LA REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE DESPOJO DE TIERRAS A TRAVÉS DE LA ACCIÓN ESPECIAL DE RESTITUCIÓN: ANÁLISIS SOBRE SU IMPLEMENTACIÓN. ESTUDIO DE CASO DEL MUNICIPIO EL CARMEN DE BOLÍVAR

LUIS CARLOS SOLÓRZANO PADILLA

Maestría en Derecho del Estado con Énfasis en Derecho Público

Director: Dr. Camilo Eduardo Umaña Hernández

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

FACULTAD DE DERECHO

DEPARTAMENTO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

BOGOTÁ D.C.

2020

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

FACULTAD DE DERECHO

MAESTRÍA EN DERECHO DEL ESTADO CON ÉNFASIS EN DERECHO PÚBLICO

Rector: Dr. Juan Carlos Henao Pérez

Secretaria General: Dra. Martha Hinestrosa Rey

´

Decana de la Facultad: Dra. Adriana Zapato Giraldo

Directora Departamento
Derecho Constitucional: Dra. Magdalena Correa Henao

Director de Tesis: Dr. Camilo Eduardo Umaña Hernández

Examinadores: Dr. Héctor Vargas Vaca

Dra. Bibiana Ximena Sarmiento Álvarez

AGRADECIMIENTOS

A mis padres siempre, por su inconmensurable e incondicional apoyo.

Al Dr. Camilo Eduardo Umaña Hernández, por su asesoría y valiosos comentarios que me permitieron desarrollar de la mejor manera el presente trabajo.

Al señor Enuar Redondo Martínez, por su importante colaboración durante la búsqueda de información en el desarrollo de la investigación.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN....1

I. El derecho fundamental a la restitución de tierras abandonadas o despojadas de las víctimas del conflicto armado....8

II. Restitución, retorno o reubicación....19

III. La acción de restitución de tierras de la Ley 1448 de 2011 como mecanismo constitucional de defensa de las víctimas....25

CAPÍTULO I....40

1. ALCANCES DE LA REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO MEDIANTE LA ACCIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS....40

1.1. Restitución y retorno....45

1.2. Compensación en especie y reubicación....50

1.3. Restitución y permanencia en el lugar de asentamiento....54

1.4. Compensación en especie y permanencia en el lugar de asentamiento....56

1.5. Compensación monetaria con o sin reubicación....56

CAPÍTULO II....59

2. ANÁLISIS DE LAS SENTENCIAS DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS PROFERIDAS SOBRE PREDIOS UBICADOS EN EL CARMEN DE BOLÍVAR....59

2.1. Cantidad de decisiones y solicitudes de restitución de tierras....59

2.2. Formas de restitución decretadas....63

2.3. Medidas de reparación complementarias....74

2 .4. Decisiones respecto a los opositores o terceros con interés....80

2.5. Órdenes tendientes a la formalización de la propiedad sobre los predios restituidos....84

CAPÍTULO III....89

3. DIFICULTADES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS SENTENCIAS DE RESTITUCIÓN A VÍCTIMAS DE EL CARMEN DE BOLÍVAR....89

3.1. La entrega del predio y el retorno....91

3.2. La entrega de proyectos productivos 103
3.3. Subsidio de vivienda 108
CONCLUSIONES 111
BIBLIOGRAFÍA 116
Listado de sentencias de restitución de tierras analizadas 121

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1 Sentencias de restitución de tierras El Carmen de Bolívar periodo 2013-2018 60
Gráfica 2 Porcentaje solicitudes de restitución en El Carmen de Bolívar 2013-2018..... 61
Gráfica 3 Área solicitada en restitución vs. Área solicitada no restituida 62
Gráfica 4 Decisiones respecto a opositores o terceros con interés 2013-2018 81
Gráfica 5. Decisiones respecto a opositores o terceros con interés, El Carmen de Bolívar por años. 82
Gráfica 6 Cantidad de metros cuadrados en los que se ordenó adjudicación entre 2013-2018 84
Gráfica 7 Cantidad de metros cuadrados en los que se declaró la usucapión 2013-2018 ... 85

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Sentencias de procesos de restitución emitidas por año 60
Tabla 2 Solicitudes de restitución por año 61
Tabla 3 Cantidad de superficie restituida Vs. No restituida 62
Tabla 4 Casos de acuerdo a medidas de restitución decretadas 63
Tabla 5 Casos en que se ordena medidas de compensación en especie a favor de las víctimas 71
Tabla 6 Órdenes complementarias de reparación dictadas por los jueces de tierras 77
Tabla 7 Casos y No. de metros cuadrados en los que se ordenó desminado 79

Tabla 8 Cantidad de tierras baldías en que los jueces ordenaron su adjudicación 85
Tabla 9 Cantidad de m^2 prescritos 85

LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

ANT- Agencia Nacional de Tierras

ANUC - Asociación Nacional de Usuarios Campesinos

Art. - Artículo

CONPES - Consejo Nacional de Política Económica y Social

D. F.- Derecho Fundamental

DANE - Departamento Administrativo Nacional de Estadística

D.H.- Derechos Humanos

D. I. H.- Derecho Internacional Humanitario

INCODER – Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.

INCORA – Instituto Colombiano de Reforma Agraria

JT- Justicia Transicional

PAPSIVI –Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas

RTDAF - Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente

RUPD – Registro Único de Población Desplazada

RUPTA – Registro Único de Predios y Territorios Abandonados

RUV – Registro Único de Víctimas

SENA – Servicio de Educación Nacional

SIDRA – Subsidio Integral de Reforma Agraria

SIT – Subsidio Integral de Tierras

SMMLV- Salario Mínimo Mensual Legal Vigente

SNARIV – Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas

UAF – Unidad Agrícola Familiar

UARIV - Unidad Administrativa de Atención, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas

UAEGRTD o URT – Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación indagará cómo ha sido la reparación de las víctimas de despojo de tierras del municipio El Carmen de Bolívar a través de la acción especial de restitución. Para ello nos concentraremos en estudiar el periodo comprendido entre los años 2012 a 2018, empleando las sentencias dictadas por los jueces y salas especializadas en restitución de tierras, así como la percepción de víctimas que han sido reparadas, de funcionarios y/o líderes campesinos.

Desde hace varios años, en Colombia se ha implementado una serie de mecanismos judiciales a través de los cuales las víctimas del conflicto armado pueden exigir la reparación de los daños derivados del conflicto. Una de estas herramientas es la acción de restitución de tierras creada por la Ley 1448 de 2011, la cual surgió como respuesta a un reclamo constante de los distintos actores sociales que insisten en la idea de que para que haya una paz efectiva y duradera se requiere no solo un proceso de reconciliación, sino que se logre materializar la justicia o una tutela efectiva de los derechos de las víctimas. Justicia que no solo consiste en el castigo penal de quienes cometieron crímenes. Esta investigación analizará esta acción judicial como instrumento otorgado a las víctimas del conflicto armado para que puedan reclamar reparación por la pérdida de sus tierras.

Con esta visión, se analizará de manera concreta 295 casos de víctimas que han sido reparadas, cuyos hechos ocurrieron en el municipio El Carmen de Bolívar, ubicado en el departamento de Bolívar, a 114 km al sudeste de Cartagena de Indias, en la región conocida como los Montes de María. Esta selección fue hecha teniendo en cuenta que este es uno de los lugares en los que más sentencias de procesos de restitución de tierras se han emitido por parte de los jueces de tierras y por los tribunales, especialmente en el contexto de la región Caribe y de manera particular en el departamento de Bolívar. En efecto, de acuerdo a datos recopilados por la Unidad de Restitución de Tierras (2018), en este departamento, de 251 sentencias proferidas por los jueces o por las salas civiles especializadas en restitución de tierras, 195 tenían por objeto predios ubicados en el municipio mencionado.

El proceso de restitución de tierras creado con ocasión de la Ley 1448 de 2011, "por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones", es un mecanismo establecido por el ordenamiento jurídico colombiano para la materialización de los derechos de las víctimas del conflicto armado en un escenario de justicia transicional. Este mecanismo tiene como uno de sus principales objetos revertir el abandono y despojo de tierras que han sufrido los campesinos colombianos durante las últimas décadas como consecuencia del conflicto armado.

Cabe advertir que a pesar de que los jueces especializados que tramitan los procesos de restitución de tierras formalmente hacen parte de la jurisdicción ordinaria civil, esta acción no es un simple proceso reivindicatorio. Se trata de un proceso *sui generis* creado a partir del reconocimiento que hace el legislador de la necesidad de adoptar medidas distintas a la acción civil ordinaria para lograr revertir el despojo que sufrieron muchas víctimas del conflicto armado.

En el trámite de esta acción especial se toman en cuenta las instituciones sustanciales principales del derecho privado; sin embargo, también se emplean elementos jurídicos que hacen parte de la órbita de lo que tradicionalmente se ha identificado como derecho público; tanto así que el juez de tierras no solo está facultado para dejar sin efectos contratos y otros negocios jurídicos sobre los bienes, sino que inclusive puede declarar la nulidad de actos administrativos.

Esta acción involucra temas de derechos humanos, como es el derecho a la reparación integral de las víctimas, el cual ha sido reconocido como un derecho fundamental por la jurisprudencia de la Corte Constitucional (por ejemplo, en la sentencia C-330 de 2016). De tal manera, la acción de restitución de tierras ha sido considerada por la jurisprudencia y la doctrina (Ramírez, 2013), más allá de una simple acción civil, como una acción constitucional mediante la que se protege el derecho fundamental a la restitución de tierras de las víctimas, siendo a la vez un componente fundamental de los derechos a la verdad,

justicia y reparación integral, especialmente de aquellas víctimas que soportaron las consecuencias del conflicto armado interno al haber abandonado o sido despojadas de sus predios.

Nuestro país a lo largo de su historia reciente ha padecido un conflicto armado interno que ha producido múltiples violaciones de derechos humanos, principalmente en contra de la población civil. Esta situación ha dejado como resultado 8'970.712 víctimas según cifras oficiales a 14 de abril de 2020 (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2020). No obstante, en la actual coyuntura política se observan avances significativos para poner fin al conflicto armado, como es la celebración del Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las FARC-EP.

Uno de los elementos comprendido dentro del principio de reparación integral es el desagravio de los perjuicios por daños a la propiedad. A pesar de que en el escenario nacional existen diversos estudios sobre cómo reparar a las víctimas de violaciones a derechos humanos que han perdido sus bienes con ocasión del conflicto armado, principalmente mediante abandono forzado o despojo, son escasos los estudios que abordan el tema de manera concreta desde la percepción de las propias víctimas.

La importancia de estudiar este tema radica en que las circunstancias de vida de un número considerable de la población, las condiciones socio económicas de la sociedad en general y de manera especial de aquellas que sufrieron las consecuencias del conflicto armado inciden en la posibilidad de garantizar la no recurrencia de la violencia.

En un país donde la desigualdad social y la falta de oportunidades para la población más vulnerable son elementos comunes que se manifiestan de manera más aguda en los contextos rurales en los que con frecuencia se han desarrollado las dinámicas del conflicto armado, la posibilidad de que las víctimas de violaciones a derechos humanos puedan ver restablecidos sus bienes es la mayor garantía para que estas puedan llevar a cabo la reconstrucción de sus proyectos de vida, o acercarlas lo más posible a iguales o mejores

condiciones de las que se encontraban al momento en que sus derechos se vieron conculcados. Tanto así que el legislador colombiano ordena que las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones a sus derechos humanos (Ley 1448 de 2011, pág. /art.25).

Además, en la actualidad existen propuestas legislativas para su modificación; sin embargo, hay pocos estudios profundos o rigurosos que realicen una evaluación objetiva y completa de los logros o alcances de esta acción, que faciliten un debate con suficientes elementos de juicios acerca de los efectos de la ley y de las modificaciones que necesita.

Esta investigación parte también de la experiencia profesional propia. Desde hace más de tres años he trabajado en la administración de justicia, precisamente en esta especialidad de la jurisdicción ordinaria. Desde allí he podido ver de cerca cómo se ha ido desarrollando el proceso de restitución de tierras a víctimas del conflicto armado en departamentos como Bolívar, Sucre, Cesar, Atlántico y Magdalena. Por esta razón, me resulta interesante apreciar las repercusiones sociales de dicha actividad judicial.

El Carmen de Bolívar durante la década de los años noventa y comienzos del dos mil fue escenario de la presencia de grupos armados al margen de la ley. Al inicio de los noventa sobretodo de grupos guerrilleros como las FARC y el ELN, y luego de grupos de autodefensa como las AUC, siendo epicentro de incontables confrontaciones entre estos bandos, quienes generaron situaciones como las masacres ocurridas en los corregimientos El Salado[1] en octubre de 1997 y febrero de 2000, Pechilín el 4 de diciembre 1996,

[1]La masacre de El Salado es una de las más atroces del conflicto contemporáneo de Colombia. El Salado es un corregimiento del municipio de El Carmen de Bolívar, dentro de los Montes de María, ubicado hacia el sureste a una distancia de 18 km del casco urbano. La masacre fue perpetrada entre el 16 y el 21 de febrero del 2000 por 450 paramilitares que, apoyados por helicópteros, dieron muerte a 60 personas en estado de total indefensión. Tras la masacre se produjo el éxodo de toda la población, convirtiendo a El Salado en un pueblo fantasma. Hasta el día de hoy solo han retornado 730 de las 7,000 personas que lo habitaban. Este suceso hace parte de la más sangrienta escalada de eventos de violencia masiva ocurridos en Colombia entre 1999 y el

Macayepo el 14 de octubre del año 2000. Célebres y lamentables acontecimientos que además de la muerte de muchos civiles también provocaron el desplazamiento forzado de una gran cantidad de personas, pues de acuerdo a los datos del Registro Único de Víctimas, solamente en el año 2000, se reportaron 44.631 casos de hechos victimizantes ocurridos en el municipio El Carmen de Bolívar (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2020) .

El presente trabajo empleará un análisis de datos recopilados a través de fuentes primarias y secundarias. La recolección y análisis de información secundaria se realizará tomando como base normas jurídicas nacionales y tratados internacionales que regulan la materia. El principal insumo son las sentencias de restitución expedidas en el marco de la aplicación de la Ley 1448 de 2011, dictadas por tribunales y jueces especializados, que versen sobre predios ubicados en jurisdicción del municipio El Carmen de Bolívar.

Este texto se dividirá en tres capítulos, cada uno de ellos desarrollará un objetivo específico de la investigación. En el primer capítulo se abordará desde una dimensión teórica la acción en comento y se definirán los límites y alcances de la reparación a las víctimas del conflicto armado mediante la acción de restitución de tierras, para lo cual se estudiarán los contenidos normativos de la reparación judicial contemplada en Ley 1448 de 2011.

2001. En ese período en la región de los Montes de María, donde está ubicado El Salado, la violencia se materializó en 42 masacres que dejaron 354 víctimas fatales. La investigación que adelantó el Centro de Memoria Histórica (MH) identificó un total de 59 víctimas fatales, 52 hombres y 8 mujeres, entre los cuales había tres menores de 18 años, 12 jóvenes entre los 18 y los 25 años, 10 adultos jóvenes entre 26 y 35 años, 23 adultos de 36 a 55 años y 10 adultos mayores. También se registraron dos víctimas sobrevivientes de episodios de violencia sexual; sin embargo, según MH, aún es necesario esclarecer la cantidad de mujeres que fueron obligadas a cocinar; de hombres y mujeres víctimas de tortura que fueron concentrados en el parque principal de El Salado y obligados a presenciar las atrocidades allí perpetradas por los paramilitares; de familias que fueron víctimas de daño en bien ajeno y hurto; de mujeres y niños que fueron encerrados en la casa de la señora Margoth Fernández Ochoa, y la totalidad de los habitantes del corregimiento El Salado en El Carmen de Bolívar y poblaciones aledañas, víctimas de desplazamiento forzado. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2009)

En el segundo capítulo, a partir del estudio de las sentencias proferidas por los tribunales superiores y los juzgados especializados, se identificarán las distintas formas de reparación en que han sido beneficiadas las víctimas de abandono o despojo del conflicto armado de El Carmen de Bolívar, tales como la restitución material, la entrega de un predio en equivalencia o una compensación económica. Por lo que se caracterizará el modo en que las víctimas de despojo han sido reparadas en ese territorio a partir del año 2012 a través de la acción especial de restitución de tierras. Para el procesamiento y análisis de los datos obtenidos se emplearán principalmente técnicas de análisis cualitativo, no obstante, también se usarán herramientas cuantitativas para el procesamiento de algunos datos derivados del análisis de las sentencias de restitución que hacen parte del universo de la investigación. Se estudiarán las sentencias proferidas por los tribunales o juzgados especializados en las cuales se ha amparado el derecho a la restitución de tierras de las víctimas del municipio mencionado, emitidas entre enero 2012 y diciembre de 2018; se identificarán en ellas las medidas de reparación que se han ordenado en estos casos, con base en las cuales se elaborarán distintas categorías de análisis.

En el tercer capítulo, se identificarán las principales dificultades que afrontan las víctimas del conflicto armado y de qué manera afectan la materialización del derecho a la restitución de tierras de aquellas que han sido reparadas judicialmente en aquel municipio. Para alcanzar dicho objetivo se consultará información de diversas fuentes tales como documentos de investigación, noticias, informes, así como la observación directa por parte del investigador en predios objeto de restitución, quien visitó algunos corregimientos de El Carmen de Bolívar (Bonito, Caño Negro, Tacaloa, Padula), con el propósito de percibir la forma en que viven las personas en los fundos restituidos.

A su vez, con el fin de complementar la información obtenida mediante fuentes secundarias, se realizaron entrevistas semiestructuradas que permitieron a las víctimas expresar cuáles son las dificultades que han afrontado luego de la sentencia de restitución y describir su percepción respecto a la reparación judicial recibida en virtud de sentencias

proferidas a través de la acción especial de restitución de tierras contemplada en la Ley 1448 de 2011.

Se entrevistaron a nueve (9) víctimas que han sido favorecidas a través de sentencias de restitución. Además, con el fin de contrastar los resultados obtenidos durante la observación en campo y la información suministradas a través del relato de las víctimas, se realizaron entrevistas a observadores privilegiados, así: a un (1) funcionario de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas UAEGRTD y un (1) líder de la región miembro de una organización civil cuyo objeto es la defensa de la población campesina que ha trabajado en El Carmen de Bolívar que conoce y ha vivido de cerca la implementación de las sentencias de restitución en ese municipio.

En un primer momento se entrevistaron a las personas que de manera voluntaria desearon participar en el desarrollo de la investigación y, luego, dependiendo de las necesidades de información detectadas en los primeros resultados, se entrevistaron a personas que se lograron identificar que podían suministrar información privilegiada o detallada relevante para alcanzar los objetivos específicos planteados. Por esta razón, en el estudio participaron también tres opositores, entre ellos uno beneficiado con el pago de una compensación por ser adquiriente de buena fe y otros dos a quienes se les negó tal calidad y podrían ser reconocidos como ocupantes secundarios. Esto teniendo en cuenta que el interés fundamental es la comprensión del fenómeno y los procesos sociales objeto de estudio, en toda su complejidad.

Las entrevistas se realizaron principalmente a personas oriundas de los corregimientos Bonito, Caño Negro, Padula y Pativaca, del municipio delimitado como objeto de investigación por medio de un cuestionario semiestructurado.

La información obtenida será codificada luego de haber sido transcrita, ordenada y clasificada; lo cual se realizará con base en técnicas de codificación inductivas, creando

distintas categorías que nos permiten, por ejemplo, identificar condiciones, causas e impactos de la reparación judicial en las víctimas del conflicto armado.

I. El derecho fundamental a la restitución de tierras abandonadas o despojadas de las víctimas del conflicto armado

En los siguientes párrafos comenzaremos por exponer un poco sobre qué es el derecho a la restitución de tierras y cómo este para las víctimas del conflicto armado adquiere un carácter fundamental. También se explicará en qué consiste la acción de restitución creada en la Ley 1448 de 2011. Esto con el fin de establecer un marco referencial que sirva de base teórica del presente estudio.

Uno de los fenómenos más frecuentes en el desarrollo de un conflicto armado es el desplazamiento masivo de la población civil de los territorios que sirven de escenario para las hostilidades y enfrentamientos entre los grupos en confrontación. Las personas, con el fin de preservar sus vidas, no tienen más remedio que abandonar sus tierras y demás bienes, situación que genera afectaciones en sus derechos humanos, quienes en la mayoría de los casos se ven en situación de vulnerabilidad, enfrentando problemas como pobreza, desempleo, falta de acceso a servicios públicos.

El fenómeno del desplazamiento forzado, además, genera repercusiones sociales y económicas como son las transformaciones en las dinámicas de distribución de los derechos sobre la tierra; sobre todo en aquellos conflictos bélicos en donde el dominio sobre los suelos es un factor importante en su origen, como es el caso colombiano.

Precisamente en nuestro país, la evolución de la acumulación de la propiedad de la tierra coincide con la intensificación del desplazamiento forzado. Al respecto, la investigadora Nubia Ruiz explica que es posible afirmar que la reducción de la pequeña propiedad y de los minifundistas obedece en parte al desplazamiento en el país. Ruiz (2011, págs. 159-160) describe que:

> Según datos de la encuesta de la Conferencia para los Derechos Humanos (Codhes), del total de población desplazada 76% manifiesta haber sido propietaria; igualmente, la encuesta realizada por la Red de Solidaridad muestra que 78% de los desplazados declara haber tenido que abandonar sus bienes raíces a causa del desplazamiento. (…) En 1984 del total de la tierra productiva 32.7% estaba en manos de 0.5% de los propietarios, mientras que para 2001 del total de la misma 61.2% l poseían apenas 0.4% de los propietarios. Igualmente, hay una disminución significativa de los pequeños propietarios, que generalmente son campesinos pobres; los datos muestran que para el mismo 1984 los predios menores o iguales a 5 hectáreas, que representaban 5% de la superficie cultivable del país, estaban en manos de 65.7% de los propietarios; ya para 2001 esta proporción de propietarios había disminuido a 57.3% y su superficie significaba únicamente 1.7% de la tierra cultivable.

Coetáneo al fenómeno acumulativo, el desplazamiento forzado afecta de manera significativa la vida de la población civil, incrementa las condiciones de pobreza urbana y la segregación socio espacial en grandes y medianas ciudades, puesto que las personas que migran a las urbes huyendo de la violencia que se presenta en el entorno rural, con frecuencia se ven abocadas a sufrir problemas como desempleo, pocas posibilidades de acceso a la educación, especialmente nivel superior o universitaria, la falta de vivienda digna que los obliga a asentarse en tugurios o zonas marginales; lo que a su vez, incrementa la pobreza y el despoblamiento rurales y determina una nueva geografía humana en todo el territorio nacional (Ruiz R., 2011).

En consecuencia, el desplazamiento forzado es un fenómeno que logra repercutir en varias esferas de la sociedad y a su vez contribuye a agudizar otros problemas sociales. Lo cual ha incidido en que sea un tema regulado por el derecho internacional y por el ordenamiento jurídico nacional, por lo que se ha creado una variedad de normas que propenden por proteger los derechos de las víctimas del conflicto armado, algunas especialmente en lo relativo a la reparación, restitución, al retorno y la reubicación de la población desplazada.

Así podemos mencionar instrumentos como los principios rectores de los desplazamientos forzados (1998), los cuales tienen por objeto tratar las necesidades específicas de los desplazados internos de todo el mundo, determinando los derechos y garantías necesarios

para su protección. Los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas (2005), que sirven de herramienta para la construcción de políticas públicas y medidas legislativas para el apoyo de la población desplazada al contemplar algunas orientaciones sobre la materia. Están también los principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de Derechos Humanos y de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones (2005), que impone a los Estado el deber de garantizar a las víctimas de estas violaciones un acceso igual a un recurso judicial efectivo. Finalmente, podemos mencionar los principios básicos sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo (2007), que abordan las repercusiones que estos últimos fenómenos generan para los derechos humanos cuando ocurren por el desarrollo en las zonas urbanas y/o rurales.

Existen múltiples instrumentos internacionales que enfatizan las obligaciones a cargo de los Estados en materia de protección de las víctimas de despojo o desplazamiento, especialmente en el tema de restitución. De estos instrumentos revisten una importancia especial los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas - o Principios Pinheiro - y los Principios rectores de los desplazamientos internos o Principios Deng.

Los principios citados configuran ciertos derroteros a partir de los cuales se puede determinar los alcances del derecho a la restitución, pues los mismos proporcionan una orientación práctica sobre las políticas que pueden aplicarse para garantizar el retorno de las víctimas y la recuperación de su patrimonio, así como la legislación, los programas y las políticas existentes o que se pueden construir, sobre la base del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y de refugiados, así como la normatividad local. Así, los Principios Pinheiro establecen, en su numeral 2º, el derecho que tienen todos los refugiados y desplazados a que se les restituyan las viviendas, tierras, y en general, el patrimonio de los que hayan sido ilegalmente despojados, o a que se les indemnice en caso de que la restitución resulte materialmente imposible. Directriz que fue

tenida en cuenta por el legislador colombiano, quien en la Ley 1448 definió las formas de restitución a las que pueden acceder las víctimas de desplazamiento forzado y contempló la posibilidad de que estas pueden recibir una compensación cuando no es posible la entrega de sus tierras.

De igual forma, en el numeral 2.2 de los citados principios sobresale el carácter preferente de la restitución al enunciar que "[l]os Estados darán prioridad de forma manifiesta al derecho de restitución como medio preferente de reparación en los casos de desplazamiento y como elemento fundamental de la justicia restitutiva". El derecho a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio es un derecho en sí mismo y es independiente de que se haga o no efectivo el regreso de los refugiados y desplazados. Son diversas las sentencias en la que la Corte Constitucional se ha pronunciado acerca de la fuerza vinculante de los principios Deng. Una de las más importantes es la C-372 de 2009, en la que analizó la constitucionalidad de la definición de desplazamiento forzado formulada en la Ley 387 de 1997, donde explicó textualmente:

> No sobra advertir que para la Corte Constitucional dichos Principios tienen fuerza vinculante, pese a que no han sido aprobados mediante un tratado internacional, "dado que ellos fundamentalmente reflejan y llenan las lagunas de lo establecido en tratados internacionales de derechos humanos y que han recibido una gran aceptación por parte de distintos organismos internacionales de derechos humanos", por lo cual esta corporación considera que "deben ser tenidos como parámetros para la creación normativa y la interpretación en el campo de la regulación del desplazamiento forzado y la atención a las personas desplazadas por parte del Estado. Lo anterior, claro está, sin perjuicio de que todos sus preceptos que reiteran normas ya incluidas en tratados internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario aprobados por Colombia gocen de rango constitucional, como lo señala el artículo 93 de la Constitución.

En tal sentido, a pesar que los principios Pinheiro y Deng no han sido introducidos expresamente a través de un tratado suscrito y ratificado por el Estado colombiano, desarrollan derechos reconocidos por tratados internacionales vigentes dentro de nuestro ordenamiento y, por ende, sirven de guía para la interpretación de los derechos fundamentales afectados por la situación de desplazamiento (Sentencia C-035/2016).

También ha resaltado la Corte Constitucional que los instrumentos internacionales mencionados inspiran el reconocimiento del derecho a la reparación integral como un derecho fundamental de los desplazados forzados y demás víctimas del conflicto armado y, en consecuencia, también del derecho a la restitución de tierras abandonadas o despojadas:

> Ciertamente, si el derecho a la reparación integral del daño causado a víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, es un derecho fundamental, no puede menos que afirmarse que el derecho a la restitución de los bienes de los cuales las personas en situación de desplazamiento han sido despojadas, es también un derecho fundamental. Como bien se sabe, el derecho a la restitución es uno de los derechos que surgen del derecho a la reparación integral. En este sentido es necesario recordar que el artículo 17 del Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 1949 y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, consagrados en el Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el Tema de los Desplazamientos Internos de Personas (los llamados principios Deng), y entre ellos, los Principios 21, 28 y 29 y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las Personas desplazadas, hacen parte del Bloque de constitucionalidad en sentido lato, en tanto son desarrollos adoptados por la doctrina internacional, del derecho fundamental a la reparación integral por el daño causado (C.P. art. 93.2). (Setencia T-821/2007)

El derecho a la reparación integral ha sido reconocido textualmente por la jurisprudencia constitucional como fundamental en atención a que "1) busca restablecer la dignidad de las víctimas a quienes se les han vulnerado sus derechos constitucionales; y 2) por tratarse de un derecho complejo que se interrelaciona con la verdad y la justicia, que se traduce en pretensiones concretas de restitución, indemnización, rehabilitación, medidas de satisfacción y no repetición" (Sentencia T-083/2017, 2017). Este también encuentra alguno de sus sustentos en la Convención Americana de Derechos Humanos (1969) en el artículo 63 Numeral 1, al imponer a los Estados el deber de reparar a las víctimas de violaciones a derechos humanos: "Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados configurando una vulneración de esos derechos y el pago de una indemnización justa la parte lesionada". Derecho que se resume, parafraseando a Garay Salamanca (2016, pág. 20), en que toda violación de un D.H. genera un derecho de la víctima o de sus causahabientes a obtener una reparación,

el cual implica cierto deber del Estado de reparar y de hacer cesar las consecuencias de la violación y de repetir contra el autor, cuando es un agente del Estado. Precisándose, además, que la reparación tiene el propósito de aliviar el sufrimiento de las víctimas y hacer justicia mediante la eliminación o corrección, en lo posible, de las consecuencias de los actos ilícitos y la adopción de medidas preventivas y disuasorias respecto de las violaciones, así como la restitución de los derechos de las víctimas. Por lo que el derecho a la restitución resulta de una importancia relevante no solo para el ordenamiento jurídico nacional, sino también para el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Ante los casos de responsabilidad internacional del Estado por violaciones a derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha exigido como primera medida que se ordene la *restitutio in integrum*, la que ha sido definida como: "el restablecimiento de la situación anterior a la violación; la cual a su vez no excluye la reparación de las consecuencias de la violación y el pago de una justa indemnización, que debe no sólo cubrir los daños patrimoniales sino también los morales ocasionados por la violación". No obstante, la aplicación de la regla de la *restitutio in integrum* no es siempre posible, puesto que algunas violaciones de derechos fundamentales tienen una entidad tal que hacen imposible retrotraer la situación al estado anterior a la infracción, dada "la naturaleza irreversible de los perjuicios ocasionados." (Velásquez Rodríguez v. Honduras, 1989)

Ahora, para los casos de desplazamiento forzado, la Corte Interamericana ha destacado que la *restitutio in integrum* no se limita a la simple restitución de las tierras a las víctimas, sino que también implica la obligación de garantizar que las condiciones de los territorios que el Estado debe restituir, o las del lugar en que actualmente habitan, si deciden no retornar, sean adecuadas para la seguridad y vida digna tanto de quienes han regresado como de quienes aún no lo han hecho. Es decir, el Estado deberá disponer de los recursos necesarios y suficientes para procurar que las víctimas de desplazamiento forzado puedan reasentarse en condiciones similares a las que se encontraban antes de los hechos en el lugar que ellas libre y voluntariamente indiquen (Caso de las comunidades afrodescendiente desplazadas de la Cuenca del río Caricá (operación génesis) vs. Colombia, 2013).

Precisando lo enunciado por la Corte Interamericana en el marco de nuestro sistema regional de protección de derechos humanos, en el plano nacional, la Corte Constitucional colombiana ha comprendido el derecho a la restitución como un componente preferente y principal del derecho fundamental a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado, definiéndolo como "la facultad que tiene la víctima despojada o que se ha visto obligada a abandonar de manera forzada la tierra, para exigir que el Estado le asegure, en la mayor medida posible y considerando todos los intereses constitucionales relevantes, el disfrute de la posición en la que se encontraba con anterioridad al abandono o al despojo*"*. (Sentencia C-330/2016).

