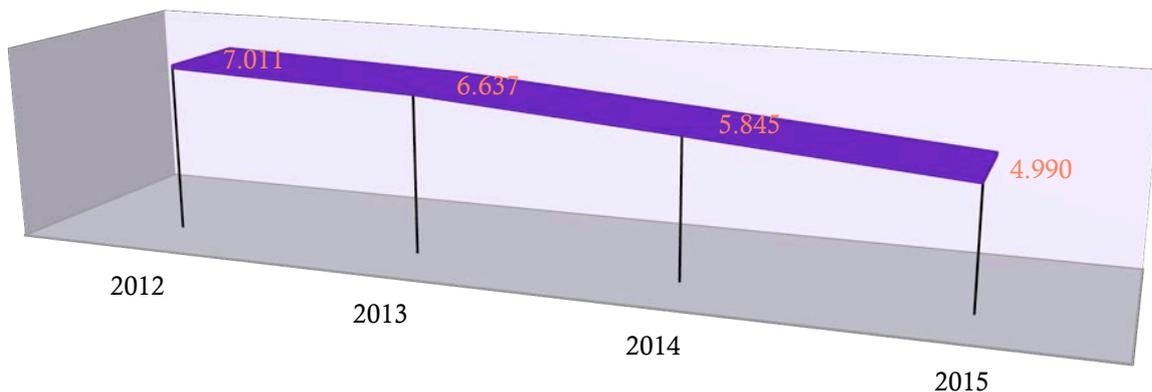
FUENTE: Fichas de lectura de fallos de la CEJ

PORCENTAJE DE SENTENCIAS QUE NO ACOGEN TODAS LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA



COEXISTENCIA DE RÉGIMENES INGRESOS EFECTIVOS DE "PROCESOS CIVILES AGRARIOS"

■ INGRESOS EFECTIVOS DE "PROCESOS CIVILES AGRARIOS"



ESTADO DE LOS HALLAZGOS Y CUELLOS DE BOTELLA EVIDENCIADOS DURANTE LOS

Situación	Estado
<p>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>Subsiste</p> 
<p>Es usual que el INCODER EN LIQUIDACIÓN (HOY ANT) no se haga parte en el proceso o que, habiendo concurrido a éste, no solicite pruebas adicionales y manifieste “acogerse a lo que resuelva el Despacho Judicial”.</p>	<p>Subsiste</p> 
<p>Los límites temporales impuestos al proceso judicial por la Ley 1448 de 2011 y, en particular, las sanciones contenidas en el párrafo 2º del Artículo 91 de dicha ley, implican en la práctica que, en el caso de opositores reconocidos, el Juez de Circuito con frecuencia remite el proceso al Tribunal competente sin culminar la etapa probatoria anticipándose una práctica perversa que puede viciar las garantías procesales de las partes.</p>	<p>Subsiste</p> 
<p>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>Subsiste</p> 
<p>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 (UAEGRTPDAF) y/o del fallador, la relación de conexidad concreta entre el contexto de violencia y el hecho victimizante concreto.</p>	<p>Subsiste</p> 