Teniendo en cuenta la dinámica del ordenamiento internacional, y con el fin de cumplir algunas obligaciones que le han sido impuestas al Estado colombiano, resaltadas también por la Corte Constitucional, con relación a la atención de las víctimas de desplazamiento forzado y otras obligaciones sobre derechos humanos en el marco del conflicto armado, el legislador nacional ha emitido varias leyes que se ocupan del tema. La primera que es oportuno mencionar es la Ley 387 (1997), "por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia", esta ley establece una serie de condiciones para construir una definición de desplazado, describe algunas de las responsabilidades del Estado frente a quienes hacen parte de esta población y crea toda una red institucional de atención, prevención y recopilación de información sobre desplazamiento forzado.

La Ley 387 ha sido objeto críticas, entre estas podemos mencionar que aquella yerra en implementar como política de Estado el asistencialismo de la población desplazada, lo cual refuerza la actitud de mendicidad, minusvalía y de dependencia en esta última. A su vez dejó restringida la participación de los desplazados sólo a dos aspectos: brindar información; ser usuario o beneficiario de los servicios y programas. Además, la ley sólo estableció medidas en torno a las necesidades básicas del desplazado que es la primera fase de atención a su problemática, pero no creó mecanismo a mediano y largo plazo para

transformar y erradicar los problemas estructurales que les generó el desplazamiento de esa población. (Aguilera Torrado, 2001, pág. 9)

Posteriormente, el Estado colombiano emitió otras normas relacionadas con la materia, pero trascurridos más de diez años fue que volvió a emitir, con suficiente amplitud, un régimen para la atención de la población desplazada, cuando promulgó 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", que establece el marco general de protección del derecho fundamental de las víctimas a la restitución, de acuerdo con los parámetros establecidos por los instrumentos internacionales sobre la materia.

En esta ley se define que las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones a los derechos humanos; y que 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.

Los esfuerzos teóricos por comprender el derecho a la restitución como un derecho fundamental no han sido únicamente emprendidos por parte de la jurisprudencia constitucional colombiana. La doctrina también ha estudiado el tema. Oscar Ramírez Cardona (2013) ha descrito el derecho a la restitución de tierras como un derecho social fundamental, acogiendo el concepto construido por Rodolfo Arango quien entiende esta categoría como aquellos DH (a la vez derechos subjetivos dado que también son facultades y potestades jurídicas inherentes de las personas por razón de la naturaleza) con un alto grado de importancia y "de prestación en su sentido estrecho", es decir, derechos generales positivos a acciones fácticas del Estado, o dicho de una manera menos compleja, los derechos sociales fundamentales implican una acción de asistencia a cualquier miembro de

la población por parte de los demás habitantes y en particular por el Estado, que no requiere un sacrificio excesivo para su garantía y cuya existencia no depende de la identidad del titular del derecho, basta con el hechos de ser humano, y tampoco depende de algún tipo de relación contractual previa para su existencia.

Similar a la caracterización del D. F., el derecho social fundamental implica la norma jurídica (M1), la obligación jurídica (M2), la posición jurídica (M3), el grado de importancia (M4) y el carácter general positivo (M5).

Para Ramírez Cardona (2013), el derecho de las víctimas a la restitución de tierras despojadas o abandonadas cumple con tales elementos o requisitos por las siguientes razones:

1.- Una norma jurídica (M1). Derivada del precedente jurisprudencial de la Ley 1448 y de la misma Constitución colombiana. Esto se deduce a partir de que al ser la restitución de tierras parte integral del derecho a la reparación de las víctimas, este fue constitucionalizado en el Acto Legislativo No. 1 de 2012 en el incorporado artículo transitorio 66 que señala "Los instrumentos de justicia transicional serán excepcionales (…); y garantizarán en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación" (Ramírez, 2013, pág. 15): puede considerar también a la restitución comprendida dentro de ese referente normativo.

2.- Una obligación jurídica (M2). Los derechos fundamentales son exigibles de manera directa e inmediata del Estado y por estar vinculados a la concepción liberal su objeto es, por regla general, una omisión. Una peculiaridad del derecho a la restitución es que los primeros obligados son los particulares que directa o indirectamente vulneraron dicho derecho, sacando cuando menos un provecho injusto de ello, y subsidiariamente el Estado. (Ramírez, 2013)

3.- La posición jurídica (M3). Las víctimas del conflicto armado que se vieron impedidas de ejercer sus derechos de propiedad, o posesión sobre inmuebles que fueron despojadas jurídica o materialmente de estos, e incluso aquellas que no pudieron continuar con la ocupación de bienes baldíos, tienen la potestad de exigir la restitución de los derechos que les fueron vulnerados (Ramírez, 2013)

4.- El grado de importancia (M4) del derecho a la restitución viene dado por cuanto tiene igualmente como finalidad la reconciliación nacional y el logro de la paz como un derecho y un deber de todos los colombianos. (Ramírez, 2013)

5- El carácter positivo. Este requisito conlleva a que el derecho subjetivo implica la realización de acciones positivas por parte del Estado, y respecto al derecho a la restitución la jurisprudencia reconoce que el conflicto armado interno afectó de manera efectiva la libertad e igualdad de una buena cantidad de los habitantes, razón por la cual resultaban necesarias acciones positivas de este, y además la situación de desigualdad generada exigía la consagración de acciones afirmativas como mecanismo idóneo para hacer efectivo el derecho conculcado. (Ramírez, 2013)

Aunque Ramírez Cardona hace un esfuerzo teórico para categorizar al derecho a la restitución de tierras de las víctimas de abandono o despojo como derecho social fundamental, se puede destacar que este ejercicio busca enfatizar la importancia que reviste este dentro de un Estado Social de derecho como el nuestro en que el desarrollo del conflicto armado es una constante histórica que genera la necesidad de que se formulen políticas públicas complejas para la atención de las personas desplazadas, un riguroso análisis de políticas económicas y exige tener en cuenta tal fenómeno al momento de diseñar estrategias de desarrollo.

Por su parte, Sabogal (2018) señala que el derecho a la restitución de tierras es reconocido como iusfundamental por su cercanía con el valor de la dignidad humana y el acceso a la justicia. Este mismo autor considera que el derecho en comento tiene una doble dimensión:

la primera de ellas, de orden sustancial, que lo cataloga como un derecho subjetivo fundamental a exigir del Estado y de los particulares que se restablezca jurídica, material y con vocación transformadora el derecho conculcado; y una segunda posición, de orden adjetivo o procesal, que crea la acción de restitución de tierras como mecanismo jurídico procesal idóneo y eficaz, para la exigibilidad del derecho y para salvaguardar la situación jurídica infringida, para su respeto y garantía.

Las anteriores apreciaciones teóricas nos permiten una mayor comprensión de que las víctimas de violaciones a derechos humanos en el marco del conflicto armado y específicamente aquellas que se han visto sometidas a desplazamiento forzado gozan del derecho a la restitución de las tierras que han abandonado o les han sido despojadas y que este derecho tiene un carácter fundamental, el cual ha sido reconocido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana, a pesar de que este no se encuentra consagrado de manera expresa en la Carta Política. Puesto que el catálogo de derechos fundamentales descritos en el texto constitucional promulgado en 1991 no obedece a un numerus clausus que restrinja la inclusión de otros derechos que, anclados en la dignidad humana o en otras cláusulas de libertad o autonomía, puedan por su naturaleza ser protegidos por los jueces constitucionales. El artículo 94 de la Constitución colombiana establece un catálogo abierto de consagración de derechos al establecer que la «enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos» (Paz, 2012, pág. 407).

Así mismo, el carácter iusfundamental de este derecho encuentra sustento en distintos instrumentos de derecho internacional público, por lo que el derecho a la restitución tiene relevancia y reconocimiento más allá de que no se encuentre estipulado textualmente en la redacción inicial de la Constitución Nacional, dado que este permite asegurar la protección de muchas de las garantías básicas para personas que fueron despojadas de sus tierras o que tuvieron que salir de ellas por causa de la violencia, circunstancias que constituyen un escenario de afectación grave de principios constitucionales importantes como la dignidad

humana, igualdad y solidaridad. Sumado a ello, también se trata de un derecho de carácter social y a la vez subjetivo que además requiere de acciones positivas del Estado para lograr su materialización o garantía efectiva.

A partir de lo anterior, es necesario precisar en qué consiste el derecho a la restitución de tierras, cómo se logra su materialización y a través de qué mecanismo judicial se puede procurar su garantía, a lo cual dedicaremos los párrafos subsiguientes.

II. Restitución, retorno o reubicación

Entendido el derecho a la restitución de tierras abandonadas o despojadas como un componente fundamental de los derechos a la verdad, justicia y reparación integral de las víctimas, y especialmente, de aquéllas que soportaron las consecuencias del conflicto armado interno al haber sido despojadas de sus predios. Definido además como la facultad de estas víctimas de exigir el disfrute de la posición en la que se encontraba con anterioridad al abandono o al despojo, respecto a sus bienes. Es pertinente tener en cuentas sus características y diferencias con otros conceptos con los que suele confundir o identificar, los cuales a pesar de estar relacionados son disímiles. Estos son el retorno y la reubicación.

La Ley 1448 de 2011 define la restitución como "la realización de medidas para el restablecimiento de la situación anterior a las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley" (artículo 71). Las violaciones a las que se refiere la norma consisten en las infracciones al Derecho Internacional Humanitario y las violaciones graves de Derechos Humanos ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

El artículo 73 de la 1448 determina una serie de características del derecho a la restitución, a partir de los principios que la rigen. El primero de ellos es que tiene un carácter preferente, es decir, la restitución de tierras acompañadas de acciones de apoyo necesarias para su realización, constituye la medida predilecta de resarcimiento para las víctimas. Otra

característica es la independencia, lo que implica que el derecho en comento es autónomo frente a que se haga o no efectivo el retorno de las víctimas (circunstancia que será analizada con mayor detenimiento más adelante).

La restitución se caracteriza por la progresividad, en virtud de la cual se entenderá que las medidas de restitución contempladas en la Ley 1448, tienen como objetivo propender de manera progresiva para el restablecimiento del proyecto de vida de las víctimas, teniendo en cuenta su carácter de derecho social fundamental.

Otro principio del derecho en estudio es la estabilización, el cual indica que las víctimas del desplazamiento forzado y del abandono forzado tienen derecho a un retorno o reubicación voluntaria en condiciones de sostenibilidad, seguridad y dignidad. Acerca de este punto la Corte Constitucional ha señalado:

> En relación con el derecho al retorno y al restablecimiento, las autoridades están obligadas a (i) no aplicar medidas de coerción para forzar a las personas a que vuelvan a su lugar de origen o a que se restablezcan en otro sitio; (ii) no impedir que las personas desplazadas retornen a su lugar de residencia habitual o se restablezcan en otro punto del territorio, precisándose que cuando existan condiciones de orden público que hagan prever un riesgo para la seguridad del desplazado o su familia en su lugar de retorno o restablecimiento, las autoridades deben advertir en forma clara, precisa y oportuna sobre ese riesgo a quienes les informen sobre su propósito de regresar o mudarse de lugar; (iii) proveer la información necesaria sobre las condiciones de seguridad existentes en el lugar de retorno, así como el compromiso en materia de seguridad y asistencia socioeconómica que el Estado asumirá para garantizar un retorno seguro y en condiciones dignas; (iv) abstenerse de promover el retorno o el restablecimiento cuando tal decisión implique exponer a los desplazados a un riesgo para su vida o integridad personal, en razón de las condiciones de la ruta y del lugar de llegada por lo cual toda decisión estatal de fomentar el regreso individual o colectivo de personas desplazadas a su lugar de origen, o su restablecimiento en otro punto geográfico, debe estar precedida por un estudio sobre las condiciones de orden público del lugar al cual habrán de volver, cuyas conclusiones deberán comunicarse a los interesados en forma previa al acto de retornar o restablecerse. (Sentencia T-1115/2018)

Así mismo, cabe mencionar la seguridad jurídica como otro de los principios que permiten caracterizar el derecho a la restitución de tierras. Este principio consiste en que las medidas

de restitución deberán propender por garantizar la estabilidad jurídica de aquella y el esclarecimiento de la situación de los predios objeto de las mismas. Para el efecto, se propenderá por la titulación de la propiedad como medida de reparación, considerando la relación jurídica que tenían las víctimas con los predios objeto de restitución o compensación.

También se encuentra el principio de prevención, según el cual las medidas de restitución se deben producir en un marco de prevención del desplazamiento forzado, de protección a la vida e integridad de los reclamantes y de protección jurídica y física de las propiedades y posesiones de las personas desplazadas.

Siguiendo con la enunciación de principios es pertinente citar el de participación, que hace alusión a que la planificación y gestión de las políticas y decisiones atinentes al retorno o reubicación de las víctimas y de su reintegración a la comunidad debe contar con la plena participación de aquellas.

Finalmente está el principio de prevalencia constitucional, por el que corresponde a las autoridades el deber de garantizar la prioridad de los derechos de las víctimas del despojo y el abandono forzado, que tengan un vínculo especial constitucionalmente protegido, con los bienes de los cuales fueron despojados. En virtud de lo anterior, se restituirán prioritariamente a las víctimas más vulnerables y a aquellas que tengan un vínculo con la tierra que sea objeto de protección especial, tales como los resguardos de los pueblos indígenas o los territorios ancestrales de las comunidades afrodescendientes.

El derecho a la restitución comprende dos elementos: la restitución jurídica, la cual implica el restablecimiento de los derechos de propiedad o posesión, según el caso; y, la restitución material que conlleva la entrega física del predio y el goce efectivo del bien por parte de la víctima. El primero de estos elementos, exige el registro de la medida correspondiente en el folio de matrícula inmobiliaria para el restablecimiento del derecho de propiedad, mientras que, en el caso del derecho de posesión, su restablecimiento podrá acompañarse de la

declaración de pertenencia cuando cumple con el término de prescripción, y si se trata de la explotación de predio baldío, comprenderá la adjudicación de la propiedad.

Ahora bien, el derecho a la restitución no implica necesariamente el retorno a la tierra, pero sí la posibilidad de que las víctimas puedan efectivamente hacerlo. Así, la persona no está obligada a volver, sino que puede decidir darle una destinación distinta al inmueble u optar por una reubicación en un lugar distinto. De la anterior afirmación logra comprenderse que la restitución y el retorno técnicamente no son expresiones sinónimas, pues la primera de aquellas permite también el derecho a la reubicación en lugar distinto al que padeció los hechos victimizantes.

Existen normas (también reglas jurisprudenciales) que de manera clara adoptan la distinción entre las expresiones mencionadas. Al respecto, el Decreto 4800 de 2011 "por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones", define el retorno como "el proceso mediante el cual la persona o el hogar víctima de desplazamiento forzado deciden regresar al sitio del cual fueron desplazados con el fin de asentarse indefinidamente" y describe la reubicación como "el proceso mediante el cual la persona o el hogar víctima de desplazamiento forzado deciden asentarse en un lugar distinto del que se vieron forzados a salir." (art. 71)

A pesar de no ser sinónimos, restitución y retorno tienen una particular conexión. Tal como lo comenta Andrea Ordoñez (2014, pág. 77) las experiencias internacionales han demostrado que si bien se trata de derechos independientes, en la práctica el regreso de las víctimas depende en grado sumo de la efectividad de la restitución; y el impacto de la devolución de los bienes en la transición del conflicto está altamente asociado a un regreso efectivo de las víctimas; por lo que restitución y retorno sostienen relaciones de complementariedad e interdependencia cuyo alcance en concreto derivará de la aplicación realizada por los operadores en cada situación concreta que deban ser objeto de su conocimiento.

En la implementación de ambos elementos se debe tener en cuenta la aplicación de los principios de seguridad, voluntariedad y dignidad. Los cuales deben ser atendidos principalmente por la Unidad Atención y Reparación Integral a las Víctimas- UARIV, de acuerdo al decreto mencionado (4800 de 2011), que también se inspira en los principios Deng, pues toman en cuentas varios de sus criterios como el énfasis en que Estado tiene la obligación y la responsabilidad primarias de proporcionar protección y asistencia humanitaria a la población desplazada.

A continuación, explicaremos cada uno de los principios en la implementación de la restitución y el retorno. En primer lugar, el principio de voluntariedad conlleva que las víctimas en situación de desplazamiento forzado, como sujetos autónomos y capaces, tienen la facultad de decidir frente a las distintas autoridades, de manera libre e informada, individual o colectivamente, si desean regresar a su lugar de origen o reubicarse en un lugar distinto. Para que pueda lograrse este principio es menester que la víctima "pueda contar con la información completa de las condiciones en el lugar de retorno o reubicación, la oferta institucional que tiene a su alcance y las condiciones de seguridad". UARIV (2014) citado por Benavides (2016, pág. 47).

En segundo lugar, el principio de seguridad implica que las autoridades públicas deben realizar las gestiones necesarias para garantizarlas condiciones de seguridad requeridas para evitar la vulneración de los Derechos Humanos y la ocurrencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario, una vez la persona desplazada forzadamente haya vuelto al territorio del cual salió desplazada; es decir, el Estado debe garantizar la integridad física de aquellas personas que hayan retornado, así como la propiedad y demás derechos sobre la tierra.

El principio de seguridad tiene tres dimensiones: la seguridad legal, implica la garantía de la seguridad personal, debido proceso y reconocimiento de la calidad de víctima. La seguridad física, comporta modos de protección contra acciones armadas y desminado de los lugares de retorno o reubicación y colindantes, así como la presencia y actuación de las

autoridades locales, quienes deben comprometerse a brindar protección permanente, con respeto a los derechos humanos. La seguridad material, la cual se hace posible a través de la articulación de la oferta institucional en materia de atención y reparación integral a las víctimas y que propende la búsqueda que esta encuentren las condiciones básicas para su sostenimiento, de acuerdo a la UARIV (2014) citado por Niño Benavides (2016, pág. 47).

Por último, el principio de dignidad hace referencia a que las decisiones y las medidas de atención que las autoridades lleven a cabo, orientadas a la atención y reparación integral de las víctimas, deben cumplir con el fin de contribuir al goce efectivo de sus derechos en condiciones de respeto a su integridad y condición humana.

En consecuencia, tanto el retorno como la reubicación constituyen procesos complejos que van más allá de la simple entrega del predio que ha sido abandonado o despojado, o la de un bien distinto; sino que implica un proceso mucho más amplio que exige a las autoridades tomar medidas de mediano y largo plazo, y que obliga al Estado a hacer un acompañamiento a las víctimas con el fin de que estas logren una reparación integral y transformadora.

Es así como el retorno o la reubicación debe contribuir eficazmente para que las víctimas del conflicto armado puedan superar las condiciones de vulnerabilidad que le fueron generadas o intensificadas como consecuencia del fenómeno del desplazamiento forzado, ya que a través del reconocimiento y protección plena de los derechos de propiedad y posesión que ejercían aquellos antes de su éxodo forzado es factible alcanzar un goce efectivo de sus derechos, para lo cual es necesario también que el Estado garantice la protección de sus predios o territorios a través de medidas de seguridad que impidan que estos vuelvan a ser objeto de despojo, destrucción , saqueos o apropiaciones indebidas. Para hacer efectivos estos derechos, se requiere que el Estado cuente con un instrumento suficiente. Al respecto, en Colombia se ha adoptado la acción de restitución de tierras, que será descrita a continuación.

III. La acción de restitución de tierras de la Ley 1448 de 2011 como mecanismo constitucional de defensa de las víctimas

Concebir el derecho a la restitución de tierras abandonadas o despojadas como un derecho fundamental de las víctimas del conflicto armado dio génesis a la necesidad de establecer un mecanismo especial que permitiera garantizar el mismo por parte del Estado. Con este fin, el legislador colombiano desarrolló un procedimiento de carácter mixto, con una fase administrativa y una etapa judicial, en el marco de un sistema de justicia transicional.

La Corte Constitucional ha definido la justicia transicional como: "una institución jurídica a través de la cual se pretende integrar diversos esfuerzos, que aplican las sociedades para enfrentar las consecuencias de violaciones masivas y abusos generalizados o sistemáticos en materia de derechos humanos, sufridos en un conflicto, hacia una etapa constructiva de paz, respeto, reconciliación y consolidación de la democracia, situaciones de excepción frente a lo que resultaría de la aplicación de las instituciones penales corrientes." (Sentencia C-771 de 2011). Por lo que el tribunal constitucional considera que este tipo de estándar de justicia es aplicable en un escenario de conflicto armado dentro de un Estado.

Por su parte, Rodrigo Uprimmy (2006, pág. 13) describe que la justicia transicional "hace referencia a los procesos a través de los cuales se realizan transformaciones radicales de un orden social y político, bien sea por el paso de un régimen dictatorial a uno democrático, bien por la finalización de un conflicto armado y la consecución de la paz".

Los sistemas de justicia de esta naturaleza se caracterizan por ser especiales y temporales, y muchas veces ser producto de negociaciones políticas entre los diferentes actores en confrontación, tratándose de un contexto de conflicto armado o en cambios de regímenes políticos, con el fin de lograr la transición hacia la paz, sin desconocer principios como la verdad, la justicia y la reparación. Para entender un poco más sobre estos sistemas transicionales cabe explicar que los mismos se enmarcan en una serie de principios:

- Especialidad: la noción de justicia transicional envuelve un tipo especial de justicia, cuyos instrumentos específicos exigen diseñar reglas especiales o excepciones frente a las reglas del derecho ordinario. Sin embargo, cuando hay vacíos normativos en la aplicación de alguno de los mecanismos de justicia transicional, se debe acudir en principio a los estándares internacionales, a las disposiciones de la Constitución, y a los principios propios de la justicia transicional y del mecanismo específico.
- Temporalidad: tal como se había mencionado, la justicia transicional está pensada para realizarse en tiempos delimitados.
- Enfoque pro-víctima: la JT busca promover el reconocimiento de las víctimas y la garantía de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Para ello es necesario que los diversos mecanismos diseñados contemplen un tratamiento especial a las víctimas, como una estrategia orientada a la no repetición y a lograr hacer justicia para ellas.
- Enfoques diferenciales: este principio reconoce que dentro del universo de víctimas hay algunas que por sus características particulares y dadas sus condiciones de mayor vulnerabilidad, deben recibir un trato diferente.
- Enfoque holístico: parte del reconocimiento de las debilidades de cada uno de los mecanismos, compensando la imperfección de la justicia transicional con la implementación, de manera coherente y articulada, de distintos mecanismos dirigidos a reconocer los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, de modo que estos se pueden reforzar mutuamente y se puede aspirar a que haya justicia para las víctimas.
- Potencial transformador: Este principio conlleva que el propósito de la reparación no puede quedarse en devolver a la víctima a la situación de pobreza y vulnerabilidad en la que se encontraba antes de la victimización, pues ello resultaría incompatible con el Estado Social de Derecho, el cual propende por la garantía de los derechos sociales para el conjunto de la población. (Bolívar Jaime & Vásquez Cruz, 2017, pág. 13)

Los sistemas de justicia transicional históricamente se caracterizaban por dar preponderancia a un enfoque penal, pues sus actividades se han concentrado principalmente

en el tema de cómo sancionar los delitos o aquellas violaciones a derechos humanos desarrolladas durante las confrontaciones bélicas o las dictaduras. Sin embargo, el derecho internacional poco a poco ha resaltado de manera explícita que los principales componentes de una política de justicia de transición implican, además de la justicia penal, la búsqueda de la verdad, las reparaciones y la investigación de antecedentes o un proceso de depuración institucional.

El interés por una justicia más allá de la punitiva, parte de que esta última puede constituir una respuesta insuficiente frente a las demandas de justicia de las víctimas, quienes también tienen intereses en iniciativas de búsqueda de la verdad y una mejora en sus condiciones de vida. (Naciones Unidad Asamblea General Consejo de Derechos Humanos, 2012)

Este énfasis especial en el ámbito criminal tampoco es ajeno al escenario colombiano en donde el Sistema de Justicia y Paz implementado con la ley 975 de 2005, producto del desarme de los paramilitares, y la recién creada Justicia Especial para la Paz, desarrollada a partir del Acuerdo de Paz celebrado entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia se han enfocado principalmente en un aspecto penal. Sin embargo, el sistema de justicia producto de los acuerdos de paz a diferencia del anterior es más innovador en la medida que sí crea algunos mecanismos extrajudiciales.

La acción especial de restitución de tierras creada con la Ley 1448 de 2011, se caracteriza por ser un sistema de justicia transicional civil. Este tipo de justicia puede ser entendida como la combinación entre los aspectos del derecho privado y la justicia transicional. En otras palabras, puede verse como una forma de justicia transicional que regula las relaciones interindividuales en sociedades que están enfrentando un legado de violaciones sistemáticas. En este sentido, la justicia transicional civil involucra “la regulación de las relaciones entre individuos –generalmente cubiertas por las normas de derecho privado– en tiempos de transición o posconflicto, lo cual puede incluir, entre otros, programas especiales de restitución de tierras, y acciones judiciales de derecho privado” (Chaparro Hernández , Revelo Revolledo, & Sánchez León, 2016, pág. 72).

Ahora, a pesar de que se trata de un sistema de justicia transicional civil, el proceso de restitución no es un proceso ordinario cuyos vacíos deban ser resueltos de manera principal y exclusiva acudiendo al derecho civil, al derecho agrario o a las normas del procedimiento civil, sin embargo, estos últimos ordenamientos pueden ser aplicables para resolver ciertos asuntos (Ramírez, 2013, pág. 22). Es decir, el juez u operador jurídico podrá hacer uso de instituciones jurídicas ordinarias siempre y cuando estas no resulten incompatibles con los principios y fines del sistema de justicia transicional, ya que no estamos frente a una jurisdicción civil, sino constitucional. Lo anterior puesto que, como se dijo en párrafos anteriores, la acción bajo estudio fue creada como mecanismo especial para la protección del derecho social fundamental a la restitución de tierras.

Esto implica que los jueces y magistrados de tierras, más que ser jueces civiles ordinarios, operan como verdaderos jueces constitucionales. Sobre este tema la Corte Constitucional en la sentencia C-330 de 2016 destacó que la acción de restitución, además del restablecimiento de condiciones materiales para la existencia digna de la persona, tiene incidencia en una amplia gama de intereses, que tienen que ver con la comprensión individual del sentido de la existencia y con el concepto de sociedad construido colectivamente. De tal manera que los jueces que conocen de este tipo de proceso (siendo estos los jueces civiles especializados del circuito y las salas civiles especializadas en restitución de tierras de los tribunales superiores), no se ocupan únicamente de asuntos de tierras. Dentro de una visión de interdependencia e integralidad de los derechos de las víctimas les corresponde contribuir a la paz y a la equidad social y propiciar la democratización del acceso a la tierra, elementos cardinales del orden constitucional de 1991, por lo que la jurisprudencia se ha encargado de resaltar el carácter constitucional de la acción judicial en comento y la importancia del rol del juez de tierras en la garantía de los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado.

49. En estos términos, el juez de restitución de tierras es un actor fundamental en la protección efectiva de los derechos de las víctimas en el marco de una acción constitucional y dentro de un contexto de conflicto. Sus actuaciones deben reflejar sensibilidad por el tema objeto de conocimiento y el compromiso Estatal de

> construcción (o reconstruir) en las víctimas una confianza en la legalidad, condición imprescindible para desarticular los ciclos de la violencia que han afectado al país. (Sentencia C-330/2016)

Llegado este punto se torna pertinente describir los aspectos más importantes de la acción de restitución de tierras; especialmente, sus características procedimentales dado que estas difieren en muchos aspectos respecto a los procedimientos judiciales ordinarios. En primer lugar, la ley otorga legitimidad para ejercer esta acción a las víctimas del conflicto armado, pero no a cualquier persona. El legislador cualifica el concepto de víctima y considera a tales, para efectos del proceso, a 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 sus tierras 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, el cual se refiere a aquellos 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; y que producto de tales violaciones la pérdida de la tierra haya ocurrido entre el 1º de enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley 1448 (Artículo 75).

A partir de esta definición se desprende que no basta con que la persona haya sufrido una violación a sus derechos, sino que tiene que haber sido propietaria o poseedora (en caso de ser un bien privado) u ocupante de baldío, del predio abandonado o despojado. Esto implica que no serán titulares de la acción aquellas personas que al momento de los hechos victimizantes hayan tenido el uso del bien a partir de un título de mera tenencia. La definición también impone una restricción temporal, de acuerdo a la remisión que se hace al artículo 3, y es que los hechos victimizantes deben haberse padecido a partir del 1 de enero de 1985 y la pérdida de la relación con el predio desde el 1 de enero de 1991.

Este concepto de víctima es de carácter operativo, es decir, no se desconoce que las personas que hayan sufrido violaciones a sus derechos en una época anterior al marco

temporal sean también víctimas del conflicto armado, sino que no estarán legitimadas para ejercer la acción ni serán sujetos de las medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas de protección contempladas en la ley comentada, sino que deberán acceder en calidad de víctimas a los mecanismos ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico para obtener la verdad, la justicia y la reparación.

Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha considerado que el establecimiento de unas restricciones temporales y sustantivas para ser beneficiario de las medidas especiales de atención a las víctimas del conflicto armado no supone *per se* un trato discriminatorio, sino que esta facultad está previstas dentro de la potestad de configuración legislativa de la que goza el legislador; y porque, además, la Ley 1448 no limita, sino que, por el contrario, amplía los derechos de las víctimas del conflicto en un escenario de justicia transicional. Esto último quiere decir que no desconoce ni recorta los derechos que, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente para el momento de su expedición, tenían las víctimas para acceder a mecanismos de verdad, justicia y reparación, sino que establece medidas adicionales de protección que buscan brindar un amparo integral a las víctimas y hacer frente a una realidad objetiva que ponía en evidencia la dificultad que éstas tenían para hacer efectivos sus derechos (Sentencia C-253A/ 2012).

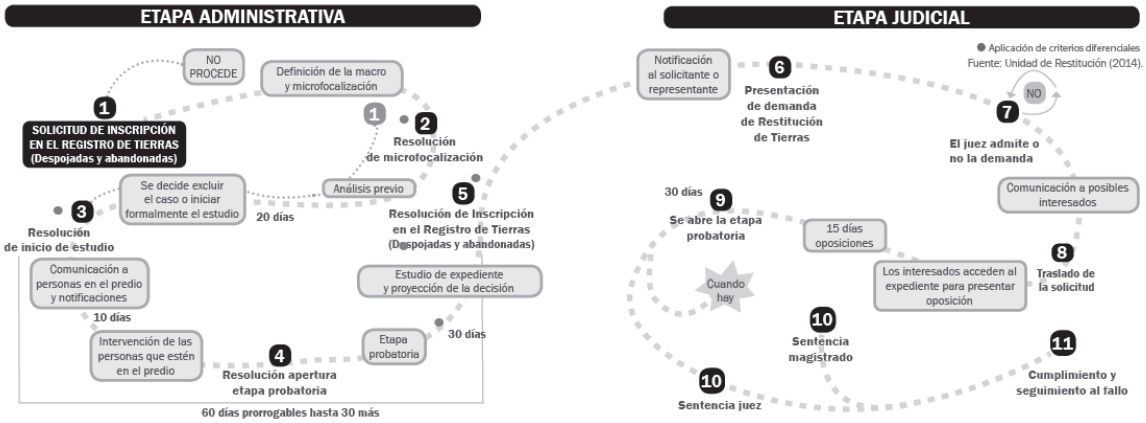
La jurisprudencia del máximo tribunal constitucional colombiano también ha aclarado que la expresión "con ocasión del conflicto armado" descrita en la Ley de Víctimas tiene un sentido amplio que cobija situaciones ocurridas en el contexto del conflicto armado y que en esta se enmarcan situaciones como: (i) los desplazamientos intraurbanos, (ii) el confinamiento de la población, (iii) la violencia sexual contra las mujeres, (iv) la violencia generalizada, (v) las amenazas provenientes de actores armados desmovilizados, (vi) las acciones legítimas del Estado, (vi) las actuaciones atípicas del Estado, (viii) los hechos atribuibles a bandas criminales, (ix) los hechos atribuibles a grupos armados no identificados, y (x) por grupos de seguridad privados, entre otros ejemplos. No obstante, es necesario siempre para el operador jurídico examinar en cada caso concreto si existe una relación cercana y suficiente con el conflicto armado interno (Sentencia C-781/2012).

Por otra parte, la Ley 1448 de 2011 también define qué debe entenderse por despojo o abandono, describiendo el primero de los conceptos como "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"; y por abandono "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".

El artículo 81 de la Ley 1448 de 2011 se refiere a las personas que pueden presentar la acción: quienes fueran propietarios o poseedores de predios, o explotadores de baldíos con fines de adjudicación (artículo 75); su cónyuge o compañero permanente con quien convivía al momento de los hechos que desencadenaron el despojo o abandono; los llamados a sucederlos según el Código Civil, la Unidad de Restitución de Tierras, en representación de menores de edad (sucesores) y de personas con discapacidad.

La acción en comento se caracteriza por ser un procedimiento de carácter mixto, en la medida en que está comprendido por dos etapas, como se dijo atrás. La etapa administrativa comienza con la solicitud que presentan los propietarios, poseedores, ocupantes de predios, o los explotadores de predios baldíos ante la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojada (UAEGRTD, URT o Unidad de Tierras), para que inscriba los predios objeto de la solicitud en el registro. Presentada la petición, la UAEGRTD informa del trámite de inscripción a quienes figuren oficialmente como propietarios, poseedores u ocupantes del predio que se quiere registrar, con la finalidad de permitirle acreditar su relación jurídica con este, y que adquirieron el bien obrando de buena fe exenta de culpa.

Chaparro Hernández, Revelo Revolledo, & Sánchez León (2016) resumen de manera didáctica las etapas del proceso de restitución de tierras en el siguiente esquema:



La etapa administrativa constituye un requisito de procedibilidad de la acción judicial, trámite en que se busca que la UAEGRTD identifique física y jurídicamente los predios, determine el contexto de los hechos victimizantes, individualice a las víctimas y sus núcleos familiares, identifique la relación jurídica de la víctima con la tierra y establezca los hechos que dieron origen al despojo o abandono forzado. Esta etapa termina con la decisión de la Unidad de Restitución de Tierras de incluir o no a los solicitantes y a los predios objeto del trámite en el Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, para lo cual cuenta con un término de sesenta (60) días (artículo 76 de la Ley 1448).

Inscrito el predio en el Registro de Tierras Despojadas, la víctima podrá ejercer a través de su apoderado judicial o mediante representación de la UAEGRTD, la demanda ante los jueces civiles de los circuitos especializados en restitución de tierras, en la que se formula la solicitud de restitución o formalización. Cumplidos los requisitos mínimos exigidos en la ley para la demanda, el juez especializado la admite mediante auto en el que se ordena, además de la inscripción de la demanda en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, la sustracción provisional del comercio del bien, la suspensión de procesos declarativos de derechos reales sobre el mismo, la notificación al representante legal del municipio en que se encuentra el predio y la vinculación al Ministerio Público.

La solicitud deberá trasladarse a quienes figuren como titulares inscritos de derechos en el certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria donde esté comprendido el

predio sobre el cual se solicite la restitución, así como a la Unidad de Restitución de Tierras, cuando la solicitud no haya sido tramitada con su intervención. Con la publicación de la demanda en aviso de prensa, se entenderá surtido el traslado de la solicitud a las personas indeterminadas que consideren que deben comparecer al proceso para hacer valer sus derechos legítimos y a quienes se consideren afectados por el proceso de restitución (Art. 87).

Las oposiciones por parte de alguno de los convocados o terceros con interés deben presentarse ante el juez dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la admisión, acompañando los documentos que se pretendan hacer valer como prueba de la calidad de despojado del predio, de la buena fe exenta de culpa, del justo título, y las demás excepciones alegaciones acerca del valor del derecho o la calidad de víctima de despojo invocada por el solicitante (artículo 88 Ley de víctimas y restitución de tierras). El término probatorio es de 30 días y la ley prevé que la sentencia deberá proferirse dentro de los cuatro meses siguientes a la presentación de la solicitud. No obstante, en la práctica debido a la congestión del sistema y la complejidad de los procesos, en el Distrito Judicial de Cartagena las sentencias algunas veces no son emitidas dentro de ese lapso.

El trámite judicial es de única instancia. En caso de que exista oposición, el juez de tierras llevará a cabo la instrucción del proceso y la Sala Especializada del Tribunal Superior dictará la sentencia. De lo contrario, el mismo juez instructor proferirá el fallo respectivo, pero en caso de que la decisión niegue la restitución habrá lugar al grado de consulta, el cual se resolverá por la Sala Especializada del Tribunal Superior.

El proceso reglado por la Ley 1448 de 2011 se caracteriza porque impone una serie de medidas o cargas procesales en pro de la víctima con el fin de equilibrar la asimetría que en teoría se encuentra la víctima vulnerable que demanda la restitución frente al eventual opositor poseedor, propietario u ocupante del predio. En este orden de ideas, se reconoce a la víctima del conflicto armado como sujeto de debilidad manifiesta y se busca eliminar los excesivos formalismos y cargas probatorias que en un sistema ordinario de justicia

resultarían desproporcionadas para la víctima e impediría que esta pudiera acceder a la reparación integral de los perjuicios padecidos como consecuencia de las violaciones de sus derechos humanos.

Es así como durante la instrucción los operadores judiciales deben actuar en protección de los derechos de las víctimas, por lo que en favor de estas últimas el legislador estableció una inversión de la carga de la prueba. Para que opere es suficiente con que el demandante aporte la prueba sumaria de la propiedad, posesión u ocupación y el reconocimiento como desplazado en el proceso judicial, o en su defecto, la prueba sumaria del despojo, salvo que quienes se opongan a la restitución también hayan sido reconocidos como desplazados o despojados del mismo predio que es objeto del proceso (artículo 78 Ley de víctimas y restitución de tierras).

Algunas otras de las medidas procesales contempladas en la ley en favor de las víctimas son las siguientes: los servidores públicos o funcionarios judiciales deben obrar con suma celeridad y flexibilidad razonable frente al recaudo, la aceptación y valoración de las pruebas a favor de la víctima, lo que conlleva incluso la posibilidad de ordenar de oficio la práctica de algunas de ellas. Por ejemplo, cuando un demandante afirma que se desplazó debido a que miembros de un grupo armado asesinaron a un familiar suyo, pero no aportó pruebas al respecto, puede el operador judicial ordenar a la Registraduría Nacional que remita copia de los respectivos certificados de registros civiles de nacimiento y de defunción del finado, a la Fiscalía General de la Nación copia de la denuncia o un informe sobre la existencia de alguna investigación penal sobre el homicidio. De igual forma los administradores de justicia también deben contribuir a evitar la duplicidad en la práctica de pruebas y las dilaciones innecesarias en el proceso, ocasionadas en la práctica de aquellas probanzas impertinentes e inconducentes.

También el artículo 77 de la Ley 1448 dispone en favor de las víctimas una serie de presunciones legales y de derecho respecto a los predios inscritos en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. Por ejemplo, se presume de derecho que existe

ausencia de consentimiento, o causa ilícita, en los negocios y contratos de compraventa o cualquier otro mediante el cual se transfiera o se prometa transferir un derecho real, la posesión u ocupación sobre el inmueble objeto de restitución, entre la víctima, su cónyuge, compañero o compañera permanente, los familiares o mayores de edad con quienes conviva, sus causahabientes con las personas que hayan sido condenadas por pertenencia, colaboración o financiación de grupos armados que actúan por fuera de la ley cualquiera que sea su denominación, o por narcotráfico o delitos conexos, bien sea que estos últimos hayan actuado por sí mismos en el negocio, o a través de terceros; en cuya colindancia hayan ocurrido actos de violencia generalizados, fenómenos de desplazamiento forzado colectivo, o violaciones graves a los derechos humanos en la época en que ocurrieron las amenazas o hechos de violencia que se alega causaron el despojo o abandono, o en aquellos inmuebles en donde se haya solicitado las medidas de protección individuales y colectivas relacionadas.

La presunción también se extiende a los negocios o actos jurídicos celebrados sobre inmuebles en los que, con posterioridad o en forma concomitante a las amenazas, se cometieron los hechos de violencia o que el despojo se hubiera producido durante un fenómeno de concentración de la propiedad de la tierra en una o más personas, directa o indirectamente; sobre inmuebles vecinos de aquellos donde se hubieran producido alteraciones significativas de los usos de la tierra como la sustitución de agricultura de consumo y sostenimiento por monocultivos, ganadería extensiva o minería industrial, con posterioridad a la época en que ocurrieron las amenazas, los hechos de violencia o el despojo. También se presumen nulos los actos administrativos que reconocieron derechos sobre el predio en favor de un tercero, durante el abandono o el despojo padecido por la víctima reconocida en el proceso.

Se tiene además que los opositores, según la ley, solo tendrán derecho al pago de una compensación por el valor probado del inmueble cuando demuestren haberlo adquirido con buena fe exenta de culpa, lo que implica que no basta con que la persona manifieste haber obrado con probidad al obtener su relación jurídica con el fundo, es decir, tener la creencia

razonada, sensata y ajena de culpa, de estar obrando conforme a Derecho. Es necesario que el opositor además acredite que fue diligente, verbigracia, debe demostrar que realizó actos tendientes a la formalización del negocio jurídico que dio lugar a su título, conforme a las exigencias legales, que no era previsible que adquiría el predio de una persona que era víctima del conflicto armado cuyo consentimiento estaba condicionado por un contexto de violencia.

Cabe aclarar que la Corte Constitucional, en sentencias como la C-330/2016, se ha referido acerca de medidas como la inversión de la carga de la prueba y la exigencia del estándar de la buena fe exenta de culpa, indicando que estas son disposiciones que persiguen fines constitucionalmente válidos como lo son proteger los derechos fundamentales de las víctimas en materia de restitución de tierras, revertir el despojo y desenmascarar las estrategias legales e ilegales que se articularon en el contexto del conflicto armado interno para producirlo; pero su aplicación práctica debe ser contextualizada, atendiendo a las circunstancias de cada opositor en el proceso.

Esto se debió a que en la práctica, en muchos casos, se observaba que los opositores propietarios, poseedores u ocupantes de las tierras reclamadas no eran terratenientes, ni grandes empresas o despojadores, sino personas que se encontraban en condiciones de vulnerabilidad: víctimas del conflicto armado, sujetos de especial protección constitucional como mujeres o ancianos, personas en condiciones de pobreza o que su modo de subsistencia y /o vivienda depende del inmueble que se pretende restituir.

Para esto casos, las salas especializadas, los jueces de tierras y la jurisprudencia constitucional comenzaron a hacer distinción entre el concepto de opositor y ocupante secundario. La primera expresión hace referencia a una categoría procesal incorporada a la ley de reparación de víctimas y restitución de tierras. El segundo concepto se refiere a una población con cierto interés en las tierras que se pretenden restituir, y que debe ser tenida en cuenta al momento de establecer políticas, normas y programas de restitución de tierra en escenarios de transición, como presupuesto para el éxito y la estabilidad de las medidas,

y para la seguridad en los derechos de las víctimas restituidas, especialmente en lo que tiene que ver con la tenencia de la tierra, la vivienda y el patrimonio (Sentencia C-330/2016).

La Corte Constitucional también distingue entre los segundos ocupantes que se encuentran en situación ordinaria y que además tuvieron que ver o se aprovecharon del despojo, y los segundos ocupantes que enfrentan alguna condición de vulnerabilidad y no tuvieron ninguna relación con el despojo, ni tuvieron provecho de él. Respecto a estos últimos destaca que se les debe dar un tratamiento distinto. Por ejemplo, el estudio de la buena fe debe realizarse con un estándar diferencial, por lo que los jueces y magistrados transicionales deben flexibilizar su análisis aplicando una buena fe simple o inclusive inaplicar el estudio de la buena fe porque si no se generaría un desequilibrio entre las partes que va en contra de la igualdad y cualquier criterio de equidad, al pretender desequilibrar las cargas probatoria cuando ambas partes son vulnerables. Así mismo, a pesar de que no se logre ordenar la compensación del segundo ocupante en condiciones de vulnerabilidad, deberán disponerse medidas de atención con el fin de evitar que la sentencia de restitución constituya una clara vulneración de los derechos fundamentales de esta población (Sentencia C-330/2016).

En todo caso, corresponde a los jueces de tierras estudiar estas situaciones de manera diferencial, tomando en consideración el conjunto de principios constitucionales que pueden hallarse en tensión, entre los que se cuentan los derechos de las víctimas y la obligación de revelar las distintas estrategias del despojo, en el marco del derecho civil y agrario; el principio de igualdad material; la equidad en la distribución, acceso y uso de la tierra; el derecho a la vivienda digna, el debido proceso, el trabajo y el mínimo vital de quienes concurren al trámite (Sentencia C-330/2016).

Más adelante, luego de practicadas las pruebas se deberá dictar sentencia, ya sea por el juez o por la sala especializada, dependiendo de si existió oposición en la que el administrador de justicia 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 dentro del proceso y se dictarán todas las medidas de atención necesarias para llevar a cabo la restitución jurídica y material del inmueble, además del acompañamiento para el retorno al fundo en caso de que la sentencia sea favorable para el demandante (Artículo 91 Ley 1448). Si la sentencia fue proferida por el juez y se niegan las pretensiones, la decisión será revisada por la sala especializada, en grado de consulta.

El proceso de restitución de tierras no concluye con la ejecutoria de la sentencia, pues el juez o magistrado mantendrá la competencia para garantizar el goce efectivo de los derechos del reivindicado en el proceso, prosiguiéndose dentro del mismo expediente las medidas de ejecución de la sentencia, lo cual implica que el trámite sólo acaba cuando efectivamente han sido cumplidas las órdenes de protección y restitución contenidas en el fallo. Esto genera una regla de competencia de particular importancia y es que no se requiere otra herramienta procesal, como por ejemplo un proceso ejecutivo, para que pueda exigirse el cumplimiento de las órdenes dadas en la sentencia, sino que el funcionario o corporación judicial que dictó la sentencia puede directamente proferir decisiones con miras a hacer efectiva a aquella providencia, tal como ocurre con el trámite de algunas acciones constitucionales tales como la acción de tutela o la acción popular.

Finalmente, podemos tener en cuenta otras características del proceso en comento, como que los jueces de tierras deben acumular y fallar todos los procesos relacionados con el predio objeto de restitución; o que las notificaciones tienen una naturaleza especial en la medida en que no están sometidas a una solemnidad específica, sino que estas se realizan mediante el procedimiento que el juez o magistrado considere más eficaz.

La anterior descripción del proceso de restitución de tierras permite comprender cómo esta herramienta judicial resulta peculiar y resalta su doble dimensión, por un lado, la de ser un mecanismo de justicia transicional civil, al ser temporal y paralelo a las acciones judiciales ordinarias con que cuentan las personas, con el fin de permitir garantizar el derecho a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado y poder dar paso a un escenario de

paz; y por otra parte, la de ser un acción constitucional, pues su objeto principal es la protección de un derecho fundamental y para ellos el procedimiento a seguir está dotado de unas prerrogativas particulares que suponen una mayor celeridad y eficacia, similar incluso a la de la acción de tutela en algunos aspectos.

CAPÍTULO I

1. ALCANCES DE LA REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO MEDIANTE LA ACCIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS

Ha sido reiterado el reconocimiento por parte de la jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto a que las personas que se encuentran en desplazamiento forzado y que han sido despojadas violentamente de su tierra (de la cual son propietarias o poseedoras) tienen derecho fundamental a que el Estado garantice su derecho mediante el restablecimiento del uso, goce y libre disposición de las tierras en las condiciones establecidas por el derecho internacional en la materia (Sentencia T-821/2007).

Esta prerrogativa surge como un componente de los derechos a la verdad, justicia y reparación integral de las víctimas, entendido este último como un derecho social fundamental que dentro del ordenamiento interno colombiano puede ser protegido a través de la acción constitucional concebida en el esquema de justicia transicional civil creado con la Ley 1448 de 2011. Desde luego sería importante entonces determinar cuáles son los alcances o límites de la reparación que puede ser reconocida a las víctimas a través de este mecanismo de defensa judicial.

Conocer la dimensión de la reparación a través de la acción judicial en comento contribuye a diagnosticar el nivel de garantía reconocido por el Estado colombiano respecto a este derecho y permite en parte caracterizar la política pública para la atención de la población víctima de desplazamiento forzado, especialmente en lo que atañe a sus derechos patrimoniales y de paso la actual política de tierras.

La doctrina especializada ha señalado que una política integral de tierras y territorios debe estar sustentada en varios aspectos que a su vez deben acompañarse de acciones afirmativas a favor de población considerada como sujetos de especial protección como las mujeres, los

niños, niñas y adolescentes, los pueblos indígenas y las comunidades negras (Salinas Abdala, Hernández Sabogal, & Kalmanovitz González, 2012).

Entre los aspectos a tener en cuenta para analizar una política pública agraria se destaca frente a las personas que fueron obligadas a abandonar sus predios o fueron despojadas de ellos: a) la política pública debe garantizar el reconocimiento y la protección plena de los derechos de propiedad y posesión que se ejercían al momento del éxodo forzado por parte de propietarios, ocupantes del baldíos o poseedores, así como la formalización de los derechos de los dos últimos; b) la protección de las tierras y territorios abandonados, evitando que sean objeto de despojos, saqueo, destrucción y apropiaciones que sean arbitrarias o ilegítimas; y c) la satisfacción del derecho fundamental a la reparación, que supone como primera medida la restitución del predio o territorio despojado o la compensación en especie o monetaria, cuando no fuese posible su devolución. Así mismo, el derecho a la reparación incluye la restitución o compensación por daños causados a la vivienda y a otros activos de la población desplazada (herramientas, animales, insumos agropecuarios, entre otros); el alivio de pasivos y la indemnización por otros daños como afectaciones a la persona. (Salinas Abdala, Hernández Sabogal, & Kalmanovitz González, 2012).

Por otra parte, una adecuada política integral de tierras también exige tener en cuenta medidas dirigidas a las víctimas de desplazamiento forzado que sobrevivían de actividades vinculadas a la tierra sin ser propietarios o poseedores, como es el caso de los tenedores, usufructuarios o arrendatarios en zonas rurales, para los cuales las medidas a adoptar deben estar encaminadas a permitirles el acceso a tierras para que puedan retornar a sus lugares de origen o reubicarse en el campo, así como la protección y seguridad en el uso, goce y disposición de la tierra, evitando la repetición de las violaciones; e igualmente la indemnización por los perjuicios y afectaciones derivadas del desplazamiento forzado de sus lugares de origen en los que ejercían sus derechos al trabajo y a la vivienda. (Salinas Abdala, Hernández Sabogal, & Kalmanovitz González, 2012)

Ahora, las medidas adoptadas en la Ley 1448 de 2011 no están dirigidas a proteger o garantizar los derechos de las dos categorías de víctimas mencionadas, sino que estas se enfocan de manera específica en proteger los derechos de aquellas que tenían una relación jurídica sobre la tierra. Lo cual se colige del artículo 75 cuando define que serán titulares de la restitución 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 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.

Esto de entrada permite inferir que la reparación reconocida a través de la acción especial de restitución de tierras no constituye una política integral de tierras y territorios, sino que se enfoca particularmente en solo un sector de la población víctima del conflicto armado: aquellos que tenían un vínculo con la tierra distinto a la mera tenencia. Situación que se explica, en parte, quizás, porque uno de los principales generadores del conflicto armado y político que se vive en nuestro país es el problema de la distribución de la tierra, especialmente el de la propiedad agraria, por lo que es uno de los escenarios que en mayor medida requiere atención y al devolverle las tierras a las personas que la perdieron durante la guerra ayudaría a revertir tal problema. Y, por otro lado, por la limitada capacidad institucional del Estado para dar atención o reparar administrativamente a la totalidad de las víctimas del conflicto armado.

Como es apenas obvio, la forma de reparación principal prevista en la Ley 1448 de 2011, dentro de la acción en comento, es la restitución de las tierras abandonadas o despojadas. En este orden ideas la restitución no solo adquiere un carácter preferente, sino que se constituye por regla general como la forma de reparación obligatoria, dado que las personas desplazadas o despojadas no gozan de la facultad de escoger libremente entre restitución, compensación en especie o indemnización; y solo existe la eventual posibilidad de optar por una compensación en especie en lugar distinto de restitución dado ciertos eventos en los

que no es posible la restitución, descritos en el artículo 97, y sobre la cual existe debate si son taxativos o enunciativos.

Al respecto, por ejemplo, la Procuraduría (2014) en el Plan de Acción de la Comisión Nacional del Ministerio Público Para La Justicia Transicional -CNMPJT- considera que las causales de compensación son limitadas y se circunscribe al pago a los opositores que probaron dentro del proceso de restitución de tierras la buena fe exenta de culpa, y al pago de compensaciones (en dinero) o de compensaciones en especie (reubicación en zona distinta pero de iguales condiciones al predio solicitado) del despojado o solicitantes que por alguna de las causales taxativas señaladas en el artículo 97 de la Ley 1448 de 2011 no fue procedente la restitución.

Contrario a la interpretación del ministerio público, Santacoloma (2014) afirma, por ejemplo, que la compensación en especie o dinero procede en los casos en que el predio no se puede restituir debido a la existencia de una categoría de protección ambiental, tales como la declaratoria de zona de reserva forestal o de parque natural, supuesto en los que aun cuando no está taxativamente dentro de las causales del artículo 97 de la Ley 1448 de 2011, procede la compensación en especie porque no es posible que la víctima pueda implementar algún proyecto productivo económicamente sostenible en estas áreas que le garanticen el derecho fundamental a la reparación en los términos de la ley y la jurisprudencia. Posición que coincide con la de algunos jueces como el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado de Restitución de Tierras de Guadalajara de Buga, quien en sentencia del 30 de julio de 2013, manifestó que la lista de causales del artículo mencionado no es taxativa porque de ser así lo habría dispuesto textualmente el legislador[2].

Ahora bien, más allá de la posibilidad de otras alternativas de compensación, excepcionales, la prevalencia dada por el legislador a la restitución como forma de

[2] Sentencia de 30 de julio de 2013 del el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado de Restitución de Tierras de Guadalajara de Buga, radicado único 76111312100120120001400.

reparación a las víctimas de desplazamiento guarda coherencia con los cánones internacionales en la materia; pues el principio Pinheiro 2.2 describe que "Los Estados darán prioridad de forma manifiesta al derecho de restitución como medio preferente de reparación en los casos de desplazamiento y como elemento fundamental de la justicia restitutiva. El derecho a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio es un derecho en sí mismo y es independiente de que se haga o no efectivo el regreso de los refugiados y desplazados a quienes les asista ese derecho." (Naciones Unidas-Asamblea General, 2005)

El precepto citado no solo sugiere al Estado preferir expresamente la restitución de las tierras como forma de reparación, sino que ratifica la diferencia ya explicada entre restitución y retorno. Es así entonces como en el esquema de reparación bajo estudio la reparación en especie y la indemnización o reparación pecuniaria constituyen formas subsidiarias porque la lógica que alberga la reparación es restablecer los vínculos de las víctimas del conflicto armados con los territorios de los cuales se tuvieron que desplazar y fortalecer la cohesión social con sus antiguas comunidades para generar procesos de desarrollo en las regiones que se vieron afectadas por el conflicto armado.

Ahora bien, en el hecho que la restitución sea preferente y no exclusiva, y que esta no implique a su vez necesariamente el retorno efectivo, permite inferir la posibilidad de varias situaciones o escenarios de decisión, los cuales, de acuerdo a autores como Salinas, Hernández, & Kalmanovitz (2012), clasificamos en seis, así: 1) restitución y retorno; 2) compensación en especie y reubicación; 3) restitución y permanencia en el lugar de asentamiento; 4) compensación en especie y permanencia en el lugar de asentamiento, 5) compensación monetaria con reubicación y 6) compensación monetaria sin reubicación.

No obstante, la investigadora María Victoria Niño Benavidez (2016, págs. 52-53), por ejemplo, identifica ocho opciones o escenarios de reparación: 1) víctima de desplazamiento con derecho a la restitución de tierras y voluntad de retorno, cuando este ùltimo ocurre de hecho; 2) víctima de desplazamiento con derecho a la restitución de tierras y voluntad de

retorno, cuando el retorno ocurre con el acompañamiento institucional debido; 3) víctima de desplazamiento con derecho a la restitución de tierras y voluntad de reubicación, cuando la reubicación ocurre de hecho; 4) víctima de desplazamiento con derecho a la restitución de tierras y voluntad de reubicación, cuando este se da con el acompañamiento institucional debido; 5) víctima de desplazamiento sin derecho a la restitución de tierras y voluntad de retorno, cuando el retorno ocurre de hecho; 6) víctima de desplazamiento sin derecho a la restitución de tierras y voluntad de retorno cuando este ocurre con el acompañamiento institucional debido; 7) víctima de desplazamiento sin derecho a la restitución de tierras y voluntad de reubicación, cuando la reubicación ocurre de hecho; 8) víctima de desplazamiento con derecho a la restitución de tierras y voluntad de reubicación cuando este ocurre con el acompañamiento institucional debido.

De estas dos clasificaciones nos parece más apropiada la primera, debido a que es la que más se aproxima a posibles alternativas de decisión por parte del Juez de Tierras para afrontar situaciones específicas que involucren aspectos atinenes a la restitución y la posibilidad de retorno o de reubicación.

Las anteriores clasificaciones permiten al operador jurídico adquirir una idea de los principales problemas jurídicos que podría enfrentar en el proceso de restitución y definir estrategias para la solución de los casos A continuación se hará una breve explicación de cada uno de estos escenarios.

1.1. Restitución y retorno

Esta sería la situación ideal dentro de una politíca de restitución de tierras e implica la posibilidad de que la víctima de desplazamiento forzado o despojo recupere su derecho con el inmueble y la tenencia del bien (restitución material), además con la garantía que implica la formalización de su relación con la tierra, especialmente cuando se trata de posesión o explotación de baldíos (restitución jurídica). Lo cual va acompañado de la voluntad de

retornar por parte de la víctima restablecida para que pueda gozar con plenitud sus derechos reales sobre el fundo.

Para que se dé este escenario, en primer lugar, deben existir circunstancias físicas y jurídicas que tornen viable la restitución, de tal manera que la víctima beneficiaria pueda sin riesgo alguno para su integridad personal o ecónomica, alcanzar un efectivo uso, goce y disposición del bien. Esto exige por lo menos que la decisión de restitución realmente haya resuelto de manera definitiva sobre la propiedad, posesión u ocupación del bien objeto de la demanda, y sobre todas aquellas situaciones que puedan afectar el predio para que la sentencia constituya título de propiedad suficiente para la víctima (como lo establece el artículo 91 de la Ley 1448). En ese orden de ideas es menester que en la decisión del Juez Transicional sea identificado plenamente el predio, determinando con exactitud su ubicación, linderos, medidas y área, para delimitar la dimensión del inmueble y con ello el alcance del derecho reclamado.

En este sentido, el Principio Pinheiro 15.2. consagra que "Los Estados deben velar por que toda declaración relativa a la propiedad legítima de las viviendas, las tierras o el patrimonio, o a los derechos correspondientes, vaya acompañada de medidas encaminadas a hacer efectivos el registro o la delimitación de dichos bienes, como requisito para garantizar la seguridad jurídica de la tenencia" (Naciones Unidas-Asamblea General, 2005). A su vez, la sentencia deberá concretar el dominio del accionante, ya sea a través de su simple reconocimiento (cuando ya el derecho estaba consolidado a nombre de la víctima), de la adquisición de la propiedad a través de título traslaticio o de la adjudicación de baldíos.

Aunado a lo anterior, una vez favorecida la víctima con la restitución jurídica y material del inmueble, se deben implementar medidas para lograr que el retorno permita un goce efectivo de los derechos restituidos. Por ello, la política de restitución de tierras contempla un acompañamiento a las familias restituidas que va más allá de la recuperación de los predios, su entrega formal y la regulación de los derechos sobre las tierras y territorios,

gestionando para estas personas medidas como subsidios de vivienda rural y el acompañamiento en la formulación y ejecución de proyectos productivos que les permita avanzar en su generación de ingresos y seguridad alimentaria (UARIV: 2014, pag 58; citado por Nino Benavides (2016)).

Es así como la Ley 1448 entre las medidas reparativas adicionales a la restitución ordena, por ejemplo, mecanismos de alivio de los pasivos de las víctimas generados durante la época del despojo o el desplazamiento, los cuales involucran: 1) sistemas de alivio y/o exoneración de la cartera morosa del impuesto predial u otros impuestos, tasas o contribuciones del orden municipal o distrital relacionadas con el predio restituido o formalizado; y 2) programas de condonación de cartera morosa de servicios públicos domiciliarios relacionada con la prestación de servicios y las deudas crediticias del sector financiero existentes al momento de los hechos a los predios restituidos o formalizados (artículo 121 de la Ley de Víctimas).

La Ley mencionada también contempla que aquellas víctimas cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo, tendrán prioridad y acceso preferente a programas de subsidios de vivienda en las modalidades de mejoramiento, construcción en sitio propio y adquisición de vivienda establecidos por el Estado. De igual manera, la ley también contempla que las víctimas tendrán acceso a beneficios en materia crediticia, tanto así que los créditos otorgados por parte de los establecimientos bancarios autorizados por ley a las víctimas, y que como consecuencia de los hechos victimizantes hayan entrado en mora o hayan sido objeto de refinanciación, reestructuración o consolidación, quedarán clasificados en una categoría de riesgo especial de acuerdo con la reglamentación que expida la Superintendencia Financiera. Así mismo, se presume que aquellos créditos que hayan entrado en mora o hayan sido objeto de refinanciación, reestructuración o consolidación, con posterioridad al momento en que ocurrió el daño son consecuencia de las violaciones (Art.128).

Las medidas de reparación también contemplan beneficios en torno a formación, generación de empleo y acceso a la burocracia del Estado a través del sistema de carrera administrativa. En este sentido, el legislador dispuso que el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA- diera prioridad y facilidad para el acceso de jóvenes y adultos víctimas a sus programas de formación y capacitación técnica. La calidad de víctima se establece como criterio de desempate, en favor de aquellas personas que ostentan tal condición cuando estas participan en los concursos pertenecientes a los sistemas de carrera para acceder al servicio público.

Siguiendo con las medidas en favor de las víctimas del conflicto armado contempladas en el marco regulatorio nacional, la Ley 1448 incluye la rehabilitación como medida de reparación, entendida como el conjunto de estrategias, planes, programas y acciones de carácter jurídico, médico, psicológico y social, dirigidos al restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas. Por lo que se impone al gobierno la obligación de implementar un programa de rehabilitación que deberá incluir medidas individuales y colectivas que permitan a las víctimas desempeñarse en su entorno familiar, cultural, laboral y social y ejercer sus derechos y libertades básicas de manera individual y colectiva. El acompañamiento psicosocial deberá ser transversal al proceso de reparación y prolongarse en el tiempo de acuerdo con las necesidades de las víctimas, sus familiares y la comunidad, teniendo en cuenta la perspectiva de género y las especificidades culturales, religiosas y étnicas.

Igualmente, las entidades públicas responsables de la atención a las víctimas de conflicto armado tienen el deber de integrar a los familiares y de ser posible promover acciones de discriminación positiva a favor de mujeres, niños, niñas, adultos mayores y discapacitados debido a su alta vulnerabilidad y los riesgos a los que se ven expuestos (art. 136). Sobre este deber, cabe mencionar que el Ministerio de Salud y Protección Social tiene a cargo un Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, denominado PAPSIVI, en el que diferentes actores deben atender los impactos psicosociales y los daños en la salud física y mental de las víctimas ocasionados por o en relación con el conflicto armado, en los

ámbitos individual, familiar y comunitario (incluido en éste los sujetos de reparación colectiva), con el fin de mitigar su sufrimiento emocional, contribuir a la recuperación física y mental y a la reconstrucción del tejido social en sus comunidades (Ministerios de Salud y Protección Social, 2019).