Situación	Estado
<p>A la hora de definir los derechos de un demandante sobre un bien baldío no todos los despachos judiciales determinan la existencia de aquellos requisitos inexcusables contemplados en la ley agraria para la adjudicación de un bien baldío dicha conducta procesal nos obliga a advertir que posiblemente los beneficiarios de un fallo de restitución de tierras accedan a una adjudicación de predios baldíos sin tratarse de población objeto de reforma agraria en los términos de la ley 160 de 1994.</p>	<p>Parcialmente superado</p> 
<p>Se presentan múltiples reportes de falsas víctimas y falsos reclamantes, muchos de los cuales llegan incluso a sede judicial.</p>	<p>Subsiste</p> 
<p>Encontramos deseable que la Rama Judicial adopte criterios homogéneos para:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Aplicar las causales de compensación del artículo 97 de la ley 1448 de 2011 de una manera taxativa o meramente enunciativa. ii. Aplicación de las causales de nulidad procesales del Código General del Proceso en trámites de Restitución de Tierras. iii. Unificar el criterio de opositor de buena fe exenta de culpa de que trata el Artículo 88 inciso 3º de la Ley 1448 de 2011 toda vez que no existe una tarifa probatoria para establecer dicho criterio. 	<p>Parcialmente superado</p> 
<p>En el tema predial, agrario y cartográfico, se hace evidente la necesidad de fortalecer el trabajo de jueces y magistrados a través de la capacitación o con el apoyo de personal especializado, para que el fallo sea más preciso en aspectos como la identificación y delimitación del predio, avalúos, levantamientos, etc.</p>	<p>Parcialmente superado</p> 
<p>Sigue siendo un gran problema el manejo e intercambio de información entre entidades como el INCODER, IGAC, Superintendencia de Notariado y Registro, y la URT . Particularmente en cuanto al IGAC, la información topográfica denota desactualización respecto de aquella levantada por la URT a través de los levantamientos topográficos, lo cual genera dificultades para concentrar y unificar la información que les es enviada a jueces y magistrados para la definición de los fallos.</p>	<p>Subsiste</p> 
<p>En numerosos fallos se presentan ordenes no claras en cuanto a su ejecución en la parte resolutoria, bien sea por equivocación o indeterminación de las entidades llamadas a cumplirlas, por no tener la competencia específica de acuerdo a lo que se ordena.</p>	<p>Superada</p> 

Situación	Estado
<p>En la lectura sentencia a sentencia, encuentra en general una ausencia de órdenes para apertura de investigaciones en casos de oposición y buena fe exenta de culpa que no se haya demostrado y por el contrario se pruebe la mala fe. Las compulsas a la Fiscalía son prácticamente nulas y se encuentran pocas excepciones en ese sentido.</p>	<p>Parcialmente superado</p> 
<p>En cuanto se refiera a condiciones de seguridad tenidas en cuenta en el fallo para la restitución, los conceptos que al respecto emite la Fuerza Pública deben ser sólo uno de los criterios de evaluación por parte de Jueces y Magistrados, sin que se dejen de lado otros análisis tales como las percepciones de seguridad de las mismas víctimas y comunidades en las zonas, así como de las instituciones y entidades a nivel local. Lo anterior adquiere mayor relevancia en tanto los Comités Operativos Locales de Restitución y el Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras, carecen de mecanismos para la participación de los reclamantes.</p>	<p>Parcialmente superado</p> 
<p>Adquiere relevancia llevar a cabo un seguimiento a lo que acontezca respecto de la creación del Programa de Segundos Ocupantes, tal como lo informó la URT .</p>	<p>Subsiste</p> 
<p>En los casos relacionados con la pre-existencia de licencias de exploración o explotación minero energética las decisiones judiciales son disímiles; en algunas oportunidades el Despacho ordena a las partes “concertar” el uso del predio con el accionante cuyo bien ha sido restituido, en otros casos el despacho judicial ordena la cancelación del título minero energético y en otros casos se ordena la compensación por bien equivalente o en dinero dada la existencia de un título minero.</p>	<p>Subsiste</p> 

Finalmente, es preciso indicar que para el año 2015, conforme las cifras de la UDAE se evidencian catorce (14) nulidades procesales en este tipo de trámites judiciales, en consecuencia, parece haberse zanjado la discusión original presentada en la rama referida a la aplicabilidad o no de las nulidades procesales en este tipo de procesos.

Respecto de la calidad de las demandas de la UAEGRTDF

La UAEGRTDF cuenta con un presupuesto ostensiblemente mayor al de la rama judicial, especialidad de restitución de tierras, empero, la calidad de las demandas no es óptima, generalmente presenta deficiencias e induce a errores judiciales, teniéndose que repetir el análisis probatorio, la integración del contradictorio y la identificación física y jurídica de los predios en sede jurisdiccional.