Finalmente, entre las órdenes adicionales de reparación podemos mencionar las medidas de satisfacción que comprenden aquellas acciones que proporcionan bienestar y contribuyen a mitigar el dolor de la víctima. Las mismas que son mencionadas a modo enunciativo en el artículo 139 de la Ley 1448, pueden consistir en actividades como: a. reconocer públicamente el carácter de víctima, de su dignidad, nombre y honor, ante la comunidad y el ofensor; b. efectuar las publicaciones a que haya lugar relacionadas con el literal anterior; c. realizar actos conmemorativos; d. realizar reconocimientos públicos; e. realizar homenajes públicos; f. construir monumentos públicos en perspectiva de reparación y reconciliación; g. apoyar la reconstrucción del movimiento y tejido social de las comunidades campesinas, especialmente de las mujeres; h. difundir de manera pública y completa el relato de las víctimas sobre el hecho que la victimizó, siempre que no provoque más daños innecesarios ni genere peligros de seguridad; i. contribuir en la búsqueda de los desaparecidos y colaborar para la identificación de cadáveres y su inhumación posterior, según las tradiciones familiares y comunitarias, a través de las entidades competentes para tal fin; j. Difundir las disculpas y aceptaciones de responsabilidad hechas por los victimarios; k. Investigar, juzgar y sancionar de los responsables de las violaciones de derechos humanos. l. Reconocer de formar público la responsabilidad de los autores de las violaciones de derechos humanos.

Aunado a lo anterior, es menester advertir que la restitución jurídica y material del predio no es incompatible con la indemnización administrativa y con los programas de reparación colectiva.

Las medidas adicionales de reparación que acaban de ser citadas son independientes por lo que pueden coincidir o no con la orden de restitución del predio, debido precisamente a que

estas no fueron creadas exclusivamente para favorecer a las víctimas beneficiarias de una sentencia de restitución proferida por el Juez o Tribunal de Tierras. Pero cabe aclarar que resulta de gran importancia que las víctimas puedan acceder a la mayoría de estas para que durante su retorno puedan alcanzar un goce efectivo de sus derechos. Por tal motivo, el Juez Civil Transicional deberá en la sentencia establecer órdenes complementarias a la restitución, relacionadas con estas medidas de reparación adicionales, obligación que recae en el Administrador de Justicia cuando el legislador establece que aquel deberá en la sentencia proferir las "órdenes necesarias para garantizar la efectividad de la restitución jurídica y material del bien inmueble y la estabilidad en el ejercicio y goce efectivo de los derechos de las personas reparadas" (art. 91 literal p.).

Finalmente, se advierte que el principio Pinheiro 4.2 dispone que los Estados deben garantizar que, en los programas, las políticas y las prácticas de restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio se reconozcan los derechos de titularidad conjunta de ambas cabezas de familia -hombre y mujer- como un componente explícito del proceso de restitución, y que en estas se incorpore una perspectiva de género. Por lo que en desarrollo de este mandato, la Ley 1448 contempla en el artículo 118 que en todos los casos en que el demandante y su cónyuge, o compañero o compañera permanente, hubieran sido víctimas de abandono forzado y/o despojo del bien inmueble cuya restitución se reclama, el juez o magistrado en la sentencia ordenará que la restitución y/o la compensación se efectúe a favor de los dos, y cuando como consecuencia de la sentencia se otorgue el dominio sobre el bien, también el administrado de justicia deberá ordenar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos que efectúe el respectivo registro de la propiedad a nombre de la pareja, incluso cuando el cónyuge o compañero o compañera permanente no hubiera comparecido al proceso.

1.2. Compensación en especie y reubicación

Este escenario tiene lugar en los casos en que es factible amparar a la víctima de abandono o despojo, a quien se le reconocen sus derechos sobre la tierra (propiedad, posesión o

explotación de baldío), pero existen circunstancias que imposibilitan la restitución material y en consecuencia el retorno de las víctimas al inmueble. Por esta razón, el juez o tribunal debe ordenar en lugar de la entrega del predio restituido, una compensación en especie, consistente en un predio de similares características al despojado.

Los casos en que procede este tipo de reparación, como ya se nombró, se encuentran descritos en el artículo 97 de la Ley de Víctimas, son: cuando el inmueble se encuentra ubicado en una zona de alto riesgo o amenaza de inundación, derrumbe, u otro desastre natural; cuando en el inmueble se presentaron despojos sucesivos, y este hubiese sido restituido a otra víctima despojada de ese mismo bien; cuando la restitución jurídica y/o material del bien implicaría un riesgo para la vida o la integridad personal del despojado o restituido, o de su familia; y cuando se trate de un bien inmueble que haya sido destruido parcial o totalmente y sea imposible su reconstrucción en condiciones similares a las que tenía antes del despojo.

El Decreto 4829 de 2011 define a la equivalencia como una igualdad en el valor, estimación, potencia o eficacia de dos o más cosas; y la categoriza en varias clases:

a) La 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.

b) La compensación por equivalencia económica: se refiere a la entrega de un predio, urbano o rural, por otro predio con avalúo equivalente al predio que se reclama en restitución.

c) Por 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 Decreto 4829 de 2011).

Las compensaciones por equivalencia, al igual que las compensaciones a los opositores adquirientes de buena fe exenta de culpa, y las medidas de atención a los terceros ocupantes en condiciones de vulnerabilidad, son pagadas con recursos del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas el cual está conformado por ingresos provenientes de diversas fuentes[3] de financiación.

Cabe agregar, que en la sentencia que ordena la restitución del predio mediante compensación en especie o dinero, el funcionario judicial ordena transferir la titularidad del predio restituido al Fondo de la Unidad, tradición que es posible gracias a la causal referente a los "demás que adquiera a cualquier título". Ahora bien, en ocasiones, los bienes restituidos que son transferidos al Fondo con ocasión de una orden de compensación a favor de la víctima porque existe una imposibilidad jurídica de entrega del predio, por ejemplo, por encontrarse en una zona de alto riesgo. En estos casos se presenta una gran dificultad para el Fondo y es que le tocará asumir los costos administrativos y demás, como

[3] Tales como: el Presupuesto General de la Nación; las donaciones públicas o privadas para el desarrollo de los objetivos de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas; los aportes provenientes de la cooperación internacional para el cumplimiento de los objetivos de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas; los bienes y recursos que le transfieran el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y las demás entidades, de conformidad con las normas vigentes; las demás propiedades y demás activos que adquiera a cualquier título con los recursos del Fondo y las sumas que reciba en caso de enajenación de estos; los ingresos y los rendimientos producto de la administración de los recursos y bienes del Fondo; los demás bienes y recursos que adquiera o se le transfieran a cualquier título; las propiedades rurales que hayan sido objeto de extinción de dominio y que se encuentren actualmente bajo la administración de la Dirección Nacional de Estupefacientes, lo mismo que aquellas de las que adquiera la propiedad en el futuro, en las cuantías y porcentajes que determine el Gobierno Nacional; los predios rurales que sean cedidos por víctimas restituidas a favor del Fondo. (Art. 113 Ley 1448).

el pago de impuesto predial, tasas, etc., para el mantenimiento de un inmueble que no puede ser entregado a una familia víctima del conflicto armado porque precisamente la imposibilidad jurídica de tal acto es lo que motivó su transferencia. Por lo que en este caso el legislador debería disponer que aquellos bienes que hagan parte del Fondo de la Unidad y cuya entrega material a una víctima sea imposible, este debería tener la facultad de ceder o trasferir la propiedad de tales bienes a otras entidades públicas, por ejemplo, a las Corporaciones Autónomas Regionales o a las entidades territoriales, cuando el bien se encuentra en área protegida o de una importancia ambiental estratégica.

Es importante advertir que el Fondo mencionado carece de personería jurídica, está adscrito a la Unidad de Restitución de Tierras y sus recursos se administran a través de una fiducia comercial de administración, contratada con una o más sociedades fiduciarias, cuyo constituyente y beneficiario siempre será UAEGRTD.

La compensación en especie conlleva la titulación de la propiedad del predio entregado a las víctimas favorecidas con la sentencia; además, estas últimas también podrán ser beneficiadas con medidas de atención y/u órdenes relacionadas con los mecanismos adiciones de reparación explicadas en el punto anterior, tales como alivios de pasivos, subsidios de vivienda, reparación simbólica.

Así mismo, para la reubicación de la víctima y su núcleo familiar en el predio restituido en equivalencia, deberá tenerse en cuenta el consentimiento de aquella y otros aspectos que faciliten el tránsito y el goce efectivo de sus derechos, como en lo posible que el predio que sea entregado esté ubicado cerca su domicilio actual. Además, la titulación del predio equivalente también deberá realizarse en favor del cónyuge, compañero o compañera permanente del demandante al momento en que este sufrió los hechos victimizantes (pese a que actualmente no estén juntos), conforme al artículo 118 de la Ley de Víctimas.

1.3. Restitución y permanencia en el lugar de asentamiento

Este supuesto tiene lugar cuando el predio de la persona desplazada o despojada ha sido restituido jurídicamente, pero aquella ha decidido no retornar. Esta situación está reglada, por ejemplo, en el artículo 99 de la Ley de Víctimas con los denominados "contratos de uso" que tienen lugar cuando existan proyectos agroindustriales productivos en el predio objeto de restitución. En este caso, con el propósito de desarrollar en forma completa el proyecto, el magistrado que conozca del proceso podrá autorizar, mediante trámite incidental, la celebración de contratos entre los beneficiarios de la restitución, y el opositor que estuviera desarrollando el proyecto productivo, sobre la base del reconocimiento del derecho de dominio restituido, y siempre que el opositor haya probado su buena fe exenta de culpa en el proceso. En el evento en que no se pruebe la buena fe exenta de culpa, el magistrado entregará el proyecto productivo a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para que lo explote a través de terceros y se destine el producido del proyecto a programas de reparación colectiva para víctimas en las vecindades del predio, incluyendo al beneficiario de la restitución.

Salinas, Hernández, & Kalmanovitz (2012) proponen una serie de requisitos que se deberían tener cuenta para que en los contratos de uso del predio restituido celebrados en favor de terceros puedan ser tenidos en cuenta los derechos e intereses de las víctimas. Estos investigadores mencionan que se debe garantizar el consentimiento libre e informado de las víctimas al momento de firmar los contratos, así como permitirles la opción de negarse aceptarlos o a que el inmueble sea transferido a la UAEGRTD. También proponen que se debería proveer asesorías independientes e idóneas en la negociación de los contratos para minimizar el impacto de la desigualdad entre las partes, y preservar la equidad en los beneficios asociados al uso (canon de arrendamiento) y a los rendimientos de los proyectos agroindustriales en curso, verbigracia, mediante la vinculación de las víctimas como socios. De igual forma, se deberían garantizar condiciones para la devolución del predio cuando termine la vida útil de los proyectos agroindustriales, en condiciones que le permitan a la víctima aprovecharlos.

La Corte Constitucional señaló que los contratos de uso deberán ser autorizados por el magistrado competente con pleno respeto de los derechos de las partes y en armonía con las normas que consagran los derechos de las víctimas de despojo y abandono de tierras a la restitución, teniendo en cuenta de manera especial los enfoques de derechos y diferencial sostenidos por la jurisprudencia constitucional, de los cuales se deriva una protección especial en materia de restitución por la condición de género y para las comunidades indígenas, afrodescendientes y de las minorías étnicas.

De esta manera, el magistrado deberá tener en cuenta las normas que prevén protecciones especiales para estas víctimas de despojo, las presunciones legales y de derecho que se han consagrado en favor de las mujeres y de los territorios colectivos de las comunidades indígenas, afrodescendientes y de minorías étnicas. En este sentido, el administrador de justicia deberá tener necesariamente en cuenta la protección especial de estas víctimas con enfoque diferencial, y que además no procede la autorización de este tipo de contratos de uso en los territorios colectivos de comunidades étnicas, dada su especial naturaleza constitucional, legal y jurídica, las particulares condiciones históricas de despojo, usurpación y explotación arbitraria a las que han sido sometidas, así como las limitantes de conservación ecológica y medio ambiental de dichos territorios. (Sentencia C-715/2012)

A su vez, en este escenario también se encuentran todas aquellas situaciones en la que la víctima prefiera no retornar, pese a obtener la restitución jurídica y material del predio; cuando, por ejemplo, y sin intervención del magistrado o de la UAEGRTD decide dar la tenencia del predio a un tercero. En este caso, la víctima tiene derecho también a las medidas de reparación adicionales, que ya hemos mencionado, sin embargo, pueden suceder ciertas dificultades para la implementación de algunas, por ejemplo, tratándose de la implementación de proyectos productivos o el otorgamiento de subsidios para construcción de vivienda; los cuales generalmente el acceso a los mismo está supeditado a que se realice en el predio restituido.

1.4. Compensación en especie y permanencia en el lugar de asentamiento

Este escenario corresponde al caso en que no se le puede restituir su bien a la víctima por encontrarse inmerso en alguna de las causales consagradas en el artículo 97 de la Ley 1448, por lo que a cambio recibe un inmueble equivalente, pero aquella decide no reubicarse sino permanecer en el lugar de asentamiento. En este supuesto deberá respetarse la voluntad de la víctima. Aquí caben similares observaciones respecto a las medidas adicionales de reparación descritas en el punto anterior.

1.5. Compensación monetaria con o sin reubicación

Cabe advertir que la Ley 1448 de 2011 no es muy clara en cuanto a la existencia de una posibilidad para las víctimas de optar por una compensación monetaria en los casos en que no sea factible la restitución material del predio. La ley en comento describe en el artículo 72 que "la compensación en dinero solo procederá en el evento en que no sea posible ninguna de las formas correspondiente", por lo que le da un carácter subsidiario frente a las demás modalidades de restitución. No obstante, el artículo 98 señala que "en los casos en que no sea procedente adelantar el proceso" y "cuando de conformidad con el artículo 97 proceda la compensación en especie u otras compensaciones ordenadas en la sentencia", la UEGRTD "tendrá competencia para acordar y pagar la compensación económica correspondiente, con cargo a los recursos del fondo." Pareciera entenderse según la norma que la compensación monetaria es alternativa frente a la compensación en especie.

Respecto a lo anterior, se considera que la compensación en dinero debe ser subsidiaria a la compensación en especie, a pesar de los costos y dificultades que podrían presentarse a la hora de entregar un predio pueden ser superiores a un pago en efectivo. Esta interpretación resulta más coherente con el propósito de una política de tierras y territorios, ya que si lo que se pretende con la misma es lograr que los campesinos tengan acceso a la propiedad

rural sobre inmuebles, la manera más idónea de alcanzar este objetico es entregándoles precisamente un bien de esta naturaleza.

Sin embargo, ante la eventual imposibilidad de entregar directamente un inmueble a la víctima favorecida con la sentencia, se ha considerado que es menester seguir unos requerimientos mínimos para que con la entrega de una compensación monetaria se garantice en mayor medida el goce efectivo de los derechos de la víctima:

a) Debe existir un consentimiento expreso de la víctima de aceptar la compensación monetaria.
b) El valor de la compensación debe corresponder al avalúo comercial del predio, el cual debe ser determinado a través de una lonja de propiedad raíz autorizada por el Estado para ello, sin perjuicio que en la reclamación se aporte la certificación del avalúo comercial del predio, de manera similar al tratamiento que se le da al opositor de buena fe exenta de culpa (art. 89 Ley 1448).
c) La víctima debe recibir el acompañamiento por parte de las entidades públicas correspondientes con el fin de que optimicen o inviertan de manera adecuada el dinero recibido como compensación, siempre y cuando aquella así consienta. Acompañamiento que deberá realizarse atendiendo un enfoque diferencial si se trata de una mujer cabeza de hogar.
d) El pago de la compensación monetaria no debe ser excluyente con las medidas adicionales de reparación previstas para víctimas del conflicto armado, ni siquiera con la indemnización administrativa prevista en el artículo 132 de la Ley 1448 y el Decreto 4800 de 2011 (Salinas Abdala, Hernández Sabogal, & Kalmanovitz González, 2012)

Por otro lado, es importante tener en cuenta que la Ley de Víctimas no establece programas o medidas de reubicación para las víctimas que reciban una compensación monetaria. En este orden de ideas, si bien la restitución jurídica y material del predio abandonado o despojado es la medida preferente de reparación, la compensación en especie o la monetaria

son subsidiarias a ella, la implementación de cualquiera de estas debe contar con una manifestación libre, informada e individual de la persona desplazada. Las actuaciones judiciales y administrativas correspondientes deben estar encaminadas a que las víctimas restablecidas puedan definitivamente lograr un goce efectivo de sus derechos.

En este orden de ideas, se decanta que el propósito de la Ley 1448, al hacer énfasis en la restitución de tierra como medida preferente, no solo se centra en permitir la reparación a la víctimas del conflicto armado, sino que en cierta medida implica también la intención de revertir el problema de la excesiva concentración de la propiedad que se agudiza como consecuencia de la guerra, especialmente en los escenarios rurales, por lo que constituye un paso hacia una reforma agraria que permita un acceso más democrático al dominio de los bienes rurales.

CAPÍTULO II

2. ANÁLISIS DE LAS SENTENCIAS DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS PROFERIDAS SOBRE PREDIOS UBICADOS EN EL CARMEN DE BOLÍVAR

En este acápite revisaremos las sentencias emitidas por las salas y juzgados especializados entre los años 2013 y 2018 relativas a procesos de restitución de tierras ubicadas en El Carmen de Bolívar. Con este objetivo se identificarán las distintas formas de reparación en que han sido beneficiadas las víctimas de abandono o despojo del conflicto armado, tales como la restitución material, la entrega de un predio en equivalencia o una compensación económica. El propósito de este ejercicio es describir las decisiones judiciales sobre restitución de tierras en el marco del proceso contemplado en la Ley 1448 de conformidad con diferentes factores. En una primera parte se hará una delimitación cuantitativa de las decisiones que se han emitido y de las formas de reparación adoptadas. Esto nos permitirá en el siguiente capítulo hacer un análisis de las dificultades que se han presentado a las víctimas para la restitución y su percepción acerca de la reparación recibida.

2.1. Cantidad de decisiones y solicitudes de restitución de tierras

A partir de la información publicada en la página web de la Rama Judicial[4] a 30 de enero de 2019 y de información suministrada directamente por la Secretaría de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Cartagena, se logró identificar 206 sentencias emitidas entre los años 2013 y 2018, que versan sobre inmuebles ubicados en el municipio de El Carmen de Bolívar, las cuales han sido dictadas por los Juzgados de Restitución de Tierras (actualmente existen tres) y por las Salas Especializadas tanto del Tribunal de Cartagena -que ejerce competencia de manera permanente-, como de otros tribunales a los que se les han asignado competencias en virtud de los programas de

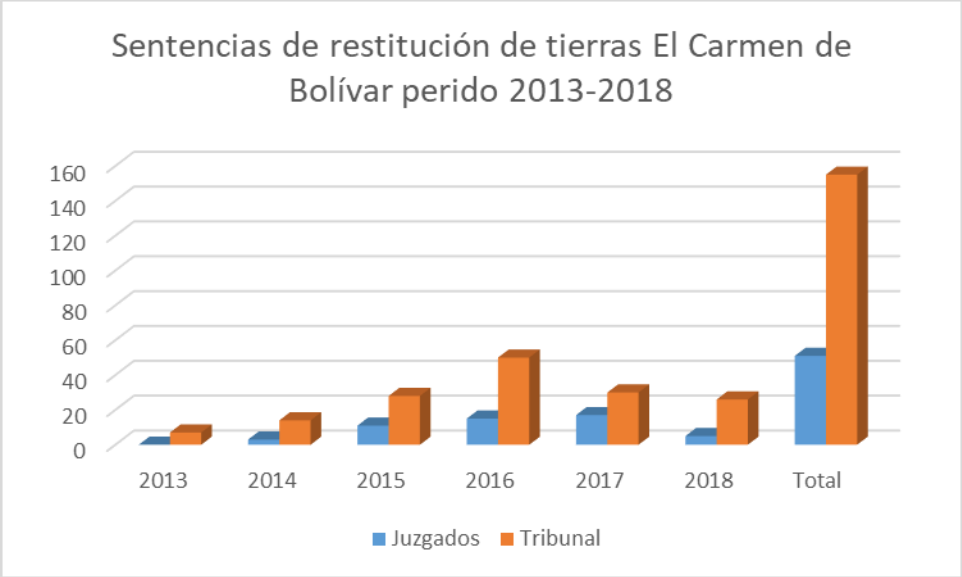
[4] Rama Judicial, Portal De Restitución De Tierras Para La Gestión De Procesos Judiciales En Línea http://190.217.24.108/tierras/sentencias.aspx

descongestión desarrollados por órdenes del Consejo Superior de la Judicatura. De las 206 sentencias tan solo una de ellas fue emitida por el Tribunal de Cartagena en grado de consulta.

Tabla 1 Sentencias de procesos de restitución emitidas por año

Año	Juzgados	Tribunal	Total
2013	0	7	7
2014	3	14	17
2015	11	28	39
2016	15	50	65
2017	17	30	47
2018	5	26	31
Total	51	155	206

Fuente: elaboración propia



Gráfica 1 Sentencias de restitución de tierras El Carmen de Bolívar periodo 2013-2018

El artículo 95 de la Ley 1448 permite la acumulación de las demandas en las que varios sujetos reclamen inmuebles colindantes o inmuebles que estén ubicados en la misma vecindad, de tal manera que el número de casos de restitución identificados que han sido

estudiados por la justicia transicional civil (295) son superiores al de las sentencias emitidas (206).

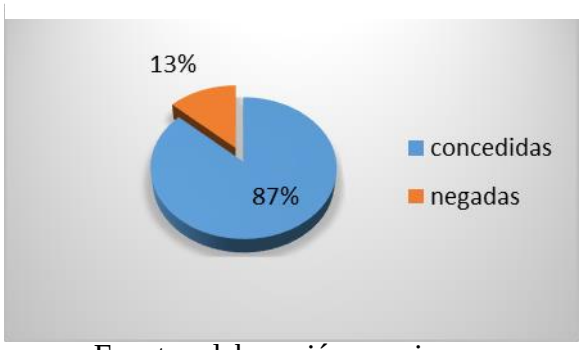
En el cuadro que se presenta a continuación se observan cuántas solicitudes de restitución fueron concedidas y cuántas negadas por los jueces y magistrados sobre predios en El Carmen de Bolívar:

Tabla 2 Solicitudes de restitución por año

Año	Solicitudes concedidas	Solicitudes negadas
2013	9	1
2014	35	0
2015	45	11
2016	78	16
2017	58	4
2018	31	7
Total	256	39

Fuente: elaboración propia

Gráfica 2 Porcentaje solicitudes de restitución en El Carmen de Bolívar 2013-2018



Fuente: elaboración propia

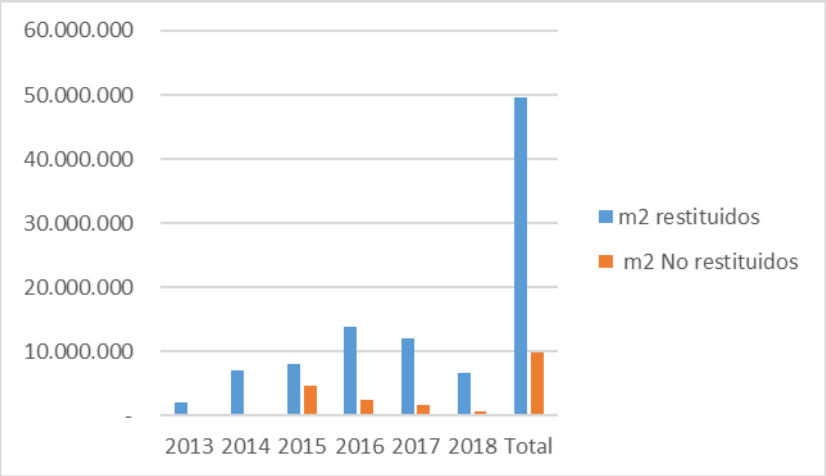
.

En el periodo objeto de investigación se resolvieron un total de 295 solicitudes de restitución de las cuales el 87% fueron concedidas y tan solo el 13 % fueron negadas, lo que indica que en la mayoría de los casos las decisiones de los jueces transiciones resultan favorables a las víctimas. En la recolección de datos también se logró apreciar que entre el 2013 y el 2018, aproximadamente 500 personas figuraron como accionantes dentro de los procesos de restitución, de las cuales 437 resultaron favorecidas con las sentencias y a 63 les fueron negadas sus pretensiones. Conforme con esto, es visible que es alta la probabilidad de que las demandas presentadas ante la justicia transicional civil prosperen, lo cual no resulta extraño y logra explicarse como una consecuencia de la aplicación de las distintas herramientas procesales que contempla la Ley 1448 en el marco del proceso que facilitan la labor del demandante, tales como la interpretación basada en el principio pro hominem o pro víctima, la inversión de la carga de la prueba en contra del opositor o el uso

de las distintas presunciones, por ejemplo, respecto a la nulidad o inexistencia de ciertos actos administrativos, o de negocios jurídicos.

De la revisión de las sentencias se calcula que, dentro del lapso estudiado, en El Carmen de Bolívar fueron solicitados judicialmente 59.347.029 m^2 de tierras, de los cuales se ordenó la restitución de 49.591.318 m^2 a favor de víctimas del conflicto armado, por parte de los jueces o magistrados de tierras. En la siguiente gráfica se observa la cantidad de terreno cuya restitución fue ordenada dentro del sistema de justicia transicional civil discriminada por años:

Gráfica 3 Área solicitada en restitución vs. Área solicitada no restituida



Fuente: elaboración propia

Tabla 3 Cantidad de superficie restituida Vs. No restituida

Año	m^2 restituidos	m^2 No restituidos
2013	2.080.250	237.487
2014	7.088.895	-
2015	7.974.270	4.690.235
2016	13.755.697	2.482.748
2017	12.048.351	1.707.541
2018	6.643.855	637.700
Total	49.591.318	9.755.711

Fuente: elaboración propia

De la revisión de la información del cuadro citado se observa que es superior en más de un 67% sobre el total, el número de solicitudes concedidas y metros cuadrados restituidos que aquellos casos en que se negó la orden de restitución, tanto así que la cantidad de hectáreas que se ha ordenado restituir en las sentencias es aproximadamente cinco veces superior a las hectáreas de tierras en las que se negó la orden de restitución. Esto no debe resultar sorprendente teniendo en cuenta lo paradigmático que es el caso de El Carmen de Bolívar, que, como ya se explicó en un acápite antecedente, fue escenario de graves violaciones a derechos humanos y de desplazamientos forzados masivos que afectaron a la mayor parte de su población.

2.2. Formas de restitución decretadas

En la mayoría de los casos concedidos que han sido estudiados en las sentencias analizadas se observa con notoriedad que la principal medida de restitución ordenada es la entrega del predio reclamado (89,45%), lo cual guarda plena coherencia con los propósitos que inspiraron al legislador de la ley 1448, que es procurar el retorno de las víctimas, y que lo llevó a establecer el carácter preferente de la restitución como parte de los principios básicos del proceso.

Tabla 4 Casos de acuerdo a medidas de restitución decretadas

Medida de restitución	Entrega del predio reclamado	Compensación con otro predio	compensación monetaria	Solo formalización	mixta
Porcentaje	89,45%	3,13%	0,78%	4,69%	1,95%
Casos	229	8	2	12	5

Fuente: elaboración propia

Los demás tipos de reparación previstos por la Ley 1448 han sido ordenados en muy pocos casos, lo que permitiría deducir que, según criterios de los jueces especializados, en el territorio de El Carmen de Bolívar en gran medida resulta posible la restitución material de los predios. La orden de restitución menos adoptada por los jueces y magistradas en sus

decisiones resultó ser la entrega de una compensación monetaria, la cual sucedió en dos casos. En el primero[5] de ellos el juez de tierras tuvo en cuenta que la víctima solicitante había manifestado expresamente que no le interesaba retornar al predio y que estaba demostrado en el expediente que aquella tampoco contaba con las condiciones físicas y mentales para retornar, ya que se trataba de un campesino cuyo desplazamiento forzado y demás hechos victimizantes sufridos en el predio le habían provocado secuelas psicológicas en forma de depresión que lo había llevado a intentar suicidarse varias veces. Lo anterior estaba demostrado con las historias clínicas que también relacionaban otras patologías que a su vez sufría aquel accionante y que hacían inviable su retorno a actividades agrarias. El juez argumentó que resultaba claro que en este caso se afectaban los componentes esenciales para que el derecho a la restitución no sea nugatorio y que alude a que la restitución debe ser voluntaria, segura y digna.

Al respecto cabe advertir que al parecer el juez del caso no distinguió claramente entre la restitución y el retorno. Pues en ningún supuesto la víctima está obligada a volver a habitar o explotar el predio si no lo desea, aunque el retorno sea el principal propósito de la ley. Por otra parte, tampoco se explica las razones de por qué se optó directamente por la entrega de la compensación monetaria y no por una compensación en especie con otro predio equivalente al reclamado, como se suele hacer en la mayoría de los casos.

El segundo caso[6] en el que se concedió la reparación mediante compensación monetaria se trata de un evento en el que se ordenó el amparo de los derechos de la víctima demandante, pero el inmueble que debería ser objeto de restitución había sido declarado de interés público dado que su ubicación coincidía con el trazado de una carretera que iba a ser construida. En ese evento el Tribunal Superior de Cartagena decidió ordenar una compensación económica a favor de la víctima y a cargo del Fondo de la UAEGRTD, y se

[5] Sentencia del 3/04/2018 Juzgado Primero Civil Especializado en Restitución de Tierras, radicado 132443121001-2017-00086-00.
[6] Sentencia del Tribunal Superior de Cartagena de 28/01/2016 radicado 132443121002-2014-00034-00, m. p. Ada Lallemand Abramuck.

ordenó a la UARIV brindar acompañamiento a la víctima reparada, para invertir los recursos de la respectiva compensación en la forma en que le resulte más conveniente, y siempre con miras a garantizar la sostenibilidad y estabilidad de la situación socioeconómica del reclamante.

Sobresale también del análisis de la tabla No. 4, que en el 4,69% de los casos no se ordenó la restitución material de la tierra, dado que las víctimas solicitantes previamente habían retornado a los fundos. En estos eventos las sentencias se limitaron a ordenar la restitución jurídica del predio expidiendo las directrices necesarias para la formalización del dominio sobre el bien, ya sea ordenando a la autoridad agraria su adjudicación o declarando la prescripción adquisitiva a favor de las víctimas.

En desarrollo del estudio resultó necesario clasificar las diferentes medidas en varias categorías. En este ejercicio elaboramos una categoría que denominamos mixta, la cual no es más que una orden de restitución condicionada en la que el juez o tribunal dispone la entrega del predio reclamado supeditado a que se verifique en etapa pos fallo la posibilidad jurídica y material de implementar la orden. De no ser posible, se dispone la alternativa de dar un predio en equivalencia[7]. Esta situación se implementó en tan solo el 1,95 % de los casos estudiados y se da principalmente cuando existen diferencias entre los linderos, medidas y área del predio, verificados por los peritos en campo o informados por alguna autoridad durante el proceso, con los datos que fueron calculados inicialmente en el acto administrativo de adjudicación expedido en su momento por la autoridad agraria cuando el predio está sometido al régimen de Unidad Agrícola Familiar (UAF). Esta situación genera un problema jurídico interesante que ilustraremos a continuación.

La Ley 160 de 1994 define la UAF como

[7] Sentencias del Tribunal Superior de Cartagena: de 23/05/2018 radicado 132443121002-2014-00053-00, y 23/05/2017, radicado 132443121001-2014-00101-00¸ m. p. Laura Elena Cantillo Araujo; 31/08/2016/ radicado 132443121002-2013-00111-00, m. p. Ada Lallemand Abramuck.

> la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio. La UAF no requerirá normalmente para ser explotada sino del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la explotación así lo requiere."

Esta unidad de tierra definida por el legislador se constituye como el criterio base para que la autoridad agraria (actualmente la Agencia Nacional de Tierras) pueda adjudicar predios baldíos u otros bienes públicos destinados para los programas de reforma agraria y democratización de acceso a la propiedad rural en favor de la población campesina vulnerable. La UAF está sometida a una serie de restricciones, como es que nadie puede ser titular de dominio sobre más de un predio sometido a dicho régimen ni de tierras baldías adjudicadas por el Estado que superen la medida de una UAF. Así mismo, un predio constituido como UAF no puede ser objeto de división o reducción, por prohibición expresa de la ley 160.

Ahora bien, existen inmuebles que, habiendo sido adjudicados bajo este régimen de dominio, son solicitados en restitución y al momento en que la UAEGRTD o la autoridad catastral realizan la respectiva georreferenciación o medida para identificarlos, su dimensión resulta ser inferior al valor que fue calculado al momento de la adjudicación. Como quiera que el juez no podría restituir jurídicamente un predio inferior a la UAF por la expresa prohibición impuesta en la ley agraria, en tales casos con frecuencia se ha resuelto que se verifique si el área que efectivamente puede entregarse materialmente no resulta inferior a la medida mínima de la UAF calculada para la zona o si, a pesar de ser inferior, las condiciones del terreno permiten producir los ingresos económicos suficientes para la familia. De no ocurrir algunas de estas dos situaciones deberá entregarse a la víctima un predio equivalente al reclamado, de modo que el terreno que es objeto de la Litis debe ser transferido al Fondo de la Unidad de Tierras Despojadas.

Asuntos como el que ha sido reseñado no son atípicos para el juez de tierras. Llama la atención que las diferencias entre los datos referentes a la extensión del predio que existen en las bases de datos de las distintas entidades públicas (ANT, IGAC, ORIP, UAEGRTD) es uno de los problemas jurídicos más frecuentes que se presentaron en las sentencias al momento de identificar los predios, existiendo en algunos casos diferencias significativas de hasta varias hectáreas. En sentencia dictada el 22 de febrero de 2017, el Tribunal de Cartagena estudió varios casos en los que los predios presentaban este problema y resolvió uno de ellos de la siguiente manera:

> El inmueble denominado "La Mano de Dios" se identifica con el folio de matrícula inmobiliaria (…). Con relación al área del predio se aportaron las siguientes: Área total solicitada en la demanda: 68 ha, Área Georreferenciada por parte de la Unidad de Tierras: 32 ha 7030 m^2, Área Folio Matricula Inmobiliaria: 68 ha, Área Catastral: 46 ha 8751 m^2.
>
> En atención a que existe discrepancia entre el área solicitada y la reportada por las distintas identidades públicas, esta Corporación adoptará para efectos de la presente decisión, como área del predio la de 32 ha 7030 m^2 correspondiente al área georreferenciada por parte de la UAEGRTD, pues esta resulta ser la más precisa habida cuenta que fue calculada con base en datos más exactos en cuanto a las dimensiones, ubicación y linderos del predio. Así mismo, no debe perderse de vista que el área resultante de la georreferenciación corresponde al área mostrada en terreno por el solicitante, además los puntos georreferenciados fueron verificados mediante inspección judicial realizada por el Juez (…).[8]

En el ejemplo de la cita anterior, se observa como la diferencia de áreas entre algunos datos incluso es superior al doble, lo que demuestra una gran inconsistencia en las informaciones de las entidades. De este modo es visible que existe la necesidad de que se desarrolle un programa de actualización de la información del catastro rural que permita identificar y unificar la información predial en las distintas bases de datos oficiales y de paso facilite la labor de los jueces y magistrados del sistema de justicia transicional.

[8] Sentencia del Tribunal Superior de Cartagena de 22/02/2017 radicado 132443121001-2014-00037-00¸ m. p. Laura Elena Cantillo Araujo.

A su turno, las solicitudes estudiadas que se resolvieron ordenando la compensación con otro predio de similares características (que es la segunda forma de reparación), equivalen al 3,52 % del total de las solicitudes de restitución concedidas; esto es, nueve de los casos seleccionados. La razón que más destaca es que varios opositores son víctimas del mismo predio, en muchos casos porque ocurrieron despojos sucesivos en el lugar[9].

Tan solo se presentó un evento en el que el retorno al inmueble significaba un riesgo para la víctima derivado específicamente de su estado de salud. En ese evento el solicitante y su compañera eran mayores de 80 años, además aquel sufría de una discapacidad física severa en su miembro inferior izquierdo debido a un accidente que había sufrido, por lo que el juez decidió ordenar la compensación con otro predio en equivalencia teniendo en cuenta el

---

[9] En sentencia del Tribunal Superior de Cartagena de 26/09/2017 radicado 132443121001-2015-00035-00, m. p. Laura Elena Cantillo Araujo, se consideró lo siguiente en un caso de víctima contra víctima: "De lo anterior puede esta Colegiatura concluir que en efecto, los hoy opositores se encuentra incluidos en el Registro Único de Víctimas por hechos de violencia acontecidos en la vereda "Ojito Seco", para el año 95 y que si bien no aparece la declaración sobre los hechos mencionados directamente con la parcela No. 12 objeto de restitución, esto es de las amenazas de que fue víctima el señor (…) por parte al parecer, de un miembro de un grupo ilegal, ello no descarta la existencia de los hechos victimizantes y puede deberse a que se solía al momento de realizar las declaraciones a hacer referencia al último hecho de violencia ocurrido a las víctimas.

Por demás se tienen los relatos de los señores C… y C… referentes al temor sentido por las amenazas de que fueron víctimas, son confirmadas con el testimonio del señor Carlos (…) quien señala al mismo tiempo, ser hermano de la opositora y que le laboró en el predio objeto de debate, haciendo referencia al estado de nervios en el que se encontraba el señor C… y a la forma tan intempestiva en que tuvo ocurrencia su desplazamiento, sin que se demuestre otra razón para su desplazamiento que el conflicto armado. (…)

Reitérese que estas declaraciones hacen concluir el desplazamiento del hoy opositor y de su grupo familiar a otra zona y su no retorno al sector de ubicación de la finca de marras, sumado al hecho de que fue certificado como víctima de otras zonas en las que afirma haberse establecido luego de su salida de la parcela No. 12, sin poder permanecer en ellos en virtud del conflicto armado, quedando entonces en una precaria situación económica, lo que evidencia su condición de vulnerabilidad, atendiendo que alega ser campesino sin más tierra que la objeto de debate, con escasa educación, y que su sustento para el año 1992 fue probado derivaba del predio en litigio, no habiendo quedado demostrado otra razón adicional al conflicto armado para justificar su salida intempestiva de la parcela. (…)

Así las cosas, el examen de tal situación debe realizarse a partir del reconocimiento simultáneo ante la judicatura, de dos víctimas de despojos sucesivos del mismo predio, en donde ninguna de las dos entre sí tuvieron participación en los hechos victimizantes. Al respecto se estima que es del caso entonces dar aplicación al artículo 72 de la Ley 1448 de 2011, y en especial en su inciso 5º ordenando a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y al Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 98 de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4829 de 2011, se restituya a los señores opositores (…) al predio objeto de este proceso atendiendo a que son titulares del mismo por adjudicación hecha por el INCORA (…) y en consecuencia se otorgue al solicitante un predio de similares características y condiciones al que fue objeto del proceso."

lugar de domicilio de las víctimas y que estas habían manifestado que no tenían intenciones de retornar.[10]

Desde otro ángulo, acerca de otras causas de compensación en especie, en los eventos estudiados no se reportaron casos en los que la restitución material representa un peligro medio ambiental para las personas reparadas como sería el riesgo de inundación o desastres naturales o donde el bien haya sido destruido parcial o totalmente y sea imposible su reconstrucción en condiciones similares a las que tenía antes del despojo. No obstante, si se registraron situaciones peculiares que llevaron a las magistradas de la Sala Especializada del Tribunal de Cartagena a ordenar la entrega de predios equivalentes distintos al restituido. Esto ocurrió por lo menos en el caso en que existían dificultades para entregar materialmente el bien por tratarse de derechos sobre una cuota pro indivisa[11], sin que se pudiera acreditar la existencia de cierta división física o que la víctima haya ejercido por lo menos posesión o actos de explotación exclusiva sobre determinada área del terreno que fuera equivalente a su derecho.[12]

---

[10] Sentencia del 30/06/2017 Juzgado Tercero Civil Especializado, radicado No. 13-244-31-21-003-2016-00225-00.

[11] La comunidad pro indivisa ocurre cuando varias personas de manera simultánea tienen derecho de propiedad sobre un bien, sin que se pueda identificar lo que le corresponde a cada una de las partes, dado que se trata de una cuota o participación abstracta sobre el total del bien. Esto implica, por ejemplo, que en un inmueble se carezca de una división material del predio, teniendo los dueños la posibilidad de usar o disfrutar cualquier parte del fundo. Esta figura jurídica se encuentra regulada en los artículos 2322 a 2340 del Código Civil.

[12] En sentencia del Tribunal Superior de Cartagena de 25/07/2018 radicado No. 13244-31-21-002-2015-00091-00, m. p. Laura Elena Cantillo Araujo se consideró: "En el informe técnico predial se anotó textualmente por el funcionario de la UAEGRTD: "aunque los solicitantes manifiestan interés en la división material, la Unidad solicita la restitución del bien, tal y como se ejercía la propiedad en el momento del desplazamiento." Lo que permite inferir, aunado a las declaraciones de todos los testigos citados, que el señor J… fue propietario de manera común y pro indiviso de una quinta parte del predio El Aceituno, y que los actos de dominio sobre el bien se hacían de manera común por todos los copropietarios; por lo que no es factible, como lo pretende la Procuraduría, establecer cuál era la delimitación de la porción específica equivalente a la cuota parte del derecho del solicitante a partir de la explotación que este hiciera del predio, dado que las probanzas no permiten realizar tal precisión y lo que se demuestra es que antes de la salida del solicitante del predio Guayacán o El Aceituno los parceleros mantuvieron una explotación pro indivisa, a pesar de que cada campesino tenía su propia vivienda dentro del predio. (…)

Cabe advertir que el artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, literal i) describe que en la sentencia el Juez Transicional deberá señalar "Las órdenes necesarias para que se desengloben o parcelen los respectivos inmuebles cuando el inmueble a restituir sea parte de uno de mayor extensión." Pese a ello se dificulta

La otra situación especial se dio en las solicitudes que recaían sobre tierras en las que actualmente funciona una institución educativa que atiende a niños víctimas del conflicto armado. En tal evento las magistradas del Tribunal de Cartagena consideraron que en estos casos existía una tensión entre el derecho a la educación de los menores y el derecho a la restitución de tierras de las víctimas de desplazamiento forzado, siendo necesario realizar una ponderación para determinar qué decisión tomar. Resultado de ello consideró el Tribunal que ordenar la entrega de los predios representaba una medida demasiado lesiva, pues se estaría afectando los derechos de más de novecientos niños, en su mayoría también víctimas del conflicto armado, porque en la finca objeto de restitución se desarrollan proyectos productivos por parte de los estudiantes con el fin de que estos aprendan competencias técnicas para desarrollar actividades agrícolas. En este caso, el Tribunal optó por ordenar la compensación con predios en equivalencia con el fin de reparar a las víctimas, para así evitar ocasionar mayores afectaciones a terceros pese al carácter preferente de la restitución[13].

---

ordenar la entrega de una porción específica de terreno equivalente a la cuota parte del accionante, dado que este no demostró haber explotado una parte específica del bien equivalente a su derecho. (…)

En este orden de ideas, la Sala con el fin de lograr la efectividad material de la sentencia, atendiendo además que los principios que inspiran la acción especial de restitución de tierras despojadas a las víctimas del conflicto, conllevan a entender que en el marco de la Justicia Transicional las autoridades judiciales y administrativas competentes deberán ajustar sus actuaciones al objetivo primordial de conseguir la reconciliación y la paz duradera y estable (inciso 4 art. 9 de la Ley 1448), se ordenará la entrega de un predio en equivalencia a una quinta parte (1/5) del inmueble El Aceituno, identificado en esta sentencia al señor J… y a la señora C…, transfiriendo la porción de terreno en litigio al Fondo de la Unidad de Restitución de Tierras Despojadas."

[13] Sentencia del Tribunal Superior de Cartagena de 22/05/2017, radicado No. 13-244-31-21-001-2015-00105-00, m. p. Martha Campo Valero: "Así las cosas, y en atención a las pruebas relacionadas, se establece que en el inmueble solicitado se encuentran algunos cultivos del proyecto denominado Granja Didáctica-Patio Productivo del Instituto Parroquial Ecológico Emma Cecilia Arnold, proyecto que beneficia aproximadamente a 900 estudiantes de la citada institución, como fue acreditado por la parte opositora en los documentos allegados respecto al citado proyecto en el escrito de oposición, resulta necesario ordenar medidas tendientes a garantizar los derechos de aquellas personas que reciben instrucción educativa en el proyecto educativo mencionado. (…)

Esto obliga a la Sala a garantizar el ejercicio y goce efectivo del derecho a la educación de los menores de edad del Instituto (…) en el proyecto denominado Granja Didáctica-Patio Productivo, que se desarrolla en parte del predio solicitado, lo que implica que ante el perjuicio derivado de un proceso judicial que obliga a restituir de inmediato el inmueble en el cual se presta la educación deba armonizarse o ponderarse razonable y proporcionalmente con el derecho de las víctimas del conflicto armado y con el derecho a la reparación a través de la restitución de tierras.

Estas situaciones son de suma importancia, habida cuenta que a simple vista no encajan dentro de los cuatro supuestos descritos en el artículo 97 de la Ley 1448 de 2011, norma que habilita a los jueces o magistrados a ordenar la entrega de predios en equivalencia. De este modo es claro que por lo menos el Tribunal de Cartagena ha optado por interpretar que las causales establecidas en la norma mencionada no son taxativas.

Una de las razones que ha motivado a aquella Corporación a acoger esta interpretación, consiste en que la propia Corte Constitucional en sentencia C-795 de 2014 ha dicho que uno de los principios que debe orientar la política pública en materia de reparación a las víctimas es el deber del Estado de garantizar a estas el "acceso a una compensación o indemnización adecuada para aquellos casos en que la restitución sea materialmente imposible o cuando la víctima de manera consciente y voluntaria optare por ello."

En el cuadro que se elabora a continuación se referencian los motivos por los que los jueces optaron por ordenar la entrega de predios en equivalencia.

Tabla 5 Casos en que se ordena medidas de compensación en especie a favor de las víctimas

Motivo de compensación	**Casos**
Imposibilidad material por cuota pro indivisa de propiedad[14]	1
Predio sobre el que se presentaron despojos sucesivos y/o opositor víctima del mismo predio.[15]	3

Por lo que se procederá a ordenar una entrega equitativa de un inmueble de similares características medioambientales al haber herencial de los finados J… y M…, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley 1448 de 2011 y a lo reglamentado en el Decreto 4822 de 2011.

[14] Sentencia del Tribunal Superior de Cartagena de 25/07/2018, radicado No. 13244-31-21-002-2015-00091-00, m. p. Laura Elena Cantillo Araujo.

[15] Sentencias del Tribunal Superior de Cartagena de 25/07/2018, radicado No. 13244-31-21-001-2015-00035-00, m. p. Laura Elena Cantillo Araujo; 29/03/2017, radicado No. 13244-31-21-001-2015-00092-00, m. p. Martha Campo Valero; 25/04/2018, radicado No. 13244-31-21-001-2014-00038-00, m. p. Ada Lallemand Abramuck.

La restitución implica un problema de seguridad para la víctima.[16]	1
Imposibilidad material por declaratoria de interés público y desarrollo de obras de construcción.[17]	1
Conflicto con derechos fundamentales de menores- predio ubicado en terrenos de un proyectos productivo de una escuela.[18]	5
Total de casos	11

Fuente: elaboración propia

Otro aspecto que debe resaltarse es que la Sala Especializada del Tribunal de Cartagena en dos casos ocurridos en el municipio objeto de investigación, decidió en etapa pos fallo modular su sentencia reemplazando la orden de restitución del predio reclamado por la entrega de predio en equivalencia porque jurídicamente no era procedente la devolución del inmueble solicitado en restitución. Esto se dio en el escenario de verificarse luego de la decisión de instancia la existencia de la tensión entre el derecho a la educación de los menores y el derecho a la restitución víctimas, casos que también están relacionados con la existencia de un proyecto educativo en el predio, del cual ya se hizo referencia.[19]

Estas providencias son novedosas porque la Ley 1448 no contempla una norma expresa que instituya la posibilidad de que los jueces de restitución de tierras puedan modular sus sentencias; pues el parágrafo 1 del artículo 91 iusdem señala que "el Juez o Magistrado mantendrá la competencia para garantizar el goce efectivo de los derechos del reivindicado en el proceso", pero nada dice sobre modificar los efectos de sus fallos. Para fundamentar esta facultad se ha acudido a la jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto a la

[16]Sentencia del Juzgado Tercero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar de 30/06/2017, radicado No. No. 13244-31-21-003-2016-00225-00.

17 Sentencia del Tribunal Superior de Cartagena de 28/01/2016, radicado No. 13244-31-21-002-2014-00034-00, m. p. Ada Lallemand Abramuck.

[18] Sentencia del Tribunal Superior de Cartagena de 22/05/2017, radicado No. 13-244-31-21-001-2015-00105-00, m. p. Martha Campo Valero; Autos del Tribunal Superior de Cartagena de 22/10/2018, radicado No. 13-244-31-21-001-2013-00067-00; auto del 15/11/2017, radicado No. 13-244-31-21-002-2013-00047-00, en ambos m. p. Martha Campo Valero.

19 Auto del Tribunal Superior de Cartagena de 22/10/2018, radicado No. 13-244-31-21-001-2013-00067-00; auto del 15/11/2017, radicado No. 13-244-31-21-002-2013-00047-00, en ambos m. p. Martha Campo Valero.

modulación de sentencias en materia de tutela, lo que denota que las magistradas del Tribunal de Cartagena aceptan el carácter constitucional de la acción especial instituida en la Ley de Víctimas. Esto aspecto resulta interesante, pues devela la importancia que reviste el proceso de restitución frente a las demás instituciones procesales ordinarias y que los funcionarios judiciales han adquirido convicción sobre que esta acción especial no se centra únicamente en el aspecto patrimonial, sino que involucra en todo caso conflictos sobre derechos fundamentales. A su vez, este tipo de decisiones muestran como las actuaciones de este trámite no están sometidas solamente a las normas previstas en la Ley 1448, sino que es factible su evolución a partir de la aplicación de instituciones jurídicas que sean compatibles con los fines del proceso, dando la posibilidad de que el operador judicial pueda resolver los problemas jurídicos que se le van presentando en cada caso.

Por otro lado, es importante mencionar respecto al término señalado por el juez transicional para el cumplimiento de la entrega de la compensación en especie, que el Tribunal Superior de Cartagena ha otorgado un plazo de seis meses, por considerar este como un lapso suficiente para que el Fondo de Tierras Despojadas realice los trámites administrativos correspondiente para cumplir con la entrega.

En este orden de ideas, es claro que a pesar de que la orden entrega del predio pretendido en la demanda constituye la medida de restitución principal en la mayoría de los casos fallados en El Carmen de Bolívar, los jueces y magistrados en algunas ocasiones decidieron optar por ordenar la entrega de otro predio o una compensación monetaria. Esto ocurrió en los eventos en que existía colisión entre distintos principios o derechos fundamentales; por lo que esta forma alternativa de solución ha sido la herramienta más sencilla o práctica empleada por los administradores de justicia para resolver casos difíciles.

2.3. Medidas de reparación complementarias

Acompañado a la orden de restitución o compensación, los jueces o magistrados suelen dictar otras medidas que de manera complementaria contribuyen a lograr la reparación integral de las víctimas. Entre las medidas más comunes encontramos:

a) Alivio de pasivos

Consiste en un programa de saneamientos de las deudas de las víctimas, que recaigan sobre el predio restituido. De conformidad con lo previsto en el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011, el alivio puede consistir en la condonación o refinanciación de las deudas, las cuales pueden consistir en el pago de impuestos y contribuciones asociados al predio (ej. impuesto predial), y los pasivos reconocidos que se adeuden a las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y gas combustible por redes físicas, y a entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera. El programa está regulado por el Decreto 4829 de 2011, "por el cual se reglamenta el Capítulo III del Título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras", y por el Acuerdo 009 de 2013 de la UAEGRTD, "por el cual se adopta y se definen los lineamientos para la ejecución del Programa de Alivio de Pasivos". Se entiende que hacen parte de este programa no solo los dineros que pague la Unidad de Tierras con cargo al Fondo, sino también todos aquellos mecanismos tendientes a lograr unas condiciones más favorables para los beneficiarios, tales como la condonación, refinanciación, negociación, pago, exoneración, condiciones favorables.

b) Subsidio de vivienda

De acuerdo al artículo 123 del Capítulo IV de la Ley 1448 de 2011 y al art. 25 del Decreto 4829 de 2011, 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 para su priorización.

Inicialmente la asignación del subsidio a las víctimas se realizaba mediante la ruta prevista en el Decreto 0900 de 2012, el cual tiene como propósito dar cumplimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, que ordenó mejorar las acciones diferenciales para la población en situación de desplazamiento, entre ellas el componente de vivienda establecido en el Decreto 2675 de 2005. En ese entonces se establecía un monto máximo de 16 smlmv por concepto de mejoramiento y saneamiento, y un monto máximo de 24 smlmv para construcción de vivienda nueva. Los requisitos para acceder eran tener un lote propio, un terreno de propiedad colectiva, o mínimo 5 años de posesión sobre un predio que perteneciera a la entidad oferente, la cual debía transferir la propiedad al beneficiario. Para estos casos, el subsidio de vivienda cubría máximo el 80% del total de la obra, y el restante 20% debía ser aportado por la entidad oferente. Sin embargo, a partir de 2015, con el Decreto 1934 de ese año, se expidió una nueva normatividad que consolida una ruta de atención especial a las víctimas, que señala de forma explícita entre el grupo de hogares susceptibles de postulación a los subsidios, los conformados por personas reconocidas como víctimas en los términos de la Ley 1448 de 2011, quienes estarán exceptuados del requisito relacionado con el puntaje obtenido en el Sisbén. Este decreto también modifica los montos máximos del subsidio para víctimas en los términos de la Ley 1448. Ahora, el beneficiario recibe 22 smlmv para mejoras y saneamiento básico y 60 smlmv para construcción de vivienda nueva. (Bolivar Jaime, Botero Giraldo, & Gutiérrez Baquero, 2017)

c) Proyecto productivo

Con la expedición de la Sentencia C-025 de 2008, ya la Corte Constitucional había impuesto en cabeza del Estado la obligación de desarrollar una política de generación de ingresos para la población víctima del conflicto armado. Esto teniendo en cuenta que una de las principales consecuencias del desplazamiento forzado es la pérdida de las fuentes de

ingreso y de trabajo de las familias, elementos esenciales para la supervivencia y el desarrollo del campesinado. Por tal razón, la Ley 1448 incorporó la obligación de una política de generación de ingresos para los beneficiarios de la restitución de tierras, a través del programa de proyectos productivos. El fin de este último es que las familias retornadas obtengan los medios de subsistencia de acuerdo con sus propios saberes y en condiciones dignas, restableciendo sus derechos y transformando la situación de vulnerabilidad en que se encontraban, de modo que se garantice la sostenibilidad de la restitución y el retorno (Bolivar Jaime, Botero Giraldo, & Gutiérrez Baquero, 2017).

El monto total del incentivo (no reembolsable) que puede recibir el núcleo familiar beneficiado con el programa de proyecto productivo puede llegar hasta 55 SMLMV y se distribuye en cuatro rubros de gasto: 1). Incentivo para ejecución: hasta 40 SMLMV, se asigna a cada familia participante para la ejecución de su 'plan productivo familiar'; el monto antes citado deberá aplicarse dentro de los 24 meses siguientes al inicio del plan de vida familiar. 2) b. Incentivo para formulación: hasta 5 SMLMV, se entrega mediante la contratación de los servicios de un operador regional, para la formulación del documento de proyecto de cada PVP y para el diligenciamiento, la presentación y el trámite del crédito ante las instituciones financieras, cuando sea procedente. 3) Incentivo para asistencia técnica: hasta 5 SMLMV, se entrega mediante la contratación de los servicios de un operador regional, encargado de la identificación, y el desarrollo de las actividades de acompañamiento y asistencia técnica a la ejecución de cada PVP. 4) Incentivo para seguimiento y evaluación: hasta 5 SMLMV, se entrega mediante la contratación de los servicios de un operador regional, encargado del monitoreo, la revisión técnica y presupuestal (ERT) a la ejecución y el cierre de cada 'plan productivo familiar' (Unidad de Restitución de Tierras, 2019, págs. 43-44).

Entrando en materia acerca de las decisiones de los jueces de tierras en El Carmen de Bolívar, referidas a medidas de reparación adicionales a la restitución o compensación se observa en todos los años del periodo analizado que, con mucha frecuencia, medidas como el alivio de pasivos, el otorgamiento de subsidio de vivienda y proyectos productivos a

favor de las víctimas; no obstante, los juzgados y tribunales en los fallos también ordenaron medidas como la inclusión de la víctima en el RUV o su afiliación a Sistema de Seguridad Social en Salud y otras dirigidas a autoridades como la Agencia Nacional de Minería y la Agencia Nacional de Hidrocarburos para que revisen las licencias o contratos cuya ejecución podrían afectar la explotación del predio por las víctimas reconocidas en la sentencia.

Tabla 6 Órdenes complementarias de reparación dictadas por los jueces de tierras

Año	Solicitudes concedidas	Alivio de pasivos	Subsidio de vivienda	Proyecto productivo	Reparación simbólica y/o colectiva	Otras medidas adicionales
2013	9	9	7	7	0	3
2014	35	35	29	30	0	32
2015	45	45	45	45	1	44
2016	78	58	75	75	0	77
2017	58	57	58	56	5	58
2018	31	30	30	30	0	31
Total	256	234	244	243	6	245

Fuente: elaboración propia

A diferencia de las demás medidas adicionales de reparación, las órdenes de reparación simbólica o colectiva fueron emitidas de manera muy excepcional y cobijaron a tan solo 5 solicitudes resueltas en el año 2017 y una en el año 2015. En aquel entonces, las magistradas del Tribunal de Cartagena decidieron exhortar de manera general a la Presidencia de la República, al Centro de Memoria Histórica, a las entidades territoriales y demás organizaciones públicas que conforman el Sistema Nacional de Reparación Integral a las Víctimas SNARIV, para que en una labor conjunta adelanten las diligencias para diseñar un símbolo o monumento que contenga básicamente la descripción de las personas reconocidas como víctimas del conflicto armado, con un exposición precisa de las violaciones ocurridas conforme a las normas internacionales de derechos humanos y del

Derecho Internacional Humanitario[20]. En el caso de 2015, una jueza especializada ordenó que con base en la sentencia dictada se documente sobre los hechos de violencia ocurridos en el corregimiento denominado Jesús Del Monte, en el año 2000.[21]

---

[20] Sentencias del Tribunal Superior de Cartagena de 27/03/2017 radicado 132443121002-2014-00069-00, y de 23/05/2017, radicado No. 132443121001-2014-00101-00, m. p. Laura Elena Cantillo Araujo. En la última de las providencias mencionadas aquella corporación mencionó lo siguiente acerca de esta modalidad de reparación:

"Es del caso en este aparte de la sentencia recordar que los "Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones", establece que: "Una reparación adecuada, efectiva y rápida tiene por finalidad promover la justicia, remediando las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o las violaciones graves del derecho internacional humanitario.

La reparación ha de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido" (ONU, 2005: principio 15) ya sea a través de: (i) la restitución, (ii) la indemnización de los perjuicios ocasionados a la víctima y que incluyen daño físico o mental, pérdida de oportunidades, daños materiales, pérdida de ingresos, perjuicios morales, gastos asistenciales que incluyen los jurídicos; (iii) la rehabilitación, que implica lo referente a la atención médica, psicológica, servicios jurídicos y sociales; y (iv) la satisfacción, en cuanto a este último componente debe decirse que incluye una serie de medidas tales como:

1. Medidas eficaces para conseguir la cesación de las violaciones continuadas; b) La verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad, en la medida en que esa revelación no provoque más daños o amenace la seguridad y los intereses de la víctima, de sus familiares, de los testigos o de personas que han intervenido para ayudar a la víctima o impedir que se produzcan nuevas violaciones; c) La búsqueda de las personas desaparecidas, de las identidades de los niños secuestrados y de los cadáveres de las personas asesinadas, y la ayuda para recuperarlos, identificarlos y volver a inhumarlos según el deseo explícito o presunto de la víctima o las prácticas culturales de su familia y comunidad; d) Una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima y de las personas estrechamente vinculadas a ella; e) Una disculpa pública que incluya el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidades; f) La aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones; g) Conmemoraciones y homenajes a las víctimas; h) La inclusión de una exposición precisa de las violaciones ocurridas en la enseñanza de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como en el material didáctico a todos los niveles (ONU, 2005: Principio 22).

Como puede observarse, varias de estas medidas son reparaciones simbólicas que trascienden a la víctima y sus familiares, dirigiéndose hacia la sociedad donde tuvo ocurrencia los hechos. Las reparaciones simbólicas son medidas especiales destinadas a revertir las lógicas de olvido e individualidad en las que las sociedades se sumergen a partir de la perpetración de violaciones a derechos humanos, tratando de trascender el dolor de las victimas hacia la comunidad a través de una mirada reflexiva.

En este orden de ideas se sabe, que el […] Estado, [tiene] el «deber de la memoria» a fin de prevenir contra las deformaciones de la historia que tienen por nombre el revisionismo y el negacionismo; en efecto, el conocimiento, para un pueblo, de la historia de su opresión pertenece a su patrimonio y como tal debe ser preservado. Tales son las finalidades principales del derecho de saber en tanto que derecho colectivo (ONU, 1997a: numeral 17).

Bajo estos presupuestos, la Sala estima que transcurridos varios años desde la implementación de la acción de restitución de tierras, cuyos resultados muestran la existencia de cientos de víctimas del conflicto armado en Colombia y concretamente en la Costa Atlántica donde la Sala tiene su competencia, es el momento de implementar mecanismos que constituyan una completa reparación, con medidas que incluyan el componente de satisfacción conforme se ha señalado.

De la misma forma, debe señalarse como dato relevante que una de las órdenes de reparación adicionales dispuestas en algunas sentencias, fue el desminado de los predios en aquellos casos en donde en curso del proceso se advirtió riesgos de existencia de minas antipersonales en el inmueble restituido. El municipio de El Carmen de Bolívar es una de las zonas del norte del país con mayor riesgo de minas antipersonales, especialmente entre las vías que comunican este municipio con su vecino Zambrano. Según datos recopilados por la Universidad del Norte, en Bolívar entre 1990 y 2016 han muerto 90 personas y 523 han resultado heridas por minas antipersonal o municiones sin explotar, lo que ha obligado a las autoridades a realizar labores de desminado en los municipios de Zambrano, San Juan Nepomuceno, Córdoba, San Jacinto y Carmen de Bolívar. En este último municipio, entre marzo de 2011 y octubre de 2016, fueron despejados 211.647 metros cuadrados y 22 artefactos fueron destruidos (Sarmiento Herazo, Bula Beleño , & Lagos González, 2016).