La calidad de las demandas presentadas por la UAEGRTDF ha desmejorado en términos generales, dicho inconveniente genera efectos indeseables procesales y económicas: en efecto, la calidad de la demanda es inversamente proporcional al tiempo que demande al despacho judicial decidir de fondo. Se evidencian casos en los cuales la identificación de opositores debe realizarse en sede judicial así como la integración de los litisconsorcios, sin contar con la aparentemente deliberada presentación de demandas evidentemente acumulables en sede administrativa (misma víctima, hechos victimizantes, predios colindantes). Pareciera que las metas numéricas en la presentación de demandas están generando un efecto indeseable en la calidad de las mismas generando aún mayores costos.

En efecto, como arriba se explicó, del análisis de los fallos emitidos por la jurisdicción civil especializada de Restitución de Tierras durante el año objeto de análisis (2015) se evidenció un deterioro evidente en la calidad de las demandas presentadas por la UAEGRTDF al punto que la Jurisdicción llamó la atención sobre la deficiente gestión de representación técnico jurídica de las víctimas, ejemplos de dichas situaciones pueden evidenciarse, entre otros, los siguientes expedientes:

- 1) 132443121002-201300031-00 (22/07/2015). En este caso el juzgado señala la negligencia de la UAEGRTDF para establecer si las razones del desplazamiento (Pg 29), determina que no se probó la calidad de víctima del solicitante y niega las pretensiones de la demanda.
- 2) 132443121002-201300046-00 (16/06/2015). En este caso la UAEGRTDF no logró demostrar la calidad de víctima del solicitante ni las condiciones de tiempo, modo y lugar de los hechos victimizantes (pg. 21).
- 3) En Sentencia de radicado No. 132443121002-201300054-00, del 1 de septiembre de 2015, expedida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia, el juez le llamo la atención a la Unidad por haberse negado, dentro del proceso administrativo, a tratar como víctimas a los opositores, cuando en efecto se demostró que estos son los verdaderos propietarios y víctimas del conflicto armado.
- 4) En los dos (2) fallos correspondientes a los números de radicado 860013121001-201300319-00 y 860013121001-201300325-00 referidos a sendos predios ubicados en el Valle del Guamuéz emitidos por el Juez 1º Civil del Circuito de Mocoa se evidencia que la solicitante es la misma (Genith Luceli Yela Toro) y reclama dos predios diferentes aduciendo las mismas circunstancias de tiempo modo y lugar, empero se presentaron demandas aisladas impidiendo la acumulación de procesos y generando un doble desgaste en sede administrativa y judicial que sólo halla justificación en la deficiente calidad de las demandas.

VALE LA PENA ACLARAR QUE LA URT HA LABRADO UN CAMINO JURÍDICO CON DIFICULTADES MUY SUPERIORES A LAS AVISORADAS POR EL LEGISLADOR DEL AÑO 2011 Y HA DEBIDO SUPLIR DEFICIENCIAS DE LA INSTITUCIONALIDAD PREEXISTENTE, EMPERO LLAMAMOS A LA ENTIDAD A MANTENER LOS ESTÁNDARES DE CALIDAD PREVIAMENTE EVIDENCIADOS Y A NO SACRIFICAR LA CALIDAD EN POS DEL VOLUMEN



Respecto de los casos que involucran minería

En los casos relacionados con la pre-existencia de licencias de exploración o explotación minero energética las decisiones judiciales son disímiles; en algunas oportunidades el Despacho ordena a las partes “concertar” el uso del predio con el accionante cuyo bien ha sido restituido, en otros casos el despacho judicial ordena la cancelación del título minero energético y en otros casos se ordena la compensación por bien equivalente o en dinero dada la existencia de un título minero. Si bien la UAEGRT viene haciendo esfuerzos conjuntos con las autoridades que regulan el uso del subsuelo en Colombia (ANH, ANM y ANLA) por emitir cartillas y comunicados conjuntos en los que se explica de manera sucinta que el subsuelo es del estado en tanto que la superficie si es susceptible de apropiación no vemos que la rama judicial ni los mismos funcionarios de la UAEGRT tengan clara dicha diferencia ni los efectos jurídicos que la misma implica al momento de decidir en materia de restitución de tierras. Pareciera ser que las cartillas no brindan elementos de juicio suficientes a la rama judicial para decidir de fondo sobre estos asuntos en consecuencia las decisiones contenidas en la parte resolutive de los fallos en la mayoría de las ocasiones invita a la víctima a acordar con la ANM o ANH el aprovechamiento del predio circunstancia que no resuelve el diferendo de fondo.