Tabla 7 Casos y No. de metros cuadrados en los que se ordenó desminado

Año de la sentencia	Solicitudes o predios	Metros cuadrados
2013	0	0
2014	5	1195708
2015	1	250189
2016	9	2048848

Por estos razonamientos es que se exhorta a la Presidencia de la República, Memoria Histórica, entes territoriales y las entidades que conforman el SNRIV para que en una labor conjunta adelanten las diligencias necesarias para diseñar un monumento que permita entender cumplidas las medidas de reparación simbólica que establece la ONU 2005 principio 22, un símbolo/ monumento o museo, que contenga básicamente la descripción de los reconocidos como víctimas del conflicto armado sin importar su raza, sexo, religión, partido político o ideología, situación socioeconómica o elementos diferenciados más allá de ser personas, con una exposición precisa de las violaciones ocurridas conforme a las normas internacionales de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario lo que debe presentarse con un material didáctico, teniendo en cuenta que los símbolos que se consignen han de tener un significado general y único para la comunidad conforme el proceso socio cultural e histórico vivido de acuerdo con a estudios que deban realizarse para tal efecto."

[21] Sentencia del Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de 26/01/2015, Radicado No. 132443121002-2013-00082-00.

2017	0	0
2018	4	1070604
Total	19	4565349

Fuente: elaboración propia

De acuerdo a la información que aparece en el cuadro anterior, entre los años 2013 y 2018, los jueces y tribunales de tierra han emitido decisiones relacionadas con desminado respecto a 19 predios ubicados en El Carmen de Bolívar, que abarcan un total de 4.565.349 metros cuadrados. Estas órdenes han sido dirigidas directamente a la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal-PAICMA para que realice de manera inmediata la verificación de zona libre de minas antipersonal en los terrenos que constituyen los predios restituidos y en caso de ser necesario, se proceda a llevar a cabo el desminado correspondiente. Esta medida resulta muy importante pues se han documentado casos en los que la presencia de minas antipersonales impide la restitución de tierras, como ocurren la vereda El Aceituno donde las víctimas no han podido retornar pese que han trascurrido varios años desde que se dictó la sentencia. (RCN Radio, 2017). Por eso, resulta importante que los casos en que exista sospecha de minas antipersonales sean detectados con tiempo con el fin de que el juez pueda procurar las órdenes necesarias que permitan que la restitución de la víctima y su retorno se de en condiciones de seguridad para ella y demás miembros de su grupo familiar.

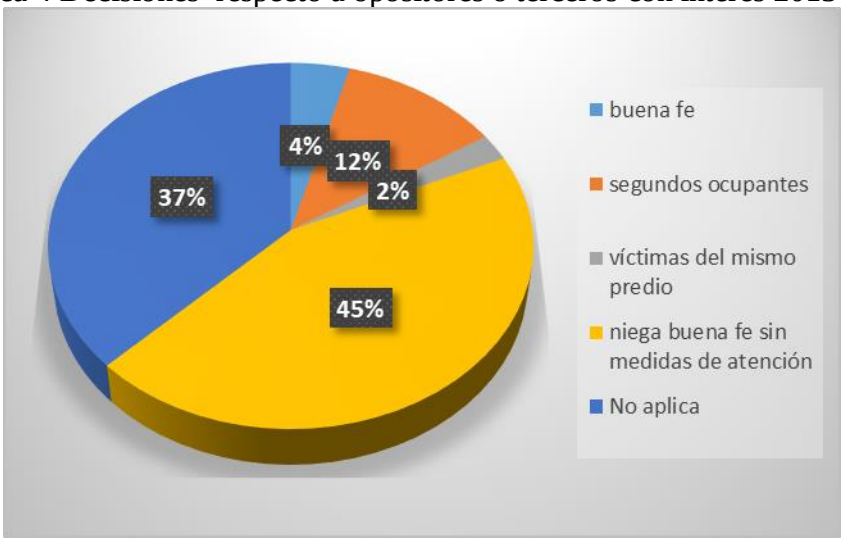
2 .4. **Decisiones respecto a los opositores o terceros con interés**

Otro aspecto importante que puede generar algunas consecuencias sobre la restitución de las víctimas son las decisiones que llega a tomar el juez o magistrados respecto a los opositores. El evento menos complejo procesalmente es en el que prosperan los fundamentos de la oposición y se niegan las pretensiones de la demanda, pues esto daría lugar simplemente a no restituir el predio. Pero en los casos en que se ampara el derecho a la restitución, han sido diferentes las respuestas a tomar respecto a la situación de los opositores, los cuales serían: ser declarados como adquirientes de buena exenta de culpa; el reconocimiento como víctima del mismo predio; el reconocimiento como segundo ocupante

en condiciones de vulnerabilidad; o cuando se le niega la buena fe exenta de culpa ni se les reconoce la calidad de segundo ocupante.

En el cuadro que se elabora a continuación se observa porcentualmente cómo se han presentado los distintos eventos en los casos en que se concedieron las solicitudes de restitución entre los años 2013-2018 en El Carmen de Bolívar. El ítem denominado "no aplica" se refiere a los casos en que no se presentó oposición ni comparecieron durante el trámite terceros con interés.

Gráfica 4 Decisiones respecto a opositores o terceros con interés 2013-2018

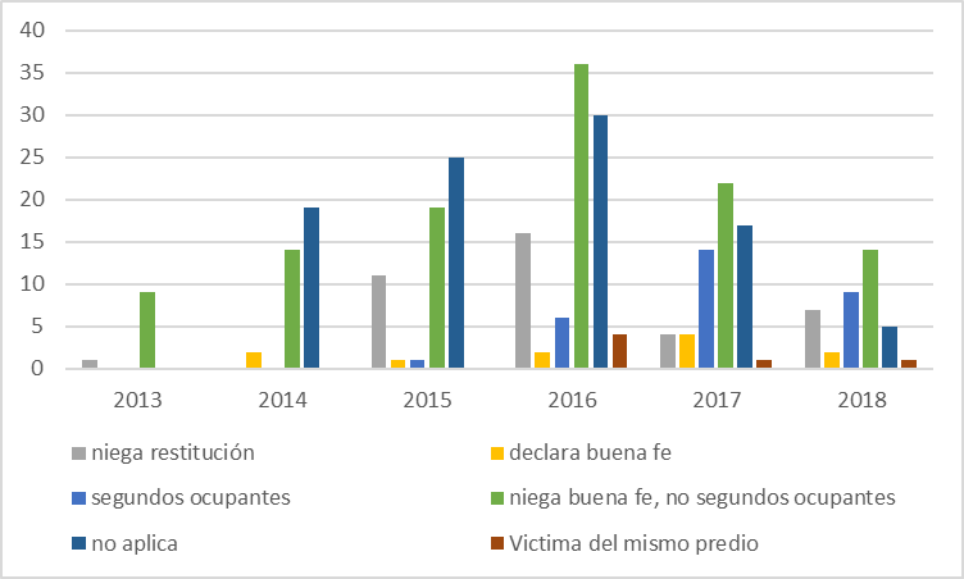


Fuente: elaboración propia

En la gráfica No. 4 se ve claramente que en la mayoría de los casos en que intervinieron opositores o terceros con interés los funcionarios judiciales no les reconocieron la calidad de adquirientes de buena fe ni se decretaron medidas de atención a segundos ocupantes en condiciones de vulnerabilidad, lo cual ocurrió en cerca del 45% de asuntos. No obstante, debido a que el presente estudio se refiere a las situaciones resueltas en las sentencias no tiene todos los escenarios posibles, pues no se descarta que a muchos de estos opositores posteriormente, durante la etapa pos fallo, se les haya reconocido como segundos ocupantes y beneficiados con medidas de atención.

El pago de compensación a favor de terceros de buena fe tan solo ocurrió en el 4% de los casos, lo que implica que son muy pocos los eventos en los cuales son compensados los propietarios, ocupantes o poseedores del predio al momento de la sentencia. Lo anterior podría deberse a la fuerte carga probatoria que representa para el opositor el estándar de demostrar el actuar con suma diligencia en la celebración del acto jurídico que le permitió adquirir el predio restituido.

Gráfica 5. Decisiones respecto a opositores o terceros con interés, El Carmen de Bolívar por años.



Fuente: elaboración propia

En la gráfica No. 5 se observa que en los primeros años del periodo de estudio fueron muy pocos los casos en que se reconoció en las sentencias a los opositores la calidad de segundos ocupantes o de víctimas del mismo predio. Estos casos se dieron con mayor notoriedad a partir del año 2016. Esto coincide con la expedición de decisiones importantes de las Altas Cortes, como la sentencia C-330 de 2016, que estudió de fondo la situación de los ocupantes secundarios en condiciones de vulnerabilidad y dictó reglas concernientes a los derechos de estos últimos dentro de los procesos de restitución de tierras, como son que los jueces de tierras deben tomar en consideración la situación de hecho de los opositores

dentro del proceso de restitución de tierras para asegurar el acceso a la administración de justicia. Además, que el estándar de buena fe debe ser interpretado por los jueces de forma diferencial, frente a los segundos ocupantes que demuestren condiciones de vulnerabilidad y no hayan tenido relación directa o indirecta con el despojo. La vulnerabilidad procesal debe ser asumida por los jueces de tierras a partir de su papel de directores del proceso que le permite incluso decretar pruebas de oficio. Una de las pruebas que con más frecuencia se decreta en estos casos es el estudio de caracterización socioeconómica a los opositores, con el fin de corroborar su nivel de vulnerabilidad y las medidas de atención que estos requieren.

Los datos citados tienen relevancia debido a que dependiendo del tratamiento que se le dé al opositor variarán las dificultades que se pueden presentar para la efectividad de la orden de restitución. Ya se explicó, por ejemplo, que en los casos en que el opositor es reconocido como víctima del mismo predio, generalmente se ordena la entrega de otro predio a la parte solicitante.

Ahora, en los casos en que el opositor es reconocido como adquiriente de buena fe, el pago de la compensación a la que este tiene derecho no condiciona ni suspende la entrega del predio reclamado a la víctima favorecida con la sentencia de restitución.

En cambio, cuando en la sentencia alguien es reconocido como ocupante secundario, si bien la entrega de la medida de atención no debería suspender la entrega del predio, es muy difícil llevar a cabo la diligencia sin que los segundos ocupantes sean previamente atendidos, verbigracia, con medidas de alojo temporal, pues la misma situación de vulnerabilidad pone en riesgo a estos últimos de que la sentencia de restitución se constituya en un desalojo forzoso que afectaría sus derechos fundamentales y esta situación debe ser evitada o sus riesgos minimizados por el juez transicional. Esta situación se analizará con mayor detalle en el próximo capítulo.

En este orden de ideas, el proceso de restitución de tierra se ha complejizado a partir de las distintas decisiones judiciales que se deben tomar sobre los opositores vulnerables, de

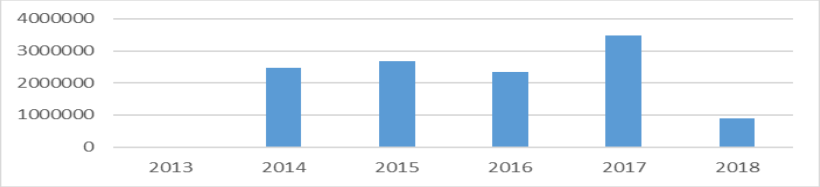
acuerdo a las sentencias de la Corte Constitucional. Esta situación se torna más común en el municipio de El Carmen de Bolívar a partir del año 2016, cuando empieza a aumentar el número de casos en donde la sentencia se pronuncia sobre la atención a segundos ocupantes.

2.5. Órdenes tendientes a la formalización de la propiedad sobre los predios restituidos

En el acápite anterior se comentó que el derecho a la restitución de tierras de las víctimas de desplazamiento forzado comprende no solo la restitución material de la parcela, sino que también implica su restitución jurídica representada en ciertos casos en la formalización de la propiedad sobre los inmuebles. Tan es así que la Ley 1448 brinda a la víctima del conflicto armado la posibilidad de deprecar en la solicitud de restitución que se declare la prescripción adquisitiva de dominio o se ordene la adjudicación del bien por la autoridad agraria, tratándose de terrenos baldíos.

Estas medidas resultan de vital importancia pues una constante histórica para los campesinos, especialmente en el Caribe colombiano, es la relación precaria o informal con la tierra en términos jurídicos, así que el proceso de restitución de tierras no solo permite a las víctimas de conflicto armado retornar a sus territorios, sino que les brinda a su vez la seguridad jurídica en cuanto sus derechos sobre los fundos.

Gráfica 6 Cantidad de metros cuadrados en los que se ordenó adjudicación entre 2013-2018



Fuente: elaboración propia

Tabla 8 Cantidad de tierras baldías en que los jueces ordenaron su adjudicación

Año	Metros cuadrados en los que se ordenó adjudicación
2013	0
2014	2476424
2015	2683183
2016	2342872
2017	3487290
2018	882324
Total	11872093
Promedio anual	1978682,17

Fuente: elaboración propia

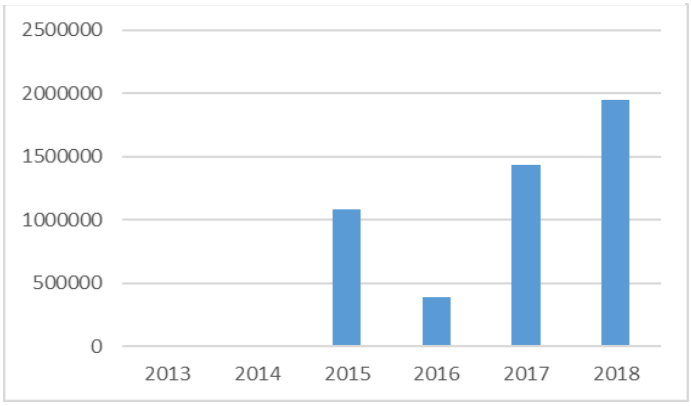
De las sentencias estudiadas se observa que en el lapso acontecido entre los años 2013 y 2018, se ordenó a la autoridad agraria (inicialmente INCODER, hoy la ANT) la adjudicación de 11.872.093 metros cuadrados de territorios baldíos o bienes fiscales adjudicables ubicados en El Carmen de Bolívar, en favor de 121 víctimas de desplazamiento forzado o despojo. A su vez, con ocasión de procesos de restitución, los jueces y magistrados decretaron la prescripción adquisitiva sobre 4.858.381 metros cuadrados, durante ese mismo periodo.

Tabla 9 Cantidad de m^2 sobre los que se declaró la prescripción

año	Metros cuadrado prescritos
2013	0
2014	0
2015	1083211
2016	389642
2017	1438056
2018	1947472
Total	4858381

Fuente: elaboración propia

Gráfica 7 Cantidad de metros cuadrados en los que se declaró la usucapión 2013-2018



Fuente: elaboración propia

Puede verse que el número de metros cuadrados sobre los que se ordenó adjudicar las tierras supera por más del doble la cantidad de metros cuadrados sobre las que se declaró la prescripción adquisitiva de dominio en favor de la víctima demandante. Lo que indica a groso modo que las personas que tenían una relación informal con la tierra y que sufrieron desplazamiento forzado o despojo en El Carmen de Bolívar eran principalmente explotadoras de bienes baldíos o fiscales adjudicables y en menor medida poseedores de predios privados.

Por otro lado, existe un caso particular en el que el Juez Especializado para formalizar la relación jurídica a favor de la víctima restituida realizó la liquidación de una sucesión intestada, como quiera que la víctima del predio no era propietaria, sino que tenía una posesión hereditaria al ser la llamada a suceder al finado quien era titular de dominio. Esta sentencia es importante, porque ha existido el interrogante o problema jurídico sobre si el juez transicional tiene competencia para realizar el trámite de una sucesión intestada dentro del proceso de restitución de tierras, pues en este caso no se trata ya de un bien inmueble sino de derechos sobre una universalidad jurídica. Al respecto, la Corte Constitucional ha indicado que el trámite sucesoral ha de seguirse por la vía de la jurisdicción ordinaria, pues este debe cumplir con unos presupuestos procesales, requisitos y términos expresamente indicados en las normas pertinentes del Código General del Proceso:

> Pretender que se surta un asunto de naturaleza civil dentro de un proceso de restitución de tierras es omitir los mismos, con lo cual se generaría una vulneración a los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y a la publicidad de cualquier otro heredero – determinado o indeterminado- que no haya hecho parte del proceso (Sentencia T-364/17)

En el caso que fue estudiado por el Juez de El Carmen de Bolívar, el funcionario judicial asume un criterio distinto al de la Corte Constitucional respecto al tema y decide en la

sentencia que ampara el derecho a la restitución de tierras al disponer la liquidación de la sucesión con el fin de titular la propiedad directamente a favor de la víctima demandante.[22]

Los jueces transicionales con competencia en El Carmen de Bolívar han demostrado un papel activo en la solución de los casos bajo su conocimiento, acudiendo incluso a decisiones especiales para solucionar problemas jurídicos que inicialmente no fueron previstos por el legislador al momento de diseñar esta acción que de por sí resulta particular, tales como la modulación de sentencias o con creación de órdenes de reparación condicionadas o complejas. Todo ello en búsqueda de poder materializar los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado o despojo.

El panorama sobre las sentencias de restitución de tierras en El Carmen de Bolívar descrito en este capítulo suscita varios interrogantes: ¿Será que las sentencias de restitución de tierras se están logrando implementar en esta región del país? ¿De qué forma se está haciendo? ¿Las víctimas del Carmen de Bolívar están retornando y recibiendo los beneficios que les otorga la Ley 1448 de 2011 y que igualmente le son reconocidos en la sentencia?

Es importante intentar resolver algunas de estas preguntas, porque nos permitirían saber si la labor intensa que realizan los funcionarios judiciales, la Unidad de Restitución Tierras y demás actores involucrados en la política pública de reparación a las víctimas del conflicto armado está logrando alcanzar los objetos planteados con la Ley 1448, y si es necesario o no realizar en el mediano plazo modificaciones que permitan optimizar dicho esfuerzo. Por tal razón, en el siguiente capítulo se estudiará, teniendo en cuenta las opiniones de víctimas, funcionarios y líderes sociales, además de la observación en campo, cuáles han sido las principales dificultades que afectan la implementación de las sentencias de restitución de tierras en El Carmen de Bolívar. Para ello, es importante saber qué beneficios han recibido

[22] Sentencia del Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar de 30/03/2017, radicado No. 132443121001-2013-00078-00.

los accionantes después de la sentencia de restitución, si han retornado, si su situación después del fallo dictado por el juez o tribunal han mejorado en comparación a como estaban antes o durante su desplazamiento forzado. Ello con el fin de hacernos también una idea de cuál es la percepción de las víctimas respecto a la restitución de tierras, lo que es importante teniendo en cuenta que esta es la principal población a la que va dirigida la política pública mencionada.

CAPÍTULO III

3. DIFICULTADES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS SENTENCIAS DE RESTITUCIÓN A VÍCTIMAS DE EL CARMEN DE BOLÍVAR

En esta parte del trabajo de investigación se pretende determinar cuáles son las principales dificultades que afectan la materialización del derecho a la restitución de tierras de las víctimas reparadas judicialmente en ese municipio. Para alcanzar dicho objetivo se consultará información de diversas fuentes tales como documentos de investigación, noticias, informes, así como observación directa por parte del investigador en predios objeto de restitución, visitando algunos corregimientos de El Carmen de Bolívar (Bonito, Caño Negro, Tacaloa, Padula), con el fin percibir la forma en que viven las personas en los fundos restituidos.

A su vez, con el propósito de complementar la información obtenida mediante fuentes secundarias, se realizaron entrevistas semiestructuradas que permitieran a las víctimas expresar cuáles son las dificultades que han afrontado luego de la sentencia de restitución y describir su percepción respecto a la reparación judicial recibida a través de la acción especial de restitución de tierras contemplada en la ley 1448 de 2011.

Se entrevistaron a nueve (9) víctimas que han sido favorecidas a través de sentencias de restitución. Además, con el fin de contrastar los resultados obtenidos durante la observación en y el relato de las víctimas entrevistadas, se realizaron entrevistas a observadores privilegiados, así: a un (1) funcionario de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas UAEGRTD y un (1) líder de la región miembro de una organización civil cuyo objeto es la defensa de la población campesina que ha trabajado en El Carmen de Bolívar que conoce y ha vivido de cerca la implementación de las sentencias de restitución en ese municipio.

En un primer momento se entrevistaron a las personas que de manera voluntaria desearon participar en el desarrollo de la investigación y, luego, dependiendo de las necesidades de información detectadas en los primeros resultados, se entrevistaron adicionalmente a individuos que se lograron identificar que podían suministrar información privilegiada o detallada relevante para alcanzar los objetivos específicos planteados. Por esta razón, en el estudio participaron también tres opositores entre ellos uno beneficiado con el pago de una compensación por ser adquiriente de buena fe y otros dos a quienes se les negó tal calidad y podrían ser reconocidos como ocupantes secundarios. Esto teniendo en cuenta que el interés fundamental es la comprensión del fenómeno y los procesos sociales objeto de estudio, en toda su complejidad.

Inicialmente se pretendió también entrevistar a algunas víctimas con unos perfiles específicos, pero hubo dificultades para obtener sus contactos ya que viven en zonas de difícil acceso, otras víctimas no quisieron hacer parte de la investigación y también el término para llevar a cabo el trabajo de campo coincidió con la crisis sanitaria generada por la pandemia declarada por la OMS por el virus Covid-19, circunstancias que impidieron llevarlas a cabo.

Las entrevistas se realizaron principalmente a personas oriundas de los corregimientos Bonito, Caño Negro, Padula y Pativaca, del municipio delimitado como objeto de investigación por medio de un cuestionario semiestructurado.

El análisis de la información obtenida en campo nos permitió identificar inicialmente que la implementación de las órdenes de reparación dictadas en las sentencias de restitución, se enfocan principalmente en tres medidas fundamentales, que denominamos en este trabajo como la tríada básica para permitir el retorno. Estas medidas son la entrega del predio restituido, la implementación del proyecto productivo y el otorgamiento de un subsidio de vivienda.

Según lo que hemos podido observar, esta tríada es crucial para que las víctimas decidan volver a sus predios. Por lo que el presente análisis se subdividirá en tres partes. Primero analizaremos las dificultades para la entrega del predio, luego los problemas para la implementación de los proyectos productivos, y posteriormente lo relacionado con el otorgamiento de subsidios de vivienda.

3.1. La entrega del predio y el retorno

a. La atención a segundos ocupantes

Acerca de las dificultades que encuentran las víctimas de El Carmen de Bolívar para retornar a los predios restituidos, se encontró que la principal de ellas es la demora en la atención a los segundos ocupantes en condiciones de vulnerabilidad que se encuentran viviendo o explotando los fundos y que en la mayoría de los casos son los mismos opositores.

En el caso de uno de los entrevistados favorecidos con sentencia pero que no ha podido recibir el inmueble ubicado en la vereda Padula (el cual llama mucho la atención dado que se trata de un anciano que actualmente además sufre una discapacidad que le impide caminar) observamos que esto se debe a que el juez especializado no ha podido llevar a cabo la diligencia de entrega porque sus ocupantes no han recibido subsidio para alojo temporal o la entrega de otro predio para evitar alguna afectación a sus derechos al trabajo, vivienda digna o mínimo vital. En estos casos se observa que las diligencias de entrega suelen ser suspendidas a través de acciones de tutelas en las que se dispone como medida provisional la no realización de aquellas hasta tanto se resuelva la situación de las personas que verían afectados sus derechos fundamentales con ocasión del fallo dictado por la sala o juzgado especializado.

A pesar de que a partir del 2016 aumentaron los casos en que en la sentencia se ordenan medidas de atención a segundos ocupantes, lo que ocurrió, como ya se mencionó, con ocasión a decisiones de la Corte Constitucional. La no implementación inmediata de las

medidas respectivas no deja de ser una dificultad para dar cumplimiento a la orden de restitución a favor de las víctimas.

Sobre la problemática en la atención a los ocupantes secundarios el investigador de Dejusticia, Hobeth Martínez Carrillo (2019) realizó un informe en el que aborda el tema de la situación de los segundos ocupantes en la subregión de los Montes de María entre los años 2016-2017, en el que evidenció algunas circunstancias que deben ser tenidas en cuenta para contribuir al logro de los objetivos de la política transicional de restitución de tierras y para la aplicación del enfoque de la acción sin daños en estos eventos. Se destaca en el estudio mencionado que la URT no entrega de oficio las caracterizaciones socioeconómicas, aunque sea evidente su necesidad para que la magistratura adopte una decisión que abarque la situación de los segundos ocupantes. Esta Unidad tiende a aportarlas al proceso a petición expresa de las salas de tribunal, lo que contribuye al retraso de las decisiones de fondo sobre los derechos de las personas que puedan ejercer ocupaciones secundarias. En las sentencias que deciden los casos de restitución o en autos posteriores, magistradas y magistrados no están adoptando todas las decisiones pertinentes para atender las condiciones de solicitante y opositor/ segundo ocupante: en ciertos casos se ha observado que pese a un reconocimiento expreso en la sentencia –o en decisión posterior– de la condición de segundo ocupante, esta no se acompaña inmediatamente de las respectivas medidas de compensación, atención o asistencia, ni de orden de inclusión en algún programa social del Estado (Martínez Carrillo, 2019).

Esta última dificultad se ha ido corrigiendo poco a poco en sentencias más recientes dictadas por el Tribunal Superior de Cartagena, especialmente a partir de la subregla impartida por la Corte Constitucional que impone que los operadores jurídicos deben resolver sobre la calidad de segundo ocupante y las medidas respectivas en la sentencia que decide sobre el caso de restitución[23]. Sin embargo, por lo que se pudo observar en el trabajo

[23] Sobre lo cual se pueden consultar sentencias como C-330/2016, M. P. María Victoria Calle Correa; T-315/2016, M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-367/2016, M. P. Alberto Rojas Ríos; T-646/2017, M. P. Diana Fajardo Rivera.

de campo persisten aún problemas para la implementación de este tipo de medidas, por ejemplo, cuando esta consiste en entrega de tierras ha surgido el inconveniente de que no existe la suficiente oferta de inmuebles en la región, lo que complica la tarea del Fondo de la Unidad de Restitución de Tierras para poder adquirir predios. Lo anterior se ha tratado de mitigar optando con que el beneficiario de la medida se encargue de conseguir el inmueble con las características requeridas. Este problema afecta de manera similar a las víctimas restituidas que son reparadas con predio distinto al reclamado en la demanda.

Otro inconveniente detectado ha sido que a veces el ocupante secundario no está de acuerdo con el inmueble que le otorga el Fondo como medida de atención. Esto sucede porque muchas veces el predio posee características inferiores al inmueble que es objeto del proceso, por lo que el beneficiario de la medida considera que es una decisión injusta. Lo anterior se debe a que el artículo 8 del Acuerdo 033 de 2016 de la Unidad de Restitución de Tierras contempla como medida de atención al segundo ocupante sin tierras, un inmueble equivalente al restituido, pero en ningún caso con una extensión superior a una Unidad Agrícola Familiar (UAF) calculada a nivel predial conforme al artículo 38 de la 160 de 1994 en general y las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan, acompañado de la implementación de un proyecto productivo; por lo que el bien que entrega el Fondo siempre será inferior que el predio restituido cuando este último supere o sea similar a una UAF calculada bajo el criterio de Zona Relativamente Homogénea.[24]

[24] En Colombia existen dos métodos para determinar si un predio puede ser una UAF, que como se dijo es la extensión mínima de tierra que se considera necesaria para la subsistencia de los campesinos. El primero es la UAF medida por zona relativamente homogénea, que consiste en que teniendo en cuenta la ubicación de los municipios situados en las áreas de influencia de las respectivas gerencias regionales de la autoridad agraria, esta última entidad, a partir de aspectos de la fisiografía como los suelos, el clima y los recursos hídricos, el desarrollo socioeconómico, la infraestructura vial, los servicios básicos, así como el encadenamiento a los mercados dentro y fuera de la zona, determina de manera general la cantidad de tierra necesaria para constituir una parcela para el campesino en cierta región. Esta figura es desarrollada en la Resolución 041 de 1996 del INCORA, la cual sigue vigente gracias al Acuerdo No. 8 de 16 de octubre de 2016 expedido por la Agencia Nacional de Tierras. Según la resolución mencionada el municipio de El Carmen de Bolívar se encuentra en la zona homogénea No. 3 Serranía de Los Montes de María, en el que la medida de la UAF está comprendida en el rango de 35 a 48 Hectáreas. El segundo método es la UAF calculada a nivel predial, que debe ser excepcional y supone que en los casos en que un fundo no cumpla con la extensión suficiente para ser considerada una UAF de acuerdo al área determinada por la autoridad agraria,

En estos casos el Fondo debería realizar un trabajo de asesoría y acompañamiento al segundo ocupante para que comprenda que lo que está recibiendo no es una compensación o indemnización por el valor del predio, sino una medida de atención o subvención como parte de la política pública en favor de población vulnerable, por lo que no es obligatorio que haya correspondencia entre los predios, pues de este último lo que se requiere es que logre garantizarse el mínimo vital, vivienda y/o trabajo de la persona atendida. Es por ello que la Corte Constitucional ha advertido que el acceso a medidas de asistencia para los segundos ocupantes no depende del desenlace de la controversia jurídica sobre el predio, sino de las condiciones materiales y los derechos afectados con la restitución del predio, por lo que incluso su otorgamiento constituye un análisis distinto al de la buena fe exenta de culpa para acceder a la compensación (Auto 373 de 2016).

Esta clara distinción entre la naturaleza y fines de la medida de atención frente a la compensación por buena fe, en la práctica ha implicado incluso resultados paradójicos. Pues, en algunos eventos, le resulta más conveniente al opositor ser reconocido como segundo ocupante y recibir medida de atención, que ser compensado al acreditar su buena fe. Esto ocurrió por lo menos en un caso en la vereda Pativaca, en donde uno de los opositores que fue entrevistado describió que fue compensado al ser comprador de buena fe, pero el dinero que recibió le resulta insuficiente para adquirir un predio en la región, lo cual deriva de la valorización que han tenido los inmuebles en los Montes de María, y pone en evidencia otro problema, que a veces los avalúos que sirven como base para determinar las compensaciones ordenadas en la sentencia ya se encuentran desactualizados al momento en que la providencia queda ejecutoriada .

---

se verifica entonces si el predio logra reportarle al campesino ingresos netos no inferiores a dos (2), ni superiores a dos punto cinco (2.5) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv). Este método se encuentra reglamentado en el Decreto 2000 de 2009 y en los Acuerdos 192 de noviembre 25 y 202 de diciembre 29 de 2009 expedidos por el INCODER. No obstante lo anterior, de manera más reciente en el inciso segundo del artículo 26 del Decreto ley 902 de 2017, expedido con ocasión de los Acuerdos de Paz con las FARC, se estableció que "Si la ANT evidencia que la extensión ocupada a pesar de ser inferior a la UAF, le permite al ocupante contar con condiciones para una vida digna, y no es posible otorgarle la titulación en extensiones de UAF en otro inmueble sin afectar su calidad de vida, o recibir algún otro de los beneficios de que trata el presente decreto ley, será procedente la titulación de la extensión ocupada."

En cambio, otros opositores que en el mismo proceso no recibieron compensación porque no acreditaron ser adquirientes de buena fe exenta de culpa, fueron reconocidos como segundos ocupantes en condiciones de vulnerabilidad, por lo que recibieron como medidas de atención un predio equivalente a una UAF y la entrega de un proyecto productivo. En consecuencia, por lo menos en situaciones como la descrita, quien adquirió de buena fe la tierra queda en desventaja frente a quien no lo hizo. La situación referida puede suscitar un debate interesante, que es si la compensación que recibe el opositor vulnerable cuando acredita su buena fe realmente resulta justa o lo dignifica dentro del marco de una justicia restaurativa; pues al ser más favorable el tratamiento al segundo ocupante que no demostró actuar de buena fe, en la práctica se está "castigando" a quien obró con probidad en la adquisición del fundo restituido.

Es claro, entonces, que la atención a segundos ocupantes en condiciones de vulnerabilidad es un asunto que requiere ser estudiado por parte del legislador, pues son muchas las situaciones que generan talanqueras para la implementación de las sentencias de restitución; y máxime cuando es un tema que no está regulado por la ley sino que su desarrollo ha sido eminentemente jurisprudencial por parte de las magistradas y magistrados de los tribunales de tierras como de la Corte Constitucional y por vía reglamentaria a través de actos administrativos expedidos por la URT y otras entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

b. **La falta de implementación de medidas de alojo temporal**

La Corte Constitucional, en sentencia C- 795 de 2014, determinó que es inconstitucional supeditar la entrega del predio restituido al pago de la compensación a los opositores; lo cual por analogía también aplicaría al caso del otorgamiento de medidas de atención a segundos ocupantes.

No obstante, con frecuencia, las magistradas del Tribunal de Cartagena ordenan en la sentencia que en la diligencia de entrega deberán observarse las medidas de desalojo

forzoso dispuestas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en observación general N° 07 (Párrafo del Articula 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) adoptada durante el periodo de sesiones 1997, así como otorgar el tiempo necesario para que proceda al traslado de los bienes muebles de propiedad de quien se encontrare en el fundo, propiciando todas las demás medidas que estime necesarias para protección personal, familiar y patrimonial de quien lo habita. Esto con el fin de que la sentencia de restitución no genere circunstancias de revictimización y sean menores las afectaciones que pueda recibir quien está obligado a entregar la tierra.[25]

Para ello, la Sala Civil Especializada establece órdenes a la UAEGRTD y a las alcaldías municipales, entre las que se encuentra la de dar alojo temporal a los opositores con el fin de que sea menos gravosa la desocupación de sus bienes mientras reciben el pago de la compensación o las medidas de atención necesarias. Estas medidas de alojo consisten generalmente en la entrega de subsidios de arrendamiento o comodatos para que los opositores puedan vivir o trasladen temporalmente su unidad productiva.

Se logró percibir en las entrevistas realizadas, que en algunos casos los opositores no están recibiendo las medidas de alojo temporal, lo cual retrasa el desarrollo de las diligencias de entrega. Este problema no solo ocurre en El Carmen de Bolívar, sino también en la mayoría de los municipios de los Montes de María. Esto se debe a que inicialmente tales medidas estaban a cargo de las administraciones locales, y ocurre que, con frecuencia, los municipios no cuentan con los recursos suficientes para atender estas órdenes, y en algunos casos, sumado a lo anterior, no existe interés político por parte de la administración de apoyar la política de restitución de tierras, lo que genera que al momento de aprobar los presupuestos no se incorpore una partida específica para tal fin. También contribuye a ello

[25] Sentencias del Tribunal Superior de Cartagena de 21/09/2018 radicado 132443121002-2014-00051-00, de 26/06/2018 radicado 132443121001-2014-00120-00 m. p. Ada Lallemand Abramuck; 24/04/2018 radicado 132443121001-2015-00090-00, m. p. Laura Elena Cantillo Araujo; 27/08/2018 132443121002-2013-00, m. p. Martha Campo Valero.

la falta de articulación entre las distintas entidades involucradas en el cumplimiento del fallo.

Una posible solución a este inconveniente es que las medidas de alojo temporal estuvieran a cargo del Fondo de la Unidad de Restitución de Tierras, al igual como ocurre con las medidas de atención a segundos ocupantes o la compensación a terceros de buena fe, para lo cual se requiere la expedición de un marco normativo preciso que regule la materia.

c. **Riesgo de minas antipersonales**

En el capítulo anterior se describió que una de las órdenes adicionales de atención más particulares expedidas por las Salas Especializadas ha sido la eliminación de minas antipersonales. Entre los años 2013-2014 la Magistratura de Tierras ordenó el desminado de 4.565.349 metros cuadrados. Pues bien, el momento de elaborar el presente estudio el riesgo de minas antipersonales sigue siendo una de las circunstancias que impiden la entrega del predio y el retorno de las víctimas, especialmente en la vereda El Aceituno y en algunas zonas de Tacaloa.

Sobre este punto, comentó la funcionaria pública entrevistada: “con la parte de minas todavía no se han… ese problema lo tenemos con las partes en el Aceituno y en el Bongal De que ellos no han podido retornar porque hay presencia de minas, Entonces el grupo DAICMA no ha hecho en total el 100% de todo el barrido. Lo que hace que nosotros no podamos entrar y los beneficiarios tampoco.”

El principal motivo es que el desminado humanitario es una actividad a cargo de la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (DAICMA) de la Presidencia de la República y recientemente realizada también por Descontamina Colombia de la Oficina del Alto Comisionado Para la Paz, dependencias que son relativamente pequeñas. Así mismo las labores de desminado son sumamente minuciosas, técnicas y costosas, además que requieren de bastante tiempo para su desarrollo, lo que hace dispendiosa la

tarea e impide que las víctimas cuyos predios restituidos se ven afectados por riesgo de minas antipersonas puedan retornar de manera breve.

d. Falta de agua, servicios públicos y vías de acceso

En términos generales los entrevistados manifestaron estar agradecidos con la Justicia Transicional Civil, por haber podido recuperar sus predios y algunos por permitirles obtener la titularidad del dominio. Precisamente la formalización de su relación con la tierra fue el punto sobre el cual las víctimas mostraron mayor satisfacción, pues a su juicio les genera la tranquilidad de que van a permanecer en el predio. Así mismo las víctimas entrevistadas manifestaron que están tranquilas acerca de las condiciones de seguridad en las se encuentran en la parcela, aduciendo no sentir una amenaza cercana o concreta de que se generen otros hechos de violencia en sus territorios.

Ahora bien, en las entrevistas realizadas en desarrollo de la investigación se logró apreciar que, pese a que las víctimas consideran que sus condiciones de vida han mejorado, estas no se encuentran plenamente satisfechas, pues perciben todavía el abandono por parte del Estado. Esto esencialmente por la falta de acceso a fuentes de agua potable, de servicios públicos domiciliarios, como también la falta de infraestructura como vías o carreteras en buen estado. Una de las entrevistadas contestó:

> Agradecida con lo que me hicieron y agradecida de todo, lo único que veo es que no tenemos la cuestión de las vías y del agua, yo agradezco y la luz, esa casa está instalada porque me la hicieron eso tiene ya su instalación de luz y todo, pero por aquí no vemos nada.

Otra de las víctimas por su parte comentó:

> Ahora estamos sin agua. El predio está sin agua, uno tiene que esta' arriando agua de predio ajeno, eso es lo más peor [sic] que tenemos allá que él [señalando a su compañero] no tiene casi tiempo para venir aquí ya, porque el viene de cada 5,6,7 días. Él ya no tiene tiempo ni para ayudarme algo aquí en la casa, arriando agua para los animalitos y cortando le lleva porque no hay pasto tampoco. Bueno, el pasto si lo hemos

> tenido que esperar ahora en todas partes, pero para mí lo más grave es el agua que es lo que más me preocupa a mí. Esa arreadora de agua que tiene, ha estado mal de salud, los burritos ya casi con dolor en las paticas, de estar arriando agua ya también, ya no pueden casi. Él estuvo tocando puertas, acá le dijeron que tocara puertas en la oficina de riesgos, porque ahí le ayudan a uno a solucionar los problemas y le ayudan a uno con una maquina con algo. Nos ha tocado esas vueltas, pero eso ha quedado quieto.

En consecuencia, las víctimas consideran que el apoyo del Estado ha sido mínimo y que, a pesar de la restitución de sus tierras, siguen viviendo las mismas dificultades que atraviesa el campesinado en otras latitudes del territorio nacional. Al ser interrogada acerca de si siente reparada con la sentencia de restitución, otra de las entrevistadas contestó: "o sea nos han llevado una pequeña ayuda, mas no lo suficiente como para uno decir, vamos a vivir bonito, no, es mentira.*"*

Así mismo afirma el líder entrevistado que el apoyo a las víctimas no ha sido igual para todos en El Carmen De Bolívar, pues el Estado se ha enfocado a acompañar a ciertos territorios donde hubo mayor repercusión nacional como es Macayepo y el Salado, pero en otras veredas y corregimientos del municipio el apoyo ha sido mucho menor.

En este orden de ideas, se puede considerar que un factor importante que incide en el retorno de las víctimas a los predios restituidos es la falta de agua y prestación de servicios públicos domiciliarios como la energía eléctrica y que se erige como una señal importante de la falta de acompañamiento del Estado para las víctimas.

La importancia del agua no necesita ser explicada dada su trascendencia para la subsistencia de cualquier ser vivo. Al tener los campesinos un difícil acceso a este bien preciado, se dificulta que puedan realizar actividades económicas como la ganadería y la agricultura lo que hace que algunos pierdan interés en retornar al no ver estas labores como una fuente viable de ingresos. Además, como muchas de las víctimas ya se habituaron a vivir en los cascos urbanos, en donde algunos cuentan con una infraestructura de servicios públicos, prefieren no retornar a la parcela, o por lo menos su retorno es estrictamente laboral, porque consideran que en las zonas urbanas viven en mejores condiciones.

e. Falta de arraigo o vocación campesina

Otra circunstancia expuesta por algunos entrevistados, que motiva al no retorno de las víctimas luego de haber recibido el predio, es la falta de arraigo o vocación campesina. Esto sucede porque a veces las víctimas llevan tanto tiempo dedicado a otras actividades distintas a las labores agropecuarias, que cambian su estilo de vida y prefieren no retornar. También ocurre que los demandantes no fueron las víctimas directas sino sucesores o herederos de aquellas, lo que implica que incluso nunca han vivido en el campo por lo que no tienen arraigo por la tierra y por tanto optan por no retornar. Entonces lo que hacen es que arriendan las parcelas, luego de haber culminado el proyecto productivo del que fueron beneficiados en la sentencia; de tal manera que no ejercen directamente actividades productivas en los fundos.

El líder social que fue entrevistado afirma que lo anterior se debe a que en estos casos realmente las víctimas están interesadas en obtener una indemnización, pero no en recuperar la parcela. Sin embargo, de acuerdo a la Ley 1448 de 2011, la restitución del predio es la medida de reparación preferente, por lo que los beneficiarios de la sentencia terminan recibiendo las fincas. El entrevistado mencionado aduce que lo anterior ocurre en parte porque al momento de realizar las microfocalizaciones y de convocar a los posibles demandantes, la Unidad de Restitución de Tierras contactó a personas que en realidad ni siquiera tenían interés en presentar la demanda de restitución.

Por su parte, la funcionaria de la UAEGRTD que fue entrevistada afirma que son muy pocos los casos en que las víctimas deciden no retornar ni explotar económicamente las parcelas; pues en su gran mayoría el interés de estas últimas es volver al territorio.

Ahora bien, es preciso advertir que para estos casos en que la víctima no desea la restitución del predio del cual fue despojado o tuvo que abandonar como consecuencia del conflicto armado, sino que su interés es indemnizatorio, antes de presentar la demanda ante

los jueces de tierras, la UAGRTD debería valorar la posibilidad de que estos sean reparados por vía diferentes al proceso de restitución, ya que la Ley 1448 de 2011incluso contempla esa posibilidad.

El inciso segundo del artículo 98 de la ley citada, señala que "En los casos en que no sea procedente adelantar el proceso, y cuando de conformidad con el artículo 97 proceda la compensación en especie y otras compensaciones ordenadas en la sentencia" la UAEGRTD tendrá competencia para acordar y pagar la compensación económica correspondiente, con cargo a los recursos del fondo. Pues bien, en los casos en que los despojados o sus herederos durante la fase administrativa de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas, manifiesten expresamente su deseo de no retornar a la parcela, y durante esta etapa se aporten o practiquen pruebas que permitan inferir que existe un riesgo para los reclamantes o que los eventuales opositores serían personas víctimas del mismo predio; la URT debería otorgar el pago de una compensación monetaria en favor de los reclamantes y así evitar el desgaste de un proceso judicial que podría generar afectaciones a la otra víctima del conflicto armado que si tiene arraigo y desea continuar en la tierra.

Esta opción también ayudaría a mitigar la congestión judicial que actualmente está afectando a esta justicia transicional. Este es un punto que debería ser reglamentado ampliamente por el Gobierno Nacional, aprovechando que la Ley 1448 lo facultó para ello.

f. Afectaciones al tejido social

Uno de los problemas manifestados por algunos entrevistados que no impide el retorno, pero que llega a incidir en él, son las afectaciones al tejido social que derivan como consecuencia del proceso de restitución de tierras. Estas vienen dadas porque los opositores que son vencidos en los procesos se sienten insatisfechos con la decisión y resulta que a veces esas mismas partes terminan siendo vecinos de las víctimas restituidas porque tienen otra parcela cerca o simplemente continuaron trabajando en la región, entonces a veces perturban o incomodan el goce del predio.

La inconformidad más común que tienen los opositores con la sentencia es el hecho de no ser reconocidos como adquirientes de buena fe exenta de culpa. Ellos asumen esto como un estigma, ya que creen que, al ser considerados que no obraron con buena fe, se les acusa de haber adquirido el predio por medio ilegítimos o ilegales; cuando en realidad la magistratura lo que advierte es que no compraron con la suficiente diligencia.

Ahora, no debe perderse de vista que en realidad muchas veces las negociaciones se dieron con gran margen de informalidad debido a que lo habitual en las zonas rurales es que las transacciones de bienes se caracterizan por ser casi siempre acuerdos consensuales, debido al bajo nivel de escolaridad y a la precaria relación jurídica con la tierra que generalmente tienen los campesinos. Por lo que estos se acostumbran a realizar sus contratos "de palabra" o a través de "cartas ventas" o "minutas" que no eran más que documentos privados, pero los contratantes consideraban suficientemente respalda la negociación en esos papeles.

La exigencia de una buena fe exenta de culpa implica que el comprador debió por lo menos cumplir con todas las formalidades legales para adquirir el predio, y la incorporación de tal estándar por la Ley 1448, contiene un efecto retroactivo o retrospectivo sobre aquellas transacciones, que para la vista de los compradores resulta injusto.

Esta inconformidad genera afectaciones en el tejido social pues, de acuerdo a uno de los entrevistados habitantes de la vereda Bonito, muchas veces las ventas se realizaban entre compadres, familiares o personas que tenían cierto nivel de confianza, pero el comprador posteriormente al solicitar en restitución el predio, esos lazos de confianza terminan siendo defraudados generando enemistad entre los antiguos contratantes.

Sin embargo, no siempre es así, por lo menos uno de los opositores habitante de la vereda Pativaca señaló que a pesar de los resultados de los procesos de restitución de tierras, los demás vecinos de la zona han intentado integrarse y trabajar juntos, pues han comprendido que para lograr la paz es necesaria la participación de todos. El opositor entrevistado al ser

interrogado acerca de cómo han trascurrido las relaciones entre las personas que han retornado y las personas que le han tocado entregar la parcela comentó:

> Acá las relaciones han sido buenas porque, imagínate –son- más-los que- estamos acá en la vereda Pativaca que hemos sido personas pacíficas. ¿A generar violencia? Para qué nos va a servir eso. No va a servir para nada. Nosotros queríamos, la paz se consigue desde casa. Eso no es decir que vamos a hacer la paz en papeles. Entonces uno tiene que ser tolerante, si no somos tolerantes nunca vamos a lograr un objetivo.

Ahora, es oportuno señalar que han existido medidas judiciales y administrativas con el fin de revertir o aminorar los efectos del problema descrito en este acápite. Uno de ellas es la posibilidad otorgada a los tribunales transicionales, por parte de la Sentencia C-330 de 2016, de aplicar un enfoque diferencial en el estudio de la buena fe, pudiendo los funcionarios judiciales flexibilizar e incluso inaplicar el estándar de la buena fe exenta de culpa, dependiendo del nivel de vulnerabilidad del opositor. Las medidas de tipo administrativo que se han aplicado, en estos casos, de acuerdo a la información suministrada por la servidora pública entrevistada, consiste en que la UAEGRTD está realizando acompañamiento psicosocial a las víctimas restituidas y demás personas que viven en el entorno; así como también han realizado proyectos productivos en grupos en los que participan personas que fueron tanto solicitantes como opositores en los procesos de restitución de tierras.

3.2. La entrega de proyectos productivos

Con el propósito de que de la política de restitución de tierras sea sostenible se requieren acciones que permitan la reintegración social y productiva de las personas, familias y comunidades restituidas. Este es el principal propósito por el cual la Ley 1448 de 2011 contempla que la entrega del predio debe ir acompañada de un proyecto productivo en favor de las víctimas restituidas de tal manera que se cumplan los fines de una justicia transformadora. De ello deriva también la obligación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, prevista en el numeral 1º, del artículo 3º del Decreto

4801 de 2011, relacionada con la adopción de planes y programas orientados a la restitución sostenible de tierras y territorios abandonados forzosamente[26].

Por tal razón, esta entidad cuenta con un Programa Proyectos Productivos para población beneficiaria de restitución de tierras, que consiste en la elaboración de un plan de vida productivo, en el que participará el núcleo familiar beneficiario de la sentencia de restitución, y que luego de cumplir una serie de requisitos, podrá acceder a la entrega de varios incentivos que pueden ascender hasta la suma de 55 SMLMV y se distribuye en varios rubros de gasto: a. Incentivo para ejecución: hasta 40 SMLMV, se asigna a cada familia participante para la ejecución de su 'plan productivo familiar'; el monto antes citado deberá aplicarse dentro de los 24 meses siguientes al inicio del plan de vida familiar.; b. Incentivo para formulación: hasta 5 SMLMV, se entrega mediante la contratación de los servicios de un operador regional, para la formulación del documento de proyecto de cada PVP y para el diligenciamiento, la presentación y el trámite del crédito ante las instituciones financieras, cuando sea procedente; c. Incentivo para asistencia técnica: hasta 5 SMLMV, se entrega mediante la contratación de los servicios de un operador regional, encargado de la identificación, y el desarrollo de las actividades de acompañamiento y asistencia técnica a la ejecución de cada PVP (Unidad de Restitución de Tierras, 2019).

Consultados los beneficiarios de sentencias que fueron entrevistados y que han recibido proyecto productivo afirman que la mayoría de los incentivos han sido en especie, los cuales son recibidos en varias fases o periodos. Inicialmente reciben recursos destinados a la adecuación del predio, tales como arreglo de cerca, desmonte; luego reciben herramientas y otros bienes como animales, burros, reses, aves de corral. Las víctimas también comentan que, en términos generales, gracias a los proyectos productivos han

[26] La norma mencionada señala: ARTÍCULO 3°. *Funciones.* La Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas cumplirá las siguientes funciones: 1. Definir el plan estratégico de la entidad y los planes y programas, con enfoque diferencial, orientados a la restitución efectiva y sostenible de tierras y territorios despojados y abandonados forzosamente, contribuyendo a la reparación integral de las víctimas y al goce efectivo de sus derechos constitucionales, a la luz de la normatividad nacional e internacional sobre la materia."

mejorado su capacidad de ingreso, pues alguno antes de la sentencia de restitución ni siquiera tenía la capacidad económica de comprar una vaca. Además, afirman que con lo que cultivan en el predio por lo menos tienen garantizado su autoabastecimiento. Una de las víctimas entrevistadas sobre este punto expresó:

> Bueno la verdad es que yo estoy agradecida con Dios y con restitución de tierras porque antes yo no tenía una vaca y no iba a tener para comprarla tan fácil, porque uno para comprar una o dos vacas con agricultura tiene uno que sembrar una cantidad de ñame o yuca o lo que sea, bueno entonces yo estoy agradecida porque tengo mis cinco vacas, el torete, cinco terneros y ahí van creciendo y pidiéndole a Dios que me rinda porque ellas ya están preñadas otra vez.

Por otro lado, todos los entrevistados coincidieron en señalar que sus condiciones de vida han mejorado después de la sentencia de restitución. Sobre este punto una de las entrevistada comentó: "bueno, ahora estamos un poquito mejor, porque ya tenemos los animalitos y tenemos con qué comprar." Otra entrevistada por su parte respondió: "Ha cambiado en que uno está más tranquilo en lo de uno y ha cambiado para bien y las cosas para adelante, porque tengo los animalitos y que van a dar, a mí me dieron para traer animales y compré tres vacas paridas, vinieron dos, una parida, dos paridas y una preñada, pario aquí, aquí ya parió una también, o sea que tengo seis vacas"

De tal manera que la percepción en el caso concreto de los entrevistados es que el programa de proyectos productivos está cumpliendo con su propósito. No obstante, los beneficiarios del programa han descrito una serie de dificultades en la implementación del mismo. Por ejemplo, la falta de agua y de servicios púbicos sigue siendo uno de los aspectos que más entorpece la explotación económica de las parcelas; pues sin agua no es posible ejerce la agricultura y la ganadería.

La URT ha intentado mitigar este problema a través de la construcción de pozos o jagüeyes para garantizar el abastecimiento de este preciado líquido, pero la mayoría del agua que se acumula en estos depósitos no es potable y solo sirve para alimentar a los animales. Además, en periodos de fuerte verano, como el que estaba afectando a la región en el

momento en que se realizó la observación en campo, estos depósitos resultan insuficientes y las víctimas les toca trasladar a los animales a otros predios donde tengan agua.

Sumado a lo anterior, el mal estado de las vías de acceso a los predios dificulta también las labores de producción, pues en verano, en veredas como Bonito, normalmente logran ingresar solo motocicletas, y en invierno es casi imposible el ingreso de cualquier tipo de vehículo por lo que los campesinos debe caminar hasta dos horas para llegar a sus parcelas. Así como no logran ingresar sino motocicletas y rara vez camiones, se hace más costoso para los agricultores trasladar sus mercancías para distribución, llegando a ser poco rentable la venta de sus productos debido al costo del flete que deben pagar por el trasporte individual de cada bulto.

Otra crítica que realizan las víctimas es que, si bien existe apoyo en la producción, es poco el acompañamiento de las entidades del Estado en el proceso de comercialización de los productos. Señalan que no cuentan con los suficientes aliados comerciales que le permitan garantizar la venta de la producción y en algunas ocasiones la producción. Sobre este punto, la funcionaria entrevistada manifestó que se están haciendo acompañamiento del proyecto productivo, se ha realizado con los núcleos familiares para que se empoderen de todo el proceso. La unidad está haciendo una matriz de valoración de cómo ha sido la implementación de los proyectos y adicionalmente, desde el 2019 se empezó a hacer acompañamiento en la comercialización desde el momento de la firma del contrato del proyecto. El propósito del URT es que al momento de implementar el proyecto ya cuenten con aliados comerciales. Actualmente la entidad está trabajando con proyectos de compra de yuca industrial, para lo cual tienen previsto la firma de 19 contratos y también para la producción de miel. La funcionaria entrevistada reconoce que este era un problema que inicialmente se estaba presentando y que, por ejemplo, en Mampuján entre los años 2015 y 2016 se presentaron pérdidas de cultivos de ñame por falta de compradores; sin embargo, esta situación poco a poco se ha ido solucionando.

Entre los problemas que se logró identificar que afectan la implementación de los proyectos productivos, además de la no entrega del predio por las razones estudiadas en el acápite anterior, se encuentra la demora en la formalización de la tierra por parte de la autoridad agraria. Cuando se trata de predios baldíos en la sentencia se ordena a la Agencia Nacional de Tierras que de manera prioritaria disponga la transferencia del dominio a favor de la víctima favorecida con la sentencia, pero está entidad está demorando más de tres meses en hacerlo, que es el término que generalmente se le impone en la sentencia para cumplir con esa orden. Lo que dificulta que la víctima pueda acceder al programa de proyectos productivos, pues se ha requerido que de manera previa se haya concretado la titularidad del dominio en favor de la víctima. Otro inconveniente han sido las dificultades para la plena identificación de los linderos del inmueble, pues como se mencionó en el acápite anterior, este es uno de los puntos más conflictivos en la debate probatorio, debido a la diversidad de información en las bases de datos estatales, y aunque en la sentencia el juez o tribunal define ciertos datos para su identificación, muchas veces el conflicto ha persistido en etapa post fallos, y la determinación de los linderos de la parcela resultan importantes al momento de diseñar el proyecto productivo. Otro inconveniente ha sido que cuando fallece la víctima beneficiaria de la sentencia antes de la entrega del proyecto productivo, los herederos con frecuencia no logran ponerse de acuerdo para la implementación del proyecto.

Por otro lado, cabe destacar que las personas que son reparadas mediante compensación monetaria como no van a recibir un inmueble, no son beneficiarias de proyecto productivo (lo que aplica también con relación al subsidio de vivienda), por lo quienes reciben este tipo de reparación obtienes menos beneficios o ventajas que las víctimas que son reparadas con la entrega de sus predios u otro equivalente.

Finalmente, se destaca que la funcionaria entrevistada señala que son pocos los casos en que las víctimas incumplen con las obligaciones adquiridas con la entrega del proyecto productivo (lo cual ha ocurrido en solo dos eventos). Que una de las dificultades que existían era que los beneficiarios una vez agotados los recursos exigían más apoyos sin

comprender que los incentivos se entregan solo una vez; pero esto se ha ido corrigiendo mediante acompañamiento psicosocial y asesoría en emprendimiento. Así mismo, como ya se mencionó, los proyectos productivos han servido de herramienta para reconstruir el tejido social, pues se han creado asociaciones para que los campesinos trabajen conjuntamente y se integren. Especialmente en Roma y El Salado, personas que antes no se veían ni se saludaban ahora están trabajando juntas; así como también les ha permitido a otros recuperar su vocación agraria.

3.3. Subsidio de vivienda

Las víctimas restituidas también tienen derecho al acceso de un subsidio de vivienda. El artículo 123 de la Ley 1448 contempla que "las víctimas cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo, tendrán prioridad y acceso preferente a programas de subsidios de vivienda en las modalidades de mejoramiento, construcción en sitio propio y adquisición de vivienda, establecidos por el Estado." Y el artículo 45 del decreto reglamentario de la restitución de tierras, modificado por el artículo 2.15.2.3.1 del Decreto 1071 de 2015, dispone que 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. Por lo que dicha norma contempla que corresponde al Banco Agrario la asignación de dichos subsidios y a la UAEGRTD organización y gestión de las personas beneficiarias.

De acuerdo a lo manifestado por los entrevistados, aquellos que han recibido subsidio de vivienda este ha consistido en la construcción de una vivienda nueva en el predio restituido. En términos generales se encuentran satisfechos por las características y condiciones de las viviendas las cuales cuentan con una sala comedor, dos habitaciones, cocina y un patio de labores. Sin embargo, a pesar de estar conforme con las condiciones generales de las casas,

afirman que estas no están dotadas de ningún servicio público, como energía eléctrica, agua o gas natural; lo que dificulta poder habitarlas.

Dos de los entrevistados afirman no haber recibido aún el subsidio de vivienda, aduciendo que los trámites ante el Banco Agrario han sido demorados. Al consultar a la funcionaria pública entrevistada sobre este punto, la misma explicó que el programa de vivienda está a cargo del Ministerio de Vivienda, que es quien define cuales son los programas que se van a implementar. Si la víctima había sido beneficiaria de subsidio de vivienda con anterioridad, este no se le otorgará pese a ser favorecida con la sentencia de restitución, porque dicho subsidio se le da por una sola vez. Afirma además la entrevistada que el Ministerio de Vivienda trabaja con rezago, no se sabe cuál es la problemática que genera la demora, si es falta de recursos, un mal operador, etc.

En estudio realizado por Dejusticia, a cargo de los investigadores Aura Patricia Bolívar Jaime, Angie Paola Botero Giraldo y Laura Gabriela Gutiérrez Baquero (2017) se cita que de acuerdo a cifras de la Gerencia de Vivienda del Banco Agrario entre los 2012 y 2016 esa entidad recibió 1.434 sentencias proferidas por jueces de restitución de tierras que ordenan la adjudicación del subsidio de vivienda de interés social rural a 2.767 familias víctimas, de las cuales 1.566 han sido atendidas con la asignación del subsidio, es decir el 57% . Lo que evidencia que las viviendas entregadas son muy pocas frente a las ordenadas.

Según esa misma entidad financiera, algunas dificultades para la ejecución de las órdenes son: la postulación con datos errados de los beneficiarios; la imposibilidad de ubicar a las víctimas; altos costos en el transporte de materiales; y dificultad para establecer economías de escala a los operadores, debido a la alta dispersión y la falta de vías de acceso a los predios restituidos. Para superar estas dificultades se ha dispuesto un equipo de profesionales dedicado a la atención y seguimiento al Programa de Restitución de Tierras relacionado con vivienda rural, debido a que las órdenes o requerimientos son emitidos con términos perentorios y se debe establecer una interacción constante con los jueces (Bolivar Jaime, Botero Giraldo, & Gutiérrez Baquero, 2017).

Ahora bien, la principal consecuencia de la demora de la entrega de subsidio de vivienda, es la mayor dificultad para el retorno efectivo de las víctimas favorecidas con la sentencia, luego de haber recibido el predio. Por lo que aquellas a quienes no le ha sido entregada la mentada subvención solamente realizan un retorno laboral a la finca. Por lo tanto, para que las víctimas restituidas en sus tierras en El Carmen de Bolívar puedan retornar de manera efectiva a sus territorios es indispensable que se le garantice tanto la entrega del inmueble como el proyecto productivo y el subsidio de vivienda, con el fin de que la sentencia de restitución de tierras realmente cumpla con su vocación transformadora.

Consiguiente, las víctimas no se sienten plenamente reparadas y demandan mayor apoyo institucional, pues para lograr un efectivo retorno resulta necesario unas condiciones adicionales a las medidas ordenadas por el juez en la sentencia. Pues se requiere una infraestructura de servicios públicos completa, apoyo institucional constante en la formación y acompañamiento para la producción y comercialización de los productos del sector agropecuarios, y demás herramientas que tan solo serían posible a través de una reforma rural integral.

CONCLUSIONES

El proceso de restitución de tierras ha consolidado cada vez más su carácter de acción constitucional y se ha complejizado a partir de las distintas decisiones judiciales que se deben tomar no solo a favor de las víctimas demandantes, sino también sobre la situación de los opositores especialmente aquellos que son vulnerables o que se verían afectados como consecuencia del fallo en sus derechos al trabajo, la vivienda o el mínimo vital.

La Ley 1448 se caracteriza por hacer énfasis en la restitución de la tierra como medida preferente de la reparación a las víctimas del conflicto armado; por lo que alternativas como la entrega de una compensación en especie debe estar reservada para situaciones excepcionales, que no compatibilicen con el retorno de la víctima restituida. La Ley no es muy clara en cuanto a la existencia de una posibilidad para las víctimas de optar por una compensación monetaria en los casos en que no sea factible la restitución material del predio; pero de la lectura del artículo 97 de la ley en comento, se infiera de que esta esta una medida que puede ser subsidiaria a la entrega del inmueble, ya que si lo que se pretende con la misma es lograr que los campesinos tengan acceso a la propiedad rural sobre inmuebles, la manera más idónea de alcanzar este objetico es entregándoles precisamente un bien de esta naturaleza. Además, la entrega de una compensación monetaria priva las víctimas de gozar de otras medidas adicionales de reparación como el acceso a un subsidio de vivienda o el otorgamiento de un proyecto productivo; por lo que esta resulta ser la forma de reparación menos ventajosa para el accionante.

El propósito de restituir el predio reclamado y procurar el retorno de las víctimas, guarda relación con el interés del legislador de revertir el problema de la excesiva concentración de la propiedad que se agudiza como consecuencia de la guerra, especialmente en los escenarios rurales, por lo que constituye un paso hacia una reforma agraria que permita un acceso más democrático al dominio de los bienes rurales.

.

La importancia de analizar la situación de las víctimas beneficiadas con sentencias de restitución de tierras en El Carmen de Bolívar radica en que nos permite aproximarnos o tener algunos elementos acerca de las realidades que probablemente se presentan en otras latitudes del país y construir un insumo para elaborar propuestas de cambios para mejorar la política pública de atención a los desplazados forzados. Esto teniendo en cuenta que el municipio mencionado es uno de los más avances tiene en cuanto a la cantidad de casos judiciales.