Respecto de la medición de los resultados de la UAEGRTDF y de los Despachos Judiciales

Las metas de gestión, así como los indicadores de medición de ambos operadores no pueden obedecer a propósitos meramente numéricos equivalentes a números de demandas presentadas y/o número de sentencias emitidas dado que tal valoración desecha la calidad de los fallos y demandas (concretamente constituye un incentivo perverso para la acumulación de procesos, predios o víctimas) y adicionalmente deja de lado cargas procesales tan importantes como el control post-fallo del que depende principalmente el goce efectivo del derecho. Finalmente, este tipo de metas y sólo promueve el desgaste en sede judicial de casos que no deberían converger al proceso de restitución de Tierras, a la flexibilidad de los filtros aplicados por la UAEGRTDF.



Respecto de las medidas adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura respecto de la Jurisdicción Civil Especializada de Restitución de Tierras

Como ha sido ampliamente difundido en medios de comunicación, en la actualidad más de 26 jueces de la especialidad de restitución de tierras de la jurisdicción civil ordinaria podrían ser remplazados por los resultados del concurso aperturado por el Consejo Superior de la Judicatura en el año 2012- En efecto, la curva de aprendizaje así como los voluminosos recursos destinados a capacitación de los jueces podrían caer en saco roto si son sustituidos a la mitad de la vigencia de la ley (5 de 10 años previstos en la norma).

Si bien la Corte Suprema de Justicia había establecido en su sala Civil durante el mes de mayo de 2012 que se trataba de cargos transitorios por la temporalidad de la Ley (10 años prorrogables una vez), en la sentencia T-319/14 la Corte Constitucional aclaró que los cargos para jueces y magistrados creados en cumplimiento de la Ley 1448 son permanentes y, por tanto, los nombramientos deben hacerse en propiedad si se cumple con los requisitos, pues de lo contrario se estaría frente a una vulneración del debido proceso. El análisis de lectura de fallos emitidos por la Jurisdicción por parte de los analistas del OPRT ha evidenciado la evolución conceptual de los Despachos de restitución de Tierras al evacuar los procesos en sede judicial. En efecto, la complejidad y la multiplicidad de los temas abordados por la jurisdicción en los cinco años de implementación de la ley ha implicado unos retos jurídicos muy superiores a los inicialmente trazados con la exposición de motivos de la ley 1448 de 2011.

La Jurisdicción Especializada de restitución de Tierras ya ha tenido que capotear problemas asociados a conflictos de usos y vocaciones de los predios, tuvo que ser capacitada insistentemente en materias técnico prediales relacionadas con las características catastrales de un experticio o sobre la georreferenciación de los predios; han emprendido diferentes metodologías de control postfallo a fin de pilotear economías de escala en el seguimiento de las órdenes judiciales, se ha enfrentado a la asunción del fuero de atracción de competencia respecto de otras causas judiciales o administrativas que versan sobre el mismo predio, etc. En consecuencia, el cambio de operarios judiciales a 5 años de vigencia implica una pérdida de capital humano de gran impacto para los resultados de la jurisdicción.

OBSERVATORIO AL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS – OPRT- CORPORACIÓN EXCELENCIA EN LA JUSTICIA – CEJ-

BALANCE DE CINCO AÑOS DE VIGENCIA DE LA LEY 1448 DE 2011

**Monitoreo con Corte a
31 de diciembre de 2015
y aspectos relevantes
del avance a 30 de junio
de 2016**



PBX: 623 7365 – Fax: 623 7219 – Calle 94 A No. 13 – 59 Of. 403 – Bogotá,
D.C. Colombia
www.cej.org.co - Síguenos en Twitter @CEJ_JUSTICIA