Del estudio de las sentencias de restitución de tierras proferidas respecto a fundos ubicados en El Carmen de Bolívar cabe decir que el carácter preferente de la restitución del predio abandonado o despojado por la víctima se ve reflejado nítidamente en la cantidad de sentencias en que los jueces y tribunales ordenaron esta medida de reparación (lo que ocurrió en 229 casos, lo que equivale al 89,45%, en cambio la entrega de una compensación en especie ocurrió en 8 oportunidades y la orden de pago de una compensación monetaria en tan solo 2 casos), en comparación con el pago de una compensación en especie o monetaria. Lo que contribuye en gran medida al propósito del retorno de las víctimas del conflicto armado a los territorios, que es uno de los propósitos principales de la Ley 1448.

En desarrollo del presente estudio logró observarse que las víctimas favorecidas con sentencias de restitución de tierras en mayor medida reconocen los impactos positivos derivados de las decisiones y las medidas de reparación recibidas, pero consideran que el apoyo del Estado ha sido mínimo. A pesar de la recuperación de sus tierras, estas personas siguen viviendo las mismas dificultades que atraviesa el campesinado en otras latitudes del territorio nacional como la falta de acceso a servicios públicos y agua, vías en mal estado. Las personas que participaron en las entrevistas, pese a ciertos reparos que tienen sobre la restitución de tierras, ven con esperanza el hecho de volver a sus fincasen tanto consideran que mejora su calidad de vida y que esto es trascendental para alcanzar un escenario de paz.

Los jueces transicionales con competencia en El Carmen de Bolívar han demostrado un papel activo en la solución de los casos bajo su conocimiento, acudiendo incluso a

decisiones especiales para solucionar problemas jurídicos que inicialmente no fueron previstos por el legislador al momento de diseñar esta acción que de por sí resulta particular, tales como la modulación de sentencias o la posibilidad de crear órdenes de reparación condicionadas o complejas, como lo vimos en el capítulo segundo cuando el Tribunal de Cartagena resolvía casos en donde existen dificultades para determinar el área de bienes sometidos al régimen de UAF. Todo ello en búsqueda de poder materializar los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado o despojo.

La implementación de las órdenes de reparación dictadas en las sentencias de restitución por jueces y magistrados se enfoca principalmente en tres medidas adicionales de reparación fundamentales. Estas órdenes son la entrega del predio restituido, la implementación del proyecto productivo y el otorgamiento de un subsidio de vivienda. La importancia de estas medidas adicionales tiene que ver con que son imprescindibles para que la entrega de predio sea acompañada del retorno y asentamiento de las víctimas en sus antiguos territorios.

Así mismo los funcionarios judiciales cumplen una tarea destacada a la hora de resolver casos difíciles, al disponer formas alternativas de reparación o emitir órdenes concretas como el desminado del predio y medidas de reparación simbólicas. La emisión de este tipo de órdenes, contrario a desfigurar el papel del proceso de restitución de tierras, resaltan el carácter transicional de esta justicia especializada. Carácter que se ve fortalecido cuando en la sentencia el operador judicial intenta armonizar los intereses de las partes en conflicto sobre todo en el caso en que el opositor o tercero que se vería afectado con la orden desalojo es también una víctima del conflicto armado o hace parte de un grupo poblacional considerado como vulnerable.

Por otra parte, se identifica en la investigación que las dificultades que impiden la entrega del predio son la no atención oportuna a los segundos ocupantes, la no entrega de alojo temporal a los opositores, los riesgos de minas antipersonas, la falta de arraigo o vocación campesina, las afectaciones al tejido social; y la falta de acceso a agua potable y demás

servicios públicos. Este último problema es el que más exigen las víctimas que sea solucionado y es quizás de los más importante, pues este también afecta la realización de actividades económicas en los predios y la posibilidad de tener una vivienda digna.

Los proyectos de reforma a la Ley 1448 de 2011 deberían tener en cuenta ciertos temas que requieren de pronta regulación legal para que los procesos de restitución de tierra se desarrollen de una mejor manera. En este orden de ideas, el legislador debería regular textualmente asuntos como la ruta y medidas de atención a segundos ocupantes en condiciones de vulnerabilidad, la facultad de que el Fondo de Unidad de Restitución de Tierras Despojadas otorgue medidas de alojo temporal a los opositores para evitar que la entrega del predio restituido constituya un desalojo forzado, establecer una exigencia legal para que los municipios destinen una partida específica en el presupuesto para apoyo en la implementación de sentencias de restitución de tierra y apoyo a las víctimas favorecidas.

Por su parte, la presidencia de la República debería reglamentar el trámite para que el Fondo de la Unidad de Restitución de Tierras pague directamente una compensación monetaria a las víctimas en aquellos casos en que los despojados o sus herederos durante la fase administrativa de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas, manifiesten expresamente su deseo de no retornar a la parcela, y durante esta etapa se aporten o practiquen pruebas que permiten inferir que existe un riesgo para los reclamantes o que los eventuales opositores sería personas víctimas del mismo predio.

También debería realizarse un estudio o auditoria a los trabajos de microfocalización llevados a cabo por la UAEGRTD, para precisar que las solicitudes de restitución se están presentado con total imparcialidad.

El proceso de restitución de tierras ha sido una herramienta valiosa para que las víctimas retornen a los territorios; sin embargo, se requiere de una reforma rural integral que permita dotar de infraestructura de servicios públicos completa al sector rural, que garantice un apoyo institucional constante en la formación y acompañamiento para la producción y

comercialización de los productos del sector agropecuarios; así como la necesidad de que se desarrolle un programa de actualización de la información del catastro rural que permita identificar y unificar la información predial en las distintas bases de datos oficiales y de paso facilite también la labor de los jueces y magistrados del sistema de justicia transicional.

Más de un año de lectura, análisis de sentencias, entrevistas y observación en campo nos permitió acercarnos a dimensionar la realidad de la restitución de tierras en El Carmen de Bolívar. Además de los datos analizados en este trabajo, son mayores los interrogantes que se logran suscitar y que dan pistas para construir nuevos temas de investigación como por ejemplo qué tan efectiva son las entregas de las medidas de atención a los segundos ocupantes y de qué manera impactan para lograr permitir a la restitución de tierras, y si estas contribuyen para alcanzar la reconciliación buscada con la justicia transicional; qué efectos genera la restitución de tierras en la movilidad social de la población campesina o sus consecuencias respecto a la producción agrícola de las regiones; o sencillamente replicar el ejercicio realizado en este trabajo, en otras regiones para comparar si las realidades y dificultades de las víctimas restituidas son similares o enfrentan escenarios distintos.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilera Torrado, A. (2001). Análisis de la ley 387 de 1997: su impacto psicosocial en la población desplazada. *Reflexión Política, 3*(5). Recuperado el 22 de abril de 2020, de https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/article/view/844/811

Auto 373 de 2016 (Corte Constitucional 23 de agosto de 2016).

Bolívar Jaime, A. P., & Vásquez Cruz, O. D. (2017). *Justicia Transicional y sin daño. Una restitución desde el proceso de restitución de tierras.* Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.

Bolivar Jaime, A. P., Botero Giraldo, A. P., & Gutiérrez Baquero, L. G. (octubre de 2017). Restitución de tierras, politica de vivienda y proyectos productivos. Ideas para el posacuerdo. *Documentos Dejusticia 39*. Recuperado el 24 de marzo de 2020, de https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/10/Restitucion-de-tierras-pol%C3%ADtica-de-vivienda-y-proyectos-productivos-Version-final-WEB.pdf

Candia, G. (marzo de 2016). Restitutio in integrum. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*(9), ISSN 2253-6655. Recuperado el 26 de marzo de 2019, de https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/viewFile/2825/1521

Caso de las comunidades afrodescendiente desplazadas de la Cuenca del río Caricá (operación génesis) vs. Colombia (Corte Interamericana de Justicia 20 de enoviembre de 2013).

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2009). *La masacre de El Salado. Esa guerra no era nuestra.* Bogotá: Ediciones Semana. Recuperado el 7 de abril de 2019, de http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/2014-01-29-15-08-26/el-salado-esa-guerra-no-era-nuestra

Chaparro Hernández , S., Revelo Revolledo, J., & Sánchez León, N. C. (2016). *Módulo Pedagógico. La restitución de Tierras. Justificaciones, dilemas y estrategias.* Bogotá: Dejusticia y Unidad de Restitución de Tierras. Recuperado el 28 de febrero de 2019, de https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Modulo-pedagogico-La-Restitucion-de-tierras-PDF-paraWEB.pdf

Convención Americana de Derechos Humanos. (7-22 de noviembre de 1969). *suscrita en la conferencia especializada interamericana sobre derechos humanos*. San José.

Garay Salamanca, L. J. (2016). *La Restitución de Tierras y el Retorno. Primera encuesta Nacional sobre la intención de retorno de la población víctima de abandono forzado de tierras-2015.* Bogotá: CODHES; Impresol Ediciones.

Martínez Carrillo, H. (2019). *Los segundos ocupantes en el proceso de restitución de tierras: reto a la reparación con vocación transformadora.* . Bogotá: Dejusticia. Recuperado el 19 de marzo de 2020, de https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2019/08/Los-segundos-ocupantes-en-el-proceso-de-restituci%C3%B3n-de-tierras.pdf

Ministerios de Salud y Protección Social. (28 de abril de 2019). *Programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas - PAPSIVI*. Obtenido de https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/Victimas_PAPSIVI.aspx

Naciones Unidad Asamblea General Consejo de Derechos Humanos. (9 de agosto de 2012). Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff. *A/HRC/21/46*. Ginebra, Suiza. Recuperado el 13 de abril de 2019, de https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-46_sp.pdf

Naciones Unidad Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (ACNUDH). (2007). *Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos y el Desplazamiento Generados por el Desarrollo. Anexo I del Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado*. Recuperado el 23 de abril de 2020, de https://www.refworld.org.es/docid/5b609db94.html

Naciones Unidas. (11 de febrero de 1998). *Intensificación de la promoción y el fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular la cuestión del programa y los métodos de trabajo de la Comisión. Derechos Humanos, éxodos en masa y personas desplazadas*. Comisión de Derechos Humanos. Recuperado el 23

de abril de 2020, de https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022.pdf

Naciones Unidas. (2005). Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005. *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*. Recuperado el 23 de abril de 2020, de https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx

Naciones Unidas-Asamblea General. (2005). *Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas.* Recuperado el 25 de abril de 2019, de https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2008/6325.pdf

Niño Benavides, M. V. (2016). *Retos de la articulación institucional para la reparación de las víctimas.* Bogotá: Grupo Editorial Ibañez.

Niño Benavidez, M. V. (2016). *Retos de la articulación institucional para la reparación de víctimas: ¿Es la restitución de tierras un incentivo para el retorno en la región de Urabá'*. Bogotá: Grupo Ibañez.

Ordoñez Chacón, A. (2014). *Configuración Jurisprudencial del derecho a la restitución de tierras en Colombia.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Paz, M. C. (2012). Derechos fundamentales innominados como parte de las garantías del derecho a la salud. El caso colombiano. *Gaceta Médica de México, 148*(4), 406-410. Recuperado el 8 de abril de 2019, de https://www.anmm.org.mx/GMM/2012/n4/GMM_148_2012_4_406-410.pdf

Procuraduría General de la Nación. (2014). *Plan De Acción Comisión Nacional Del Ministerio Público Para La Justicia Transicional -CNMPJT-*. Recuperado el 14 de agosto de 2019, de https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/plan.xls

Ramírez, C. O. (julio-diciembre de 2013). La Restitución de tierras. Acción constitucional para la protección de un derecho social fundamental. *Revista de Derecho Público, 31*.

RCN Radio. (15 de agosto de 2017). *Presencia de minas antipersonales impiden restitución de tierras a víctimas del conflicto en Bolívar.* Recuperado el 27 de noviembre de 2019, de https://www.rcnradio.com/colombia/caribe/predios-bolivar-no-podido-entregados-presencia-minas-antipersonales

República de Colombia. (18 de julio de 1997). Ley 387 . *Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.* Diario Oficial No. 43.091.

República de Colombia. (20 de diciembre de 2011). 4800 de 2011. *Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.*

República de Colombia. (10 de junio de 2011). 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.* Diario Oficial No. 48.096.

Ruiz R., N. Y. (enero/abril de 2011). El desplazamiento forzado en Colombia: una revisión histórica y demográfica. *Estudios demográficos y urbanos, 26*(1). Recuperado el 20 de febrero de 2019, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-72102011000100141

Sabogal Urrego, R. (2018). En L. m. reconciliación, & M. D. García Pachón (Ed.), *Lecturas sobre Derecho de Tierras* (págs. 168-191). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Salinas Abdala, Y., Hernández Sabogal, M., & Kalmanovitz González, P. (2012). Restitución de tierras y territorios: Análisis y recomendaciones en perspectiva de goce efectivo de derechos. En M. J. Cepeda Espinosa , *Desplazamiento Forzado. Reflexiones para salir de la encrucijada* (págs. 109-239). Bogotá: Universidad de Los Andes Facultad de Derecho.

Santacoloma Méndez, Laura Tatiana. (0ctubre de 2014). Restitución de tierras despojadas o abandonadas. *Revista de Derecho Ambiental, 4*(1). Recuperado el 06 de 08 de 2019, de

https://www.palermo.edu/derecho/pdf/publicaciones/Revista_DerechoAmbiental_Ano4-N1_01.pdf

Sarmiento Herazo, J. P., Bula Beleño , E., & Lagos González, E. (octubre de 2016). Desminado Humanitario: Región Caribe . *Boletín No. 19*. Universidad del Norte. Recuperado el 4 de 0ctubre de 2019, de https://www.uninorte.edu.co/documents/1521176/0/2016+-+Desminado+Humanitario+en+el+Caribe/ff45de3a-d6f2-4eff-9d09-557425119225?version=1.3

Sentencia C-035/2016, expediente D-10864 (Corte Constitucional 8 de febrero de 2016).

Sentencia C-253A/ 2012, expedientes D-8643 y D-8668 (Corte Constitucional 29 de marzo de 2012).

Sentencia C-330/2016, expediente D-11106 (Corte Constitucional 23 de junio de 2016).

Sentencia C-715/2012, expediente D-8963 (Corte Constitucional 13 de septiembre de 2012).

Sentencia C-771 de 2011, expediente D-8475 (Corte Constitucional 13 de 0ctubre de 2011).

Sentencia C-781/2012, expediente D-8997 (Corte Constitucional 10 de octubre de 2012).

Sentencia T-083/2017, Expediente T-5.711.182 (Corte Constitucional 13 de febrero de 2017).

Sentencia T-1115/2018, expediente T-1629586 (Corte Constitucional 7 de noviembre de 2008).

Sentencia T-364/17, Expediente T-5.983.457 (Corte Constitucional 1 de julio de 2017).

Sentencia T-821/2007, T-1642563 (Corte Constitucional 5 de octubre de 2007).

Setencia T-821/2007, expediente T-1642563 (Corte Constitucional 5 de octubre de 2007).

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. (15 de octubre de 2018). *Sentencias por Departamento: Bolívar*. Obtenido de https://www.restituciondetierras.gov.co/es/sentencias-por-departamento/-/document_library_display/Txq8DEzjk4M2/view/495888?_110_INSTANCE_Txq8DEzjk4M2_redirect=https%3A%2F%2Fwww.restituciondetierras.gov.co%2Fes%2Fsentencias-por-departamento%2F-%2Fdocument_

Unidad de Restitución de Tierras. (2019). *Programa Proyectos Productivos para población beneficiaria de restitución de tierras.* Recuperado el 24 de marzo de 2030, de https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/34449/Programa+de+Proyectos+Productivos+para+poblaci%C3%B3n+beneficiaria+de+Restituci%C3%B3n+de+Tierras/50743dd5-75ab-472c-8ff6-ce710755bf95

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (1 de agosto de 2019). *Así ha avanzado la reparación a las víctimas*. Obtenido de http://www.unidadvictimas.gov.co/

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (15 de abril de 2020). *Así ha avanzado la reparación a las víctimas*. Obtenido de http://www.unidadvictimas.gov.co/

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (30 de noviembre de 2018). *Así ha avanzado la reparación a las víctimas*. Obtenido de http://www.unidadvictimas.gov.co/

Uprimmy Yepes, R., Saffon Marín, M. P., Botero Marino, C., & Restrepo Saldarriaga, E. (2006). *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, Justicia y Reparación para Colombia.* Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.

Listado de sentencias de restitución de tierras analizadas

No.	Radicado	Fecha	Tribunal o Juzgado
1	132443121001-2012-00015-00	18/06/2013	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
2	132443121002-2013-00080-00	27/06/2013	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
3	132443121001-2012-00025-00	21/08/2013	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
4	132443121002-2013-00007-00	12/09/2013	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
5	132443121002-2013-00013-00	3/10/2013	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
6	132443121001-2012-00020-00	10/10/2013	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Ada Lallemand Abramuck
7	132443121002-2013-00002-00	16/12/2013	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
8	132443121002-2013-00036-00	15/01/2014	Juzgado 2 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar

9	132443121001-2013-00006-00	28/01/2014	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Ada Lallemand Abramuck
10	132443121002-2013-00023-00	11/02/2014	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
11	132443121001-2013-00070-00	14/05/2014	Juzgado 1 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
12	132443121002-2012-00012-00	27/05/2014	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
13	132443121001-2012-00023-00	1/07/2014	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Ada Lallemand Abramuck
14	132443121001-2013-00063-00	3/07/2014	Juzgado 1 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
15	132443121002-2013-00003-00	10/07/2014	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
16	132443121001-2012-00026-00	29/07/2014	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Ada Lallemand Abramuck
17	132443121001-2013-00025-00	29/07/2014	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
18	132443121001-2013-00028-00	19/08/2014	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
19	132443121001-2013-00033-00	30/09/2014	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
20	132443121001-2013-00031-00	28/10/2014	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
21	132443121002-2013-00038-00	6/11/2014	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Ada Lallemand Abramuck
22	132443121001-2013-00048-00	25/11/2014	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Ada Lallemand Abramuck
23	132443121002-2013-00022-00	16/12/2014	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Ada Lallemand Abramuck
24	132443121002-2013-00025-00	16/12/2014	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Ada Lallemand Abramuck
25	132443121001-2015-00018-00	22/01/2015	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Ada Lallemand Abramuck
26	132443121002-2013-00082-00	26/01/2015	Juzgado 2 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
27	132443121001-2013-00019-00	18/02/2015	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Ada Lallemand Abramuck
28	132443121001-2013-00072-00	5/03/2015	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Ada Lallemand Abramuck
29	132443121002-2013-00009-00	9/04/2015	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
30	132443121002-2014-00006-00	9/04/2015	Juzgado 2 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
31	132443121002-2013-00050-00	16/04/2015	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
32	132443121001-2013-00060-00	13/05/2015	Tribunal Superior de Cúcuta, m. p. Amanda Sánchez Tocora
33	132443121002-2013-00044-00	17/05/2015	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Ada Lallemand Abramuck

34	132443121002-2013-00001-00	19/05/2015	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Ada Lallemand Abramuck
35	132443121002-2013-00020-00	19/05/2015	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
36	132443121002-2013-00017-00	20/05/2015	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
37	132443121002-2013-00069-00	20/05/2015	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
38	132443121001-2013-00032-00	21/05/2015	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
39	132443121001-2013-00027-00	27/05/2015	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
40	132443121001-2013-00018-00	28/05/2015	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Ada Lallemand Abramuck
41	132443121002-2013-00093-00	4/06/2015	Juzgado 2 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
42	132443121001-2013-00066-00	10/06/2015	Tribunal Superior de Cúcuta, m. p. Amanda Sánchez Tocora
43	132443121001-2013-00024-00	16/06/2015	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
44	132443121002-2013-00030-00	16/06/2015	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
45	132443121002-2013-00046-00	16/06/2015	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
46	132443121002-2013-00047-00	16/06/2015	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
47	132443121002-2013-00037-00	23/06/2015	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
48	132443121002-2014-00010-00	30/06/2015	Juzgado 2 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
49	132443121002-2014-00022-00	30/06/2015	Juzgado 2 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
50	132443121001-2013-00034-00	17/07/2015	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
51	132443121002-2013-00031-00	22/07/2015	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
52	132443121001-2014-00084-00	22/07/2015	Juzgado 1 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
53	132443121001-2012-00021-00	31/07/2015	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Ada Lallemand Abramuck
54	132443121002-2013-00089-00	2/09/2015	Tribunal Superior de Cúcuta, m. p. Amanda Sánchez Tocora
55	132443121002-2013-00085-00	11/09/2015	Juzgado 2 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
56	132443121001-2014-00085-00	4/11/2015	Juzgado 1 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
57	132443121001-2013-00021-00	18/11/2015	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
58	132443121002-2014-00015-00	18/11/2015	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo

59	132443121001-2013-00029-00	18/11/2015	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
60	132443121002-2013-00108-00	18/11/2015	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
61	132443121002-2014-00023-00	18/12/2015	Juzgado 2 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
62	132443121002-2014-00024-00	18/12/2015	Juzgado 2 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
63	132443121002-2013-00018-00	18/12/2015	Juzgado 2 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
64	132443121002-2013-00021-00	26/01/2016	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
65	132443121002-2014-00068-00	27/01/2016	Juzgado 2 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
66	132443121003-2014-00092-00	28/01/2016	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Ada Lallemand Abramuck
67	132443121002-2014-00034-00	28/01/2016	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Ada Lallemand Abramuck
68	132443121001-2014-00098-00	28/01/2016	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Ada Lallemand Abramuck
69	132443121001-2014-00118-00	2/02/2016	Juzgado 1 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
70	132443121001-2014-00052-00	16/02/2016	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
71	132443121001-2014-00141-00	16/02/2016	Juzgado 1 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
72	132443121001-2013-00048-00	17/02/2016	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
73	132443121002-2014-00026-00	17/02/2016	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
74	132443121001-2014-00004-00	17/02/2016	Tribunal Superior de Cúcuta, m. p. Amanda Sánchez Tocora
75	132443121002-2013-00062-00	18/02/2016	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Ada Lallemand Abramuck
76	132443121001-2013-00064-00	18/02/2016	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Ada Lallemand Abramuck
77	132443121002-2013-00059-00	31/03/2016	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Ada Lallemand Abramuck
78	132443121002-2014-00049-00	1/04/2016	Juzgado 2 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
79	132443121001-2013-00049-00	1/04/2016	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
80	132443121001-2014-00134-00	1/04/2016	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
81	132443121001-2014-00099-00	27/04/2016	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
82	132443121001-2014-00151-00	27/04/2016	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
83	132443121001-2013-00056-00	12/05/2016	Tribunal Superior de Bogotá, m. p. Oscar Ramírez

84	132443121001-2014-00147-00	20/05/2016	Juzgado 1 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
85	132443121002-2014-00052-00	24/05/2016	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
86	132443121001-2014-00119-00	25/05/2016	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
87	132443121001-2013-00072-00	25/05/2016	Tribunal Superior de Bogotá, m. p. Jorge Moya Vergas.
88	132443121002-2015-00082-00	3/06/2016	Juzgado 2 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
89	132443121002-2014-00027-00	14/06/2016	Juzgado 2 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
90	132443121002-2014-00032-00	24/06/2016	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
91	132443121002-2014-00055-00	24/06/2016	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
92	132443121001-2014-00096-00	24/06/2016	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
93	132443121002-2014-00031-00	28/06/2016	Juzgado 2 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
94	132443121001-2013-00091-00	30/06/2016	Tribunal Superior de Bogotá, m. p. Jorge Moya Vergas.
95	132443121002-2014-00047-00	22/07/2016	Juzgado 2 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
96	132443121001-2014-00158-00	3/08/2016	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Ada Lallemand Abramuck
97	132443121002-2014-00057-00	3/08/2016	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
98	132443121001-2014-00184-00	3/08/2016	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
99	132443121001-2014-00159-00	3/08/2016	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
100	132443121002-2014-00014-00	4/08/2016	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
101	132443121002-2014-00104-00	4/08/2016	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
102	132443121001-2014-00116-00	4/08/2016	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
103	132443121002-2014-00144-00	4/08/2016	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
104	132443121001-2015-00094-00	4/08/2016	Juzgado 1 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
105	132443121002-2014-00063-00	10/08/2016	Juzgado 2 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
106	132443121002-2014-00043-00	11/08/2016	Juzgado 2 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
107	132443121002-2013-00090-00	16/08/2016	Tribunal Superior de Cali, m. p. Gloria Victoria Giraldo
108	132443121002-2013-00111-00	31/08/2016	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Ada Lallemand Abramuck
109	132443121001-2013-00096-00	8/09/2016	Tribunal Superior de Cali, m. p. Gloria Victoria Giraldo

110	132443121002-2014-00056-00	12/09/2016	Juzgado 2 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
111	132443121002-2013-00010-00	20/09/2016	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Ada Lallemand Abramuck
112	132443121002-2014-00003-00	21/09/2016	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
113	132443121002-2014-00062-00	21/09/2016	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
114	132443121001-2015-00006-00	31/10/2016	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Ada Lallemand Abramuck
115	132443121002-2014-00064-00	31/10/2016	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
116	132443121002-2013-00024-00	31/10/2016	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
117	132443121001-2014-00087-00	31/10/2016	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
118	132443121001-2013-00079-00	23/11/2016	Tribunal Superior de Bogotá, m. p. Jorge Moya Vergas.
119	132443121002-2013-00095-00	29/11/2016	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
120	132443121001-2015-00064-00	29/11/2016	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
121	132443121002-2013-00107-00	29/11/2016	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
122	132443121001-2014-00008-00	29/11/2016	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
123	132443121001-2014-00154-00	30/11/2016	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Ada Lallemand Abramuck
124	132443121001-2014-00094-00	9/12/2016	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
125	132443121001-2014-00157-00	9/12/2016	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
126	132443121002-2014-00030-00	9/12/2016	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
127	132443121002-2013-00106-00	15/12/2016	Juzgado 2 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
128	132443121001-2016-00047-00	16/12/2016	Juzgado 3 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
129	132443121002-2014-00054-00	30/01/2017	Juzgado 2 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
130	132443121001-2014-00017-00	22/02/2017	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
131	132443121001-2014-00037-00	22/02/2017	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
132	132443121002-2014-00059-00	22/02/2017	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
133	132443121001-2015-00093-00	22/02/2017	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
134	132443121002-2016-00022-00	22/03/2017	Juzgado 3 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar

135	132443121001-2013-00041-00	27/03/2017	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Ada Lallemand Abramuck
136	132443121002-2014-00069-00	27/03/2017	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
137	132443121001-2014-00114-00	27/03/2017	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
138	132443121002-2015-00085-00	27/03/2017	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
139	132443121001-2014-00042-00	29/03/2017	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
140	132443121001-2015-00092-00	29/03/2017	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
141	132443121001-2013-00078-00	30/03/2017	Juzgado 1 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
142	132443121002-2015-00088-00	30/03/2017	Juzgado 2 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
143	132443121002-2015-00084-00	30/03/2017	Juzgado 2 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
144	132443121002-2014-00029-00	30/03/2017	Juzgado 2 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
145	132443121001-2013-00074-00	31/03/2017	Tribunal Superior de Bogotá, m. p. Jorge Moya Vergas.
146	132443121002-2013-00117-00	24/04/2017	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Ada Lallemand Abramuck
147	132443121002-2013-00107-00	24/04/2017	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
148	132443121002-2014-00118-00	24/04/2017	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
149	132443121002-2014-00028-00	25/04/2017	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
150	132443121001-2015-00105-00	22/05/2017	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
151	132443121002-2014-00061-00	23/05/2017	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Ada Lallemand Abramuck
152	132443121001-2014-00101-00	23/05/2017	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
153	132443121003-2016-00064-00	28/06/2017	Juzgado 3 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
154	132443121002-2016-00120-00	30/06/2017	Juzgado 1 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
155	132443121002-2015-00089-00	30/06/2017	Juzgado 1 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
156	132443121002-2015-00083-00	30/06/2017	Juzgado 1 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
157	132443121003-2016-00225-00	30/06/2017	Juzgado 3 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
158	132443121001-2014-00009-00	25/07/2017	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
159	132443121002-2014-00065-00	25/07/2017	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo

160	132443121002-2014-00044-00	26/07/2017	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Ada Lallemand Abramuck
161	132443121002-2014-00040-00	27/07/2017	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
162	132443121002-2014-00060-00	27/07/2017	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
163	132443121002-2014-00070-00	27/07/2017	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
164	132443121002-2014-00035-00	22/08/2017	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
165	132443121003-2016-00032-00	25/09/2017	Juzgado 3 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
166	132443121001-2015-00035-00	26/09/2017	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
167	132443121002-2016-00009-00	27/09/2017	Juzgado 3 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
168	132443121003-2016-00045-00	29/09/2017	Juzgado 2 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
169	132443121001-2013-00045-00	24/10/2017	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Ada Lallemand Abramuck
170	132443121001-2014-00146-00	25/10/2017	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
171	132443121001-2015-00074-00	29/11/2017	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Adriana Ayala Pulgarín
172	132443121002-2015-00097-00	30/11/2017	Juzgado 4 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
173	132443121003-2016-00227-00	4/12/2017	Juzgado 3 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
174	132443121002-2016-00020-00	12/12/2017	Juzgado 3 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
175	132443121001-2015-0095-00	18/12/2017	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Henry Calderón Raudales
176	132443121002-2015-00080-00	21/02/2018	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
177	132443121002-2013-00113-00	12/03/2018	Tribunal Superior de Cali, m. p. Flor González Flórez
178	132443121001-2014-00122-00	15/03/2018	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Ada Lallemand Abramuck
179	132443121003-2016-00146-00	20/03/2018	Juzgado 3 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
180	132443121001-2017-00086-00	3/04/2018	Juzgado 1 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
181	132443121002-2016-00199-00	18/04/2018	Juzgado 2 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
182	132443121002-2015-00092-00	24/04/2018	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
183	132443121001-2015-00090-00	24/04/2018	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
184	132443121002-2014-00038-00	25/04/2018	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Ada Lallemand Abramuck

185	132443121001-2016-00005-00	25/04/2018	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Ada Lallemand Abramuck
186	132443121002-2016-00191-00	25/04/2018	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Ada Lallemand Abramuck
187	132443121002-2014-00005-00	23/05/2018	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
188	132443121002-2014-00053-00	23/05/2018	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
189	132443121001-2014-00120-00	26/06/2018	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Ada Lallemand Abramuck
190	132443121002-2013-00066-00	26/06/2018	Tribunal Superior de Cali, m. p. Flor González Flórez
191	132443121002-2015-00091-00	25/07/2018	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
192	132443121002-2014-00017-00	26/07/2018	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Ada Lallemand Abramuck
193	132443121001-2016-00015-00	26/07/2018	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
194	132443121002-2015-00094-00	31/07/2018	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Ana Sulbarán Martínez
195	132443121003-2015-00104-00	31/07/2018	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Luz Reyes Casas.
196	132443121002-2013-00	27/08/2018	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
197	132443121003-2016-00105-00	27/08/2018	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
198	132443121002-2015-00062-00	31/08/2018	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Luz Reyes Casas.
199	132443121002-2014-00051-00	21/09/2018	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Ada Lallemand Abramuck
200	132443121002-2016-00183-00	27/09/2018	Juzgado 2 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar
201	132443121002-2014-00066-00	24/10/2018	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Ada Lallemand Abramuck
202	132443121001-2014-00142-00	24/10/2018	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Laura Cantillo Araujo
203	132443121003-2016-00059-00	29/10/2018	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Yanes Calderón Arango
204	132443121003-2017-00044-00	31/10/2018	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Luz Reyes Casas.
205	132443121002-2017-00045-00	26/11/2018	Tribunal Superior de Cartagena, m. p. Martha Campo Valero
206	132443121002-2017-00108-00	5/12/2018	Juzgado 2 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar